



PARECER SEI N° 11099/2020/ME

Assunto: Contribuição à Consulta Pública relativa à Análise de Impacto Regulatório AIR n.º 01-E/2020/DIR-LR, da ANCINE, referente à Avaliação da Influência da Obrigatoriedade Legal de Meia Entrada sobre o Mercado Exibidor de Cinema

Acesso: Público

Processo SEI nº 10099.100276/2020-51

1 INTRODUÇÃO

1. 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 01-E/2020/DIR-LR, realizada pela Agência Nacional de Cinema – Ancine. A Consulta está disponível na página da Agência na internet, com período de contribuição aberto entre 28 de maio de 2020 a 13 de julho de 2020.
2. 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.
3. O objetivo principal da referida Análise de Impacto Regulatório – AIR – ora sobre exame desta Secretaria é a “Avaliação da influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro de cinema e síntese de propostas para possíveis ações regulatórias”

2 PRINCIPAIS PONTOS DA AIR

2.1 INTRODUÇÃO.

4. A AIR ora em análise traz um estudo amplo a respeito da “meia entrada”, abordando a legislação que a rege, com especial atenção à questão da competência concorrente em relação ao tema entre as diversas instâncias federativas, jurisprudência sobre o tema, perfil do público que utiliza a meia entrada, evolução do preço do ingresso e características econômicas da política de meia entrada, chegando ao ponto principal que é a conclusão de que a política não atinge o objetivo desejado pelo legislador.

5. Traremos, nesta seção, um resumo com algumas das principais evidências e conclusões trazidas à luz pela AIR, com a finalidade de embasar a Análise que faremos em seguida.

6. Inicialmente a AIR traz uma definição do que é compreendido como meia entrada: “O conceito da chamada ‘meia-entrada’ na legislação brasileira, via de regra, delimita-se como direito que pretende facilitar o acesso a espetáculos e eventos artístico-culturais, educativos, esportivos, de lazer, e de entretenimento para uma parcela da população brasileira, mediante o pagamento da metade do valor do ingresso em salas de cinema, cineclubs, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento.”

7. A partir disso nomina a Lei nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, assim como o Decreto nº 8.537, de 05 de outubro de 2015, como regras gerais aplicáveis para a meia-entrada em todo o território nacional. O grupo alvo da meia-entrada é então identificado como “estudantes, jovens de baixa renda com idade entre 15 e 29 anos, e pessoas com deficiência, respeitado o limite de 40% do total dos ingressos disponíveis”.

8. Além dessa Lei, em nível Federal é citado o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, o qual “amplia esse rol de beneficiários e estabelece o direito da meia-entrada também para pessoas com idade igual ou superior a 60 anos”.

9. Dada a amplitude de tais diplomas legais, que incluem vários tipos de espetáculos e eventos, a Ancine expõe que a AIR se deterá “à concessão do direito à meia-entrada em salas de cinema”, enfatizando que “nesta AIR não serão tratadas políticas públicas de meia-entrada aplicáveis a outros setores”.

10. Esclarece que “a análise numérica foi pautada nos dados do Sistema de Controle de Bilheteria (SCB), desenvolvido pela Ancine em 2016”, ressaltando a confiabilidade dos dados disponíveis nesse sistema.

2.2 OBJETIVOS GERAIS DA MEIA-ENTRADA

11. A Análise traz a seguinte definição para a meia-entrada: “Em síntese, a meia-entrada pode ser definida como uma política pública voltada a promover, por meio de desconto no preço do ingresso, o acesso (consumo) a bens culturais para parcelas da população de menor renda que, via de regra, vivenciam maiores barreiras para consumir ou para ampliar o consumo de bens culturais.”

12. Citando literatura sobre o tema, conclui que: “é possível afirmar que o consumo de cultura impacta o desenvolvimento econômico, tanto diretamente, através do financiamento do conjunto de atividades que integram a cadeia de valor de produção e distribuição de bens culturais, quanto indiretamente, ao contribuir para o desenvolvimento humano e socioeconômico dos indivíduos que consomem bens culturais”.

13. E adiciona: “Muitos desses benefícios não são eficientemente precificados por mercados, constituindo o que os economistas designam como externalidades positivas. Ao reconhecer tais externalidades, o Estado atuará no sentido de incentivar tanto a produção quanto a circulação e o consumo de bens culturais. Desse modo, neste contexto, justificar-se-ia a criação de legislações que estipulam o direito à meia-entrada cultural.”

2.3 LEGISLAÇÃO DE MEIA-ENTRADA NO BRASIL

14. Ao apontar que todas as 27 unidades da Federação possuem Meia-Entrada, a AIR elenca os dispositivos constitucionais que seriam a base desse direito, começando pelos Artigos 227 e 230 da Constituição Federal:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

“Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

15. Expõe então a AIR: "A partir desse Capítulo, as leis federais subsequentes à Carta Magna de 1988, que dispõem sobre o benefício da meia-entrada, em verdade, são normas infraconstitucionais que buscam espelhar esse conjunto direitos e garantias protetivos a grupos sociais que recebem tutela constitucional específica."

16. Em seguida a AIR trata da inserção da matéria na órbita do direito econômico, questão importante para esclarecer a questão da competência concorrente da matéria entre as unidades da Federação. Inicialmente, cita a Constituição Federal:

17. "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniente de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

18. Em relação aos municípios "destaca-se que esses entes podem editar matérias de interesse local e de suplementação de legislação federal ou estadual, quando for o caso, em função da competência constitucional estabelecida no art. 30:"

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

19. A partir disso, a AIR traz esclarecimento importante sobre o mecanismo que levou à extensão desse benefício para outros grupos:

"Em função do exercício dessas competências concorrentes e suplementares em matéria de meia-entrada, é possível constatar diversas leis estaduais e municipais, anteriores ou posteriores à supracitada legislação federal que contemplam aqueles já tratados por essa legislação, e também expandem o rol de beneficiários incluindo, por exemplo, professores, servidores públicos, doadores de sangue, portadores de câncer, doadores de medula, além de sindicatos de categorias profissionais."

20. A questão do exercício da competência concorrente pelos Estados, cita a AIR, chegou ao Supremo, em caso trazido devido a Lei Estadual do Rio de Janeiro que ampliou o escopo da Legislação Federal, estabelecendo "meia-entrada para jovens de até 21 anos, independentemente de serem de baixa renda ou estudantes".

21. Cita a AIR que "Essa Adin foi julgada em 12/04/2018, tendo sido reconhecida a constitucionalidade da lei estadual com fundamento na competência concorrente entre os entes federativos, salvaguardada no art. 24 da CRFB/1988"

2.4 O PERFIL DO PÚBLICO DE SALAS DE CINEMA NO BRASIL

22. A partir de dados obtidos do Censo Demográfico de 2010 e da pesquisa Cultura nas Capitais, a AIR chega a algumas conclusões a respeito do perfil do público que frequenta as salas de cinema, baseado em divisão da população em estratos por renda, por escolaridade e finalmente por idade.

23. Em síntese as conclusões sobre tais dados são:

"Os dados analisados, de renda, escolaridade e faixa etária, parecem apontar para a escolaridade como a variável individual mais importante para explicar o consumo de cinema. Alta escolaridade, ainda que conjugada com baixos níveis de renda e maior idade, garantem alto nível de consumo desse bem cultural."

"Observa-se forte relação entre renda e consumo de cinema. Em particular a classe 'A' apresenta alta propensão ao consumo de cinema, independente da escolaridade e idade. As classes 'C', 'D' e 'E', apresentam os níveis de consumo mais baixos, principalmente, quando conjugadas com baixa escolaridade e idade mais avançada. O consumo de cinema é impactado pela desigualdade de rendimentos presente no país. Isso pode ser explicado pelo fato de que o acesso ao cinema gera um custo ao consumidor, cujo impacto no orçamento está diretamente relacionado à sua renda."

"Nesse aspecto, a política de meia-entrada, se focalizada em baixa-renda, teria o potencial de estimular a ampliação do consumo de cinema para parcela da população que, por restrições econômicas, enfrenta maiores barreiras ao consumo deste bem." (em negrito no original)

2.5 O ALCANCE DA MEIA ENTRADA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO BRASILEIRA

24. Com base apenas na Lei Federal sobre meia-entrada (Lei nº 12.933/2013), a AIR apresenta a seguinte estimativa de público potencial atingido por essa medida.

Tabela 3 - Estimativa da população que atende às hipóteses de benefício à meia-entrada previstas na Lei nº 12.933/2013		
Hipótese de benefício	População	%
População que frequenta a escola (A)	59,6 milhões	31,2%
População com idade igual ou superior a 60 anos (B)	20,6 milhões	10,8%
- População que frequenta a escola, com mais de 60 anos (ACB)	594 mil	0,3%
População com deficiência visual, auditiva, motora ou mental severa (C)	12,5 milhões	6,7%
- População que frequenta a escola, com deficiência* (ACC)	2,0 milhões	1,1%
- População com mais de 60 anos, com deficiência* (BCC)	3,6 milhões	1,9%
- População que frequenta a escola, com mais de 60 anos, com deficiência* (ACB CC)	130 mil	0,1%
População entre 15 e 29 anos, com baixa renda familiar, conforme a Lei nº 12.933/2013 (D)**	16,8 milhões	7,9%
- População que frequenta a escola, jovem de baixa renda* (ACD)	6,3 milhões	3,1%
- População com deficiência, jovem de baixa renda* (CCD)	197 mil	0,1%
- População que frequenta a escola, com deficiência, jovem de baixa renda* (ACCCD)	65 mil	0,0%
Soma (A+B+C+D)	109,4 milhões	
Duplicidades [(ACB)+(ACC)+(BCC)+(ACB CC)+(ACD)+(CCD)+(ACCCD)]	12,8 milhões	
População Total Líquida	96,6 milhões	50,6%**

Fontes: Censo 2010; CECAD 2.0, 2020, para dados sobre jovens de baixa renda
* Valores estimados; ** A população encontrada, não inclui as pessoas com 15 anos em razão dos critérios de divisão por faixa etária da base. A faixa etária de 25 a 34 foi dividida por dois para se obter a estimativa de faixa etária de 25 a 29. Segundo projeção do IBGE para 2020, a população atual é de aproximadamente 211 milhões; *** Com base na população total do censo 2010.

25. A esse respeito, conclui a AIR: "O real contingente de pessoas que possui algum benefício para acesso ao cinema é, portanto, superior à metade da população brasileira, o que pode explicar o percentual de 80% de ingressos comercializados com algum tipo de meia-entrada, em 2019."

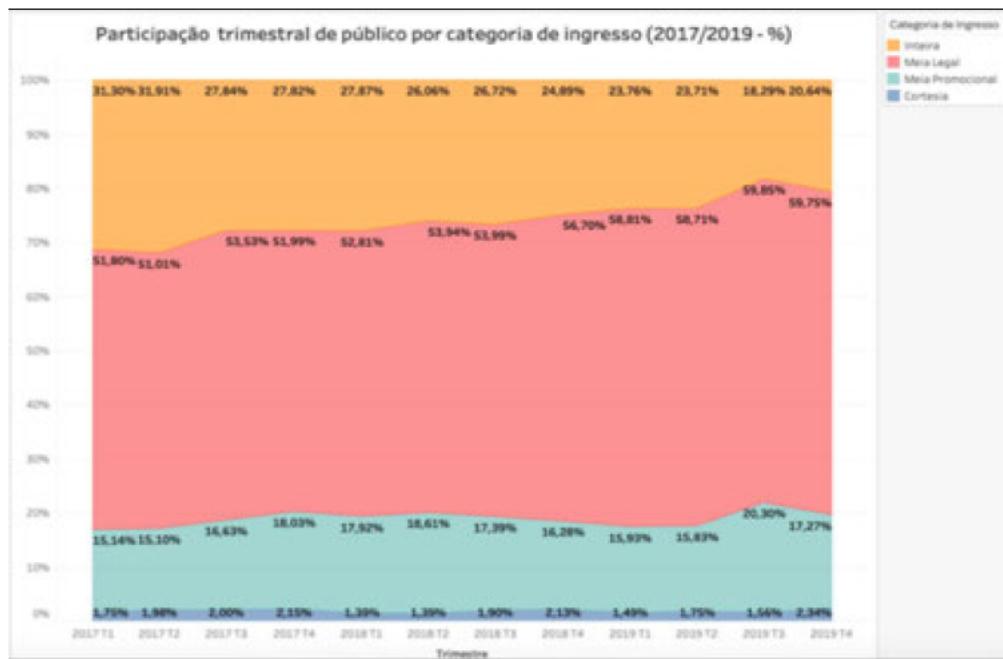
2.6 A UTILIZAÇÃO DA MEIA-ENTRADA NAS SALAS DE CINEMA DO PAÍS

26. A partir de dados fornecidos pelo Sistema de Controle de Bilheteria – SCB, a AIR estabelece quatro categorias de ingressos passíveis de serem declarados em cada sessão cinematográfica:

Categorias de Ingressos		
Código	Nome	Descrição
01	Inteira	Bilhetes vendidos ao preço normal praticado na sessão para cada tipo de assento, sem descontos.
02	Meia-entrada	Bilhetes vendidos à metade do preço inteiro, por imposição da legislação, seja para estudantes ou não estudantes
03	Cortesia	Bilhetes oferecidos gratuitamente ao espectador.
04	Promocional	Bilhetes vendidos com desconto para grupos especiais de espectadores, inclusive aqueles com desconto de 50% que não se trate da meia-entrada obrigatória por lei.

Fonte: AIR ANCINE

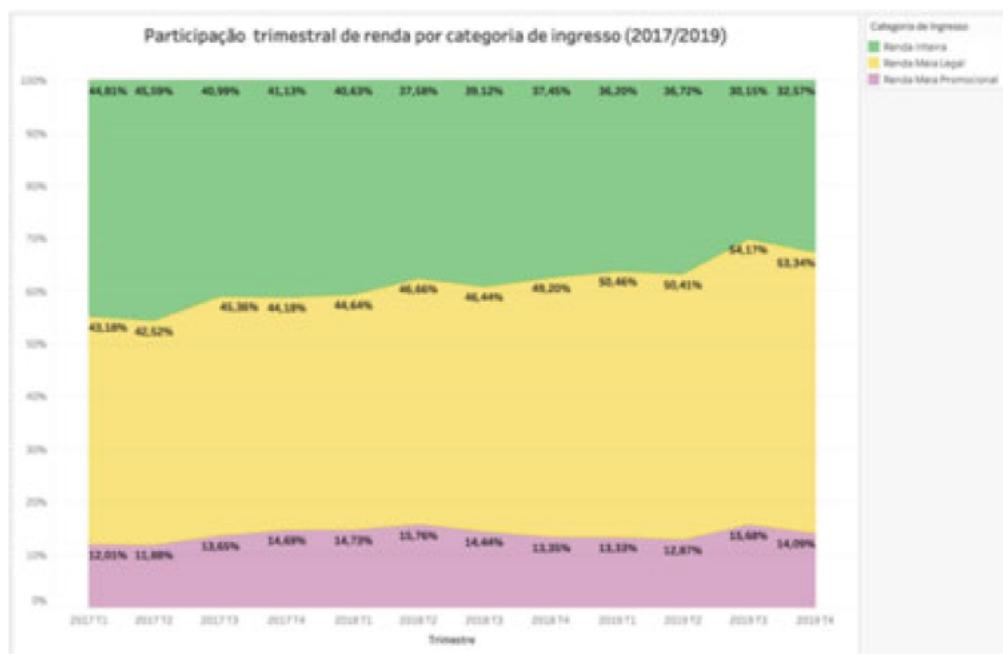
27. Tendo tais categorias como base, a AIR inicia exame das “diferentes categorias de ingresso sobre o total de ingressos vendidos nas salas de cinema do país”.



Fonte: AIR ANCINE

28. Citando a AIR: “No começo de 2017, os ingressos da categoria “inteira” correspondiam a 31,3% de todos os ingressos vendidos, ao passo que no penúltimo trimestre de 2019 essa categoria representou apenas 18,2% dos ingressos totais, representando o menor índice neste período. Ou seja, no final de 2019 aproximadamente 80% dos ingressos vendidos nos cinemas brasileiros pertenciam às categorias “cortesia” (2,34%), ou Meia- entrada, tanto legal (59,75%) quanto promocional (17,27%).”

29. Em termos de renda auferida:



Fonte: AIR Ancine

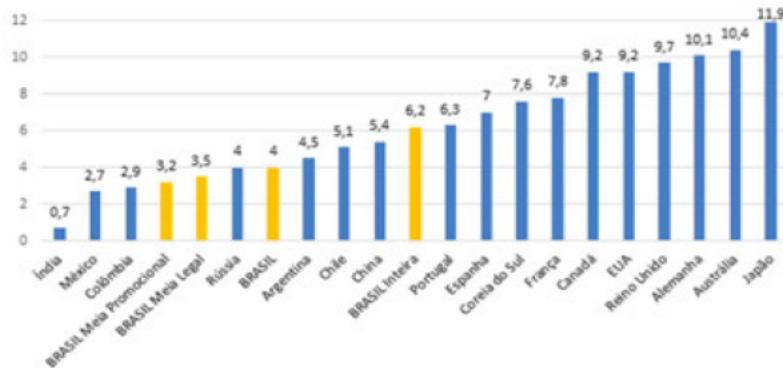
30. O comentário da AIR sobre esse dado fala por si: “Enquanto no começo de 2017 a venda dos ingressos da categoria “inteira” correspondia a quase metade da renda dos cinemas (44,8%). No final de 2019, a mesma categoria foi responsável por aproximadamente 30% da renda dos exibidores.”

31. E ainda: “A diferença percentual entre a categoria de ingresso “inteira” e as categorias de “meia-entrada” tem apresentado uma forte tendência de queda a favor das “meias-entradas”, o que pode indicar um movimento de substituição. Nota-se que os usuários de cinema no Brasil têm comprado mais ingressos das categorias de meia-entrada - seja promocional, seja legal - e, por consequência, adquirido menos ingressos da categoria “inteira””

2.7 PREÇO MÉDIO DO INGRESSO:

32. Dado fundamental para se compreender o impacto da meia-entrada no preço do ingresso da sala de cinema, a AIR define assim o Preço Médio do Ingresso (PMI):

33. "O preço médio do ingresso (PMI) é calculado pela soma da renda dividida pela quantidade de ingressos vendidos."
34. A AIR traz dados que valem a pena ser ressaltados, comparando o preço médio do ingresso do Brasil e de outros países.

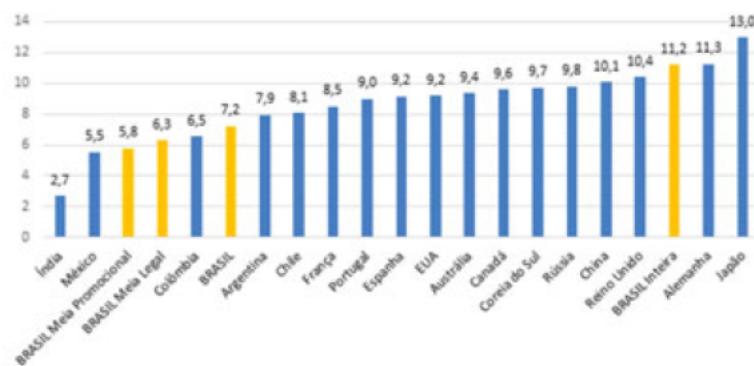
Gráfico 25 – PMI em dólares (2019)^[13]

Fonte: SCB/ANCINE e Focus 2019 – World Film Market Trends

35. Citando a AIR: "O preço médio do ingresso no Brasil, no ano de 2019, foi de 4 dólares, valor abaixo de países vizinhos como Argentina e Chile. Ao considerar o PMI da categoria de ingresso "inteira", o valor sobe para 6,2 dólares, preço médio bem acima do verificado nos demais países da América Latina, referenciados no gráfico. No caso das categorias "meia legal" e "meia promocional", o PMI foi respectivamente, de 3,5 e 3,2 dólares."

36. Observando-se agora a relação entre o preço do ingresso no Brasil em relação aos mesmos países, agora baseado na paridade do poder de compra (PPP)

Gráfico 26 – PMI em dólares, com conversão por paridade do poder de compra (2019)

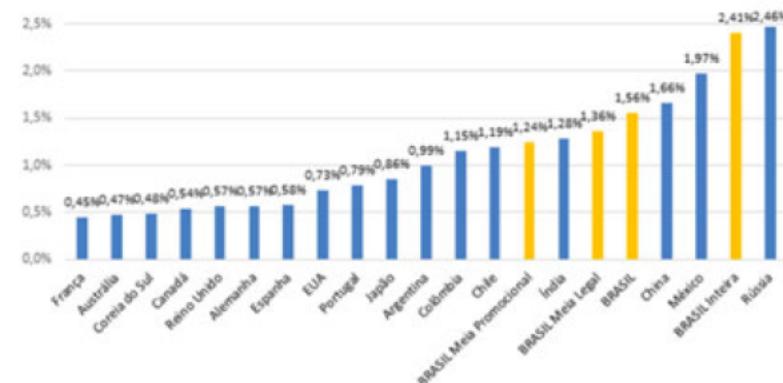


Fonte: SCB/ANCINE; Banco Mundial - World Development Indicators, 2018 e Focus 2019 – World Film Market Trends

37. A respeito desses dados conclui a AIR: "Tendo em vista o custo de vida de cada país, o ingresso "inteira" praticado no Brasil é um dos mais caros do mundo, ao passo que as categorias de "meias-entradas" estão em patamar mais baixo comparativamente aos demais países analisados."

38. A AIR estabelece ainda uma terceira comparação, com o salário mínimo de cada um dos países.

Gráfico 27 – Proporção do PMI sobre o salário mínimo em dólares (2019)



39. E conclui a respeito de tais dados: "os preços médios do ingresso na categoria "inteira" no Brasil e do ingresso na Rússia ultrapassam 2% do salário mínimo, não havendo nenhum outro país, dentre os analisados, que extrapole o referido percentual. No caso das categorias "meia promocional" e "meia legal", no Brasil, essas porcentagens se encontram em patamares menores a categoria "cheia", porém, acima dos percentuais verificados nos demais países da América do Sul."

40. Análise por Regiões e Unidade da Federação:

41. A análise apresenta os dados discriminados por Estados e Região. No caso da divisão por Região destacamos as seguintes conclusões do texto:

42. "Ao se agregar as categorias de "meia-entrada" e "cortesia", observa-se que a região Nordeste conta com os mais altos índices de ingressos "não inteiros" vendidos, perfazendo o percentual de 77,6%. Na região Centro-Oeste, percentual de 75,2%, e na região Sudeste, percentual de 74,4%, ambos patamares próximos daquela região. Com índices um pouco menores verificados para ocorrência de ingressos "não inteiros", as regiões Norte e Sul apresentam índices próximos entre si, percentuais de 70,1% e 69,9%, respectivamente."

43. Por outro lado, circunscrevendo a meia-entrada apenas à meia legal, "o ranking regional se altera. A região Centro-Oeste alcança o percentual de 59,7% e o Sudeste o de 56,5%, e, nesse caso, ambos ultrapassam a região Nordeste com 54,1%. As regiões Sul (51,7%) e Norte (50,6%) invertem suas posições em relação aos resultados agregados demonstrados no Gráfico antecedente."

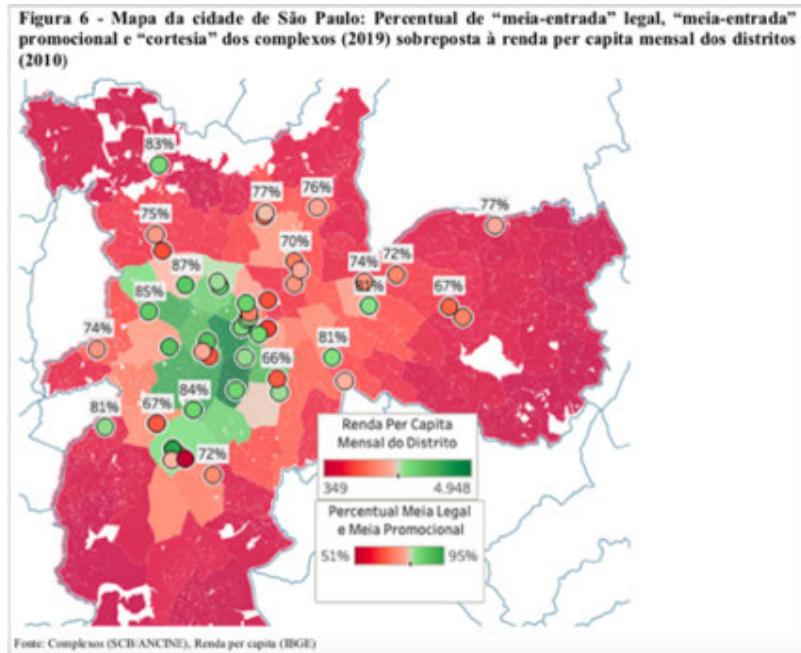
44. No caso da divisão dos dados por Estado e DF, assim pontua a AIR:
45. “Os estados nordestinos de Sergipe, Paraíba, Piauí, Alagoas, além do Espírito Santo, no Sudeste, e DF, no Centro-Oeste, têm os percentuais agregados de “meias-entradas” e “cortesia” mais altos do Brasil, todos em patamares acima de 80%. Na parte inferior do gráfico, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, Goiás, Pará, Amapá, Tocantins e Acre, ficam em patamares abaixo de 70% de “meias-entradas” e “cortesia” vendidas. O Acre, especificamente, possui um percentual significativamente menor do que o restante do país, com apenas 37,4%. Outra particularidade desse estado é a de que ele tem o maior índice de habitantes por sala do país, ou seja, há, relativamente, mais pessoas por sala de exibição.”
46. “Concernente à categoria de “meia promocional”, os maiores percentuais foram apurados nos estados de Rondônia (41,9%), Alagoas (30,6%) e Paraíba (27,6%). No estado do Mato Grosso, por outro lado, apenas 5,8% dos ingressos foram vendidos na categoria “meia promocional” no período de 2017 a 2019.”
47. E adiciona ainda: “Os seguintes estados apresentaram os maiores percentuais de “meia legal”: Piauí (73,6%), Mato Grosso (70,0%), Sergipe (67,5%), Amazonas (65,0%) e Mato Grosso do Sul (65,0%). De outro lado, os estados do Acre (23,7%), Rondônia (32,8%) e Pará (42,9%) apresentaram os menores percentuais de ingressos vendidos na referida categoria.”

2.8 CASOS ESPECÍFICOS: MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO E RIO DE JANEIRO:

48. A AIR traz dados específicos a respeito do comportamento do mercado de exibição das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo que valem a pena ser aqui citados.

49. Em relação a São Paulo: “...observa-se que complexos com menor percentual de “meias- entradas” tendem a se localizar em distritos com menor renda per capita da cidade”

50. A respeito dessa observação citamos a seguinte figura, extraída da AIR:



51. Citamos as seguintes conclusões extraídas dos dados fornecidos pelo gráfico acima, por parte da AIR:

52. “Existem 24 complexos com mais de 80% de ingressos vendidos das categorias de “meias-entradas” e “cortesia” em 2019, coloridos de verde no mapa. Destes, 21 complexos, ou 87,5%, estão localizados em bairros com renda per capita acima de 2 mil reais (distritos em verde ou vermelho claro). Apenas três complexos com mais de 80% de “meias-entradas” ou “cortesia” estão localizados em distritos com menos de 2 mil reais de renda per capita.”

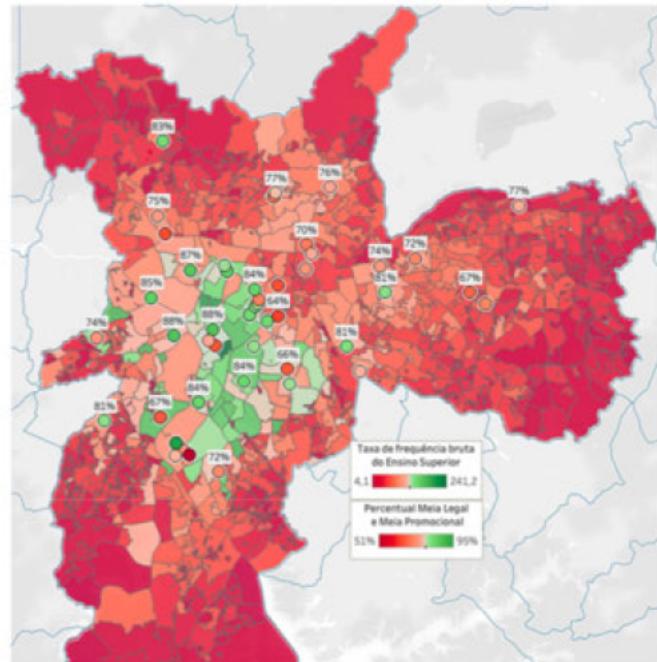
53. “Existem 28 complexos com percentual de ingressos “não inteiros” abaixo de 80%, em 2019, na cidade de São Paulo. Dezesseis desses complexos, ou 57,1%, estão localizados em bairros com renda per capita mensal abaixo de 2 mil reais.”

54. “Entre os 12 complexos com percentual de “meias-entradas” e “cortesia” abaixo de 80% e localizados em “distritos verdes”, destaca-se que pelo menos três deles têm modelo de negócio conhecido como “salas vip”. Esses cinemas tendem a apresentar baixos percentuais de “meias-entradas” (abaixo de 66%) e os maiores PMI da cidade (PMI de “meia legal” acima de R\$29). No outro extremo, outros três complexos na mesma situação (baixo percentual de “meia-entrada”, localizados em distritos verdes) tem PMI de “meia legal” considerado baixo, inferior a R\$12, para cinemas localizados em áreas nobres. Possivelmente, trata- se de cinemas com alcance e preço mais populares localizados nos limites da zona central da cidade.”

55. Complemento importante: “Retirando esses casos específicos, observa-se que apenas seis complexos, ou 21,4%, apresentam percentuais de “meias-entradas” e “cortesia” abaixo de 80% e se localizam em bairros com renda per capita mensal acima de 2 mil reais.”

56. Em relação a escolaridade, destacamos o gráfico abaixo, que associa a meia-entrada à frequência de ensino superior.

Figura 9 - Percentual de ingressos vendidos de “meia legal” e promocional da cidade de São Paulo e taxa de frequência bruta ao ensino superior por UDH da cidade de São Paulo

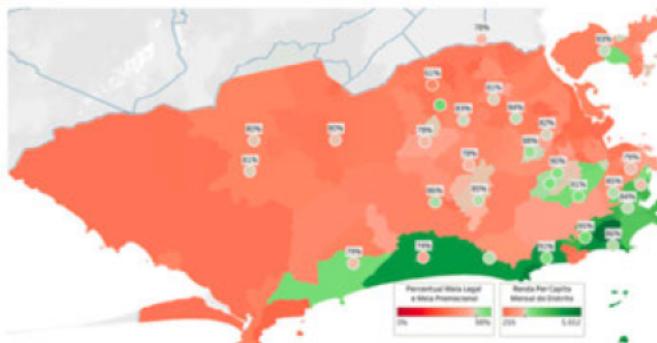


Fonte: SCB/ANCINE, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2010.

57. E, em relação a tais dados, conclui a AIR: “...é possível notar evidências de que o jovem, ou até mesmo o adulto, pertencente a classes de alta renda, morador de zonas centrais e mais ricas, e frequentador de ensino superior goza de um acesso à “meia legal” por um período mais prolongado de sua trajetória de vida do que o vivenciado por jovens de classes mais baixas que não mantêm vínculo estudantil formal longevo, inclusive, em relação ao ensino superior.”

58. Em relação ao município do Rio de Janeiro.

Figura 10 - Mapa da cidade do Rio de Janeiro: Percentual de “meia-entrada” legal, “meia-entrada” promocional e “cortesia” dos complexos (2019) sobreposta à renda per capita mensal dos distritos (2010)

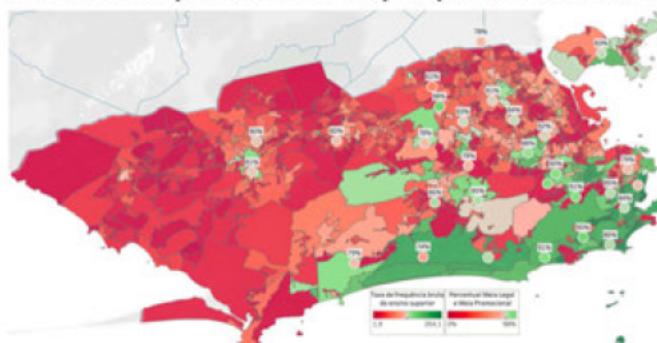


Fonte: SCB/ANCINE, Censo 2010-IBGE.

59. Citando a AIR: “Como pode ser visto no caso das duas maiores cidades do Brasil em ingressos vendidos, os cinemas com maior percentual de “meias-entradas” vendidas localizam-se, majoritariamente, em regiões de maior renda per capita. E, consequentemente, os cinemas das regiões de menor renda per capita, apresentam menor percentual de “meias-entradas” vendidas sobre o total de ingressos. Ou seja, em regiões mais ricas vende-se uma maior proporção de ingressos das categorias de “meias-entradas” do que nas regiões mais pobres.”

60. Em relação a escolaridade, destacamos novamente gráfico que associa a meia-entrada à frequência de ensino superior.

Figura 12 - Percentual de ingressos vendidos de “meia legal” e promocional da cidade do Rio de Janeiro e taxa de frequência bruta ao ensino superior por UDH do Rio de Janeiro



Fonte: SCB/ANCINE, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2010.

61. E conclui a AIR a respeito de tais dados:

62. “Todos os mapas apresentados nessa seção apontam para o cenário no qual a política de “meia- entrada” legal, aparentemente, tende a favorecer mais os jovens e jovens adultos mais escolarizados e com maior renda familiar, pelo menos nas duas capitais com maior público em salas de cinema do país.” (grifo no original)

63. “O maior nível de escolaridade influencia o acesso à “meia legal” por jovens moradores dos bairros mais ricos da cidade, pois eles se mantêm elegíveis a essa meia-entrada após os 18 anos, e, frequentemente, além dos 24 anos, ao possuírem vínculo formal de ensino, em geral, com instituições de ensino superior. Ao

passo que o jovem morador dos bairros mais pobres mantém sua elegibilidade, decorrente de vínculo formal de ensino, até o ensino fundamental, via de regra. Após os 18 anos, é também provável que esse jovem morador de bairros mais pobres perca o acesso à “meia legal” por ingressar mais cedo no mercado de trabalho, geralmente pagador de menores salários, e não manter vínculo formal de ensino.”

64. “Com essa combinação de fatores restritivos ao pleno acesso à “meia-entrada” legal - baixa escolaridade e baixos salários - é também provável que esse jovem fique mais exposto a um ingresso mais caro, o que é potencializado por uma provável distorção do preço inteiro do ingresso impactado pela própria política de “meia-entrada”. Além disso, fatores que dificultam a mobilidade urbana (custo dos meios de transporte e longas distâncias para acesso às salas de cinema) também podem desestimular o consumo de cinema para esse jovem cuja renda está abaixo da média. Esse cenário, possivelmente, pode explicar os baixos índices de consumo de cinema verificados entre jovens de baixa renda e baixa escolaridade, mesmo em um contexto de política de “meia-entrada” tão ampla quanto a brasileira.”

2.9 A MEIA ENTRADA PROMOCIONAL

65. A AIR traz ponto importante para entendimento da política de preço das salas de cinema, relacionada diretamente com a questão da meia-entrada, que é a meia-entrada promocional e seu uso pelas salas de cinema. Como pontua a Análise: “...observa-se que várias empresas exibidoras vêm celebrando na esfera privada acordos comerciais que conferem a determinados grupos (em geral, assinantes de serviços) promoções que, em termos práticos, equiparam-se ao benefício fixado por lei, criando, assim, subgrupos de beneficiários adicionais para “meia-entrada”

66. Característica importante a ser ressaltada, a meia-entrada comercial, da maneira como é praticada nesses acordos: “não é cumulativa com a meia-entrada legal e está condicionada a algum status de cliente ou de assinante de serviço privado (bancos, telefonia, entre outros).” Adiciona ainda que “Tal categoria de ingresso vem se expandindo e é resultado de um posicionamento estratégico das salas de cinema no mercado, como forma de atrair e fidelizar mais clientes.”

67. A AIR cita ainda a adoção de promoções nos quais todos pagam meia em certos dias da semana, promoção não cumulativa com outras.

68. Aspecto importante a ser ressaltado diz respeito ao valor. “Na maior parte dos casos, as promoções incluem um abatimento de 50% no valor do ingresso. Porém, também foram detectadas reduções maiores e menores que 50%, em casos pontuais. Conforme já observado, os regulamentos analisados indicam que tais descontos não são cumulativos com o da meia-entrada. Isso significa que **o abatimento do valor não ocorre para os detentores do direito de meia-entrada, ou seja, eles continuam pagando o mesmo preço que pagariam originalmente.**” (grifo nosso)

69. Em relação aos acordos comerciais com determinados grupos, concedendo meia-entrada promocional aos clientes desses grupos, a AIR pontua algo que vale a pena ser destacado: “...a estratégia de associação a empresas parceiras por parte das redes de cinema acaba tendo um fato competitivo, uma vez que as redes, que competem entre si, se unem a empresas que competem entre si em outros mercados. Por exemplo, clientes do Banco Bradesco, não tem direito a promoção nas mesmas redes dos clientes do seu competidor Itaú ou Santander. O mesmo acontece com clientes das empresas de telecomunicações Claro e Vivo.”

70. Acrescenta detalhe importante: “Ainda, há o efeito de desincentivo a espectadores que não possuem esses produtos. Pesquisa recente do instituto Locomotiva, por exemplo, apontou que cerca de 45 milhões de brasileiros com mais de 16 anos não possuem conta bancária, por exemplo.”

2.10 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS DA POLÍTICA DE MEIA ENTRADA

71. A AIR inicia novo tópico buscando compreender a discriminação de preços dentro de marco teórico da microeconomia, em que se estabelece três principais tipos de discriminação de preços.

“A de primeiro grau, ou perfeita é aquela na qual o vendedor consegue vender o produto pelo maior preço que cada comprador está disposto a dispende, ou seja, pelo seu preço de reserva.”

“A discriminação de segundo grau é aquela na qual o preço varia em razão da quantidade comprada.”

72. E “Por fim, a discriminação de terceiro grau é aquela na qual o preço de venda varia em função de grupos distintos de consumidores. E adiciona: A meia-entrada, ao conceder benefício para parcelas específicas da população, pode ser entendida como uma forma específica de discriminação de terceiro grau.”

73. Mas esclarece: “A meia-entrada legal é uma forma muito particular, e não prevista na literatura tradicional, de discriminação de preços de terceiro grau porque ela apresenta uma diferença crucial em comparação ao modelo teórico: a discriminação de preços é, aqui, imposta pelo Estado, ou seja, não parte do exibidor. Ela, portanto, não tem como premissa a busca pelo aumento do lucro individual da firma, mas sim a geração de externalidades socialmente positivas. Como visto, a finalidade desta política é alcançar objetivos socialmente desejáveis, relacionados à expansão do consumo do bem cultural por pessoas que, de outra forma, não poderiam consumi-lo.”

74. E vê a meia-entrada como uma regulação de preços: “Além de uma forma particular de discriminação de preços de terceiro grau, a meia-entrada pode ser interpretada como uma regulação de preços parcial. Há a previsão de desconto compulsório para uma parcela da população, mas o valor do ingresso inteiro permanece sendo uma decisão privada. **Do ponto de vista do exibidor, a reação esperada é a tentativa de elevar o preço do ingresso de modo a transferir para os pagantes de ingresso inteiro o custo gerado pela política.** O grau de sucesso do exibidor dependerá, naturalmente, da sensibilidade do público a variações do preço, e o resultado final é alguma distribuição deste custo entre os pagantes de ingresso inteiro e o exibidor.” (grifo nosso).

75. Chega, então, à conclusão que nos parece a mais lógica, dado o quadro apresentado: “A meia-entrada, é, portanto, uma política pública custeada por subsídios cruzados, pelos pagantes de ingresso inteiro e pelos exibidores. A distribuição destes custos depende de como os consumidores reagem a variações no preço do ingresso inteiro.”

76. Enfim: “**Na situação atual, na qual 80% dos ingressos são comercializados com desconto, o efeito prático da livre ação do exibidor sobre os preços é a neutralização de boa parte dos efeitos da política de meia-entrada.** O preço-alvo do exibidor passa a um valor próximo à meia-entrada, e o ingresso inteiro se torna apenas uma referência, aplicável àquela parcela da população que não acessa nenhuma das hipóteses de desconto legal ou promocional.” (grifo no original)

77. E complementa: “Por conta da forma como esta regulação foi desenhada, com garantia de desconto para parte da população, mas com a manutenção da liberdade de preços, é necessário que o público-alvo da política represente uma proporção menor da demanda da firma. Apenas assim teríamos a possibilidade de concessão de desconto real para o público-alvo.”

78. E chega a recomendação inicial no sentido de compatibilizar o objetivo da política pública de meia-entrada com a dinâmica do mercado de exibição:

79. “**Por fim, vale destacar que a exploração eficiente pelo segmento de exibição, no contexto de baixíssimo custo de ingresso de mais pessoas na sessão, pode atuar na mesma direção do objetivo da política pública, de ampliação do acesso ao bem cultural.** Para o exibidor faz sentido cobrar preços mais baixos até o limite da capacidade da sessão, desde que ele consiga manter a cobrança de preços mais altos para a parcela da população que está disposta a pagar mais. Do ponto de vista social a diferenciação de preços é crucial para que se consiga facilitar o acesso a uma parte da população que não consome o bem por restrições econômicas.” (grifo no original)

80. E conclui: Assim, ainda que visando objetivos diversos, no caso da meia-entrada, é possível criar algum espaço de convergência entre a ação da política pública e a finalidade do negócio privado.

2.11 AVALIAÇÃO DOS GRUPOS BENEFICIADOS PELA LEI DE MEIA-ENTRADA FEDERAL:

81. Recordando, são quatro as hipóteses de benefício previstas na Lei Federal sobre Meia-Entrada: 1) jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e cuja renda familiar mensal seja de até 2 (dois) salários mínimos; 2) pessoas com deficiência; 3) pessoas com mais de 60 anos; 4) estudantes.

82. A AIR enfatiza que, destas, a mais eficiente “em atingir a população de baixa renda, que é aquela que, teoricamente, seria o principal alvo das políticas de meia-entrada” é o benefício concedido ao grupo 1, ou seja, os jovens de 15 a 29 anos de idade de baixa renda inscritos no CadÚnico.

2.12 SUMÁRIO DAS CONCLUSÕES: O PROBLEMA REGULATÓRIO A SER ENFRENTADO

83. “Em conclusão, o que identificamos como problema regulatório a ser trabalhado a partir da análise acima é que, no âmbito das salas de cinema do país, a aplicação a política de “meia-entrada” federal, em seus termos atuais, resulta em distorções que mitigam sua eficácia plena no que tange a proporcionar, de forma progressiva, uma maior igualdade no acesso a recursos culturais como forma de inclusão social e desenvolvimento econômico.” (grifo nosso)

2.13 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

84. Sintetiza a AIR, segundo as “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR”, o que se pretende com a AIR: “examinar o impacto da política de meia-entrada sobre os atores por ela diretamente afetados e a apresentar sugestões voltadas a: estender o acesso a obras cinematográficas às populações hoje excluídas (devido ao baixo poder aquisitivo); apresentar propostas voltadas à correção das principais distorções observadas na política atual de meia-entrada; aumentar a demanda geral do segmento em questão, por meio de novos métodos de especificação de ingressos e novas abordagens para exibição simultânea a grandes grupos; e, incrementar o desempenho global do mercado exibidor.”

2.14 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS:

85. A AIR cita vários exemplos de políticas públicas de outros países voltadas à promoção do consumo de bens culturais. No entanto, sublinha: “Não foi encontrado, no entanto, nenhum exemplo de política com as mesmas características da meia-entrada (baseada no estabelecimento de desconto compulsório para estratos da população e liberdade de preços).” (grifo nosso)

86. Assim, nos exemplos citados, vemos desde a concessão, pelo governo holandês, de cartão com valor de 5 euros para o estudante de escola secundária gastar em atividades culturais, até, no Departamento de Valência, na Espanha, de mecanismo que permite a dedução no imposto dos valores gastos em atividades culturais.

87. Nesse sentido a concessão de valores reduzidos para determinados grupos sociais como estudantes ou deficientes, nos países citados pela AIR, mostram uma prática voluntária das salas de cinema, e não, novamente, derivada de obrigação oriunda de norma estatal.

2.15 DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

88. A Análise apresenta três alternativas de ação: 1) Nada a Fazer; 2) Extinção das Regras sobre Meia-Entrada; 3) Revisão das Regras sobre Meia-Entrada.

89. Antes de realizar análise custo-benefício de cada uma das alternativas acima, a AIR estabelece algumas linhas gerais que a possível adoção de alternativa de revisão das regras deve seguir:

90. - Redução do Volume Total de Beneficiários da Meia-Entrada: “...para ser efetiva, a política de meia-entrada deveria ser mais focalizada. Ou seja, deveria beneficiar um menor número de pessoas para que resulte em menor percentual de meia-entrada vendidos.”

91. - Seleção dos Beneficiários por Critério de Renda: “Considerando a necessidade de redução do universo de beneficiários, entende-se que a renda deveria ser o principal critério de seleção.”

92. - Vedação ao Estabelecimento de Estratégias de Preço não Cumulativas ao Desconto Compulsório: “Para manter baixa a proporção de meia-entrada sobre a bilheteria total é necessário vedar qualquer estratégia de preços que rivalize diretamente com a meia-entrada legal. Estratégias de preços privadas devem ser sempre cumulativas ao desconto previsto em lei.”

93. A título de “ilustração”, a ANCINE mostra “dois cenários para a redução do número de beneficiários da meia-entrada, com priorização do critério de renda”.

94. No cenário 1 “seria considerada como elegível à meia-entrada toda a população que conste no Cadastro Único”. Nesse caso haveria uma redução de cerca de 96,6 milhões (estimativa de alcance da Lei Federal sobre meia-entrada) para cerca de 75,1 milhões (dados do Cadastro Único para Março de 2020).

95. No cenário 2 seriam excluídos os estudantes de nível superior e pós graduação. “Neste cenário seriam excluídos aproximadamente 7,2 milhões de pessoas pela lei federal, além dos beneficiários da meia-entrada promocional”.

96. Análise Custo-Benefício das Alternativas

1) Não Regular

Citamos o quadro síntese constante da AIR:

Quadro 8 - Benefícios e custos associados à opção (I), ‘nada a fazer’	
Benefícios	Custos
- Não apresenta custos de tramitação e implementação;	- Não promove o consumo de cinema por uma parte da população que deveria ser o objeto da política;
- Não implica em custos de aprendizado por parte dos agentes afetados;	- Limita as estratégicas de especificação dos exibidores;
- Alguns agentes fora do público-alvo, são beneficiados pela atual política.	

Fonte: AIR Ancine

2) Extinção das Regras sobre Meia-Entrada

Quadro 9 - Benefícios e custos associados à opção (II), ‘extinção das regras sobre meia-entrada’	
Benefícios	Custos
- Aumenta a liberdade de ação do exibidor quanto às estratégias de especificação;	- A população que necessita da política para acessar cinemas fica desassistida;
- Em comparação com a opção (I) traz baixo efeito sobre a população que utiliza a meia-entrada.	- Trata-se de uma opção de implantação complexa, pois depende de mudança em legislações municipais, estaduais e federal.
- Reduz o custo de acesso por parte da população que paga ingresso inteiro.	
- Sob determinadas condições, a ação privada pode, a princípio, atingir em algum grau o objetivo da política pública.	

Fonte: AIR Ancine

97. Citamos o seguinte comentário da AIR a respeito dessa iniciativa: “...como o custo marginal do acesso ao cinema é próximo a zero, para o exibidor faz sentido cobrar preços mais baixos até o limite da capacidade da sessão, desde que ele consiga manter a cobrança de preços mais altos para a parcela da população que está disposta a pagar mais. Isto permite que se estabeleça um espaço de convergência entre a finalidade no negócio privado e o objetivo da política pública, de diferenciação de preços como meio para que se consiga facilitar o acesso a uma parte da população que não consome o bem por restrições econômicas.”

98. “Assim, desde que: i- a atividade de exibição realize estratégias de diferenciação de preços, e, ii- essas estratégias considerem elementos de seleção convergentes ao da política de meia-entrada, em princípio se atingiria, em algum grau, o objetivo pretendido pela política a partir da ação puramente privada.”

99. Em suma: "Os dois resultados possíveis do encerramento da política pública seriam: i- o tratamento isonômico a todos quanto ao acesso ao cinema, ou ii- o tratamento diferenciado ao acesso, segundo critérios exclusivamente privados, que podem, ou não, coincidir com objetivos de política pública."

100. Elemento importante a ser considerado nesta alternativa é a "dificuldade de modificar ou revogar a legislação sobre o tema. Como municípios, estados e a União possuem competência para dispor sobre a matéria, qualquer modificação dependeria de complexa coordenação envolvendo grande número de autoridades competentes."

3) Revisão das Regras sobre Meia Entrada

Quadro 10 - Benefícios e custos associados à opção (III), 'revisão das regras sobre meia-entrada'	
Benefícios	Custos
- Pode, potencialmente, promover o consumo de cinema por uma parte da população que deveria ser o objeto da política;	- Em comparação com a opção (II) reduz a liberdade de ação do exibidor quanto às estratégias de precificação
- Sob determinadas condições, a política pública pode, a princípio, atingir em algum grau o objetivo da ação privada.	- Em comparação com a opção (I) exclui da política uma parcela da população que hoje usufrui do benefício.
	- Trata-se de uma opção de implantação complexa, pois depende de mudança em legislações municipais, estaduais e federal;

Fonte: AIR Ancine

101. Citamos aqui os seguintes comentários da AIR a respeito dessa iniciativa:

"...desde que a política de meia-entrada consiga selecionar de forma eficiente as parcelas da população que passem a consumir cinema em razão benefício concedido, em princípio se atingiria, em algum grau, o objetivo pretendido pelo ator privado a partir da ação da política de meia-entrada."

102. No entanto, em relação à parte de custos da análise, frise-se que: "...a política de meia-entrada limita as possibilidades dos exibidores de disporem sobre seus próprios preços. O argumento é idêntico àquele apresentado no item 8.1. Restrições na estratégica de preços do agente privado tendem a limitar suas possibilidades de auferir maiores lucros. Para o exibidor, provavelmente a política de meia-entrada traz um resultado econômico pior em comparação a uma estratégia de preços puramente privada."

103. Cabe acrescentar que, tal como a opção 2, supra-citada, "esta opção embute grande dificuldade operacional, pois depende de modificação da legislação sobre o tema."

3 ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) [1]

3.1 A MEIA-ENTRADA: REALIDADE E PRÁTICA

104. Como visto acima, segundo a definição da ANCINE, "a meia-entrada pode ser definida como uma política pública voltada a promover, por meio de desconto no preço do ingresso, o acesso (consumo) a bens culturais para parcelas da população de menor renda que, via de regra, vivenciam maiores barreiras para consumir ou para ampliar o consumo de bens culturais."

105. O consumo de cultura, destaca a AIR, "impacta o desenvolvimento econômico, tanto diretamente, através do financiamento do conjunto de atividades que integram a cadeia de valor de produção e distribuição de bens culturais, quanto indiretamente, ao contribuir para o desenvolvimento humano e socioeconômico dos indivíduos que consomem bens culturais".

106. Seguindo esse entendimento, vale a pena citar a seguinte decisão do Supremo no bojo da ADI 1950 SP.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 10, 30, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 10, 30 e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao esporte [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente."

107. No que pese a reiterada afirmação da constitucionalidade de tais dispositivos, como elenca a AIR da ANCINE, cabe verificar como se dá isso na realidade econômica prática.

108. E assim a AIR relata tal ponto, baseando-se nas evidências recolhidas da prática de cobrança da meia-entrada e da inteira:

"O real contingente de pessoas que possui algum benefício para acesso ao cinema é, portanto, superior à metade da população brasileira, o que pode explicar o percentual de 80% de ingressos comercializados com algum tipo de meia-entrada, em 2019." (grifo nosso)

"A diferença percentual entre a categoria de ingresso "inteira" e as categorias de "meia-entrada" tem apresentado uma forte tendência de queda a favor das "meias-entradas", o que pode indicar um movimento de substituição. Nota-se que os usuários de cinema no Brasil têm comprado mais ingressos das categorias de meia-entrada - seja promocional, seja legal - e, por consequência, adquirido menos ingressos da categoria "inteira" (grifo nosso)

"Todos os mapas apresentados nessa seção apontam para o cenário no qual a política de "meia-entrada" legal, aparentemente, tende a favorecer mais os jovens e jovens adultos mais escolarizados e com maior renda familiar, pelo menos nas duas capitais com maior público em salas de cinema do país."

109. O tema meia-entrada já foi objeto de análises anteriores desta Secretaria. No Parecer nº 09/2013/DF COGIR/SEAE/MF referente ao PL 4.529/2004, que instituía o Estatuto da Juventude, por exemplo, argumentou-se que a medida se assemelha à adoção de um controle de preços, o que limitaria o grau de concorrência entre as empresas, na medida em que diminui a liberdade para a elaboração de estratégias de preço e venda.

110. Como observado por Martinelli (2013) [2], quanto maior a expectativa do produtor cultural de que 100% do seu público esperado se utilizará da meia-entrada, mais o preço fixado de venda será o dobro daquele preço que seria fixado se não existisse a meia-entrada. Tais conclusões são plenamente reafirmadas pelos dados trazidos pela Ancine com base no Sistema de Controle de Bilheteria (SCB) implementando por aquela Agência.

111. De fato, do ponto de vista econômico-contábil, a meia-entrada apenas distorce os preços, criando uma série de falhas de mercado que faz aumentar os custos para o consumidor. É verdade que, relativamente, os consumidores beneficiados podem estar obtendo alguma vantagem, porém, esta vantagem estaria sendo obtida sobre os consumidores que pagam o valor total. Se compararmos o valor que os beneficiados pela meia-entrada estão pagando pelo ingresso com o preço do ingresso sem os custos da meia-entrada, pode-se esperar um desconto inferior a 50%, como demonstra Martinelli (2013) [3], ou, na pior das hipóteses, um preço superior ao preço do ingresso em um contexto sem a meia-entrada. A carga sobre os grupos não beneficiados, bem como a baixa eficácia da meia-entrada para os grupos beneficiados são exemplos de mais um prejuízo ao bem-estar social. Nas palavras de Martinelli (2013):

112. “Como consequência, os grupos que dela fazem uso (da meia entrada) são iludidos, pois praticamente não usufruem de benefício algum, ao passo que os promotores enfrentam dificuldades na especificação do ingresso e o público restante que paga “Inteira” é fortemente lesado. Em resposta a isso, foram surgindo inúmeros subterfúgios para se burlar a Meia Entrada, de forma a estender o desconto formal a outros grupos da sociedade, evidenciando sua ineficácia.”

113. Assim cria-se a figura, já abordada acima, da meia-entrada promocional, que “não é cumulativa com a meia-entrada legal e está condicionada a algum status de cliente ou de assinante de serviço privado (bancos, telefonia, entre outros).” Estabelece-se então tal situação de fato em que mais de 80% dos ingressos comercializados possuem alguma forma de desconto. Na prática, a intervenção estatal nos preços de ingressos da sala de cinema, como a AIR mostra claramente no caso das cidades do Rio e de São Paulo, atua de forma regressiva, prejudicando os grupos de menor renda e fora da escola, ou seja, privilegiando os de maior escolaridade e renda. A diretriz constitucional do direito de acesso à cultura torna-se letra morta face a uma política que necessita de revisão urgente, o que nos permite tecer loas à iniciativa da ANCINE de realização da presente consulta pública sobre o tema.

114. A esse respeito a ANCINE apresenta três alternativas de ação, indicando a possibilidade de adoção tanto da alternativa 2 quanto da alternativa 3, supra citadas, ou seja, ou a extinção da meia-entrada ou a revisão de suas regras, tornando-a mais focalizadas de maneira a atingir a população de menor renda. Chega a sugerir, no sentido desta última alternativa a “Vedações ao Estabelecimento de Estratégias de Preço Não Cumulativas ao Desconto Compulsório”.

115. Ora, parece-nos claro que imposição da focalização desejada demandará ainda maior intervenção do Estado, no sentido do estabelecimento de controle e regras mais rígidos quanto à atividade de exibição cinematográfica, impedindo o exibidor de estabelecer uma política de preços dinâmica e adequada à ocupação de assentos nas salas que, de outra maneira, permaneceriam vazios. Impedimentos maiores à liberdade do exibidor significariam também ter de repensar práticas como meia-entrada generalizada em determinados dias ou horários de menor ocupação assim como deparar-se com um menor leque de fontes de renda como as provenientes dos acordos com operadoras de telefonia ou bancos, como supra apontado, tornando ainda menos lucrativo e atrativo o negócio de exibição.

116. A esse respeito cabe recordar Consulta Pública recente da ANCINE a respeito da “Análise de Impacto Regulatório sobre o Segmento de Exibição Cinematográfica”, na qual se mostra claramente como a conclusão do processo de digitalização das salas de cinema no Brasil tornou viável a implementação de modelo de programação mais dinâmico e sensível à demanda, capaz de alternar filmes em exibição numa mesma sala durante o dia, e mesmo de exibir, além de obras audiovisuais, outros eventos como concertos, óperas ou eventos esportivos, mas ao mesmo tempo mostrando como ainda há um baixo número de salas de cinema por habitante no Brasil comparado a países inclusive com perfil de renda similar ao brasileiro. O estímulo mais positivo, na visão desta Secretaria, para a expansão do mercado exibidor brasileiro seria a diminuição do ônus regulatório provocado por políticas como a meia-entrada, que além de ineficientes do ponto de vista econômico, ao imporem restrições à livre iniciativa, estão longe de atingir a sua finalidade original. Não à toa, como ressalta a Análise da ANCINE, o modelo da Meia-Entrada brasileiro não é encontrado em nenhum outro país do mundo.

117. Cabe adicionar elemento que esta Secretaria tem reiterado em suas manifestações nas recentes Consultas Públicas da ANCINE. A evolução tecnológica provocada pela expansão das TICs e consequente aumento exponencial da disponibilização à população do acesso à internet, seja via móvel ou fixa, ampliou dramaticamente o acesso e a demanda da população a obras audiovisuais, facilitada por smartphones, serviços de streaming, TVs conectadas e toda espécie de serviços audiovisuais que surgiram na última década, desde, por exemplo, o YouTube, gratuito, até o Netflix, baseado em assinatura mensal.

118. Em determinada altura do julgado da ADI 1950 SP, supra mencionada, é citado, textualmente o seguinte comentário a respeito da Meia-Entrada: “**Se há uma intervenção econômica de direito consuetudinário no Brasil, é essa**”. Ora, a antiguidade do instituto da meia-entrada no Brasil por certo tem origens, mais do que em algo cultural e tradicional, na escassez dos meios de exibição audiovisual existentes. Até muito recentemente, no Brasil, somente havia à disposição do público a chamada TV aberta e as salas de cinema. No entanto vivemos hoje uma realidade em que a presença de conteúdo audiovisual se tornou, por assim dizer, ubíqua no dia a dia das pessoas. A qualquer instante uma pessoa saca seu aparelho móvel e assiste conteúdo. Essa é uma realidade que já atinge mais de metade da população brasileira e tem crescido ano a ano.

119. Não cabe a esta Secretaria realizar uma nova interpretação do texto constitucional. No entanto, cabe apontar que os efeitos desejados com a política da meia-entrada, como sobejamente demonstrado na AIR da Ancine, não têm se verificado na prática. A intervenção estatal via obrigatoriedade da meia-entrada se assemelha à adoção de um controle de preços, e diminui a liberdade do exibidor para elaborar estratégias de venda dos ingressos, impedindo uma exploração eficiente das salas de exibição. Isso se torna ainda mais importante num contexto em que o exibidor, devido à digitalização das salas, tem hoje maior liberdade do que nunca em realizar a programação. Como apontou a AIR da Exibição Cinematográfica, a diversidade de títulos em exibição nas salas de cinema aumentou devido às novas possibilidades tecnológicas propiciadas pela digitalização. Cabe, nesse contexto, igualmente, ampliar a liberdade do exibidor para estabelecer sua própria política de preços face a essa nova realidade.

120. Como expõe Delgado [4], é de interesse, no caso, do exibidor “a diferenciação de preços de acordo com a elasticidade dos clientes, porém, o estabelecimentos da ordem de grandeza entre os preços deve ser deixada livre para que a empresa atenda a conformação da sua demanda. A bem dizer, os cinemas, casas de shows e espetáculos já diferenciam seus preços sem precisar de uma lei que os imponha. É prática usual a entrada de quarta-feira ser mais barata do que a dos finais de semana, os consumidores que podem assistir em uma quarta são mais elásticos que os consumidores dominicais. Assim como o local do estabelecimento importa muito para a determinação dos preços.”

121. E reprimendo as considerações da ANCINE quanto à Alternativa 2: “...como o custo marginal do acesso ao cinema é próximo a zero, para o exibidor faz sentido cobrar preços mais baixos até o limite da capacidade da sessão, desde que ele consiga manter a cobrança de preços mais altos para a parcela da população que está disposta a pagar mais. Isto permite que se estabeleça um espaço de convergência entre a finalidade no negócio privado e o objetivo da política pública, de diferenciação de preços como meio para que se consiga facilitar o acesso a uma parte da população que não consome o bem por restrições econômicas.”

“Assim, desde que: i- a atividade de exibição realize estratégias de diferenciação de preços, e, ii- essas estratégias considerem elementos de seleção convergentes ao da política de meia-entrada, em princípio se atingiria, em algum grau, o objetivo pretendido pela política a partir da ação puramente privada.”

122. Com essas considerações em mente, é aconselhável, então, dar a oportunidade ao mercado exibidor atuar sem as amarras tradicionais. Assim, recomenda-se a revogação de todo arcabouço legislativo referente à meia-entrada, propugnado pela Alternativa 2 elencada pela ANCINE, ou seja, Extinção das Regras sobre Meia-Entrada.

123. Nessas circunstâncias, passamos à análise dos pontos específicos lançados pela AIR ora em questão.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

124. 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.

125. 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.

126. No presente caso, esta Seae entende que:

- O problema foi identificado com clareza e precisão

127. A Análise de Impacto Regulatório ora em estudo apresenta dados claros sobre o funcionamento do mecanismo da meia-entrada, suas distorções e impacto negativo na liberdade de estabelecimento da política de preços por parte das salas de cinema.

3.3 JUSTIFICATIVA PARA A REGULAÇÃO PROPOSTA

128. 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.

129. No presente caso, esta Seae entende que:·

- As informações levadas ao público pelo regulador justificam a intervenção do regulador.
- Os dados disponibilizados em consulta pública permitem identificação direta entre a proposta apresentada e o problema identificado.

130. As recomendações de ação da AIR estabelecem um leque claro de alternativas de ação face à questão da meia-entrada. Como exposto acima, esta Secretaria se posiciona favoravelmente à alternativa 2, ou seja, extinção das regras sobre meia-entrada.

3.4 BASE LEGAL

131. 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

132. A AIR expos de maneira ampla todo o ordenamento legal que regula o mecanismo, apontando com precisão a questão da concorrência competente na regulação da matéria e as dificuldades que uma possível mudança no tema envolverão.

3.5 EFEITOS DA REGULAÇÃO SOBRE A SOCIEDADE

133. 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.

134. Considerados esses aspectos, a Seae entende que:

- A Agência deixou claro os atores onerados com a proposta;

135. A revogação da meia-entrada terá impacto direto na política de preços dos exibidores e em certos grupos que são favorecidos pela situação atual, inclusive estudantes de nível superior, como bem identificado pela AIR.

3.6 CUSTOS E BENEFÍCIOS

136. A estimativa 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.

137. No presente caso, a Seae entende que:

- Foram apresentados os custos associados à adoção da regulação desejada; e
- Foram sopesados os benefícios associados à adoção da regulação.

138. Novamente, a alternativa 2 nos parece a que mais adequada como alternativa de mudança regulatória, apesar de todos os custos envolvendo a alteração de um mecanismo tradicional, consolidado inclusive via jurisprudência do Supremo. O aspecto foi bem abordado na AIR.

3.7 OPÇÕES À REGULAÇÃO

139. 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.

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

- Houve apresentação efetiva de alternativas eventualmente estudadas;

141. As alternativas apresentadas foram suficientemente claras a fim de encaminhar uma possível solução do problema levantado.

4 ANÁLISE DO IMPACTO CONCORRENCEIAL

142. Analisaremos essa questão com base em metodologia desenvolvida pela OCDE [5]. 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

143. A alternativa 2 de ação, de extinção das regras de meia-entrada, aliado à conclusão da digitalização das salas de cinema no Brasil, tem um potencial de incentivar a abertura de novas salas de cinema ao estabelecer a liberdade na fixação de preços, aumentando a concorrência no setor e as opções dos clientes. Trata-se de uma mudança necessária em uma conjuntura de evolução tecnológica que potencializa os efeitos positivos de uma possível extinção da meia-entrada.

5 ANÁLISE SUPLEMENTAR

144. 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.

145. Nesse contexto cremos 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.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

146. O controle de preços representado pela meia-entrada é um mecanismo que, além de não atingir seu objetivo, interfere diretamente na liberdade de iniciativa dos exibidores cinematográficos, representando um claro ônus à atividade do exibidor num momento em que a mudança tecnológica do setor abre uma oportunidade única de expansão das alternativas de programação das salas de cinema.

147. Ao parabenizar a ANCINE pela realização desta AIR, esta Secretaria defende, em suma, a extinção das regras sobre meia-entrada.

É a análise

À consideração superior,

SAMUEL BARICELLO CONCEIÇÃO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

ADRIANO AUGUSTO DO COUTO COSTA

Coordenador-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde - Substituto

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência - substituto

De acordo.

GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] 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)*.

[2] MARTINELLI, C. E (2013). O impacto da “meia entrada” na precificação de ingressos e no planejamento estratégico de companhias de entretenimento. Relatório de Pesquisa Ampliado de Conclusão de Curso. Baseia-se no trabalho apresentado ao Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA-USP. Disponível : https://www.academia.edu/30023858/O_IMPACTO_DA_MEIA_ENTRADA_NA_PRECIFICAÇÃO_DE_INGRESSOS_E_NO_PLANEJAMENTO_ESTRATÉGICO Acesso em 30/06/2020.

[3] MARTINELLI, C. E (2013). *Op. Cit.*

[4] SENNA DELGADO, V. M.; Efeitos econômicos da Lei de meia-entrada: consequências da meia-entrada para estudantes e não-estudantes, uma análise de discriminação de preços do monopólio; Texto para Discussão n.º 02/2010. Fundação João Pinheiro. Governo de Minas Gerais, 2010

[5] 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 **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 12/07/2020, às 19:13, 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 **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência Substituto**, em 12/07/2020, às 22:56, 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 **Adriano Augusto do Couto Costa, Coordenador(a)-Geral de Inovação, Indústria de Rede e Saúde Substituto(a)**, em 12/07/2020, às 23:18, 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 **Samuel Barrichello Conceição, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 13/07/2020, às 09:50, 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 **9036684** e o código CRC **0DA4F406**.

Re: RES: Consulta pública

Marcelo J L Lima | Tonks <marcelo.lima@tonks.com.br>

Seg, 20/07/2020 15:04

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Olá,

Entendido.

Então fica aqui a minha contribuição para a consulta pública da Análise de Impacto Regulatório - AIR sobre a obrigatoriedade legal de meia-entrada no mercado exibidor brasileiro

=====

O obrigação da prática da meia entrada é uma afronta ao poder econômico de qualquer economia criativa. É mais que uma intervenção estatal, é inconstitucional.

Qualquer negócio possui seu plano de negócio envolvendo receitas e gastos. O investidor/empreendedor, a partir destes gastos, cria um valor de seu produto onde seja possível arcar com estes gastos diretos, pagar os impostos da venda e ainda ter uma margem de lucro. Margem esta que pode ser usada para consumo próprio ou para investimentos na própria empresa.

A política da meia-entrada simplesmente exige do negócio a cobrança da metade do seu valor de tabela do seu produto e não oferece qualquer subsídio à outra metade. Nem mesmo governos autoritários exigem algo como isso.

O dono do negócio, por isso, é obrigado a dobrar o valor do seu ingresso, criando o famoso termo "**A MEIA DO DOBRO**". E a prática da "meia do dobro" faz com que a população ativa do país (maiores de 25 e menores de 50) a não frequentarem cinema. Essa população não é nem estudante e nem idosa. Enfim, há uma gigante desigualdade do acesso à cultura, ao cinema. A população com menor poder aquisitivo não tem condições de frequentar qualquer apresentação cultural do país.

Minha sugestão é a extinção - por lei federal - da cobrança da meia-entrada em quaisquer circunstâncias. Por ser inconstitucional, por ferir o poder econômico das empresas culturais - assim como o cinema, por não haver reembolso, por parte do governo local que fez a lei, da metade cedida gratuitamente ao cidadão que tem direito a este benefício, por excluir uma grande parcela da população porque não tem condições de pagar um valor inteiro, por, em nenhum país do mundo, possuir uma política como esta - mesmo após 30 anos da implantação desta política no Brasil.

Cinema não é uma concessão estatal, é um negócio privado com fins lucrativos.

Em análises já realizadas pela minha equipe, o fim da meia-entrada pode diminuir em até 40% o valor do preço "inteiro" do ingresso.

Benefício a uma parcela da população que necessita de acesso a cultura deve partir diretamente do Estado e não da iniciativa privada via exigência por lei inconstitucional. A iniciativa privada pode ajudar a população se ela quiser, mas não ser obrigada pelo Estado.

=====

att,

 [Marcelo J. L. Lima | Tonks](mailto:Marcelo.J.L.Lima@tonks.com.br)

Em 20/07/2020 12:26, ANCINE - Ouvidoria Responde escreveu:

Prezado Sr. Marcelo,
Boa tarde!

O Sistema de Consulta Pública por meio do Sistema ANCINE Digital – SAD apresenta falhas as quais estamos trabalhando numa solução, por meio da Gerência de Tecnologia da Informação. Contudo, não há previsão para solução do problema.

Dito isto, informamos que sua contribuição pode ser enviada para o e-mail: ouvidoria.responde@ancine.gov.br

Devido à atual situação de pandemia, não há, no momento, atendimento presencial na unidade de protocolo para recebimento de contribuições à consulta pública. Se, ainda assim, desejar enviar ao setor de protocolo, o documento físico pode ser digitalizado e enviado para o e-mail lista.protocolo@ancine.gov.br.

Pedimos desculpas pelo inconveniente e permanecemos à disposição no telefone (21) 3037-6086, ou por meio dos portais Fala.BR e de Acesso à Informação.

Atenciosamente,



OUV - Ouvidoria-Geral
+ 55 21 3037-6086
Av. Graça Aranha, 35 - Sala 1.101
Centro – Rio de Janeiro - RJ
CEP: 20030-002

De: Marcelo J L Lima | Tonks

Enviada em: segunda-feira, 20 de julho de 2020 11:52

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde ouvidoria.responde@ancine.gov.br

Assunto: Consulta pública

Olá,

Estou tentando acessar o espaço de consultas públicas da ANCINE, mas não estou conseguindo.

Qual é o passo-a-passos?

att,

 [Marcelo J. L. Lima | Tonks](mailto:Marcelo.J.L.Lima@tonks.com.br)



ICONTRIBUIÇÃO

A Fundação Procon/SP, vem através da presente Manifestação Técnica, apresentar sua contribuição tendo como fundamento a aplicação do Código de Defesa do Consumidor e legislações correlatas, no que tange ao direito à meia-entrada.

Sugestão	Justificativa
<p>As proposições da ANCINE, colocadas em consulta pública, nos termos da Análise de Impacto Regulatório – AIR, partem do pressuposto que, com a eliminação ou a redução do público que hoje tem garantia da meia-entrada, e o fim das denominadas meias-entradas promocionais, haveria espaço para redução do preço médio do ingresso, o que conduziria o setor a um reequilíbrio em relação aos preços dos ingressos de meia e inteira, o que, em tese, beneficiaria os consumidores de baixa renda, estes, segundo a Agência, os verdadeiros alvos da política implantada.</p> <p>No nosso entender o argumento colocado pela agência, no qual a retirada de direitos, já conquistados, resultaria em</p>	<p>Quanto à proposta apresentada pela ANCINE, sobre a extinção das regras sobre meia-entrada, ou a revisão destas mesmas regras, como opção para o aumento da demanda para o segmento de exibição cinematográfica e acesso à população baixa renda.</p> <p>Entendemos que a opção pela supressão de direitos como forma de solução do problema regulatório apontado pela Agência, não se mostra a solução mais adequada, pois resultaria em prejuízos a números gigantescos de consumidores, dentre eles estudantes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas de baixa renda, ou seja, a toda a sociedade.</p>



redução de preços, não se sustenta, o que tem sido constatado, quando se admite a supressão de direito, é o **aumento dos lucros auferidos pelo setor econômico**, a exemplo, da cobrança de bagagem no setor aéreo, que resultou no aumento de lucros para as empresas **e elevação de custos para o consumidor final**.

Como apontado pela Agência, as 27 unidades federativas brasileiras e alguns municípios, geraram ao longo dos últimos anos alguma forma de legislação que asseguram aos estudantes, idosos, deficientes e a outros beneficiários a meia-entrada para a participação em eventos culturais, sendo uma política que se baseia em dois pressupostos fundamentais: o primeiro é fornecer subsídios ao consumo de cultura de um grupo de pessoas, com renda individual média mais baixa; o segundo é relacionado à interação existente entre capital humano e capital cultural.

Além das legislações de âmbito estadual ou municipal, que estendem esse direito a diversos outras categorias de pessoas,

Vale frisar que a proposta vai na contramão de todos os objetivos almejados nas políticas públicas para viabilizar o acesso à cultura, que fatalmente só contribuirá para o aumento da desigualdade social.

Do ponto de vista econômico, ainda que se admitisse ser plausível o argumento de que, se eliminarmos total ou parcialmente a meia-entrada, não haveria a necessidade de subsídio cruzado, reduzindo assim o preço do ingresso, pois não seria preciso cobrar um preço mais alto para compensar os que estão pagando menos. **Não há garantias de que isso efetivamente ocorrerá, pelo contrário, o que tem sido constatado, quando se admite a supressão de direito, é o aumento dos lucros auferidos pelo setor econômico.**

Como exemplo, vimos o argumento das empresas aéreas quanto à necessidade de cobrança da bagagem para que houvesse à redução do preço final da passagem. Posteriormente, as bagagens começaram a ser cobradas, mas o preço da passagem não caiu, muito pelo contrário, houve a



também temos no plano federal, as Leis nº 12.933/2013, nº 12.582/2013 e nº 10.741/2003, as quais determinam o direito à meia-entrada em todo o território nacional, para os estudantes, jovens de baixa renda, deficientes e idosos, ora objeto de análise do AIR da ANCINE.

Como visto, **o acesso à cultura constitui-se como elemento importante no processo de desenvolvimento humano e socioeconômico, atuando não só como instrumento de coesão, mas também diretamente no crescimento e desenvolvimento econômico, impulsionando dinâmicas de inovação e mudança estrutural, razão pela qual não podemos admitir a supressão do direito à meia-entrada, seja pela extinção ou alteração desse direito.**

O setor cultural foi aberto à exploração econômica, contudo, não deixou de exigir uma proteção estatal especial, na medida em que bens e valores de cultura devem ser maximizados.

majoração dos preços e medida resultou em prejuízo aos consumidores.

Ato contínuo, os transportadores aéreos afirmaram que havia outros custos que impediam a queda no preço. E é justamente isso que pode ocorrer caso haja a retirada do direito à meia-entrada, pois o setor pode simplesmente manter os preços já cobrados e aumentar o lucro sobre o valor do ingresso, resultando mais uma vez em prejuízo aos consumidores, em especial a mais vulnerável economicamente.

A Consulta Pública se reporta as legislações na esfera federal, que concede direito à meia-entrada para os jovens carentes de 15 até 29 anos, idosos (pessoas com idade igual ou superior a 60 anos), estudantes e pessoas com deficiência, que a nosso entender, representam um público vulnerável e que deve sim, ser alvo das políticas públicas, no sentido de preservar e fomentar o direito à cultura através da concessão do direito ao pagamento da meia-entrada.



O citado setor econômico é um grupo fragmentado e complexo, que envolvem vários atores sociais que dependem do valor auferido por essa atividade, para gerar sua própria renda. Não é somente o próprio empreendedor, dono de uma casa de shows ou de um complexo de salas de cinema, mas também artistas, técnicos, produtores culturais, dependentes da manutenção desta atividade. Não há dúvida que a arte e cultura dependem de sustentação econômica e institucional como qualquer outra atividade humana.

A atividade cultural, contudo, como todo setor econômico aberto à iniciativa privada, oferece riscos e condicionamentos, advindos da lei de mercado e do setor público, este último constitucionalmente responsável por equilibrar a atividade econômica e os direitos e garantias sociais e individuais. **Deste modo, é dever do Estado democratizar o acesso à cultura e realmente possibilitar o envolvimento da população em atividades que aprimorem o seu desenvolvimento humano e intelectual (CF, art. 215, § 3º, IV).**

O relatório de Análise de Impacto Regulatório faz referência ao fator renda **como alvo principal da proposta para a política de meia-entrada**. Ao se debruçar sobre o tema, o documento apontou que um dos grupos em que atual legislação contempla o benefício, qual seja, os jovens de baixa renda de 15 a 29 anos, inscritos no Cadastro Único, representem aproximadamente 16,8 milhões de jovens (7,9% da população total) se enquadram nessa categoria de benefício. Que na hipótese de supressão do direito serão extremamente impactados, inviabilizando a esses o acesso à cultura.

Quanto aos idosos, com idade igual ou superior a 60 anos, a ANCINE informa que dados de distribuição da renda domiciliar *per capita* indicam que a parcela da população com mais de 60 anos, atualmente, está em melhores condições econômicas do que o restante da população, o que, em tese, ensejaria, talvez, uma restrição quanto ao direito à meia-entrada.

Discordamos do argumento trazido pela Agência, pois é notório que com o aumento da idade e a redução da capacidade laboral impactam negativamente na renda da pessoa, sem



A escolaridade foi uma das variável individual mais importante para explicar o consumo de cinema, como apontado no AIR. Ou seja, a alta escolaridade, ainda que conjugada com baixos níveis de renda e maior idade, garantem alto nível de consumo desse bem cultural, o que demonstra que a proposta de supressão ou alteração das regras da meia-entrada não se mostra a medida mais adequada, como já mencionado.

Importante ressaltar que a Análise de Impacto Regulatório não abordou a questão de que, uma parcela dos estudantes de nível superior conta com bolsas de estudo e subsídios de programas governamentais, portanto, a supressão de meia-entrada para os estudantes de nível superior pode resultar em prejuízos culturais e sociais para essa parcela da população.

A Análise de Impacto Regulatório abordou o fato de que a meia-entrada seria uma política pública custeada por subsídios cruzados, pelos pagantes de ingresso inteiro e pelos exibidores, que na situação atual, contariam com 80% dos ingressos comercializados com desconto, de tal maneira que o preço

considerarmos a necessidade de cuidados com a saúde, que em regra, tende a aumentar os custos, principalmente os relacionados aos pagamentos de planos de saúde.

Salientamos ainda, que muitos dos chamados idosos ainda estão no mercado de trabalho, ou ainda, apesar de aposentados, continuam a trabalhar, justamente para complementar a renda.

Devendo, portanto, ser assegurado aos idosos o direito à meia-entrada como medida de acesso ao lazer e cultura. Lembrando que o estudo apresentado no AIR afirma que eles pouco frequentam o cinema, o que demonstra a ausência de impactos significativos nos subsídios cruzados.

Em relação aos estudantes, muitos estão fora do mercado de trabalho, até por determinação legal uma vez que não é permitido o trabalho de menores de 16 anos. Assim ficam na dependência dos pais. Estes pagariam, caso fossem ao cinema, entradas inteiras. Se as crianças estudantes dentro do grupo familiar tivessem que pagar o mesmo valor, isto poderia inviabilizar seu acesso ao lazer e cultura.



<p>dessa meia-entrada, estaria próximo ao que seria o valor de um ingresso inteiro, o que prejudicaria a população de baixa renda. Apesar do documento insistir por várias vezes na tese de que, pelo motivo indicado, o valor do ingresso delimita o acesso ao cinema, em nenhum momento o AIR se debruçou sobre o delimitador de 40% para venda de ingressos à meia-entrada, dispositivo esse previsto na Lei Federal nº 12.933/2013 (Art. 1º, § 10), que poderia mitigar a questão do subsídio cruzado no preço dos ingressos como apontado pela Agência. Frisa-se também que a questão da meia-entrada engloba outras atividades relacionadas na Lei nº 12.933/2013, quais sejam, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, públicos e privados, de maneira que qualquer alteração legislativa afetará também estes bens e serviços. Portanto, qualquer proposta de alteração ou revisão da legislação vigente sobre o tema deverá necessariamente ser debatido com todos estes atores das atividades de entretenimento, lazer e cultura, e não somente</p>	<p>Destacamos nas sugestões apresentadas que a Análise de Impacto Regulatório não abordou a questão de que, uma parcela dos estudantes de nível superior conta com bolsas de estudo e subsídios de programas governamentais, portanto, a supressão de meia-entrada para os estudantes de nível superior pode resultar em prejuízos culturais e sociais para essa parcela significativa da população, o que não também, pode ser admitido. Por sua vez, é cabível a concessão de meia-entrada aos estudantes na medida que é um ônus de toda a sociedade a participação no desenvolvimento e formação técnica e acadêmica dos discentes, contribuindo assim para a diminuição da desigualdade social. Continuando, a Análise de Impacto Regulatório afirma que o benefício à meia-entrada, concedido à população com deficiência atinge em alguma medida a dimensão econômica, já que esta parcela da população apresenta indicadores de renda inferiores à média da população brasileira, destacando que a</p>
--	--



ao setor de cinema. Além disso, na discussão devem ser incluídas as organizações da sociedade civil e representantes dos órgãos e entidades de defesa do consumidor.

Entendemos, portanto, que **toda e qualquer alteração na legislação que tenha reflexos nas relações de consumo**, como é o caso da legislação relativa à meia-entrada, **deve ser feita de forma a AMPLIAR os direitos já conquistados, não se admitindo qualquer retrocesso em matéria de direito do consumidor.**

Quanto à proposta de inclusão dos beneficiários do “Cadastro Único”, temos que, a “meia-entrada” acaba por ser uma iniciativa que visa fomentar o acesso à cultura, sendo patente que a sua concessão interfere na esfera do domínio econômico, mais especificamente, na atividade do empresariado cultural, que se utiliza dos bens de cultura para gerar renda e lucro.

deficiência, sobretudo severa, diminui a chance de ocupação no mercado de trabalho e reduz a expectativa de ganho.

Portanto, independente da questão da renda, a concessão da meia-entrada para esta categoria visa assegurar e a promover as benesses sociais do acesso ao lazer e à cultura pela pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Quanto às hipóteses de benefício da denominada “meia-entrada promocional”, as quais condicionam o acesso da pessoa a assinatura de algum serviço, trata-se de uma estratégia de preços, na qual as parcerias feitas para o fornecimento da meia-entrada promocional estariam ligadas a um plano de relacionamento entre uma empresa e um consumidor de produtos ou serviços.

Salienta-se que tais acordos são fruto entre a empresa de exibição e um fornecedor. A tentativa de delimitação ou até de exclusão deste tipo de ingresso poderia ser interpretada como uma intervenção do Estado na atividade econômica,



E mais, esta imposição legal não apresenta qualquer contraprestação ao fornecedor de cultura, lazer e entretenimento, pois da leitura das leis que concedem a meia-entrada, não existe a menção a fonte de custeio, pelo contrário, a outorga deste benefício não gera a obrigação do Estado resarcir o empresariado.

Desta forma, a meia-entrada é um condicionamento que o Estado impõe ao empresário, de modo que, para entrar neste ramo, deve o agente econômico aceitar esta imposição legal e arcar com o ônus que, no limite, beneficia a toda a coletividade.

Apesar da existência de um jogo de mercado no qual a redução do valor dos ingressos pela meia-entrada reflete-se na majoração do valor da entrada aos não beneficiários, de modo que, através de um subsídio cruzado, como apontado no AIR, observamos que os fornecedores não sofrem grandes abalos no valor arrecadado na bilheteria.

contrariando o princípio constitucional da livre concorrência prevista no artigo 170, inciso IV da Constituição Federal.

Em que pese à crítica ao subsídio cruzado em relação à meia-entrada, não devemos nos esquecer de que há outros serviços que também são regulados por políticas públicas, a exemplo, do serviço de transporte público em diversas cidades do país que fornecem bilhete escolar para os estudantes, ao custo da metade da tarifa usual.

Conforme discorremos em nossa sugestão, o mercado de cultura e entretenimento, como qualquer outro mercado, não pode se manter sem regramentos jurídicos impostos pelo Estado. Deste modo, as diretrizes que devem ser seguidas pelo empresariado não se firmam somente na pretensão do lucro. Elas se subordinam também ao que o legislador determina, são influenciadas pelas regras na qual o Estado determina os parâmetros, sempre em benefícios dos mais vulneráveis.

Desta forma, o legislador, em cada uma das esferas, ao impor o meio ingresso ao empresariado do setor, tem como objetivo



E mais, no caso específico dos cinemas, objeto da presente consulta pública, vimos que os fornecedores possuem mecanismos disponíveis para modular a arrecadação em relação ao custeio (rateamento, promoções, parcerias privadas), de maneira que a concessão da meia-entrada não os onera a ponto de levá-los à inviabilidade do negócio.

É certo que a iniciativa privada tem um papel social importante, e a ela cabe também os custos da solidariedade social, em contrapartida ao aparato estatal disposto para garantir a sua existência.

Portanto, além de ter uma função social, os empreendimentos culturais devem partilhar da atribuição que é do Estado e também de toda a sociedade, qual seja, de assegurar o direito ao lazer, entretenimento e cultura, àqueles que o legislador entendeu como grupo destinado a ser beneficiado com a política pública da concessão da meia-entrada.

efetivar um direito expresso pela Constituição Federal. **Assim, a meia-entrada, quando garantida aos estudantes, jovens, idosos e deficientes, constitui um meio de incentivo à cultura, ao lazer, ao desenvolvimento social e a cidadania.**

Por fim, entendemos que não há que se falar em extinção da meia-entrada ou revisão para exclusão do benefício à determinados grupos que já estejam contemplados na atual legislação, mais sem ampliar o benefício àqueles a que se pretende incluir para a garantia do acesso à cultura.



Desta forma, se a população de baixa renda que não se enquadra em alguma hipótese de meia-entrada é diretamente afetada pelo problema regulatório, como destacado pela Agência, **porque o desconto real proporcionado pela meia-entrada, é irreal por conta do subsídio cruzado**, limitando a possibilidade de consumo de cinema por parte dessas pessoas.

Entendemos que a proposta, **ao invés de tentar limitar os direitos já conquistados, deve ampliar os elegíveis, incluindo àqueles que constam no denominado “Cadastro Único”**, ou ainda, implementar tal política através de descontos compulsórios para as pessoas enquadradas nesta categoria, acompanhada da respectiva compensação tributária ou de outra natureza., o que o ente legislativo entender mais adequado e oportuno.

Citamos o exemplo do chamado “Vale Cultura”, instituído pela Lei 12.761/2012, que subsidiava o acesso de trabalhadores regidos pela CLT aos bens culturais, limitados àqueles com rendimento até de 5 salários mínimos. Salienta-se que o



incentivo fiscal dado para as empresas, que gerariam o sustento do programa, foi posteriormente retirado.

Continuando, diferentemente dos demais incentivos estatais à cultura, nos quais o Estado atua diretamente na esfera cultural (manutenção de museus, bibliotecas, acervos), ou estimula os particulares a promoverem ações culturais por meio de isenção ou redução de encargos fiscais (Lei Rouanet), a meia-entrada é um benefício a determinado grupo, no qual o Estado condiciona a livre iniciativa sem dar qualquer subsídio.

Claro que, ao atribuir ao Estado os custos da manutenção do meio-ingresso, não ficam os demais consumidores, beneficiários ou não, livres de arcar com os gastos, uma vez que os valores a serem repassados advêm das arrecadações do Estado, e indiretamente, do contribuinte.

Nesse sentido, o subsídio estatal poderia viabilizar, ainda que parcialmente, a meia-entrada à categoria de baixa renda, como forma de incentivo indireto do Estado, no qual o suposto valor



perdido nas bilheterias se reverteria em diminuição dos encargos fiscais.

Salientamos que toda política pública traz impactos à sociedade, justamente pelo fato de que a viabilização pretendida acaba por fazer uma transferência de renda para um determinado grupo, qualificado pelo legislador como “desprovida de acesso”, na hipótese, a população de baixa-renda.

Desta forma, haveria a manutenção dos atuais detentores do benefício da meia-entrada, garantidos pelas esferas federal, estadual e municipal, com a inclusão da população cadastrada no “CadÚnico”, cujo ingresso seria custeado por alguma espécie de subsídio, **caso seja essa a decisão proposta pela Agência Reguladora.**

Por derradeiro, não devemos esquecer que a economia nacional está seriamente afetada pelo cenário da Pandemia do COVID19, ocasionando a redução da atividade econômica, bem como consequente diminuição da renda.



Acrescenta-se o fato de que as salas de exibição não estão em funcionamento, tendo em vista a necessidade de isolamento social para o controle da doença, estando os fornecedores impossibilitados, temporariamente, de darem seguimento aos seus negócios, não sendo ainda público, quais medidas serão necessárias para a retomada da ação, acreditamos, portanto, que a discussão sobre a mitigação do benefício da meia-entrada deve ser postergada para um momento mais oportuno.

CONSULTA PÚBLICA - MEIA ENTRADA EM CINEMAS

Qui, 06/08/2020 13:01

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 01-E/2020/DIR-LR

DATA: 21/05/2020 Processo n.º: 01416.003444/2020-30 Unidade responsável:

DIR-LR Assunto: Avaliação da influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro de cinema e síntese de propostas para possíveis ações regulatórias.

Contribuição de Abraham Nissim Benoliel - CPF: [REDACTED]

O artigo 1º da LEI FEDERAL brasileira nº 12.933, de 26.12.2013, ASSEGURA aos estudantes o acesso a eventos culturais *"mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral."*

Outros diplomas normativos estabelecem gratuidade ou o pagamento de meia-passagem em transportes públicos municipais, e redução ou gratuidade de serviços cartorários (registro civil de nascimento e óbitos, e das primeiras vias das respectivas certidões, dentre outras gratuidades ou descontos obrigatórios).

Ocorre que a legislação brasileira sobre gratuidades ou descontos obrigatórios é flagrantemente INCONSTITUCIONAL, vez que obriga terceiros (iniciativa privada e/ou consumidores não enquadrados como beneficiários de gratuidade ou descontos previstos em lei) a arcar com os custos integrais do benefício "concedido" (entre aspas, pois, em verdade, obriga a um terceiro a conceder, e a arcar com os danos materiais decorrentes) pelo governo por meio de lei (federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso), causando DANOS MATERIAIS A TERCEIROS, ofendendo, de maneira clara, o artigo 1º, inciso IV (valores sociais da livre iniciativa); artigo 5º, incisos X (indenização de danos materiais) e XXII (ofensa ao direito de propriedade); 170, incisos II (propriedade privada) e IV (livre concorrência); todos os dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil.

Com efeito, os ÔNUS das gratuidades ou dos descontos obrigatórios no Brasil, na atualidade, são suportados ou pelo próprio titular da atividade econômica (pessoa jurídica ou pessoa física, enquadrando-se neste último caso os titulares de serventias extrajudiciais) ou pelos demais consumidores (que é exatamente o caso dos eventos culturais, posto que na planilha de custos para a fixação da entrada inteira são incluídos os valores relativos à meia-entrada, valores os quais são diluídos entre os consumidores que pagam a entrada inteira, causando, assim, uma elevação do preço final das entradas inteiras e, via de consequência, da própria meia-entrada).

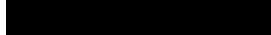
Evidente que, de acordo com a atual legislação vigente no Brasil (flagrantemente inconstitucional, como antes demonstrado), via de regra, os governos (federal, estaduais, distrital ou municipais) NÃO CONCEDEM BENEFÍCIO ALGUM, ao contrário, OBRIGAM TERCEIROS (o próprio titular da atividade econômica ou os seus respectivos consumidores) a arcarem com todos os custos financeiros dos supostos "benefícios" assegurados por leis (como, por exemplo, as meias-entradas em espetáculos culturais, aí incluídas as exibições cinematográficas).

Assim, proponho que TODA A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA (federal, estadual, distrital e municipal) concernente a benefícios financeiros a determinados consumidores (estudantes, idosos, professores, deficientes etc.), aí incluída a meia-entrada em eventos culturais, seja REVISTA, a fim de que o Poder

Público respectivo (federal, se o benefício for concedido por lei federal; estadual, se o benefício for concedido por lei estadual, e assim por diante) **seja responsável pelo efetivo pagamento, à pessoa jurídica ou física que arcar com os custos do evento**, dos custos financeiros decorrentes diretamente do benefício, o quê poderá ser feito até mesmo por meio de compensação com eventuais tributos devidos pela pessoa jurídica ou física responsável pelo evento, **sendo certo que, uma vez implementada tal provisão, além de eliminar os vícios de constitucionalidade existentes na atual legislação** sobre o tema (como antes exposto), **contribuirá para uma efetiva REDUÇÃO DO PREÇO DA ENTRADA INTEIRA em eventos culturais e, via de consequência, do preço da meia entrada, o que poderá implicar (e provavelmente implicará) até mesmo em um aumento na arrecadação de tributos** (em razão do aumento do público em tais eventos).

Essa é a minha humilde contribuição para o aperfeiçoamento da legislação brasileira sobre o tema em foco.

Abraham Nissim Benoliel



Suely Fatima Lima Schueler

De: Presidência UNE <presidencia@une.org.br>
Enviado em: terça-feira, 11 de agosto de 2020 17:55
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: CONSULTA PÚBLICA ANCINE
Anexos: PORTARIA Nº 78, DE 24 DEZEMBRO DE 2018
UNE_UBES_ANPG_CP_meia entrada.pdf; Apre
Nacional da CIE.pdf

Sinalizador de acompanhamento:

Status do sinalizador: Acompanhar
Sinalizada

Prezados,

Considerando que o sistema da ANCINE está com problemas técnicos que impossibilitam o e-mail público, seguindo as orientações fornecidas pela Ouvidoria, venho, através do presente e-mail, encaminhar a **UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**, entidade sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob nº 03.117.154/0001-01, sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200, São Paulo, Estado de São Paulo; e a **ESTUDANTES SECUNDARISTAS - UBES**, entidade sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob nº 03.117.154/0001-01, sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200, São Paulo, Estado de São Paulo; e a **GRADUANDOS - ANPG**, entidade sem fins lucrativo inscrita no CNPJ sob nº 30.117.154/0001-01, sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200 São Paulo, Estado de São Paulo, referente à consulta pública de nº 01-E/2020/DIR-LR - sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o meio de transporte.

Em anexo os seguintes documentos: *Contribuição das entidades sobre a análise do impacto regulatório da CIE; Padrão Nacional da CIE e Portaria nº. 78 do ITI*, todos em formato pdf.

Solicitamos a confirmação do recebimento do presente e-mail e da contribuição da UNE/UBES/ANPG.

Agradecendo desde já,

Iago Montalvão
Presidente da União Nacional dos Estudantes

--

União Nacional dos Estudantes - UNE
(11) 5084-9477 / 5539-2342
Rua Vergueiro, 2485 - Vila Mariana CEP 04101-200 - São Paulo - SP
www.une.org.br

São Paulo, 11 de agosto de 2020

**À Agencia Nacional de Cinema (ANCINE)
Excelentíssimo Senhor Alex Braga
Diretor-Presidente**

De: União Nacional dos Estudantes (UNE) | União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) |Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG)

**Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 01-E/2020/DIR-LR
Processo n.º: 01416.003444/2020-30**

A **UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES - UNE**, entidade sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob nº 29.258.597/0002-31, com sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200, São Paulo, Estado de São Paulo; **UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS - UBES**, entidade sem fins lucrativos inscrita no CNPJ sob nº 28.180.636/0002-62, com sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200, São Paulo, Estado de São Paulo; e **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUANDOS - ANPG**, entidade sem fins lucrativo inscrita no CNPJ sob nº 30.117.154/0001-29, com sede a Rua Vergueiro, 2485, Vila Mariana, CEP 04101-200 São Paulo, Estado de São Paulo, vêm conjuntamente por este instrumento apresentar SUAS CONTRIBUIÇÕES frente à **Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro**.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No final de maio, foi aberta a Consulta Pública para Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro de cinema e a síntese de propostas para possíveis ações regulatórias.

A legislação brasileira confere a uma parte da população o direito de pagar metade do valor do ingresso em espetáculos artístico-culturais e esportivos, direito esse chamado de meia-entrada. Essa política pública visa promover o acesso a bens culturais à parcela população que, em teoria, teria maior dificuldade em usufruí-los **por razões econômicas**.

A Análise de Impacto Regulatório reconhece a política pública como importante para inclusão dos menos favorecidos e concluiu com recomendações de ação para mitigação dos problemas decorrentes da “meia-entrada” legal no segmento de exibição cinematográfica.

Antes de qualquer consideração, é preciso manifestar a grande satisfação com que recebemos a presente Consulta Pública e a oportunidade de fornecer informações sobre a execução da política da “Lei da Meia-Entrada” (Lei n. 12.933/13, regulamentada pelo Decreto n. 8.537/15). Acima de tudo, anima-nos a possibilidade de contar com a ANCINE para assegurar os direitos dos estudantes em nível nacional, quando na condição de consumidores de cinema.

Nessa linha, gostaríamos de aproveitar a presente oportunidade para fazer um relato mais abrangente da efetividade da Lei 12.933/13, a partir da experiência das entidades estudantis no tema, e como forma de contribuir eventuais esforços desta Agência.

Neste particular, cabe ressaltar que a despeito dos esforços realizados pelas entidades, principais atores da política, há ainda muitos desafios a serem vencidos para que a Lei da Meia-Entrada possa ser considerada efetivamente cumprida. Para facilitar a compreensão de V.Sas., dividimos nossas considerações em dois grandes grupos:

- a) Políticas de “Meia-Entrada adicionais” e a descaracterização da Meia-Entrada Estudantil; e
- b) Combate à emissão fraudulenta de carteiras estudantis – validador nacional.

Com este espírito, apresentamos abaixo nossa contribuição à Consulta Pública.

2. A NECESSIDADE DE ALINHAMENNO DO MERCADO COM A POLÍTICA PÚBLICA

As entidades nacionais de representação estudantil têm grande preocupação em fazer com que o direito dos estudantes seja garantido da melhor forma possível, e possuem algumas atribuições de fiscalização determinadas em Lei. Nesse sentido, atuam de maneira contínua fazendo o monitoramento (dentro das limitações das possibilidades de atuação das entidades) de eventuais violações da Lei, atuando diretamente quando possível ou acionando o Poder Público quando as violações exigem medidas que extrapolam as atribuições legais conferidas.

Embora as entidades estudantis estejam engajadas em avançar na relação com as empresas (especialmente com os exibidores de cinema) para a consecução dos objetos da Lei da Meia-Entrada, notamos que ainda há um grande caminho a ser percorrido em relação a: (i) fornecimento dos relatórios de venda de ingressos e cumprimento da cota de 40% para meia-entrada; (ii) verificação efetiva da validade da CIE no momento da compra de ingressos e do ingresso efetivo dos estudantes nos eventos/estabelecimentos.

De forma objetiva, no cenário atual as empresas em sua maioria não conseguem cumprir o dever de comunicar ao público a efetiva disponibilidade de meia-entrada, e apenas informam os consumidores quando os referidos ingressos se esgotam. Mais que isso, embora informem os consumidores da necessidade de porte da CIE para a compra de ingressos, na prática o documento não é exigido em nenhuma etapa do processo, sendo fácil e comum a prática de falsificação de documentos ou aquisição de meia-entrada por não-estudantes. Tais comportamentos, como é sabido, terminam por prejudicar o conjunto dos estudantes que teriam direito ao benefício, assim como os próprios estabelecimentos exibidores, e por isso se trata aqui de questão que merece ser endereçada por todos os agentes envolvidos no processo.

Dessa forma, duas ordens de medidas são tomadas em caráter contínuo:

(i) Medidas de caráter preventivo, educativo e de orientação:

As entidades mantêm banco de dados de mala direta com informações de contato de centenas de produtores, promotores e realizadores de eventos em território nacional.

Este banco de dado é atualizado permanentemente e utilizado para envio periódico de comunicados sobre a atualização (anual, em Janeiro de cada ano) do Padrão Nacional da CIE (elaborado pelas entidades signatárias, conforme determinação legal), além de outras informações importantes para que todos os estabelecimentos estejam a par, como modificações normativas, ocorreu a expedição da Portaria nº 78, no final de 2018, pelo órgão governamental ITI (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação).

Nessas comunicações, as entidades apresentam os contatos de sua equipe, que fica totalmente à disposição para auxiliá-los em eventuais dúvidas que possam surgir, assim como orientam as empresas do mercado quanto às melhores práticas e determinações legais. O objetivo de tais comunicações não é de fiscalização, e sim de informação e orientação – algo muito necessário já que as fontes de informações confiáveis sobre o tema são escassas e há grande desconhecimento sobre as reais obrigações das empresas.

Por este canal, também são enviados convites para participação em eventos de esclarecimento, como os organizados em 2018 em parceria com PROCON CARIOCA e PROCON PAULISTANO. No caso do PROCON CARIOCA, não apenas foi realizado evento de orientação em parceria com a OAB/RJ, da qual participaram dezenas de empresas, como foi elaborada uma Cartilha de Orientação – a qual também foi enviada para esta mala direta como fonte de informação confiável sobre o tema.

Por fim, este canal também é utilizado para comunicação das obrigações legais de informação aos consumidores-estudantes, a serem cumpridas por empresas promotoras de eventos e de venda de ingressos (“tiqueiteiras”, físicas ou online).

(ii) Medidas de caráter de fiscalização e detecção de irregularidades

Em acréscimo às medidas educativas e de orientação, as entidades estudantis também adotam medidas de fiscalização e buscam nos limites da legislação e de suas possibilidades operacionais também adotar medidas de fiscalização e combate a ilegalidades.

Como instrumento para a realização desta fiscalização, as entidades alimentam rotineiramente um banco de dados relativo ao cumprimento de obrigações por parte de promotores de eventos e tiqueiteiras, atualizada semestralmente. Questões passíveis de fiscalização à distância, como cumprimento dos deveres de informação aos estudantes-consumidores, assim como a exigência da CIE no momento da venda do ingresso, são monitoradas desta forma. Por óbvio, a capacidade de fiscalização das entidades signatárias é limitada, mas quando identificada alguma irregularidade as entidades entram em contato direto com a empresa responsável (por meio de suas assessorias) para solicitar o saneamento da questão e buscar, por meios pacíficos, o cumprimento da legislação.

No exercício permanente do poder-dever de fiscalização conferido pela legislação federal de regência da matéria, as entidades estudantis nacionais ora signatárias procuram auxiliar o mercado de exibição cinematográfica a cumprir as determinações legais em relação à meia-entrada estudantil – o que seria algo extremamente salutar para todos os envolvidos e endereçaria positivamente muitas das questões levantadas pela AIR em comento, como demonstraremos a seguir.

3. AS POLÍTICAS DE PREÇO ADOTADAS E O COMPROMETIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA

Conforme apontado, de forma geral, os estabelecimentos não enviam os relatórios relativos à venda de ingressos de forma voluntária. Tampouco disponibilizam, como preconizado pela legislação, informações atualizadas a respeito da venda de meia-entrada e disponibilidade destes ingressos no que se refere à cota de 40% legalmente estabelecida, o que compromete uma análise aprofundada dos reflexos da política implementada, como também abre espaço para eventuais distorções, tal como apresentada na AIR ora objeto de Consulta Pública.

No tocante às salas de exibição, a AIR aponta que a relação entre as diferentes categorias de ingresso sobre o total de ingressos vendidos nas salas de cinema do país evidencia a

tendência de que a categoria “inteira” vem perdendo participação no período de 2017 até o final de 2019.

Segundo dados da Agência, no começo de 2017, os ingressos da categoria “inteira” correspondiam a 31,3% de todos os ingressos vendidos, ao passo que no penúltimo trimestre de 2019 essa categoria representou apenas 18,2% dos ingressos totais, representando o menor índice neste período. Com isso, mostra-se que no final de 2019 aproximadamente 80% dos ingressos vendidos nos cinemas brasileiros pertenciam às categorias “cortesia” (2,34%), ou meia-entrada, tanto legal - categoria na qual são declarados os ingressos vendidos com desconto previsto em lei (federal, estadual ou municipal - (59,75%), quanto promocional - categoria na qual são declarados os bilhetes promocionais vendidos decorrentes de parcerias comerciais de grupos exibidores, cujo desconto é o de aproximadamente 50% em relação ao ingresso vendido na categoria “inteira” - (17,27%).

Conclui, com isso, que os usuários de cinema no Brasil têm comprado mais ingressos das categorias de meia-entrada - seja promocional, seja legal - e, por consequência, adquirido menos ingressos da categoria “inteira”. A questão a ser considerada é se o valor comercializado corresponde de fato ao de “meia-entrada” ou se a disseminação do desconto ocasionou um efeito nocivo de se comercializar “pela metade do dobro”.

Aponta ainda o estudo feito pela ANCINE que, além das hipóteses legais para concessão da “meia-entrada”, várias empresas exibidoras vêm celebrando na esfera privada acordos comerciais que conferem a determinados grupos (em geral, assinantes de serviços) promoções que, em termos práticos, equiparam-se ao benefício fixado por lei, criando, assim, subgrupos de beneficiários adicionais para “meia-entrada”. A “meia-entrada” promocional alcançou um pico de 20% dos ingressos vendidos no terceiro trimestre de 2019, também contribuindo para que o preço praticado pelos espectadores não permita a correta fruição por espectadores de obras cinematográficas em populações de baixa renda, ou seja, o acesso a esses descontos são direcionados a diferentes perfis, em sua maioria distintos do perfil almejado pela legislação federal de Meia-Entrada.

4. COMBATE A EMISSÃO FRAUDULENTA – VALIDADOR COMO FERRAMENTA PARA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Superada a discussão sobre a prejudicialidade da política pública em decorrência da adoção de políticas de preço com descontos adicionais à “Meia-Entrada Estudantil”, que acabam por distorcer a finalidade buscada pela legislação federal, merece atenção os efeitos da emissão fraudulenta de carteiras estudantis e as ações viáveis que busquem mitigar seus efeitos.

Eis aqui um dos pontos de grande atenção das entidades estudantis, relativas ao cumprimento do Padrão Nacional do documento e sua emissão regular em território nacional. De maneira geral, é possível dizer que a maior parte dos DCEs, Diretórios ou

Centros Acadêmicos, assim como entidades estaduais e municipais que emitem regularmente a carteira vem adotando o Padrão Nacional estabelecido pelas entidades estudantis.

De outro lado, há entidades absolutamente fraudulentas, que emitem CIEs sem qualquer respaldo legal para tanto e muitas vezes enganando os próprios estudantes. Apesar dos esforços de comunicação e combate à emissão fraudulenta, ainda existem pelo país muitas entidades que confeccionam o documento de maneira absolutamente irregular, concedendo o benefício a pessoas que não teriam direito e, com isso, desvirtuando a política pública.

Não obstante todo o esforço das entidades estudantis, mostra-se clara a necessidade de medidas adicionais para combater efetivamente todos os tipos de fraude existentes, em todo o território nacional.

Nessa batalha, como uma política desenvolvida em conjunto com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, desde 2018 tornou-se possível a construção, pelas entidades estudantis, de um validador nacional da CIE, que realiza a validação por meio do certificado digital de atributo obrigatório para todas as CIEs emitidas. De acordo com a Portaria n. 78/2018, o ITI estabelece que:

"5.3. Validação e verificação da CIE

A validação e verificação da CIE é feita por meio digital, atestando-se a autenticidade do documento emitido associado ao certificado de atributo emitido.

Com a finalidade de preservar e garantir o controle social de que trata o Art. 1º, parágrafo 4º da Lei nº 12.933/13, a validação do certificado de atributo será realizada por meio digital, através de aplicação eletrônica, capaz de fazer a leitura do QR-Code, presente na CIE, e atestar validade e autenticidade.

As entidades nacionais de representação estudantil, quer sejam UNE, UBES e ANPG, serão responsáveis por disponibilizar aplicação eletrônica para o público em geral, inclusive para dispositivos móveis (plataformas IOS e Android), de forma inteiramente gratuita.

As informações constantes do certificado de atributo vinculado à CIE deverão ser apresentadas, bem como a entidade que emitiu e assinou. A cadeia de certificação digital deverá ser validada para garantir a procedência do certificado digital padrão ICP-Brasil. A aplicação eletrônica deverá ser capaz de validar qualquer CIE gerada independentemente da entidade que emitiu, desde que atenda o presente regulamento, a padronização nacional do documento e as disposições da Lei nº 12.933/13." (grifos nossos)

Referido validador é uma mudança de paradigma no que se refere ao combate às emissões fraudulentas, pois tem potencial para modificar a dinâmica do processo de fiscalização: ao invés de identificar e combater fraudes em todo o território nacional, o validador, se implementado pelas salas e complexos de exibição, poderá servir como um importante filtro contra fraudes.

Até mesmo em função da resistência dos estabelecimentos/promotores de eventos, assim como das empresas responsáveis pela venda de ingressos, em efetivamente implementar controle de venda e acesso de estudantes beneficiados pela meia-entrada, verifica-se um preocupante cenário de fraudes na emissão das CIEs.

Portanto, o validador é um marco na implementação dos direitos dos estudantes, pois permitirá a verificação em tempo real da validade de uma CIE (independentemente da entidade que o emitiu, desde que o tenha feito regularmente), ao mesmo tempo em que permitirá aos estabelecimentos (inclusive os exibidores cinematográficos) ter controle muito mais efetivo não apenas da quantidade de ingressos de meia-entrada vendidos (e portanto atingimento da cota legal de 40%), mas sobretudo da validade dos documentos utilizados para a aquisição destes ingressos – coibindo fraudes que, hoje, são generalizadas e causam grandes prejuízos a todos os envolvidos.

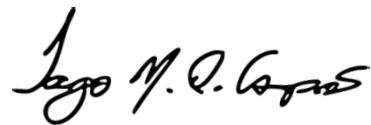
Nesse sentido, defendemos como proposta de ação, o envolvimento por parte da ANCINE na implementação do validador da CIE nos processos de venda de meia-entrada. Isso colaborará decisivamente para o combate às emissões fraudulentas e para o efetivo cumprimento da Lei da Meia-Entrada.

Acima de tudo, tal medida contribuirá para que os estabelecimentos de exibição cinematográfica tenham um controle muito mais efetivo da venda deste tipo de ingresso, melhorando os processos de precificação. Como resultado, espera-se que os estabelecimentos de exibição possam assim ajustar suas estratégias de preço às respectivas curvas de demanda, o que afinal representará otimização das respectivas capacidades instaladas, possibilitando redução de preços e o atingimento também das políticas públicas de ampliação de acesso à cultura, em geral, e ao cinema, em particular.

5. CONCLUSÃO

Além de todo o exposto, para melhor ilustrar alguns pontos relevantes, gostaríamos de enviar em anexo a esta contribuição os seguintes documentos: (i) Padrão Nacional da CIE; e (ii) Protocolo de Funcionamento do validador da CIE conforme especificações da Portaria ITI n. 78/2018.

Certos de contar com a atenção de V.Sas., nos colocamos à inteira disposição para esclarecimento.



IAGO MONTALVÃO
PRESIDENTE
União Nacional dos Estudantes



PEDRO GORKI
PRESIDENTE
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas



FLÁVIA CALÉ
PRESIDENTA
Associação Nacional dos Pós-Graduandos

ANEXOS

- Apresentação Validador da meia entrada;
- Normativa no. 78 de 24 de dezembro de 2018 do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI;
- Padrão Nacional para emissão e validação da Carteira de Identificação Estudantil – ano 2020;

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

Publicado em: 27/12/2018 | Edição: 248 | Seção: 1 | Página: 33

Órgão: Presidência da República/Casa Civil/Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

PORTARIA N° 78, DE 24 DEZEMBRO DE 2018

Atualiza a certificação digital da Carteira de Identificação Estudantil - CIE.

O DIRETOR PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - ITI, autarquia federal vinculada à Casa Civil da Presidência da República, em cumprimento à Lei Federal nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013, e ao Decreto nº 8.537, de 05 de outubro de 2015, que tratam, entre outros, do benefício da meia-entrada em espetáculos artístico-culturais e esportivos,

Considerando que a revogação parcial da liminar proferida nos autos da ADI nº 5108-DF reestabeleceu, em parte, a redação originária da Lei nº 12.933/13, no sentido de que o padrão nacional único da Carteira de Identificação Estudantil - CIE será fixado pelas entidades nacionais expressamente nominadas (UNE, UBES, ANPG) e pelo ITI, a quem competirá, unicamente, fornece a certificação digital;

Considerando, portanto, que o papel desta Autarquia se resume à determinação do tipo de processo de certificação digital a ser utilizado e suas especificidades, e, às entidades nacionais acima referenciadas, compete fixar os demais elementos referentes ao modelo da CIE;

Considerando que os requisitos técnicos do certificado de atributo, determinados pela Portaria nº 2, de 05 de maio de 2016, serão mantidos nesta nova versão;

Considerando que as alterações previstas nesta portaria visam aperfeiçoar o atual modelo e restringe-se às características do certificado de atributo de competência desta autarquia;

Considerando que o Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016, estabelece a inclusão do nome social;

Considerando que as mudanças de composição de campos não acarretam maiores dificuldades de atualização nas aplicações existentes e inicialmente aderentes ao publicado na Portaria nº 2, de 5 de maio de 2016, resolve:

Art. 1º Fica determinado o padrão nacional de certificação digital da ICP-Brasil a ser utilizado na Carteira de Identificação Estudantil - CIE, nos termos da Lei 12.933, de 26 de dezembro de 2013.

Parágrafo único. As especificações estão dispostas no documento em anexo "Certificação de Atributo referente à Carteira de Identificação Estudantil (CACIE) - Versão 2.0", que se encontra disponibilizado no seguinte endereço eletrônico: www.iti.gov.br.

Art. 2º As CIEs emitidas até a data da entrada em vigor desta Portaria, de acordo com o padrão nacional fixado pela Portaria nº 2, de 05 de maio de 2016, serão válidas até 31 de março de 2019.

Art. 3º O ITI não possui competência legal para emitir ou fiscalizar a emissão da CIE.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revoga-se a Portaria nº 2, de 05 de maio de 2016.

GASTÃO JOSÉ DE OLIVEIRA RAMOS

ANEXO I

Certificação de Atributo referente à
Carteira de Identificação Estudantil (CACIE)
(Art. 1.º, § 2º da Lei nº 12.933, de 26/12/2013)

Versão 2.0

LISTA DE SIGLAS e ACRÔNIMOS

SIGLA	DESCRIÇÃO
AC	Autoridade Certificadora
AR	Autoridade de Registro
A3/A4	Certificado Digital de Assinatura (tipo 3 ou tipo 4)
CIE	Carteira de Identificação Estudantil
DOC-ICP-16	Documento de Padronização do Certificado de Atributo da ICP-Brasil
CA	Certificado de Atributo
EEA	Entidade Emissora de Atributos
ICP-Brasil	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
ITI	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação
LCAR	Lista de Certificados de Atributos Revogados

1. Introdução

A Carteira de Identificação Estudantil (CIE) é um documento de modelo único nacionalmente padronizado pelas entidades nacionais de representação estudantil e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) conforme Art.1º parágrafo 2º da Lei nº 12.933/13; no formato físico de cartão ou equivalente digital, com base na certificação digital padrão ICP-Brasil.

A tecnologia utilizada para suportar o uso da certificação digital, conforme estabelecido na legislação, é o Certificado de Atributo, que viabiliza de forma segura a implementação da CIE no formato digital.

O Certificado de Atributo é uma das tecnologias disponíveis a partir do sistema de Certificação Digital padrão ICP-Brasil, padronizado no DOC-ICP-16 e DOC-ICP-16.01.

Toda CIE deve ter um certificado de atributo padrão ICP-Brasil, emitido e assinado digitalmente pela entidade emissora, e necessariamente armazenado em banco de dados, disponibilizado para consulta "on-line" a partir de "QR-Code" personalizado.

Opcionalmente, o certificado de atributo poderá ser também armazenado num cartão com chip ou em aplicativo de dispositivo móvel ("APP"), permitindo validação "off-line" da CIE.

2. Especificação do Certificado de Atributo da CIE

O formato digital da CIE será implementado por meio do uso de certificado de atributo (DOC-ICP-16), do tipo autônomo, conforme estabelecido pela ICP-Brasil.

Conforme estabelecido nos documentos DOC-ICP-16 e DOC-ICP-16.01, o perfil do certificado de atributo deverá implementar os campos apresentados na Tabela I.

Seq.	Campo	
1	Versão	version v2(1)
2	Titular do Certificado de Atributo	holder
3	Emissor	issuer
4	Algoritmo de Assinatura	signature
5	Número de Série	serialNumber
6	Período de Validade	attCertValidityPeriod
7	Atributos	attributes
8	Extensões	extensions
9	Assinatura Digital	SignatureValue

Tabela I - conteúdo do Certificado de Atributo

2.1. Versão

Deve ser adotada a versão v2, representado pelo valor inteiro (1).

2.2. Titular do Certificado de Atributo

O nome do titular do certificado de atributo, pessoa física, constante no campo *Holder*, deverá adotar o *Distinguished Name(DN)* do padrão ITU X.500/ISO 9594, da seguinte forma:

C = BR

O = ICP-Brasil

OU = nome de fantasia ou sigla da entidade emissora de atributo (EEA)

CN = nome do titular do atributo

Na composição dos nomes, aplicam-se as restrições de nome conforme definido no item 2.4 deste documento.

2.3 Emissor do Certificado de Atributo

O nome da entidade emissora do certificado de atributo, pessoa jurídica, constante no campo *Issuer*, deverá adotar o *Distinguished Name(DN)* do padrão ITU X.500/ISO 9594, no mesmo formato de codificação e conteúdo do campo *Subject* do certificado da signatária do certificado de atributo (EEA).

2.4 Restrição de nomes

Na composição de nomes, aplicam-se as seguintes restrições:

a) não deverão ser utilizados sinais de acentuação, tremas ou cedilhas; e

b) além dos caracteres alfanuméricos, poderão ser utilizados somente os caracteres especiais apresentados na Tabela II.

Caractere	Código NBR9611 (hexadecimal)
branco	20
!	21
"	22
#	23
\$	24
%	25
&	26
'	27
(28
)	29
*	2A
+	2B
,	2C
-	2D
.	2E
/	2F
:	3A
;	3B
=	3D
?	3F
@	40
\	5C

Tabela II - Caracteres especiais admitidos na descrição de nomes

2.5 Algoritmo de Assinatura

Contém o identificador do algoritmo utilizado para validar a assinatura do Certificado de Atributo. Este algoritmo deve ser um dos algoritmos de assinatura de certificados de usuário final definido no documento PADRÕES E ALGORITMOS CRIPTOGRÁFICOS DA ICP-BRASIL (DOC-ICP-01.01).

2.6 Número de Série

Este campo deve possuir o parâmetro `serialNumber` ÚNICO. O campo `serialNumber` deve ser um número inteiro e positivo sequencial com um limite máximo de até 20 octetos.

2.7 Período de Vigência

O campo período de vigência deve possuir o formato `GeneralizedTime`, padrão ASN.1 e expresso em UTC (*Universal Time Coordinated*) AAAAMMDDHHMMSSZ.

2.8 Atributos

Este campo deve conter a informação de estudante concedida ao titular do certificado de atributo com uso do tipo:

Attribute ::= SEQUENCE {

type AttributeType,

values SET OF AttributeValue

-- at least one value is required

}

AttributeType ::= OBJECT IDENTIFIER

AttributeValue ::= ANY DEFINED BY AttributeType

São definidos como obrigatórios os seguintes componentes para o atributo estudante previsto na Lei nº 12.933/2013, nesta ordem:

a) OID = 2.16.76.1.10.1 e conteúdo = nas primeiras 8 (oito) posições, a data de nascimento do titular, no formato ddmmaaaa; nas 11 (onze) posições subsequentes, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do titular; nas 15 (quinze) posições subsequentes, o número da matrícula do estudante; nas 15 (quinze) posições subsequentes, o número do Registro Geral - RG do titular do atributo; nas 10 (dez) posições subsequentes, as siglas do órgão expedidor do RG e respectiva UF.

b) OID = 2.16.76.1.10.2 e conteúdo = nas primeiras 40 (quarenta) posições, o nome da instituição de ensino; nas 15 (quinze) posições subsequentes, o grau de escolaridade; nas 30 (trinta) posições subsequentes, o nome do curso, nas 20 (vinte) posições subsequentes, o município da instituição e nas 2 (duas) posições subsequentes, a UF do município.

c) OID = 2.16.76.1.4.3 e conteúdo = nome social, conforme disposto no Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016.

Os componentes para os atributos devem estar de acordo com as seguintes especificações:

a) O conjunto de informações definido em cada campo atributo deve ser armazenado como uma cadeia de caracteres do tipo ASN.1 OCTET STRING ou PRINTABLE STRING;

b) Quando os números de CPF e RG não estiverem disponíveis, os campos correspondentes devem ser integralmente preenchidos com caracteres "zero";

c) Se o número do RG não estiver disponível, não se deve preencher o campo de órgão emissor e UF;

d) Todas informações de tamanho variável referentes a números, tais como RG, matrícula devem ser preenchidas com caracteres "zero" a sua esquerda para que seja completado o tamanho máximo disponível para o campo;

e) As 10 (dez) posições das informações sobre órgão emissor do RG e UF referem-se ao tamanho máximo, devendo ser utilizadas apenas as posições necessárias ao seu armazenamento, da esquerda para a direita. O mesmo se aplica às 22 (vinte e duas) posições das informações sobre município e UF da instituição de ensino;

f) Apenas os caracteres de A a Z, de 0 a 9, observado o disposto no item 2.4 deste documento, poderão ser utilizados, não sendo permitidos os demais caracteres especiais.

g) Quando o tamanho do campo de cada elemento do conteúdo não for suficiente para o preenchimento completo da informação correspondente, deve-se promover a truncagem ou abreviatura dessa informação.

2.9 Extensões

Este campo deve conter as informações adicionais de associação entre os titulares dos Certificados de Atributo e seus atributos. As extensões definidas pela RFC 5755 são:

- Audit Identity
- AC Targeting
- Authority Key Identifier
- Authority Information Access
- CRL Distribution Points
- No Revocation Available

São obrigatórias as seguintes extensões:

a) "Authority Key Identifier", não crítica: o campo keyIdentifier deve conter o hashSHA-1 da chave pública do certificado digital da EEA;

b) "Authority Information Access", não crítica: A primeira entrada deve conter o método de acesso id-ad-calssuer, utilizando um dos seguintes protocolos de acesso, HTTP, HTTPS ou LDAP, para recuperação da cadeia de certificação;

c) "CRL Distribution Points", não crítica: o campo deve conter o endereço na Web onde se obtém a LCAR correspondente ao certificado de atributo.

2.10 Perfil de LCAR para certificados de atributo

2.11 Número(s) de versão

As LCARs geradas pela EEA responsável deverão implementar a versão 2 do padrão ITU X.509, de acordo com o perfil estabelecido na RFC 5280.

2.12 Extensões de LCAR para certificados de atributo e de suas entradas

São obrigatórias as seguintes extensões de LCAR:

a) "Authority Key Identifier": deve conter o hashSHA-1 da chave pública da EEA que assina a LCAR; e

b) "CRL Number", não crítica: deve conter um número sequencial para cada LCAR emitida pela EEA.

A frequência máxima admitida para a emissão de LCAR para os certificados de atributo é de 6 (seis) meses.

3. Especificação do Banco de Dados

Os certificados de atributos gerados deverão estar disponíveis em banco de dados para validação de autenticidade. Cada entidade emissora de CIE será a responsável pelo conteúdo e manutenção das informações constantes no banco de dados, e o apontamento para o acesso ao certificado de atributo deverá ser representado por QR-Code já especificado para o uso no cartão.

O QR-Code é um código de barra bidimensional que possibilita conversão para texto, números, endereços web, dados de contatos, entre outros.

O padrão de QR-Code estabelecido para uso na CIE é o padrão QR-Code 2005, cuja especificação simbólica é dada pela ISO/IEC 18004:2006.

A especificação simbólica do QR-Code deverá remeter ao endereço de internet (endereçoweb) que proverá acesso ao banco de dados para possibilitar a obtenção do certificado de atributo associado à CIE emitida, que deverá ser validada por aplicação eletrônica.

4. Requisitos eletrônicos do cartão (opcional)

4.1 Chip do cartão (opcional)

4.1.1 Com contato

Todas as especificações/arquiteturas do chip com contato devem possuir características eletromagnéticas, químicas, físicas, mecânicas, de ordenamento lógico, entre outros de acordo com as recomendações ISO/IEC 7816, 10373 e 19784.

4.1.2 Sem contato

Todas as especificações/arquiteturas do chip sem contato devem possuir características eletromagnéticas, químicas, físicas, mecânicas, de ordenamento lógico, entre outros de acordo com as recomendações ISO/IEC 14443.

4.2 Cartão MIFARE (opcional)

A Carteira de Identificação Estudantil pode ser um cartão do tipo MIFARE. Os dados contidos devem respeitar as normas estaduais e municipais em relação ao uso e serviço que a CIE se prestará.

5. Requisitos gerais

5.1. Banco de dados

As entidades emissoras da CIE, conforme a determina a lei, deverão manter e disponibilizar ao Poder Público, estabelecimentos, produtoras e promotoras de eventos banco de dados com acesso "on-line" contendo todos os certificados de atributos dos estudantes portadores de CIE emitidas, acessível via código personalizado para cada estudante.

Nesse banco de dados deverão ser armazenadas e disponibilizadas para consulta todas as informações especificadas neste regulamento no formato de certificado de atributo. O acesso ao banco de dados via internet deve ser via protocolo "https" com certificado SSL emitido no âmbito da ICP-Brasil para a entidade emissora de CIE.

Os dados armazenados no banco são privados e serão usados exclusivamente para atestar a autenticidade de cada CIE.

5.2. Certificação digital

Toda CIE emitida possuirá um Certificado de Atributo devidamente assinado e armazenado em banco de dados.

O certificado de atributo deverá ser assinado via certificado digital ICP-Brasil da pessoa jurídica, quer seja a entidade estudantil responsável pela emissão da CIE.

O certificado digital da entidade emissora, denominado de Entidade Emissora de Atributo (EEA) da CIE deve ser do tipo A3 ou A4 conforme padrões da ICP-Brasil. Este certificado deverá ser utilizado para a assinatura de certificados de atributos e assinatura da Lista de Certificados de Atributos Revogados. (LCAR).

O certificado de atributo da CIE deve ser do tipo autônomo e estar disponível para acesso individualizado a partir de uma chave de acesso única e personalizada que está inserida no QR-Code juntamente com a URL do Banco de Dados.

5.3. Validação e verificação da CIE

A validação e verificação da CIE é feita por meio digital, atestando-se a autenticidade do documento emitido associado ao certificado de atributo emitido.

Com a finalidade de preservar e garantir o controle social de que trata o Art. 1º, parágrafo 4º da Lei nº 12.933/13, a validação do certificado de atributo será realizada por meio digital, através de aplicação eletrônica, capaz de fazer a leitura do QR-Code, presente na CIE, e atestar validade e autenticidade.

As entidades nacionais de representação estudantil, quer sejam UNE, UBES e ANPG, serão responsáveis por disponibilizar aplicação eletrônica para o público em geral, inclusive para dispositivos móveis (plataformas IOS e Android), de forma inteiramente gratuita.

As informações constantes do certificado de atributo vinculado à CIE deverão ser apresentadas, bem como a entidade que emitiu e assinou. A cadeia de certificação digital deverá ser validada para garantir a procedência do certificado digital padrão ICP-Brasil. A aplicação eletrônica deverá ser capaz de validar qualquer CIE gerada independentemente da entidade que emitiu, desde que atenda o presente regulamento, a padronização nacional do documento e as disposições da Lei nº 12.933/13.

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada.



AS ENTIDADES NACIONAIS DE REPRESENTAÇÃO ESTUDANTIL: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS – ANPG, UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES – UNE, E UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS – UBES, no uso das atribuições legais conferidas pelo art. 1º, § 2º da Lei Federal n. 12.933, de 26 de dezembro de 2013

CONSIDERANDO QUE:

- a) A Lei no. 12.933/2013 e o Decreto no 8.537, de 05 de outubro de 2015, que tratam, entre outros temas, da padronização dos procedimentos de emissão e validação da Carteira de Identificação Estudantil, conferem às entidades signatárias do presente a responsabilidade pela definição de padrão nacional que deverá ser seguido para a emissão e validação da CIE, assim como dos procedimentos relativos à manutenção em um banco de dados nacional das informações relativas ao cadastro de estudantes identificados pelo referido documento, de modo a possibilitar a consulta pública e conferência quanto à condição de estudante dos seus portadores;
- b) A Lei no. 12.933/2013 estabelece, dentre as diversas finalidades da Carteira de Identificação Estudantil, a concessão de benefício da meia-entrada em espetáculos artísticos, culturais e esportivos aos seus portadores, observadas as normas aplicáveis à emissão e validação da CIE, emitida conforme modelo único padronizado e publicamente disponibilizado;
- c) A promulgação da Lei n. 12.933/2013 e a adoção de um padrão nacional para a emissão e validação da CIE atendem à necessidade de que a identificação estudantil siga parâmetros de segurança e confiabilidade que permitam aos estudantes de todas as regiões do país a ampla fruição de seus direitos;
- d) Dentre os objetivos da promulgação da Lei n. 12.933/2013 está o combate a fraudes e à emissão descontrolada de documentos de identificação estudantil, reconhecidamente nocivos aos direitos dos estudantes e aos eventos culturais, artísticos e esportivos responsáveis pela concessão do benefício da meia-entrada;
- e) A Portaria ITI no. 78, de 24 de dezembro de 2018, reconhece a responsabilidade das entidades estudantis pela padronização da CIE, assim como pela disponibilização ao público de ferramenta para sua validação de forma a possibilitar o controle social;

RESOLVEM tornar público o Padrão Nacional para emissão e validação da Carteira de Identificação Estudantil para o ano de 2020 a partir das seguintes diretrizes e disposições:

Padrão Nacional da Carteira de Identificação Estudantil (CIE)

Ano Base
2020

Padrão Nacional da CIE

A padronização nacional da emissão da CIE é o modelo imposto pela lei para evitar a utilização de documentos com conteúdo falso ou emitidos por entidades não autorizadas, contribuindo para que o direito ao benefício da meia-entrada seja de fato assegurado à classe estudantil.

Para tanto, o Padrão Nacional da CIE necessariamente incorporará:

- a) Elementos obrigatórios relativos às **características da carteira** e à sua padronização e confiabilidade;
- b) Procedimentos obrigatórios relativos ao **processo de emissão** da carteira;
- c) Procedimentos obrigatórios relativos à adesão, fornecimento de informações e manutenção do **banco de dados** dos estudantes para consulta pública pelas entidades governamentais e promotores dos eventos;

1. A Carteira

A CIE é uma carteira de identificação em suporte físico, no formato de um cartão, e com o respectivo equivalente digital no formato de Certificado de Atributo com base na certificação digital padrão ICP-Brasil.

A tecnologia utilizada para suportar o uso da certificação digital, conforme estabelecido na legislação e a partir dos parâmetros estabelecidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, é o Certificado de Atributo, que viabiliza de forma segura a implementação da CIE no formato digital.

O Certificado de Atributo é uma das tecnologias disponíveis a partir do sistema de Certificação Digital padrão ICP-Brasil, padronizado no DOC-ICP-16 e DOC-ICP-16.01.

a) Características físicas da Carteira

- A CIE possui as seguintes medidas físicas:
 - altura: 54 mm
 - largura: 86 mm
 - espessura: 0,76 mm
- A CIE possui a seguinte especificação técnica:
 - cartão do tipo PVC
 - podendo ter tarja magnética de alta coercitividade
 - podendo ser do tipo Mifare

O verso da carteira poderá conter características locais, visando exclusivamente à indicação e informação das entidades de representação estudantil responsáveis pela emissão do respectivo documento e/ou a instituição de ensino a qual pertencer o estudante (e excepcionalmente, de convênios relativos à concessão de benefícios no transporte público). Referidas características locais, até o limite de 50% conforme disposições legais e regulamentares, deverão sempre ser inseridas no verso do documento e obedecer às disposições do presente documento.

Não será admitida a utilização do verso da carteira para a inscrição ou referência a nome e/ou logotipo de empresas ou instituições estranhas à representação dos estudantes ou às instituições de ensino, decorrente ou não de relação comercial para este fim, exceto quando tratar-se de convênio relativo à concessão de benefícios no transporte público, caso em que será aceita a inscrição do(s) órgão(s) público(s) responsáveis.

A descrição detalhada da forma de aplicação dos elementos gráficos da CIE, assim como sua organização no formato padronizado, pode ser encontrada no “Manual de Aplicação dos Elementos Gráficos”, o qual deverá ser integralmente seguido sem prejuízo das demais características do processo de emissão, validação e inclusão em banco de dados previstos pelo presente documento.

Por questões de segurança e visando proteger a integridade e inviolabilidade dos elementos de segurança que integram a CIE, o “Manual de Aplicação dos Elementos Gráficos” de que trata o parágrafo anterior será fornecido pelas entidades responsáveis pela padronização da CIE às demais entidades emissoras da CIE, mediante solicitação formal e obedecido o procedimento para validação da CIE conforme item 4 abaixo.

b) Conteúdo da Carteira

Além dos elementos gráficos de padronização estética e de segurança a seguir definidos, a CIE deverá apresentar em sua face a identificação do portador do documento, constando obrigatoriamente os seguintes dados, na ordem em que apresentados abaixo:

- Nome civil completo (ou nome social, quando o caso);
- Nome da instituição de ensino na qual o estudante esteja matriculado;
- Grau de escolaridade;
- Curso, obrigatório para estudantes de curso técnico, graduação e pós-graduação;
- Data de nascimento do estudante;
- Documento de identidade (RG, CNH, RNE ou passaporte);
- Cadastro de pessoa física do Ministério da Fazenda (CPF), obrigatório para estudantes de graduação, especialização, mestrado ou doutorado;
- Código de uso
- Data de validade até março do ano subsequente ao da expedição da CIE, no verso do cartão.

Mediante solicitação do estudante, nos casos admitidos em lei, apenas o nome social poderá ser impresso na CIE, acompanhado da seguinte declaração em local visível: “documento impresso com nome social”. Neste caso, o nome civil do estudante poderá ser consultado na versão digital da CIE, conforme orientações abaixo.

Na face de identificação do documento constará uma fotografia recente do estudante, sem a utilização de óculos, chapéus ou qualquer outro elemento que possa atrapalhar o seu reconhecimento, na proporção 3x4.

c) Código de Uso

Cada CIE emitida pelas respectivas entidades emissoras deverá possuir um código de uso, representado por uma sequência alfanumérica única para cada CIE emitida, a ser incluído em cada CIE conforme padronização visual da CIE.

d) Elementos gráficos de Segurança

- A CIE obrigatoriamente deve apresentar os seguintes elementos de tecnologia gráfica, visando à sua confiabilidade e a impedir fraudes e falsificações, no formato e condições descritos no “Manual de Aplicação dos Elementos Gráficos”:
 - Fundo de tramas com efeito anti-scanner
 - Impressões de textos em microletras

- A CIE possui os seguintes elementos de tecnologia de produção gráfica, no formato e condições descritos no “Manual de Aplicação dos Elementos Gráficos”:
 - Tinta sensível à luz ultravioleta

e) Reprodução dos elementos gráficos

Por questões de segurança e visando coibir fraudes e falsificações, o arquivo do design detalhado da CIE (incluindo os elementos de segurança) será disponibilizado pelas entidades nacionais de representação estudantil apenas às gráficas com certificação PCI-DSS ou àquelas que possuírem certificado de produção de cartão emitido por pelo menos duas bandeiras de cartão de crédito nacional ou internacional, ou homologada por pelo menos 4 (quatro) cartões *private label*, garantindo acesso restrito ao documento.

Deverá ser firmado contrato de confidencialidade com as gráficas certificadas para que sejam garantidos o sigilo e a segurança dos documentos e informações, inclusive dos arquivos digitais e layouts aos quais terão acesso as entidades de representação estudantil emissoras da CIE.

A transmissão do arquivo do design, bem como das informações para a produção da CIE, sempre direta e unicamente para as gráficas que preencham os requisitos acima, deverá ser feita de forma segura seguindo obrigatoriamente os seguintes procedimentos:

- O arquivo deve estar protegido com senha;
 - O arquivo deve ser transmitido diretamente para o responsável pela manipulação gráfica do layout para produção;
 - A senha nunca deve acompanhar o arquivo, no momento da transmissão do mesmo.
- f) Imagem do modelo para o exercício de 2020 (mera reprodução, não substituindo as especificações constantes do “Manual de Aplicação dos Elementos Gráficos”)





2. Certificação digital

A Certificação Digital da CIE deverá seguir estritamente o padrão estabelecido pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, por meio da Portaria ITI no. 78, de 24 de dezembro de 2018.

3. O Processo de Emissão

a) Cadastramento

A emissão da CIE poderá ser realizada pelos seguintes meios:

- No sitio de internet criado pelas entidades nacionais hospedado em www.documentodoestudante.com.br;
- Diretamente através das entidades de representação dos estudantes em nível estadual e municipal, Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos;

Em caráter especial, a emissão poderá ser realizada por terceiros devidamente autorizados pelas entidades estudantis nacionais (por exemplo, empresa concessionária de transporte público urbano), desde que observada a figura da entidade estudantil emissora, conforme a lei, e que esta observe todas as demais disposições legais relativas à emissão da CIE.

Para fins de cadastramento, será obrigatória a digitalização das seguintes informações e documentos:

- Cadastro completo do estudante;
- Foto recente do estudante;
- Cópia do documento de identificação oficial com foto (RG, CNH, passaporte ou RNE);
- Cópia do comprovante de escolaridade do estudante do ano corrente.

b) Sistema de emissão e solicitação da CIE

O sistema de emissão e solicitação da CIE deve ser seguro e informatizado, preferencialmente online (neste caso, disponível através de um domínio registrado no registro.br), e deve cumprir

integralmente as disposições da presente padronização, da Portaria ITI no. 78/2018 e da Lei n. 12.933/13, de maneira a permitir a validação dos documentos emitidos, conforme disposições do item 4 abaixo.

c) Segurança

O sistema de emissão deverá atender os seguintes requisitos de segurança:

- A aplicação deverá contemplar Certificado digital SSL para acesso dos usuários;
- Qualquer solução de meio de pagamento deverá estar em conformidade com o PCI DSS;
- A aplicação não deverá armazenar dados de cartão de crédito;
- A comunicação entre o sistema de emissão e outros servidores, tais como banco de dados, Sistema de Guarda Digital, e demais integrações deverá ser feita através de uma conexão segura. A comunicação deverá ser feita através de link dedicado ou por um protocolo de tunelamento.

A hospedagem dos servidores de aplicação e de banco de dados do sistema de emissão devem estar em um data center em conformidade com os seguintes padrões:

- Nível 1 do PCI DSS
- SOC 1/IAE 3402
- SOC 2
- SOC 3
- FIPS 140-2

Os servidores de aplicação e do banco de dados devem ser protegidos por firewall e precisam ser isoladas por uma rede DMZ.

A base de dados de emissão é o conjunto de informações prestadas pelo estudante no momento do cadastramento e que são utilizadas pelas entidades emissoras no processo de emissão da CIE:

- A base de dados deve contemplar redundância em data-centers diferentes com pelo menos 100km de distância entre eles;
- O acesso ao servidor da base de dados deve ser realizado por tunelamento;
- A entidade emissora deverá contemplar uma política de backup diário com retenção de ao menos 30 dias;

d) Guarda digital dos documentos

A entidade emissora da CIE deverá prover a guarda digital dos documentos relacionados à emissão CIE, pelo prazo igual ao prazo de validade do documento correspondente.

A entidade emissora deverá ser capaz, durante o prazo de validade da CIE e mediante solicitação do Poder Público e das entidades nacionais de representação estudantil (UNE, UBES e ANPG), de apresentar os documentos utilizados para emissão da CIE, de forma a comprovar a condição de estudante do portador do documento.

A solução de guarda digital deve atender os seguintes requisitos técnicos:

- Criptografia – os dados armazenados deverão ser criptografados com chaves de pelo menos 256 bits;

- Auditorias – deverão ser armazenados os registros de alterações no arquivo e todos os usuários que visualizaram o arquivo;
- Disponibilidade – a solução deverá garantir uma disponibilidade de 99,9999% tanto para consulta quanto para armazenamento;
- Redundância – os arquivos deverão ser armazenados em redundância em data-centers diferentes com pelo menos 100km de distância entre eles;

e) Conferência da condição estudantil

A conferência dos dados apresentados e da condição estudantil é o ato mais importante e intrínseco à emissão válida da CIE.

A CIE apenas será emitida ao estudante que no ato da solicitação comprovar sua matrícula nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

A entidade estudantil que emitir dolosamente a CIE para um não estudante, ou que se recuse a comprovar tal condição quando solicitado, poderá ter as CIEs por ela emitidas excluídas do sistema de validação de que trata o item 4 abaixo, sem prejuízo de configuração de ilícito civil, criminal ou administrativo, na forma da lei.

Serão aceitos como comprovantes de matrícula no ato da solicitação da CIE os seguintes documentos:

- Comprovante validamente emitido pela instituição de Ensino, em papel timbrado ou com assinatura digital. O comprovante deve conter expressamente o nome do estudante, a matrícula no nível e modalidade de ensino e sua data de emissão deve ser do semestre corrente;
- Ou, alternativamente poderá ser aceito boleto bancário da instituição de ensino. O boleto deve conter expressamente o nome do estudante, a matrícula no nível e modalidade de ensino e sua data de emissão deve ser do semestre corrente. O boleto bancário deverá acompanhar seu comprovante de pagamento, sendo expressamente proibida a emissão da CIE sem este comprovante.

Os documentos de matrícula utilizados para a emissão da CIE deverão ser digitalizados e armazenados pela entidade emissora da CIE pelo período equivalente ao do prazo de validade da CIE correspondente.

f) Personalização

A personalização da CIE consiste na impressão dos dados individuais de cada um dos estudantes que fizerem a solicitação do documento no Brasil.

A personalização da CIE deve ser obrigatoriamente realizada em gráfica de segurança, com certificação ISO 9001 e homologada por pelo menos 2 (dois) bandeiras de cartão de crédito nacional ou internacional ou homologada por pelo menos 4 (quatro) cartões *private label*.

A personalização da CIE deve seguir todos os requisitos de segurança previstos no processo de personalização de cartão de crédito.

Na hipótese de emissão da CIE por agente autorizado, a forma de personalização da CIE deverá observar o estabelecido em regulamento próprio, emitido pelo Comitê Gestor de que trata o item 4 abaixo.

g) Entrega ao estudante

A CIE poderá ser entregue ao estudante:

- Em seu endereço de entrega informado no cadastro efetuado no sitio de internet criado pelas entidades nacionais; ou,
- Diretamente pelas entidades de representação estudantil responsáveis pela sua emissão; ou,
- Por agente autorizado pelas entidades estudantis nacionais (no caso de convênios associados a serviços de transporte público urbano).

Caso a solicitação seja feita através de um agente autorizado, a entrega da CIE ao estudante deverá observar o estabelecido em regulamento próprio.

O prazo para a entrega da CIE é de no máximo 30 (trinta) dias.

h) Desbloqueio da CIE

A CIE entregue por via postal ao estudante deverá estar sistematicamente bloqueada.

As entidades emissoras deverão disponibilizar uma ferramenta de internet para que o estudante confirme seu recebimento e desbloqueie a CIE.

i) Atendimento ao estudante

Todo agente emissor da CIE deverá disponibilizar um canal de atendimento ao estudante para dirimir dúvidas e resolver problemas de produção e entrega das CIEs por ele emitidas.

A ausência deste canal ou a falha reiterada em prover este atendimento ao estudante poderá resultar em notificação à entidade emissora e, eventualmente, impossibilitará à entidade a emissão de CIE, conforme disposições do item 4 abaixo.

j) Registro de sinistros

O estudante que tiver sua CIE furtada ou perdida terá que solicitar uma segunda via do documento no mesmo agente emissor onde foi solicitada a primeira via, apresentando o comprovante de registro de ocorrência policial declarando o ocorrido.

Na ocasião de uma segunda via, o equivalente digital da CIE original deverá ser cancelado, sendo gerado um novo registro válido para fins de sua validação.

4. Validação da CIE

a) Banco de Dados das Entidades Emissoras

Todas as entidades emissoras de CIE deverão manter e administrar banco de dados contendo informações sobre todas as CIEs por ela emitidas, incluindo todos os certificados de atributos gerados, disponíveis para validação de autenticidade conforme disposições abaixo. Cada entidade emissora de CIE será a responsável pela veracidade, autenticidade e manutenção das informações constantes no respectivo banco de dados, assim como pela preservação de seu sigilo e privacidade dos dados armazenados.

Cada entidade emissora deverá armazenar e disponibilizar para consulta e validação as seguintes informações:

- Certificado de atributo da respectiva CIE, conforme especificação definida pela portaria ITI no 78 de 2018;
- Nome civil;
- Nome social, quando couber;
- Foto;
- Dados de identificação;

- Dados de escolaridade;
- Validade da CIE;

A entidade emissora deverá ainda garantir que todas as CIEs emitidas possuam QR-Code personalizado no cartão, conforme a presente padronização. Referido QR-Code deverá obrigatoriamente apontar para o respectivo certificado de atributo, o qual deverá ser codificado em “ASN.1” e representado em “base64”, resultando em formato de apresentação conforme exemplo abaixo:

```
-----BEGIN CERTIFICATE-----
MIICITCCAQkCAQEwJ6AIMBGkDzANMQswCQYDVQQDDAJDQQIQCgfcBymPOQ76379L
6ezD0qAXMBWkEzARMQ8wDQYDVQQDDAZJc3N1ZXIwDQYJKoZIhvcNAQELBQACEGWv
vfBRrQKYKzQsrcBN/VEwlhgPMjAxOTAxMDMxOTU3MDdaGA8yMDE5MDQwMzIwNTcw
N1owMTAvBgNVBEgxKDAMoBeGFXVyaTp0cnVzdGVkX2F1dGhvcml0eaELhglyb2xl
LW5hbWUwSjAnBgNVHTcBAf8EHTAbMBmgF4YVdXJpOnRhcmdIdF9pZGVudGlmaWVv
MB8GA1UdlwQYMBaAFjh2PFforZ9z/LckBREsTAt6N8rmMAOGCSqGSib3DQEBCwUA
A4IBAQBXdDKDpfVx6NRN885XvOaCnUCW70imHMw6HGg4JU28xBH4oIAcfS8OaY67
UT/wlzhkBFbRDg4cjkbxijp3Ag2LcT3JjFmWdlXJwO3iBP0gt66rzaWNPwUKvKTk
Tu0NvxSLuQFmrNGtMm8ElryDmzfC9OMznpLqbxu0e3sKw1PlZ9H2jkZdGvg7QRJ
hdtliGzK/T3gdke8XAQubOwGLHAgDyg1wi0hvnOFUjmQ/AX5Nbax8LzsUaOmOZYb
SfBbvEfVwYyzcW8geQ0aThcvcWTMeMQM+2FnftsW8wKmvarQcCahoBvB+u6qqBi
zgaz+s2+qbQkn115Je7uesj8Xfao
-----END CERTIFICATE-----
```

A falha de uma entidade emissora em cumprir com qualquer das obrigações acima descritas, impedindo a verificação da validade ou autenticidade da CIE emitida, ocasionará sua exclusão do sistema de validação da CIE de que trata este item, sem prejuízo de medidas de natureza civil ou criminal cabíveis.

b) Aplicação Eletrônica de Validação

A consulta quanto à validade e autenticidade da CIE será realizada por meio de aplicação eletrônica desenvolvida e disponibilizada gratuitamente pelas entidades nacionais de representação estudantil (UNE, UBES e ANPG), a partir da verificação da autenticidade do certificado de atributo emitido pela entidade emissora por meio do QR-Code obrigatoriamente presente em cada CIE.

As informações constantes no certificado de atributo serão apresentadas, bem como a entidade que emitiu e assinou, a validade da CIE e os dados básicos do estudante. A aplicação eletrônica de validação é capaz de autenticar qualquer CIE emitida independente da entidade emissora, desde que cumpridos esta padronização, portaria do ITI no. 78/2018 e disposições da Lei 12.933/13.

A aplicação eletrônica de validação tem por única finalidade atestar a validade e autenticidade das CIEs emitidas. Ficam assegurados o sigilo e a proteção de dados pessoais dos estudantes portadores da CIE, sendo proibida sua utilização para fins estranhos ao previsto nesta padronização e na Lei 12.933/13

c) Repositório de Chaves Públicas

De maneira a viabilizar a utilização segura e automática da aplicação eletrônica de validação, assim como para garantir sua eficiência, toda entidade emissora deverá fornecer às entidades nacionais de representação estudantil (UNE, UBES e ANPG) a Chave Pública do certificado ICP-Brasil utilizado para a geração dos respectivos certificados de atributo.

A alimentação do Repositório de Chaves Públicas é condição essencial para a emissão válida da CIE, e deverá ser realizada conforme instruções disponibilizadas no sitio www.meiaentrada.org.br/chaves-publicas.

As entidades nacionais de representação estudantil obrigam-se a armazenar as referidas Chaves Públicas de forma segura e a garantir o sigilo e integridade das informações recebidas, assim como a fornecer canal de comunicação com entidades emissoras de forma a facilitar o processo de alimentação do Repositório de Chaves Públicas.

A falha em cumprir com o fornecimento das Chaves Públicas será de inteira responsabilidade da entidade emissora, assim como a responsabilidade perante o estudante que eventualmente não tenha sua CIE validada em função deste descumprimento.

O fornecimento das Chaves Públicas pelas entidades emissoras não as exime, em nenhum caso, de quaisquer de suas responsabilidades, nem tampouco implica ou exige qualquer tipo de filiação ou ligação às entidades nacionais de representação estudantil.

5. Disposições Finais e Transitórias

O presente padrão nacional para emissão, validação e fiscalização da CIE é válido em todo o território nacional e aplica-se à emissão de CIEs por qualquer entidade para tanto legalmente habilitada, em qualquer nível ou instância, visando ao cumprimento das determinações legais, à satisfação dos direitos dos estudantes e à ampla fiscalização pela sociedade e pelo Poder Público quanto ao objeto e objetivos.

Os procedimentos, parâmetros e configurações ora estabelecidos terão validade até 31 de março de 2021, sem prejuízo do direito das entidades nacionais de representação estudantil, a quem cabe a sua formulação, de realizar modificações a qualquer tempo, quando as circunstâncias assim exigirem, devendo neste caso comunicar o conteúdo de tais alterações da forma mais ampla possível a todos os interessados - em especial aos estudantes, às entidades emissoras da CIE, aos estabelecimentos, produtoras e promotoras de eventos e ao Poder Público.

Janeiro 2020

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS – ANPG

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES – UNE

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS – UBES



MEIA-ENTRADA
ORG.BR

VALIDADOR MEIA ENTRADA

Documentação official



PREMISSAS DA SOLUÇÃO



Aplicação capaz de validar qualquer carteira de identificação estudantil, independente do emissor.

Sua integração com os agentes de mercado possibilita que qualquer ticketeira consiga cumprir integralmente a lei da meia-entrada e a nova portaria do ITI.



BENEFÍCIOS DA SOLUÇÃO

- Apoia a lei da meia-entrada;
- Ajuda a unificar e padronizar o Mercado;
- Não interfere no processo de venda das ticketeiras;
- Não compartilha dados;
- Aplicação gera logs de validação (Auditoria do cumprimento de cotas);
- Sistema de autenticação seguro (semelhante ao padrão bancário).



Lei 12.933/2013

Lei da Meia entrada



Padronizam a Carteira de Identificação Estudantil

Documento Nacional do Estudante



Entidades emissoras

Entidades aptas a emitir o documento



Define o certificado digital da carteira

Portaria ITI 78/2018

Estabelece do validador da CIE



Instituto Nacional de
Tecnologia da Informação

Define em 2018 a solução para a validação do direito à meia-entrada.

Na portaria nº 78 as entidades nacionais foram responsabilizadas por disponibilizar um aplicativo gratuito que valide qualquer CIE independentemente do emissor.

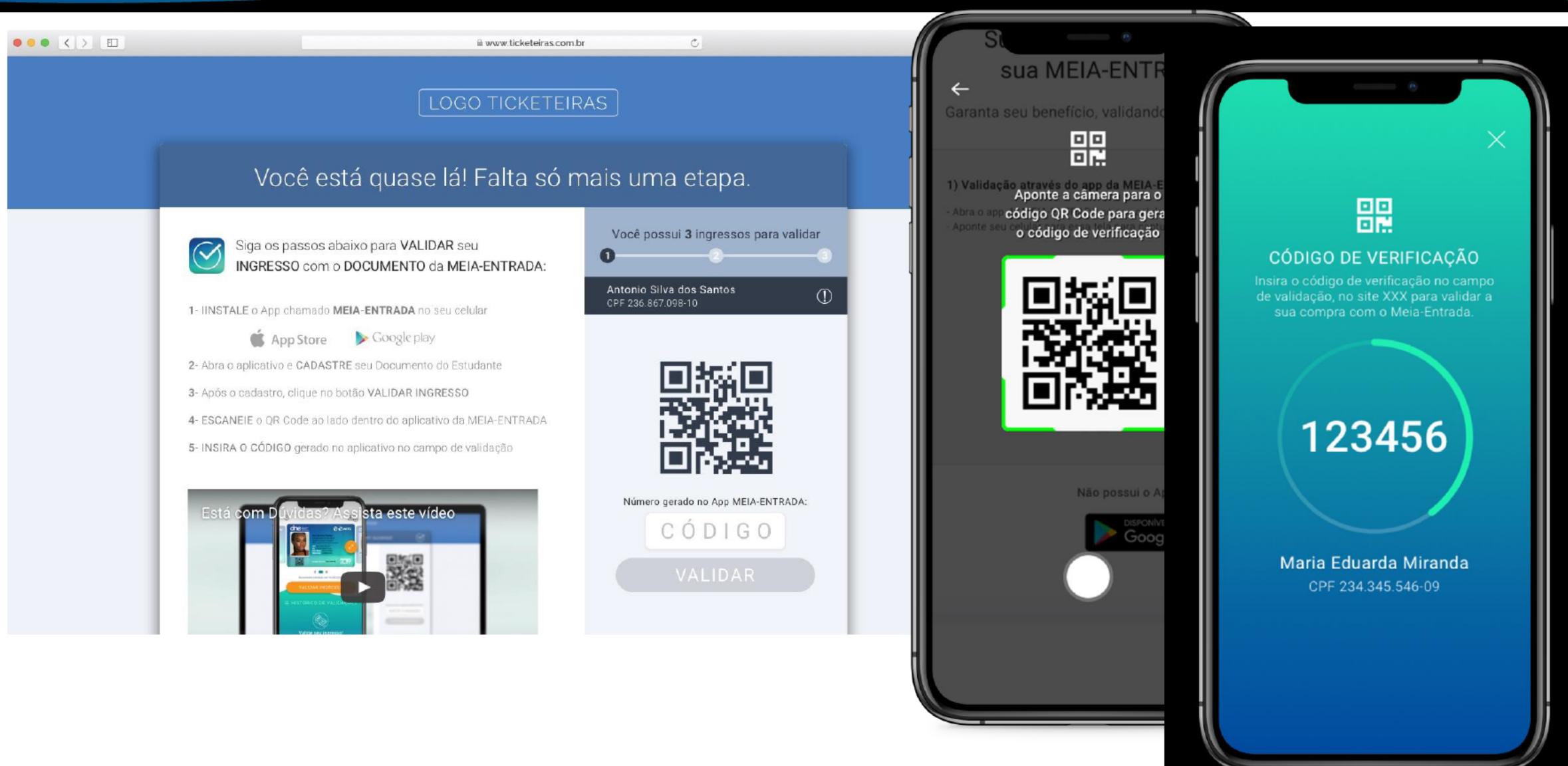


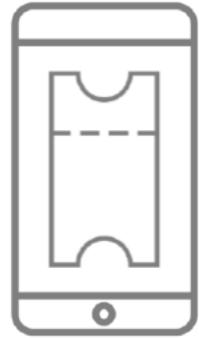
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUANDOS



O aplicativo se torna o validador oficial da meia entrada e deve ser utilizado pelos agentes de mercado que comercializam ingressos.

VALIDADOR MEIA ENTRADA





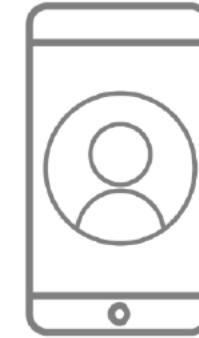
VALIDADOR ESTABELECIMENTOS

Validator da carteira de estudante e seu respectivo certificado de atributo.



VALIDADOR WEB MOBILE

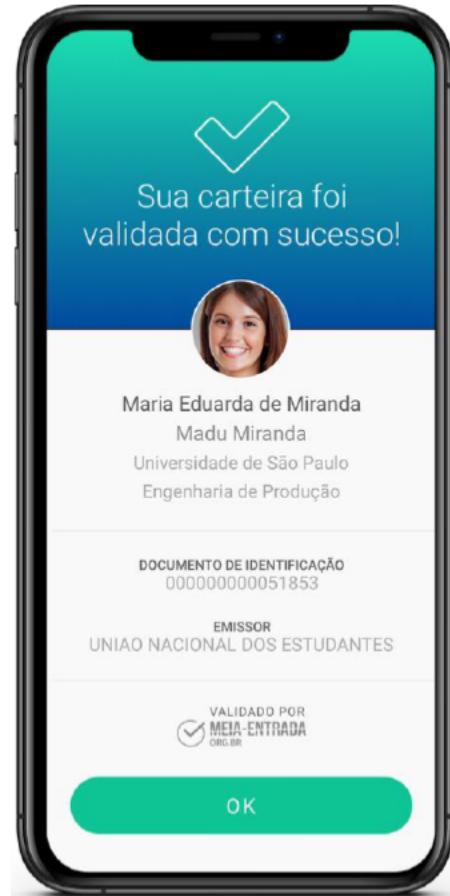
Validator da carteira de estudante e seu respectivo certificado de atributo via aplicação web.



VALIDADOR MOBILE

Wallet digital com validator da carteira de estudante e ingressos de meia entrada via aplicativo.

MODELOS DE INTEGRAÇÃO



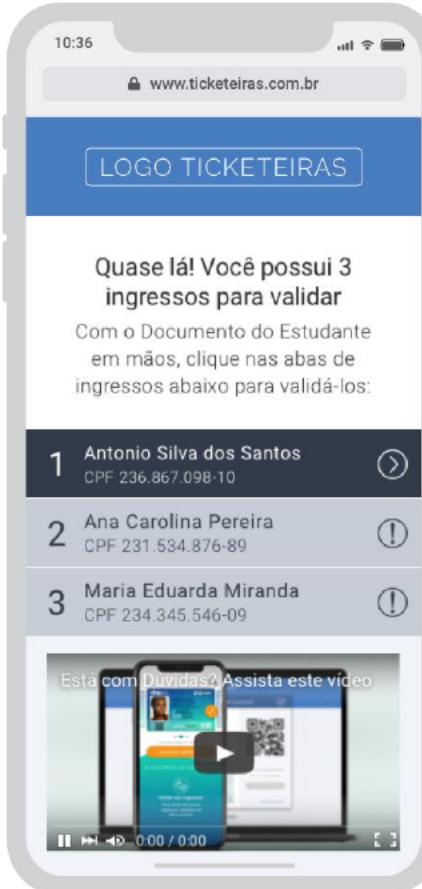
**VALIDADOR
ESTABELECIMENTOS**

Anexo Contribuição UNE Apresentação validador CIE (1727311)

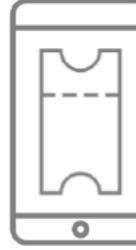


**VALIDADOR
WEB MOBILE**

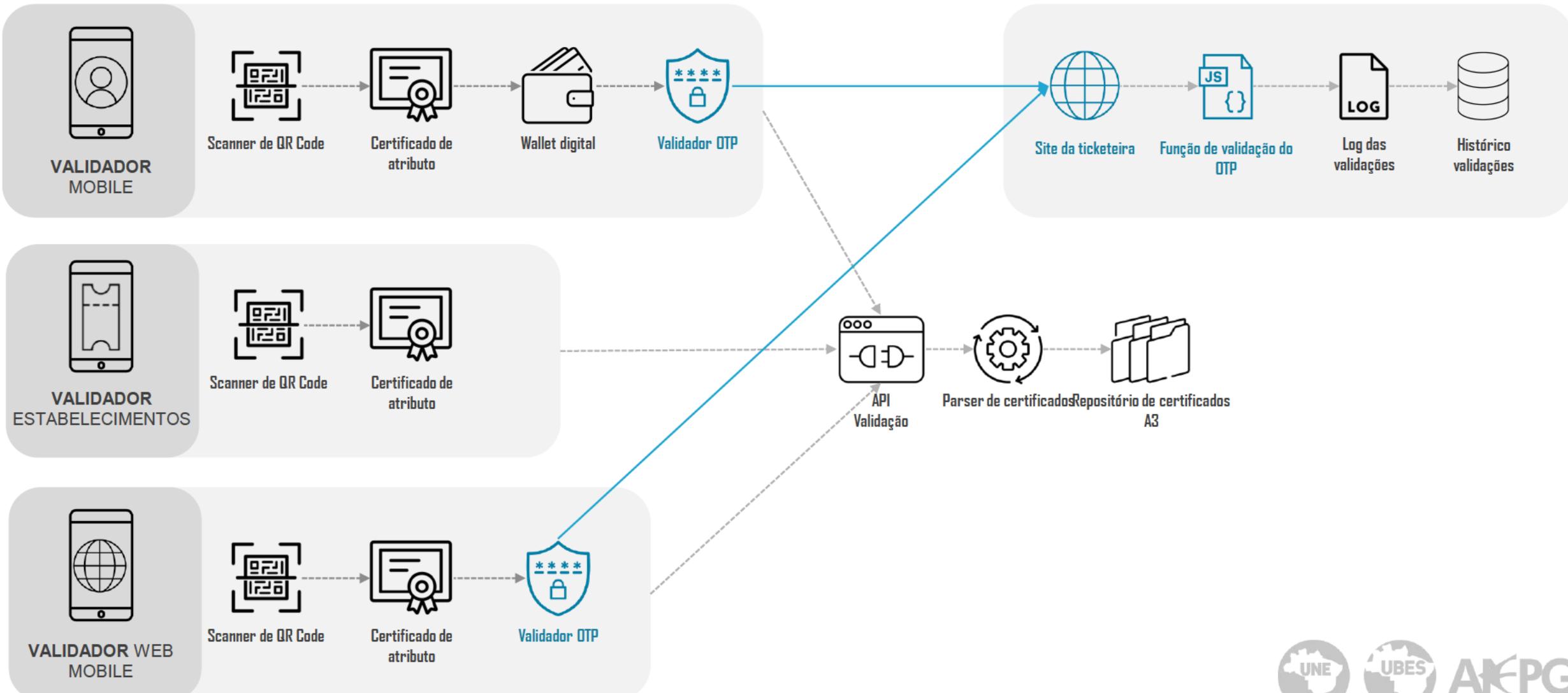
SEI 01416.003444/2020-30 pg. 67



**VALIDADOR
MOBILE**

	Validação carteiras	Validação ingressos	Wallet digital
VALIDADOR MOBILE 			
VALIDADOR ESTABELECIMENTOS 			
VALIDADOR WEB MOBILE 			

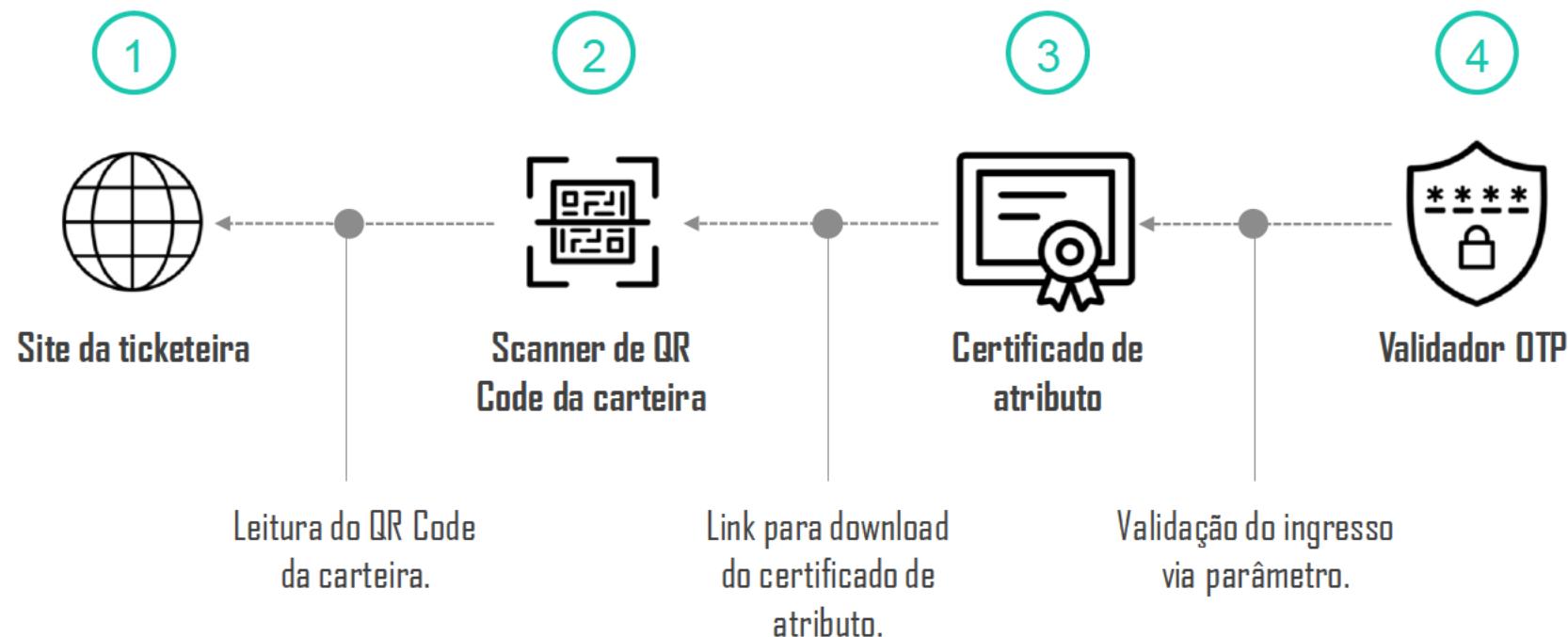
OVERVIEW SOLUÇÃO



O validador web mobile executa em um único fluxo a validação da carteira de estudante e o ingresso da meia entrada.

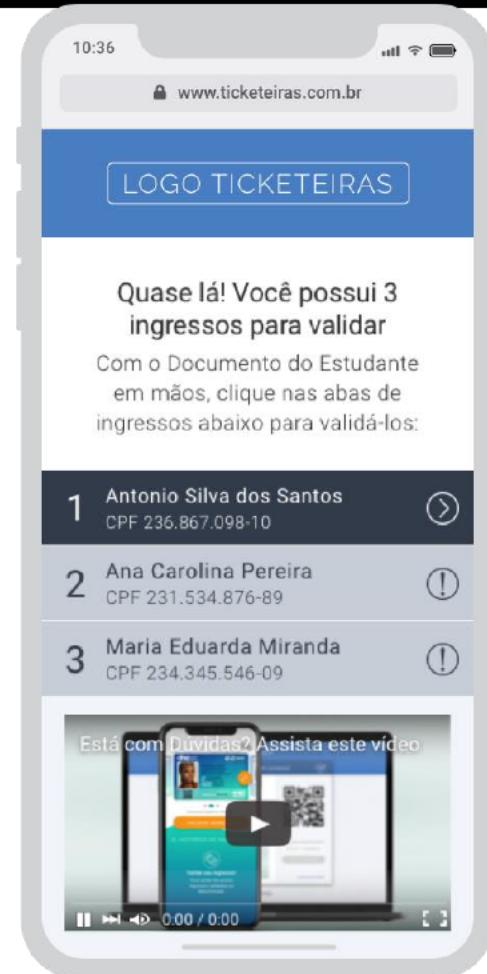


VALIDADOR WEB

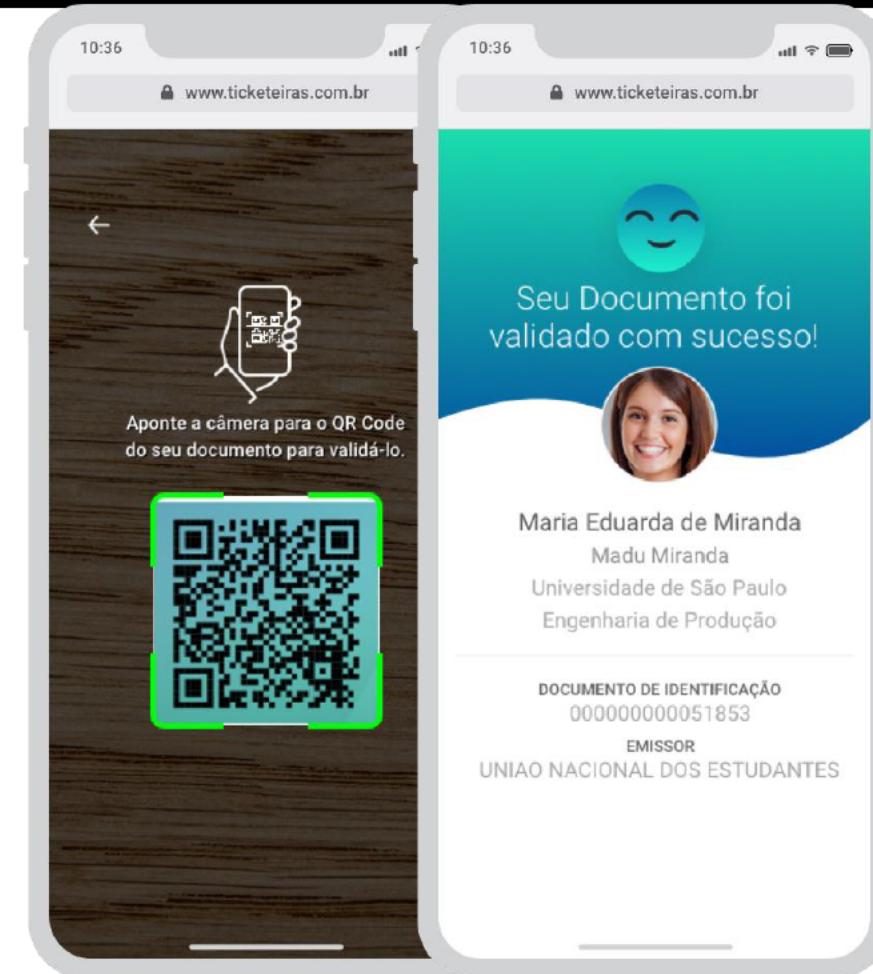




VALIDADOR WEB



Ao terminar o fluxo de compra, começa o fluxo de validação dos ingressos da meia entrada.

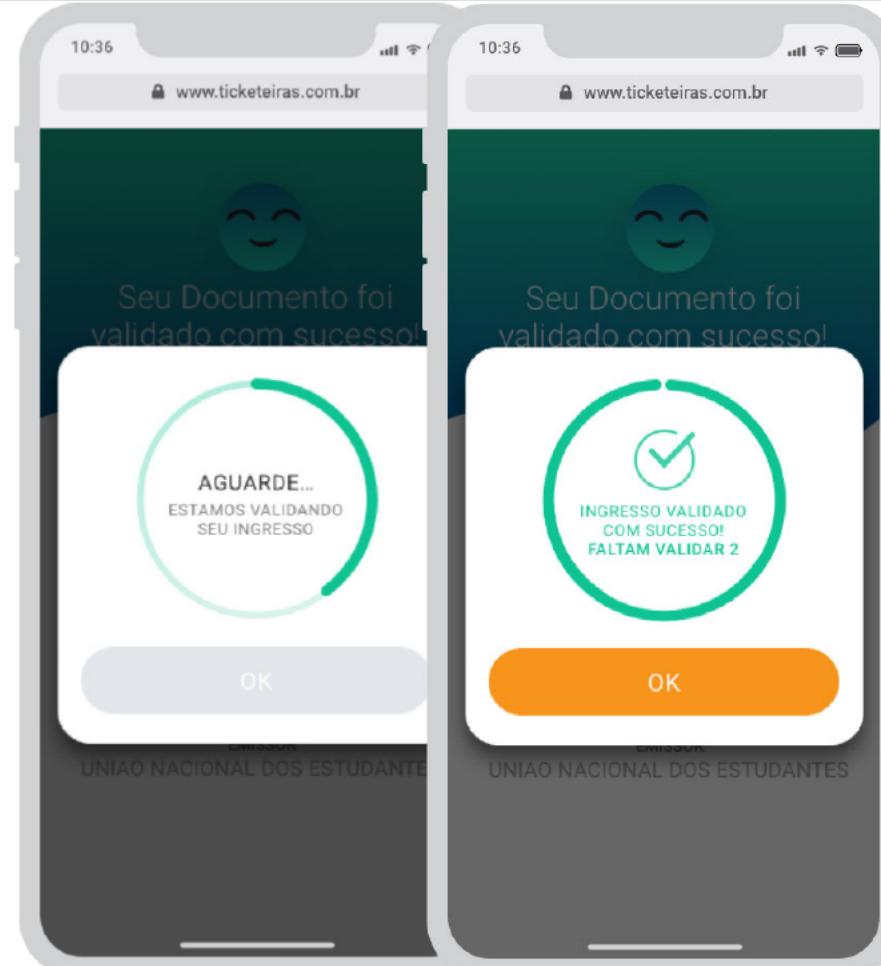


Antes de validar um ingresso, precisamos validar a condição estudantil ao escanear a carteira do estudante

(CIE)



VALIDADOR WEB

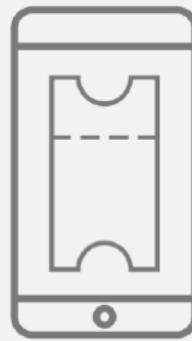


Ao concluir a validação da carteira de estudante, o ingresso de meia entrada será verificado automaticamente.

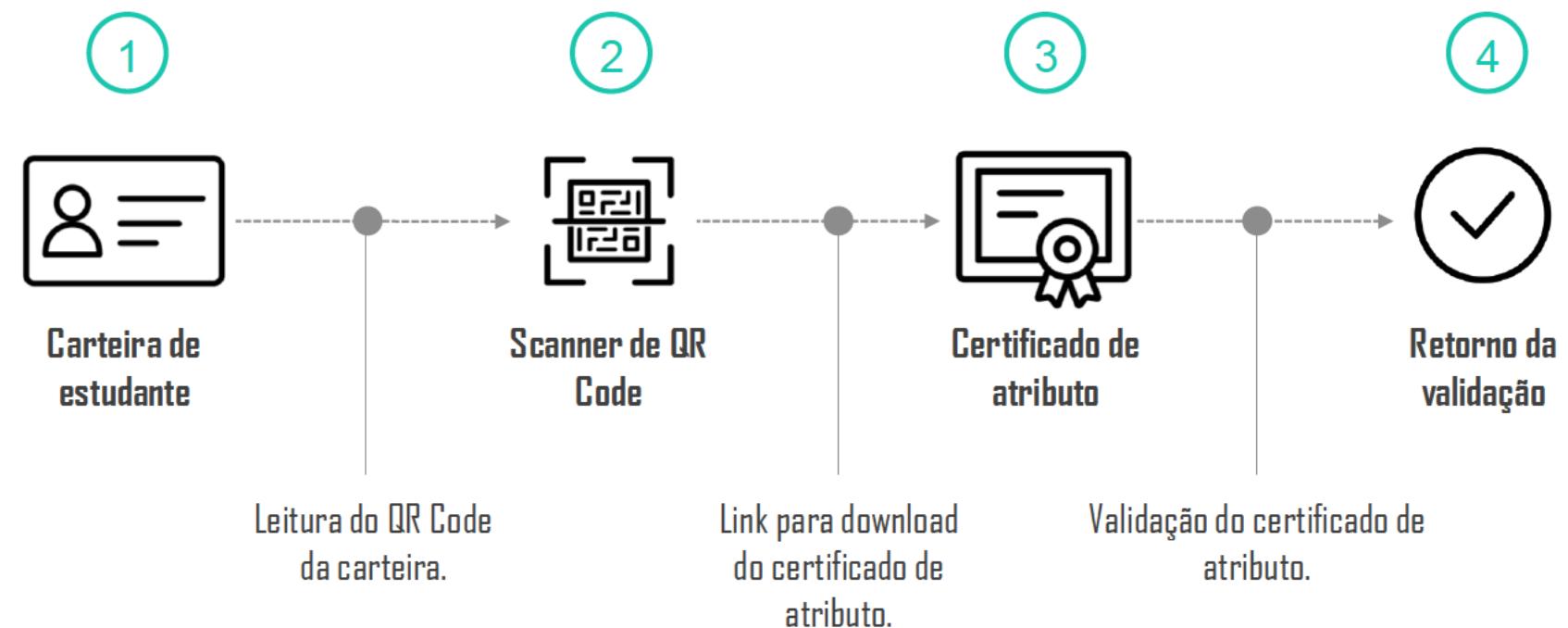


Possibilidade de validar mais de um ingresso na mesma seção.

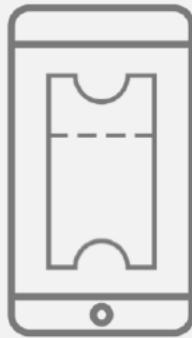
O validador para estabelecimentos executa uma única função que é validar as carteiras de estudantes e seus respectivos certificados de atributo.



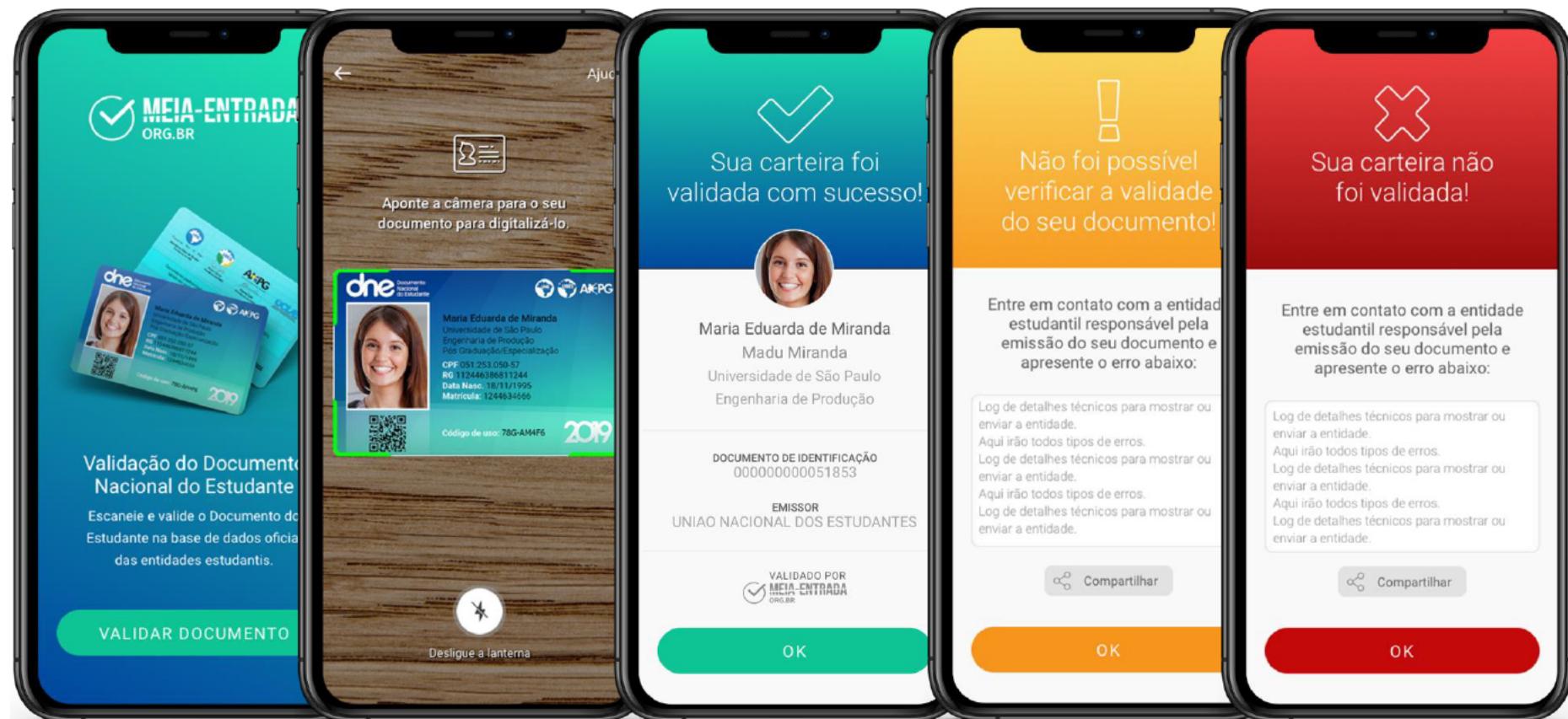
VALIDADOR ESTABELECIMENTOS



INTEGRAÇÃO APP MOBILE



VALIDADOR ESTABELECIMENTOS

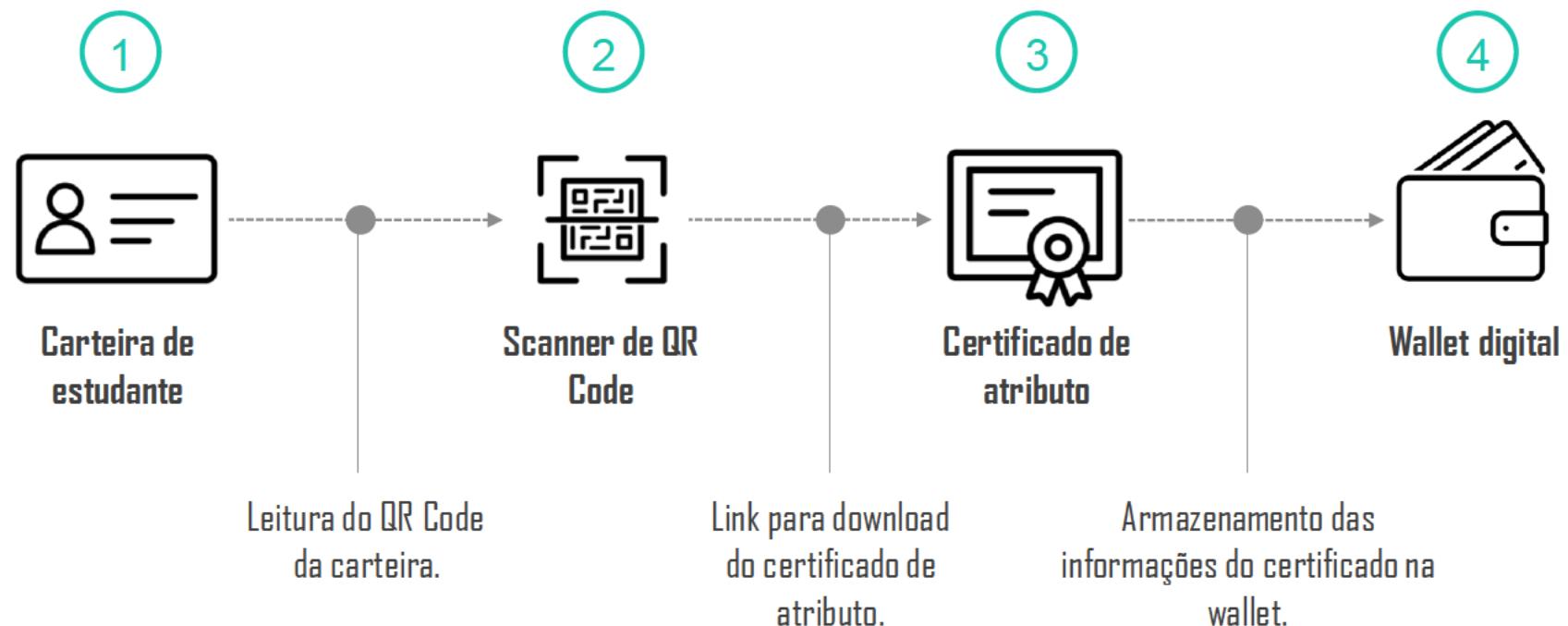


O validador mobile têm basicamente 2 grandes funcionalidades:

1- Validação e cadastro de carteira de estudante



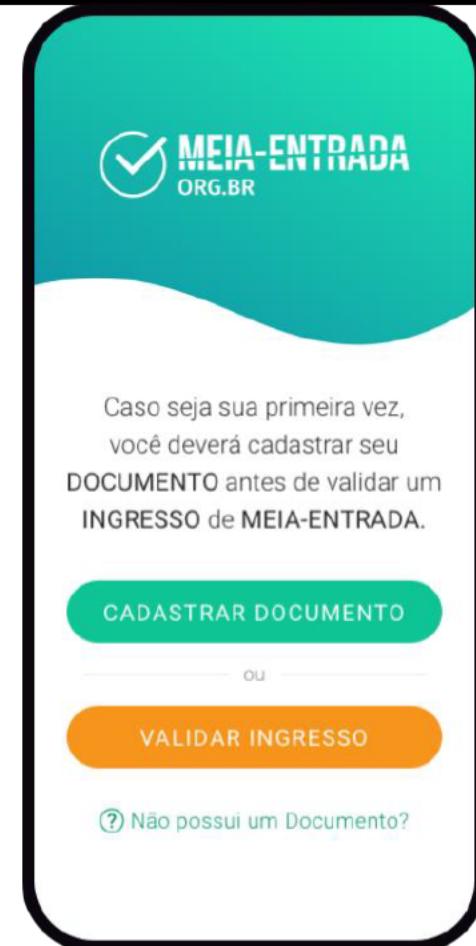
**VALIDADOR
MOBILE**



INTEGRAÇÃO APP MOBILE



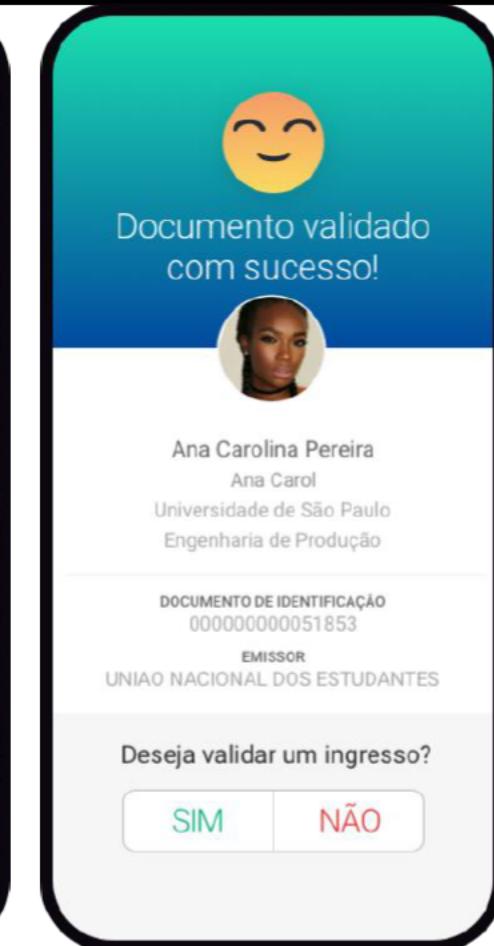
VALIDADOR MOBILE



Usuário escolhe a opção de cadastrar documento.



Escanea o QR Code da carteira de estudante.



Após a validação da carteira o estudante está apto a validar um ingresso.

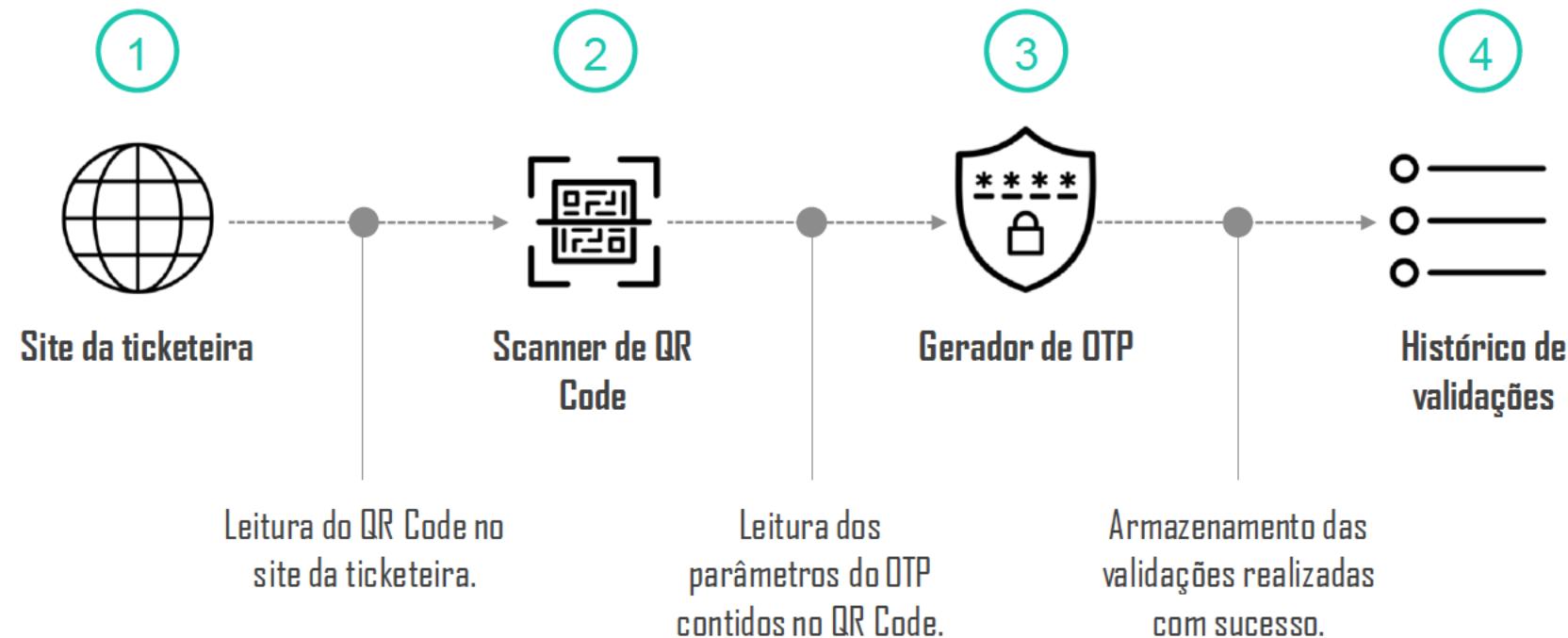


Documento validado com sucesso será salvo na Wallet digital.



VALIDADOR MOBILE

2- Validação de ingresso de meia entrada





VALIDADOR MOBILE

No site da ticketeira o usuário irá escanear o QRCode com o app da meia entrada.



LOGO TICKETEIRAS

Você está quase lá! Falta só mais uma etapa.

Siga os passos abaixo para **VALIDAR** seu **INGRESSO** com o **DOCUMENTO** da **MEIA-ENTRADA**:

- 1- INSTALE o App chamado **MEIA-ENTRADA** no seu celular
- 2- Abra o aplicativo e **CADASTRE** seu Documento do Estudante
- 3- Após o cadastro, clique no botão **VALIDAR INGRESSO**
- 4- ESCANEIE o QR Code ao lado dentro do aplicativo da **MEIA-ENTRADA**
- 5- INSIRA O CÓDIGO gerado no aplicativo no campo de validação

Você possui 3 ingressos para validar

1 2 3

Antonio Silva dos Santos
CPF 236.867.098-10

Está com Dúvidas? Assista este vídeo

Número gerado no App **MEIA-ENTRADA**:

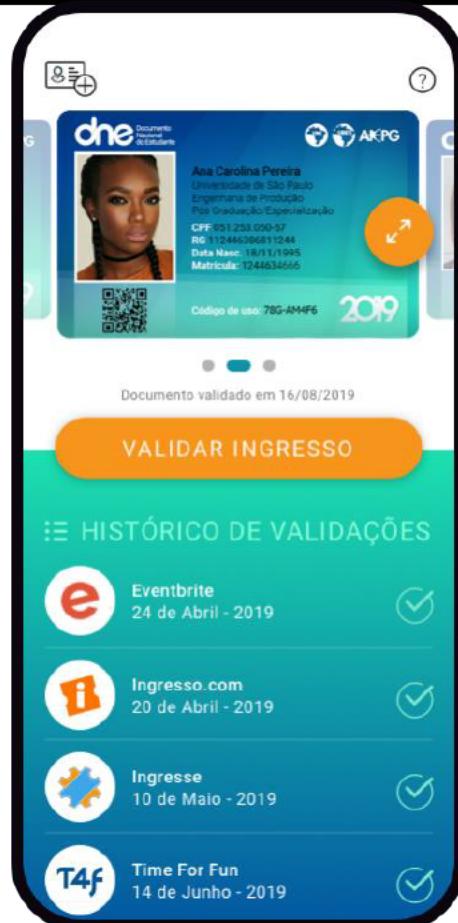
CÓDIGO

VALIDAR

Anexo Contribuicao UNE Apresentacao validador CIE (1727311) SEI 01416.003444/2020-30 / pg. 78



VALIDADOR MOBILE



Após cadastrar uma carteira válida no app da meia entrada, o usuário poderá validar um ingresso.



Para conseguir validar um ingresso de meia entrada, o usuário precisa escanear o QR Code no site da ticketeira.



Ao escanear o QR Code o usuário receberá um Código que será usado no site da Ticketeira para validar o ingresso.



VALIDADOR MOBILE

No site da ticketeira o usuário irá inserir o código gerado no app da meia entrada.



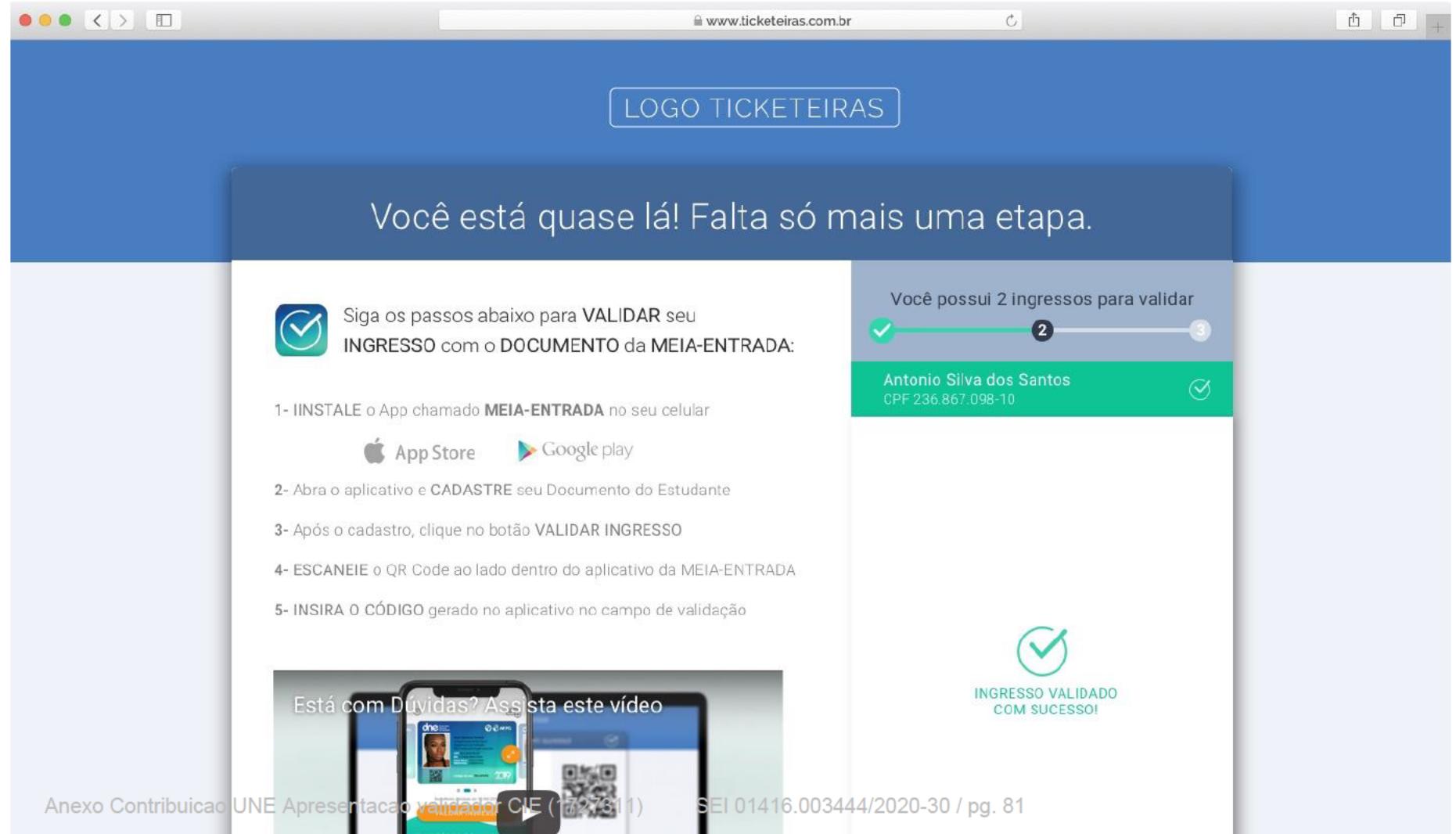
The screenshot shows a computer browser window with the URL www.ticketeiras.com.br. The page has a blue header with the 'LOGO TICKETEIRAS' and a main content area with a blue background. The text 'Você está quase lá! Falta só mais uma etapa.' is displayed. Below it, there is a list of steps for validating a ticket using the 'MEIA-ENTRADA' app, with links to the App Store and Google Play. To the right, a sidebar shows '3 ingressos para validar' for 'Antonio Silva dos Santos' (CPF: 236.867.098-10). A large QR code is shown, with the text 'Número gerado no App MEIA-ENTRADA:' above it and the code '132409' in a box. A large orange 'VALIDAR' button is at the bottom right. At the bottom of the page, there is a video thumbnail with the text 'Está com Dúvidas? Assista este vídeo'.

Anexo Contribuicao JNE Apresentacao validador CIE (1727311) SEI 01416.003444/2020-30 / pg. 80



VALIDADOR MOBILE

Site da ticketeira - Ingresso validado com sucesso



LOGO TICKETEIRAS

Você está quase lá! Falta só mais uma etapa.

Siga os passos abaixo para VALIDAR seu INGRESSO com o DOCUMENTO da MEIA-ENTRADA:

- 1- INSTALE o App chamado **MEIA-ENTRADA** no seu celular
- 2- Abra o aplicativo e CADASTRE seu Documento do Estudante
- 3- Após o cadastro, clique no botão VALIDAR INGRESSO
- 4- ESCANEIE o QR Code ao lado dentro do aplicativo da MEIA-ENTRADA
- 5- INSIRA O CÓDIGO gerado no aplicativo no campo de validação

Você possui 2 ingressos para validar

Antonio Silva dos Santos
CPF 236.867.098-10

Está com Dúvidas? Assista este vídeo

INGRESSO VALIDADO COM SUCESSO!

Anexo Contribuicao UNE Apresentacao validador CIE (1727311) SEI 01416.003444/2020-30 / pg. 81



VALIDADOR MOBILE

Site da ticketeira - Validação de ingresso adicional



The screenshot shows a web browser window for www.ticketeiras.com.br. The page has a blue header with the 'LOGO TICKETEIRAS' and a central message: 'Você está quase lá! Falta só mais uma etapa.' Below this, there are instructions for validating a ticket using the 'MEIA-ENTRADA' app. It includes links to the App Store and Google Play, and a list of five steps: 1- INSTALE, 2- CADASTRE, 3- VALIDAR INGRESSO, 4- ESCANEIE, and 5- INSIRA O CÓDIGO. A video player shows a tutorial video. To the right, a sidebar shows 'Você possui 2 ingressos para validar' with two entries: 'Antonio Silva dos Santos' (CPF: 236.867.098-10) and 'Ana Carolina Pereira' (CPF: 231.534.876-89). A large QR code is displayed with a 'CÓDIGO' button above it and a 'VALIDAR' button below it.

LOGO TICKETEIRAS

Você está quase lá! Falta só mais uma etapa.

Siga os passos abaixo para **VALIDAR** seu **INGRESSO** com o **DOCUMENTO** da **MEIA-ENTRADA**:

- 1- INSTALE o App chamado **MEIA-ENTRADA** no seu celular
- 2- Abra o aplicativo e **CADASTRE** seu Documento do Estudante
- 3- Após o cadastro, clique no botão **VALIDAR INGRESSO**
- 4- ESCANEIE o QR Code ao lado dentro do aplicativo da **MEIA-ENTRADA**
- 5- INSIRA O CÓDIGO gerado no aplicativo no campo de validação

Está com Dúvidas? Assista este vídeo

Você possui 2 ingressos para validar

Antonio Silva dos Santos	CPF 236.867.098-10	<input checked="" type="checkbox"/>
Ana Carolina Pereira	CPF 231.534.876-89	<input type="checkbox"/>

Número gerado no App **MEIA-ENTRADA**:

CÓDIGO

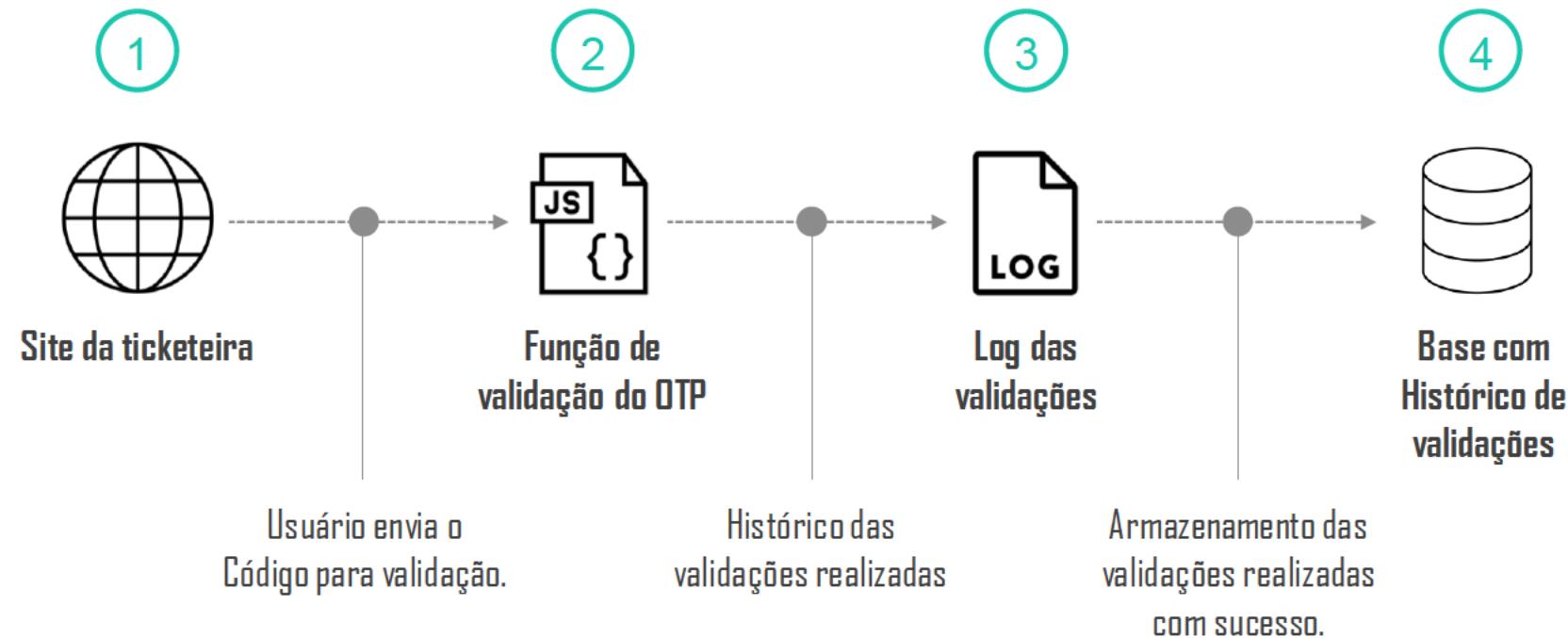
VALIDAR

QR Code



SOLUÇÃO OTP

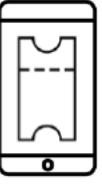
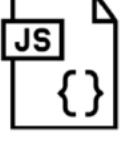
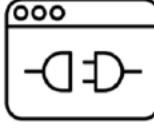
Funcionamento da solução de geração de código (OTP) nos servidores da ticketeira.

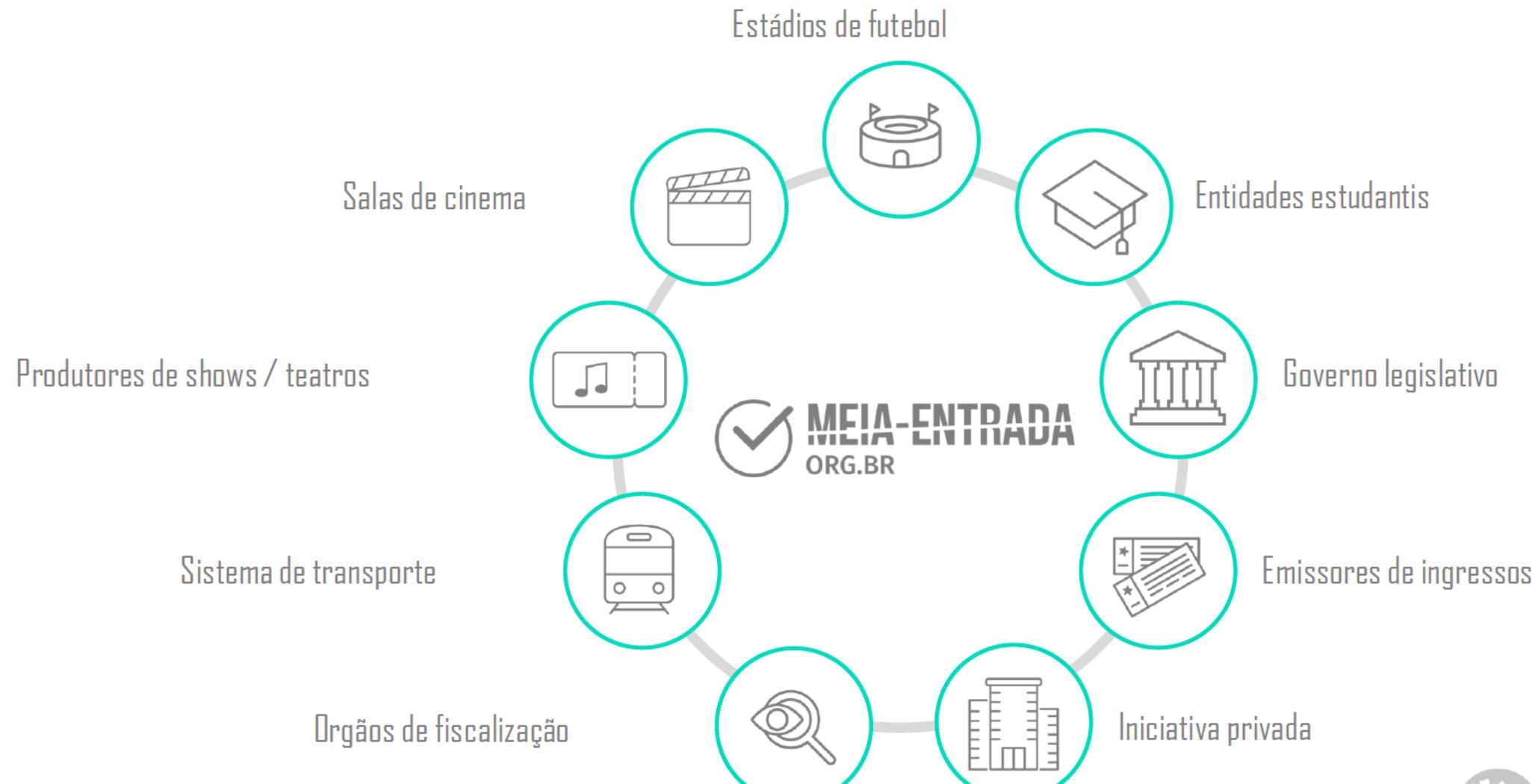




PORTAL MEIA ENTRADA

- Reclame aqui da meia entrada
- Central de eventos (Hub)
- Download e suporte dos Apps
- Cadastro e suporte para entidades
- Materiais de apoio de comunicação
- Documentação e especificações técnicas de integração
- Artigos e conteúdos de apoio
- Central de denúncias (Fraudes, Piratas...)
- Notícias

						
VALIDADOR ESTABELECIMENTOS	FUNÇÃO DE VALIDAÇÃO DO OTP	VALIDADOR & WALLET MOBILE	EVOLUÇÃO API VALIDAÇÃO	MOCKUP EXEMPLO SITE TICKETEIRAS	VALIDADOR WEB MOBILE	PORTAL MEIA ENTRADA
FINALIZADO	FINALIZADO	EM DESENVOLVIMENTO	EM DESENVOLVIMENTO	PLANEJADO	PLANEJADO	PLANEJADO





MEIA-ENTRADA
ORG.BR

DÚVIDAS E SUGESTÕES

joao.faria@dne.com.br



Consulta Pública

Ricardo Vidinich

Qua, 05/08/2020 22:08

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Prezados Senhores,

Tenho 64 anos de idade, já passei pela fase de estudante, de trabalhador-contribuinte e agora sou aposentado.

A parte que é estudante não tem renda.

A parte que é aposentada tem renda limitada.

Já a parte que está na idade de trabalho tem renda e sempre pagou entrada inteira, como ocorreu comigo ao longo de 35 anos.

Agora que cheguei na minha idade de usufruir tudo com o que contribui durante 35 anos querem mudar a regra do jogo. Não parece ser justo.

Analizando a Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 01-E/2020/DIR-LR de 21/05/2020 constante do Processo n.º: 01416.003444/2020-30 a ANCINE sugere três alternativas e analisa benefícios e custos, fiz uma tabela em valores numéricos e resultou no seguinte:

Benefícios	Nada Fazer	Extinção Meia Entrada	Revisão Meia Entrada
Não apresenta custos de tramitação e implementação;	5		
Não promove o consumo de cinema por uma parte da população que deveria ser o objeto da política;	5		
Não implica em custos de aprendizado por parte dos agentes afetados;	5		
Aumenta a liberdade de ação do exibidor quanto às estratégias de precificação;		3	
Em comparação com a opção (I) traz baixo efeito sobre a população que utiliza a meiaentrada.		1	
Reduz o custo de acesso por parte da população que paga ingresso inteiro.		5	
Sob determinadas condições, a ação privada pode, a princípio, atingir em algum grau o objetivo da política pública.		1	
Pode, potencialmente, promover o consumo de cinema por uma parte da população que deveria ser o objeto da política;			3
Sob determinadas condições, a política pública pode, a princípio, atingir em algum grau o objetivo da ação privada.			1

Custos	
Limita as estratégicas de precificação dos exibidores;	3
Alguns agentes fora do público-alvo, são beneficiados pela atual política.	5
A população que necessita da política para acessar cinemas fica desassistida;	3
Trata-se de uma opção de implantação complexa, pois depende de mudança em legislações municipais, estaduais e federal.	1
Em comparação com a opção (II) reduz a liberdade de ação do exibidor quanto às estratégias de precificação	3
Em comparação com a opção (I) exclui da política uma parcela da população que hoje usufrui do benefício.	3
Trata-se de uma opção de implantação complexa, pois depende de mudança em	1

Total	23	14	11
-------	----	----	----

Conclui-se, portanto, que a melhor opção é Nada Fazer.

Já as metas estabelecidas no item 11 podem ser obtidas por outros instrumentos, senão vejamos:

- 1) Aumento espectadores de baixa renda - Isso nada tem a ver com meia entrada, tem a ver com o valor do ingresso para uma população que não tem renda para pagar suas necessidades básicas, portanto as fontes de promoção devem ser governo.
- 2) Maior liberdade econômica para o mercado exibidor - O mercado exibidor tem toda a liberdade, e resolveu ir para os shoppings onde existe alta renda para suportar o valor elevado dos ingressos, nada tem a ver com meia entrada.
- 3) Aumento de arrecadação, especialmente nas esferas municipal e federal - Isso sim é uma proposta absurda, um ente público que tem que olhar pelo equilíbrio entre o consumidor e o fornecedor e não uma forma de aumentar a arrecadação de impostos. Nota-se claramente que para aumentar a arrecadação o lucro do fornecedor vai aumentar.

Corroborando tudo acima, retifica-se que a melhor opção é Nada Fazer.

Atenciosamente,
Ricardo Vidinich

Suely Fatima Lima Schueler

De: Sara Narduche [REDACTED]
Enviado em: quinta-feira, 6 de agosto de 2020 01:43
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Sou contra a retirada da meia entrada

Categorias: Respondido Suely

Enviado do meu smartphone Samsung Galaxy.

Suely Fatima Lima Schueler

De: Allan Bnh [REDACTED]
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 17:35
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Categorias: Respondido Suely

Olá, boa tarde. Sou um universitário e me mostro contra a lei que visa acabar com a meia entrada. Assim como dito por muitos candidatos do último Enem, cujo o tema da redação era sobre o acesso ao cinema, nem todos tem acesso e recursos para usufruir da sétima arte de tal maneira. Acabando com a meia entrada acabará por acabar com as chances de muitas pessoas terem contato ao cinema.

Atenciosamente

Pablo Allan Silva dos Santos

Suely Fatima Lima Schueler

De: Alline Pacheco [REDACTED]
Enviado em: quinta-feira, 6 de agosto de 2020 09:59
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Consulta pública sobre a meia entrada no cinema

Categorias: Respondido Suely

Bom dia!

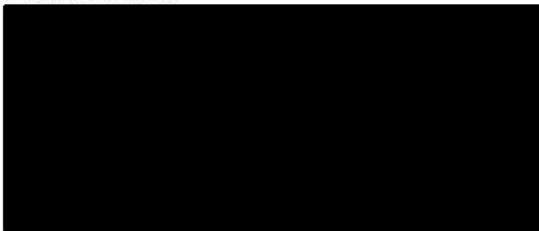
Não consegui achar no site um modelo padrão para manifestar meu voto, para tanto envio dessa forma, caso sejam necessárias alterações na forma de manifestação ficarei feliz em receber novas orientações.

Sou contra a saída da meia entrada, trabalho na área da educação e a meia entrada favorece tanto os profissionais da área da educação quanto os alunos, todos estes em sua grande maioria em situação de baixa renda e que sem a meia entrada não teriam acesso a cultura.

Acredito que a retirada da meia entrada também aumentaria a procura pela pirataria.

Portanto se for realmente necessário uma escolha entre as opções apresentadas eu escolho a opção III que revê as regras da meia entrada.

Alline Pacheco



Get [Outlook for Android](#)

Suely Fatima Lima Schueler

De: Diego Gomes [REDACTED]
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 21:49
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Direito a meia entra nos ambientes de acesso as manifestações culturais.

De início, minha opinião sobre a meia entrada nos eventos culturais devem ser garantidas e asseguradas, já que existe leis que tratam sobre o assunto e deve ser respeitada. Muito tem se falado sobre democratizar o acesso à cultura, sendo assim, ideias e ações que visam excluir direitos devem ser vetadas. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cerca de 70% da população nunca foi a museus ou a centros culturais e pouco mais da metade nunca vai a cinemas, por exemplo. Ademais, 71% argumentam que é caro, os locais são distantes, e com razão. É possível perceber os entraves. Portanto, esse direito deve ser ampliado no país, permitindo que as pessoas possam vivenciarem, conhecer, desfrutar, fruir e respeitar as manifestações culturais do Brasil e do mundo.

Suely Fatima Lima Schueler

De: Guilherme Bolzan Cieto [REDACTED]
Enviado em: quinta-feira, 6 de agosto de 2020 15:39
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: AIR sobre meia-entrada

Categorias: Respondido Suely

Boa tarde senhores(as),

Sou estudante universitário e um grande apreciador do cinema.

Creio que a meia entrada, por mais que tenha sido feita com uma boa intenção, acaba por atrapalhar o acesso ao cinema e à cultura.

Pode parecer benéfico a priori, no entanto o que observo desde as minhas primeiras visitas a uma sala de cinema são crescimento nos preços (e creio que são acima da inflação). Esse efeito, de acordo com minhas observações, faz com que pessoas sem benefício à meia entrada, especialmente as de baixa renda, não tenham interesse em ir ao cinema e optem por gastar com serviços e bens de lazer e entretenimento substitutos.

Na minha experiência pessoal, hoje vou ao cinema e uso o benefício, mas ao me formar farei parte de uma categoria que não faz jus ao benefício e, persistindo esse cenário de preços, optarei por outras opções de lazer. Isso pode ser um fenômeno recorrente a outros usuários e gera, além da restrição de uma atividade cultural e entretenimento, uma diminuição na demanda de toda a cadeia produtiva do cinema a longo prazo.

Essas observações pessoais talvez corrobore os efeitos indesejados advindos da legislação da meia entrada.

Um outro fator que acredito que geraria melhora nesse mercado seria a facilidade de empreender nele. Uma vez que fosse mais fácil empreendedores abrirem salas de cinema, o aumento da concorrência geraria melhora no serviço e diminuição dos preços, o que de fato realmente é benéfico aos consumidores e atende possíveis demandas reprimidas.

Ainda assim, uma vez que se pense em extinguir o benefício da meia entrada, é essencial um bom diálogo com opositores da ideia, demonstrando com eficiência as razões para tal, e ainda, uma constante análise do mercado para assegurar que os objetivos sejam alcançados, uma vez alterada a legislação.

Atenciosamente,
Guilherme Bolzan Cieto

Suely Fatima Lima Schueler

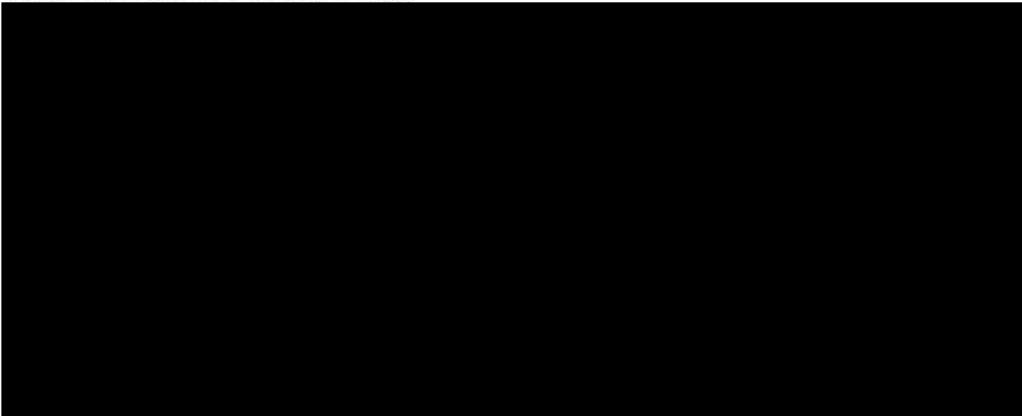
De: Rute de Souza Ferreira [REDACTED]
Enviado em: terça-feira, 4 de agosto de 2020 11:45
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: consulta pública sobre meia entrada nos cinemas

Categorias: Respondido Suely

Tentei me cadastrar no site da ANCINE mas fui informada de que o sistema está com erro, no entanto, gostaria de me manifestar acerca do assunto.

Sou contra a retirada da meia entrada nos cinemas ou em outros espetáculos pois na maioria das vezes é o único meio de acesso a arte por conta da baixa renda. Com a retirada do benefício, que diga-se de passagem é garantido por lei tbm a idosos, a democratização do cinema que foi tema do ENEM ano passado com certeza seria afetada.

Meus dados
RUTE DE SOUZA FERREIRA



Livre de vírus. www.avast.com.

Suely Fatima Lima Schueler

De: ANCINE - Ouvidoria Responde
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 20:39
Para: Edenilso Merlo
Cc: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: RES: Consulta pública meia-entrada

Categorias: Respondido Suely

Prezado Senhor Ednilso,
Boa Noite.

Acusamos o recebimento da contribuição referente à Consulta Pública sobre a obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro.

Agradecemos a sua participação.

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral da ANCINE
(21) 3037-6086

De: Ednilso Merlo
Enviada em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 20:22
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>
Assunto: Consulta pública

Com relação a consulta pública referente a meia entrada, a minha opinião é a seguinte:

Todos devem pagar igualmente, a mesma tem que ser extinta, pois essa conta é simplesmente repassada ao preço total, pois como vão sobreviver se 80% é meia entrada, matematicamente significa dizer que aumentaram o preço da inteira para dar desconto e ficar o valor total na meia. É simples ninguém paga para trabalhar, todos precisam ter lucro senão para que empresas. O ideal seria ter somente inteira e aí o valor de reduzir automaticamente pela metade ou menos pois se ficar caro é só não ir e ponto final. Temos que parar com essa mania de subsisidiar tudo para alguns. Deixem a concorrência é só fiscalizam com rigor os abusos.

Obter o [Outlook para Android](#)

Suely Fatima Lima Schueler

De: Fernanda Castro [REDACTED]
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 17:37
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Voto contra a retirada da meia entrada

Categorias: Respondido Suely

Voto contra a retirada da meia entrada para estudantes.

Suely Fatima Lima Schueler

De: Maria Thereza Larrubia de Toledo [REDACTED]
Enviado em: quinta-feira, 6 de agosto de 2020 18:42
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: MANIFESTAÇÃO MEIA ENTRADA

Categorias: Respondido Suely

Me manifesto de maneira contrária a TODAS as opções, e solicito a permanência da meia-entrada pois esta possibilita o acesso a cultura pessoas de baixa renda, estando a garantia do acesso a cultura prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos no Artigo 27.

Maria Thereza Larrubia de Toledo
[REDACTED]

Permaneço a disposição para eventuais solicitações a respeito dos dados.

Suely Fatima Lima Schueler

De: Mario Sergio [REDACTED]
Enviado em: terça-feira, 4 de agosto de 2020 19:03
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Consulta pública - meia-entrada

Prezado,

Sou a favor que benefício continue, para favorecer aqueles que tem direito dentro das definições atuais.

Mário Sérgio Costa Miranda
[REDACTED]

Suely Fatima Lima Schueler

De: ANCINE - Ouvidoria Responde
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 16:34
Para: Naddine Elkane
Cc: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: RES: Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro

Categorias: Respondido Suely

Prezada Nadine,
Boa Tarde.

Acusamos o recebimento da contribuição, referente à Consulta Pública sobre a obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro.

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral da ANCINE
(21) 3037-6086

De: Naddine Elkane
Enviada em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 16:29
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>
Assunto: Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro

Prezados,

Venho pro meio deste e-mail afirmar que sou **contra** a retirada da "meia-entrada" nos cinemas, também venho sugerir uma maneira mais fácil e que conteplete uma maior quantidade de pessoas na participação das consultas públicas como, por exemplo, a ferramenta usada no portal e-cidadania do Senado Federal.

Atenciosamente,
Naddine Elkane.

Suely Fatima Lima Schueler

De: Rildson Rosa Monteiro [REDACTED]
Enviado em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 16:51
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Contra retirada da meia entrada

Categorias: Respondido Suely

Sou contra a retirada da meia entrada

Suely Fatima Lima Schueler

De: Robert Ravel Lima [REDACTED]
Enviado em: sexta-feira, 7 de agosto de 2020 02:38
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Manifestação na consulta pública sobre a retirada da meia entrada no cinema.

Categorias: Respondido Suely

Eu, Robert Ravel Lima Alves Pires, portador do RG [REDACTED], me manifesto contrariamente à retirada da meia-entrada, e dada as circunstâncias, opto por a revisão das condições de meia entrada!

Suely Fatima Lima Schueler

De: André ZB [REDACTED]
Enviado em: domingo, 9 de agosto de 2020 13:05
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde
Assunto: Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro

Categorias: Respondido Suely

Sou a favor do fim da meia entrada.



Livre de vírus. www.avast.com.

Suely Fatima Lima Schueler

De: ANCINE - Ouvidoria Responde
Enviado em: quinta-feira, 20 de agosto de 2020 18:56
Para: ANCINE - Protocolo; Camila Lucena de Oliveira
Assunto: ENC: Votar

De: paulo r.s cassiano
Enviada em: terça-feira, 4 de agosto de 2020 16:09
Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>
Assunto: Votar

Sou contra o projeto de lei que quer acabar com a meia entrada em cinemas, eu sou aluno e tenho direito a meia entrada

ENC: MEIA ENTRADA

ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Qui, 20/08/2020 19:21

Para: ANCINE - Protocolo <protocolo@ancine.gov.br>; Camila Lucena de Oliveira <camilaoliveira.terc@ancine.gov.br>

De: Sebastiao Dominguez Neto

Enviada em: quinta-feira, 13 de agosto de 2020 21:00

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Assunto: MEIA ENTRADA

A meia entrada, como definida hoje, no que tange aos estudantes em geral, é mais um instrumento discriminatório de exclusão de classes desse país, já que, os jovens de alta renda, são os que efetivamente continuam estudando após os 18 anos e a todos os professores em geral.

Dessa forma, minha sugestão é que, esse benefício seja estendido a TODOS os jovens até a idade de 22 anos, sem nenhum outro tipo de especificação, democratizando o universo cultural, independente da própria condição financeira ou cultural do jovem.

Da mesma forma, para os idosos, deveria ser restrita aos idosos APOSENTADOS PELO INSS COM ATÉ 2 SALÁRIOS MÍNIMOS.

Da forma como está, hoje se paga o dobro do valor regular de um ingresso,,, poia a grande maioria dos pagantes é meia entrada... a exceção virou a regra.

Sebastião Dominguez Neto

Enviado do [Email](#) para Windows 10

ENC: Consulta meia entrada

ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Qui, 20/08/2020 19:05

Para: ANCINE - Protocolo <protocolo@ancine.gov.br>; Camila Lucena de Oliveira <camilaoliveira.terc@ancine.gov.br>

De: Jakeline Farias

Enviada em: quarta-feira, 5 de agosto de 2020 10:38

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Assunto: Consulta meia entrada

Bom dia

Essa consulta é só para saber o andamento. Não é para opinar?

Att,

Jakeline Farias

ENC: Consulta pública sobre legalidade da meia entrada

ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Qui, 20/08/2020 19:16

Para: ANCINE - Protocolo <protocolo@ancine.gov.br>; Camila Lucena de Oliveira <camilaoliveira.terc@ancine.gov.br>

De: Amanda Gentilini

Enviada em: terça-feira, 11 de agosto de 2020 22:00

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Assunto: Consulta pública sobre legalidade da meia entrada

Não consegui responder a consulta pública AIR - MEIA-ENTRADA EM CINEMA e gostaria de registrar que sou a favor da legalidade e continuidade da meia entrada nos cinemas.

Obrigada.

Amanda Gonçalves Gentilini

ENC: Consulta Pública Meia-Entrada | Contribuição ABRAPLEX**ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>**

Qui, 20/08/2020 19:19

Para: ANCINE - Protocolo <protocolo@ancine.gov.br>; Camila Lucena de Oliveira <camilaoliveira.terc@ancine.gov.br> 1 anexos (315 KB)

Abraplex_ Manifestação AIR Meia Entrada_13ago2020_vfinal_consolidada.pdf;

De: Pedro Costa**Enviada em:** quinta-feira, 13 de agosto de 2020 13:44**Para:** ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>**Cc:** Eduardo Mendonca <ebfmendonca@bfbm.com.br>; [REDACTED]; [REDACTED]**Assunto:** Consulta Pública Meia-Entrada | Contribuição ABRAPLEX

Prezado(a),

Boa tarde.

Conforme orientação disponível no [site oficial](#) da ANCINE, submeto por este e-mail a contribuição da Associação Brasileira das Empresas Exibidoras Cinematográficas Operadoras de Multiplex (ABRAPLEX) relativa à consulta pública que tem por objeto a Análise de Impacto Regulatório sobre obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro. O documento segue anexo.

Solicito, por gentileza, o envio de confirmação de recebimento.

Cordialmente,**Pedro Henrique Costa**

Advogado Associado

Barroso Fontelles, Barcellos, Mendonça & Associados

SHIS QL 12, Conjunto 05, Casa 03 - 71630-255 - Brasília - DF

Tel.: [\(55-61\) 3409-1000](tel:(55-61)3409-1000) - Fax.: [\(55-61\) 3254-4095](tel:(55-61)3254-4095)www.bfbm.com.br

**NOTA TÉCNICA SOBRE A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DA IMPOSIÇÃO DE DESCONTOS COMPULSÓRIOS
(MEIA-ENTRADA) NO MERCADO BRASILEIRO DE EXIBIÇÃO CINEMATOGRÁFICA**

I. INTRODUÇÃO

Como se sabe, a política da meia-entrada está prevista na Lei nº 12.933/2013 e tem por objetivo promover a inclusão cultural de estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos comprovadamente carentes por meio da redução, *pela metade*, do preço do ingresso para espetáculos artístico-culturais e esportivos. A lógica econômica que move a política pública é singela: obrigar que consumidores mais abastados - teoricamente inelegíveis para o desconto - subsidiem aqueles com menor capacidade econômica. No entanto, anos depois de sua implementação, os dados demonstram que a medida causa distorção grave no preço dos ingressos, sobretudo pelos seguintes motivos: (i) alcança um número de potenciais beneficiários superior a 50% da população brasileira; e, de forma ainda mais sintomática, (ii) emprega critérios de elegibilidade absolutamente dissociados do componente redistributivo que deveria justificar sua própria existência.

Como revelam os dados da Análise de Impacto Regulatório produzida pela ANCINE sobre o tema, a concessão inadequada do benefício subverte a lógica econômica e inviabiliza a concessão de desconto real aos consumidores, em prejuízo dos próprios destinatários da política pública. Não fosse suficiente, a ação paralela descoordenada dos entes locais (Estados, Municípios e Distrito Federal) produz um cenário ainda mais desequilibrado e imprevisível. Atualmente, todos os Estados da Federação e o Distrito Federal, bem como dezenas de Municípios, possuem normas jurídicas próprias sobre o tema, não raro no sentido de impor descontos adicionais ou mesmo gratuidades para grupos absolutamente alheios ao alegado propósito da política, como servidores públicos, doadores de sangue, etc¹. Na prática, o pagamento do valor integral do ingresso tornou-se uma excepcionalidade.

¹ A título de exemplo: Lei nº 5.995/2018 do Município de Vila Velha: "Institui meia-entrada para Policiais Militares, Policiais Civis, Bombeiros Militares, Guardas Civis Municipais, Agentes de Trânsito e Agentes

Nesse contexto, passa-se a expor, de forma objetiva, as razões pelas quais a meia-entrada legal não se justifica minimamente sob a ótica econômica e sob a perspectiva jurídica - não em termos meramente teóricos, mas à luz das evidências empíricas disponíveis. Nesse cenário, é impossível deixar de constatar que se trata de uma restrição excessiva e desproporcional à livre iniciativa, gerando prejuízos concretos para os exibidores cinematográficos e para o público em geral no país.

II. DISTORÇÕES ECONÔMICAS PROVOCADAS PELA POLÍTICA DE MEIA-ENTRADA FEDERAL

Como se sabe, a Constituição de 1988 estrutura as forças produtivas em torno da livre iniciativa, e não do dirigismo estatal. Nesse sentido, o princípio é apresentado como um dos *fundamentos da República*, ao lado de outros pilares como a soberania, a cidadania, o valor social do trabalho e o pluralismo político². Adiante, ele é reiterado no rol dos direitos fundamentais, notadamente no art. 5º, XIII, que enuncia a liberdade individual para escolher a própria ocupação³. Assim, além de condição estruturante de todo o Estado, o preceito da livre iniciativa configura garantia individual fundamental do cidadão. Por fim, o

Penitenciários”. Lei nº 5.187/2014 do Município de Cariacica: “Institui meia-entrada para radialistas e jornalistas em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento no município de Cariacica”. Lei nº 1.280/2006 do Município de Caraguatatuba: “Dispõe sobre meia-entrada para funcionários da administração pública municipal direta e indireta, em estabelecimentos que proporcionem lazer e entretenimento”. Lei nº 8.558/2007 do Município de Goiânia: “Institui a meia-entrada para doadores regulares de sangue”.

² CF/88, art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político.”

³ CF/88, art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XIII: É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.”

art. 170⁴, que trata dos princípios gerais da atividade econômica, renova expressamente a intenção do constituinte e confere centralidade ao princípio da livre iniciativa.

Tudo isso confirma a necessidade de se construir um núcleo semântico essencial da livre iniciativa, cuja normatividade há de ser assegurada de forma efetiva, e não apenas retórica. O exato oposto disso corresponde à postura de *naturalização das restrições* – como se os diferentes ramos do Poder Público estivessem liberados para implementar quaisquer medidas que lhes pareçam desejáveis ou bem inspiradas.

A banalização da intervenção estatal sobre o mercado de exibição cinematográfica desligou-se completamente desse mandamento básico. As eventuais restrições à liberdade de iniciativa dos exibidores deveriam não apenas ser compatíveis com a esfera de liberdade dos agentes privados, mas também ser capazes de produzir efeitos positivos em termos de benefícios sociais. Caso contrário, independentemente de quaisquer outras considerações, não se justificam e passam a representar interferências caprichosas do Estado sobre a autonomia privada.

Apesar de suas boas intenções, a política de meia-entrada exemplifica a disfunção, baseando-se em intuições que são desmentidas pela análise consistente de seus efeitos. ***Em primeiro lugar***, a regulação parcial de preços imposta pela lei configura uma discriminação de preços⁵ *sui generis*, na medida em que não decorre de uma livre opção do

⁴ CF/88, Art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...)"

⁵ ALMEIDA, Henrique Soares. **Contextualização da Política de Meia Entrada no Brasil e Análise do Problema de Maximização dos Exibidores.** Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Econômicas. Universidade de Brasília. 2016. p.13 “O caso da meia-entrada nos cinemas encaixa-se perfeitamente nas condições para que a discriminação de preços em terceiro grau ocorra: “o monopolista vende a pessoas diferentes a diferentes preços, mas que todas as unidades do bem vendidas a determinado grupo são vendidas ao mesmo preço” (VARIAN, 2012). A identificação de cada grupo se dá pela exigência legal de verificação de documentos comprobatórios da elegibilidade ao benefício da meia-entrada. Dentro desses dois grandes grupos, ainda é possível identificar subgrupos de consumidores com menor disposição a pagar a partir da preferência revelada por sessões com menor preço exibidas em dias e horários de menor demanda total.”

empreendedor para maximizar os seus lucros⁶. Considerando a inexistência de contrapartida financeira estatal na implementação do benefício, para manter a viabilidade econômica da operação, o exibidor se vê obrigado a ajustar o valor do ingresso inteiro como forma de compensar a redução de receita.

Como adiantado, a incorporação do desconto pressupõe uma sistemática de subsídios cruzados, na qual as classes de consumidores não abrangidas pela meia-entrada financiam os demais. Mesmo que a imposição fosse válida em tese, essa estrutura econômica fica comprometida quando o número de pagantes do ingresso inteiro não é suficiente para sustentar a elevada proporção de pessoas que têm direito ao benefício. No caso, as disposições da Lei Federal nº 12.933/2013 já têm o potencial de alcançar mais de 50% da população brasileira, mais do que o dobro do número de pessoas diretamente atingidas pelo Bolsa Família. Note-se que não se trata de um problema meramente hipotético: em 2019, cerca de 80% dos ingressos comercializados no país se relacionavam a alguma espécie de meia-entrada; 60% deles com base no benefício da referida lei.

Nesse contexto, dada a inviabilidade de se repassar aos consumidores não beneficiados os custos associados ao desconto, os efeitos da política são neutralizados, quando não invertidos⁷. A estrutura atual resulta em um ingresso mais caro e, consequentemente, em menor desconto efetivo sobre o valor médio do tíquete. Como se nota, o cenário atual prejudica tanto quem paga a meia-entrada - uma vez que seu valor médio

⁶ MANKIW, Gregory. **Introdução à Economia**. Editora Cengage Learning. São Paulo. 2013. p.298 “Comparada ao resultado do monopólio com preço único, a discriminação de preços imperfeita pode aumentar, reduzir ou deixar inalterado o excedente total de um mercado.”

⁷ MARTINELLI, C. E (2013). **O impacto da “meia entrada” na precificação de ingressos e no planejamento estratégico de companhias de entretenimento**. Relatório de Pesquisa Ampliado de Conclusão de Curso. Baseia-se no trabalho apresentado ao Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA-USP. Disponível em: https://www.academia.edu/30023858/O_IMPACTO_DA_MEIA_ENTRADA_NA_PRECIFICAÇÃO_DE_INGRESSOS_E_NO_PLANEJAMENTO_ESTRATÉGICO_DE_COMPANHIAS_DE_ENTRETENIMENTO. Acesso em 15 de julho de 2020.

continua proporcionalmente elevado - quanto aqueles que, embora menos favorecidos, não se encaixam em nenhuma das categorias previstas em lei.

Além desse dano direto, o sistema cria empecilhos para a expansão do mercado de exibição, impedindo que haja ganhos de escala que poderiam beneficiar a todos os seus participantes, incluindo os espectadores. A restrição ao livre desenvolvimento de estratégias de precificação do ingresso do cinema gera prejuízos também sob a perspectiva concorrencial, considerando que o controle de preços representa significativa barreira de entrada a novos *players* e limita as possibilidades de competição entre aquelas que já compõem o mercado.

Em segundo lugar, dentre os critérios legais de acesso à meia-entrada, apenas a categoria dos *jovens de 15 a 29 anos inscritos no CadÚnico* está diretamente associada à variável renda, naturalmente a mais relevante para a identificação de barreiras econômicas de acesso à cultura - questão central que a medida deveria enfrentar. Essa falha de focalização da política se reflete nos números: proporcionalmente, as classes D e E são as que menos frequentam os cinemas do país. Ademais, os dados apontam que o benefício é apropriado majoritariamente pela parcela da população com renda mais elevada, justamente aquela que enfrenta menos dificuldade de acesso a bens culturais.

A mesma constatação se repete entre os estudantes, categoria mais numerosa dentre os beneficiados, representando cerca de 31% da população brasileira: dados do estudo mais abrangente já realizado no país acerca dos impactos da lei sobre o consumo de bens culturais por estudantes revelam que as alterações de comportamento mais significativas em resposta à meia-entrada foram identificadas justamente entre os estratos de maior renda⁸. Diante dessas evidências, o alegado objetivo de inclusão cultural de estudantes

⁸ WINK JUNIOR, Marcos Vinicio et al. Os efeitos da criação de leis de meia entrada para estudantes sobre o consumo de bens e serviços culturais no Brasil. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 745-781, Dez. 2016.

mais pobres, como meio complementar de sua formação social e instrumento de cidadania, mostra-se essencialmente retórico, já que a população mais vulnerável não é alcançada pela política em proporções relevantes. Nesse sentido, a intervenção do Estado deixa de se justificar: não há razão para impor uma regulação de preços que gera distorções no mercado em questão e sequer alcança minimamente o propósito a que deveria servir.

Em terceiro lugar, a opção por uma intervenção tão severa quanto o controle parcial de preços parece desconsiderar por completo a lógica econômica do setor cultural e, mais especificamente, do mercado de exibição cinematográfica. Como se sabe, os custos para o exibidor (e.g. infraestrutura, custos regulatórios, direitos autorais, encargos trabalhistas, etc.) são fixos. Ou seja, não variam em função do número de espectadores nas salas de cinema. Em razão disso, tende a ser vantajoso oferecer descontos circunstanciais para determinados grupos, com vistas a maximizar a renda auferida em cada sessão⁹.

Nesse ambiente, mesmo que inexistisse a lei de meia-entrada, haveria incentivos para políticas voluntárias de segmentação de preços por parte dos cinemas, tal como se verifica em outros países, como exemplificado na tabela abaixo:

País	Descontos oferecidos pelas redes de cinema	Instrumentos estatais de fomento à inclusão cultural
Alemanha	Estudantes	Não há
Portugal	Vinculado a um dia da semana	Redução do valor do IVA (Imposto sobre o valor agregado)
Itália	Vinculado aos dias úteis da	Voucher Cultural - jovens

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000400745&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 de julho de 2020.

⁹ SENNA DELGADO, V. M. Efeitos econômicos da Lei de meia-entrada: consequências da meia-entrada para estudantes e não-estudantes, uma análise de discriminação de preços do monopólio; Texto para Discussão nº 02/2010. Fundação João Pinheiro. Governo de Minas Gerais, 2010

	semana e ao período da manhã e da tarde; redução do valor do ingresso para as mulheres	estudantes de 18 anos recebem um voucher de 500 euros
França	Crianças até 14 anos, idosos e estudantes	Voucher Cultural - jovens de 18 ganham voucher de 500 euros que deve ser utilizado em atrações específicas
Eslováquia	Não há	Voucher Cultural - crianças do primário e do secundário e os seus professores
Reino Unido	Idosos, crianças e adolescentes durante a semana, exceto nos finais de semana	Não há
Argentina	Estudantes e Idosos durante a semana, exceto nos finais de semana	Programas do governo que ampliam as condições de acesso aos cinemas (Cine Ar, Cine Móvel, Cinema nas prisões e Escolas para o cinema)
Colômbia	Dias úteis da semana, horário de exibição dos filmes - manhã e início da tarde	Não há

Como se nota, a tendência internacional em arranjos de promoção do acesso aos cinemas consiste na combinação entre liberdade econômica aos exibidores e a adoção de políticas de fomento pelo Estado, principalmente através da emissão de *vouchers* que possibilitem o consumo de bens culturais pelos segmentos sociais mais vulneráveis. No Brasil, entretanto, tem sido feita a opção por uma intervenção estatal desastrosa que não apenas impede este tipo de arranjo, mas reforça os obstáculos econômicos para a efetiva inclusão cultural e para a ampliação do setor de exibição cinematográfica.

Além disso, a experiência recente no mercado de entretenimento aponta que a criação de estratégias de precificação sofisticadas, com o uso de *big data* e algoritmos para discriminação de preços com base no comportamento dos consumidores tende a promover um balanço ótimo entre oferta e demanda. Nesse cenário, o preço praticado se aproxima do valor que os consumidores estão dispostos a pagar, aumentando as taxas de ocupação dos cinemas e gerando ganhos de escala que revertem em benefício de todo o ecossistema. Também sob esse ponto de vista, a obsessão intervencionista observada no Brasil mostra-se desconectada das práticas mais avançadas do setor, resultando em um efeito meramente simbólico e, pior ainda, contraproducente.

III. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Como não poderia deixar de ser, as múltiplas distorções econômicas geradas pela medida apresentam relevantes repercussões do ponto de vista jurídico. Com efeito, nos moldes atuais, a meia-entrada legal constitui ofensa ao núcleo básico da liberdade econômica, pois uma grave restrição é imposta a este direito fundamental em nome de uma realização apenas retórica de outros bens constitucionais. De forma específica, interfere-se na liberdade de definição de preços pelo empresário a partir da identificação das preferências do consumidor - isto é, na própria lógica de oferta e demanda. E isso não para promover o acesso pelas camadas mais desfavorecidas da população, mas para aumentar o preço médio do ingresso e gerar custos significativos para a atividade econômica, criando óbices à sua expansão.

Diante disso, a política não é apenas economicamente equivocada, mas inválida também do ponto de vista jurídico. A centralidade do princípio da livre iniciativa na ordem constitucional brasileira, já ressaltada no ponto anterior, exige que qualquer medida que possa restringi-lo seja excepcional e condicionada à realização efetiva de outros bens legítimos. Nesse sentido, a validade de limitações a esse postulado - tal como a

obrigatoriedade legal da meia-entrada - depende de uma justificativa econômica e jurídica robusta, capaz de preencher os requisitos impostos pelo princípio da proporcionalidade, quais sejam: (i) *adequação* - a medida deve ser apta, em tese, a produzir os objetivos pretendidos; (ii) *necessidade* - inexistência de outra medida menos gravosa e igualmente idônea à produção do resultado; e (iii) *proporcionalidade em sentido estrito* - os ônus impostos pela medida não podem ser mais intensos do que os benefícios decorrentes de sua implementação.

No caso, entretanto, a proporcionalidade é violada em suas três dimensões¹⁰. *Em primeiro lugar*, como adiantado, a regra impõe desconto no ingresso do cinema a parcela superior à metade da população, com base em critérios majoritariamente dissociados de sua situação financeira, gerando uma série de distorções no mercado de exibição. Trata-se de um benefício que não cumpre sua pretendida função redistributiva e que acaba por dificultar o acesso à cultura da população em geral - claramente, um instrumento *inadequado* aos fins que deveria promover.

Em segundo lugar, não há dúvida de que o acesso à cultura poderia ser facilitado por meios mais eficazes e menos gravosos à esfera jurídica de particulares. O Estado brasileiro dispõe de uma pluralidade de instrumentos para a implementação de políticas públicas, tais como a concessão de subsídios indiretos (como benefícios tributários) e diretos (*vouchers*, patrocínio, etc.). Sintomaticamente, esses mecanismos são amplamente utilizados na promoção de outros bens constitucionais igualmente ou mais relevantes, como educação, saúde e segurança alimentar. A diferença do tratamento conferido aos cinemas causa perplexidade e, por isso, justifica alguns comentários adicionais sobre os pontos de comparação.

¹⁰ Sobre o tema, com múltiplas referências adicionais de doutrina e jurisprudência, v. Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Branco, *Curso de direito constitucional*, 2018, p. 217 e ss.

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), por exemplo, consiste em um programa de subvenção estatal, previsto na Lei nº 10.260/2001¹¹, voltado à ampliação do acesso à educação superior privada para pessoas de baixa renda. Trata-se de um arranjo em que o Governo Federal remunera diretamente a instituição de ensino superior participante do programa e é resarcido pelo cidadão no longo prazo, por meio de um contrato de financiamento com juros subsidiados e que prevê um período de carência durante o qual o jovem profissional tem a oportunidade de buscar sua inserção no mercado de trabalho. A sustentabilidade financeira do programa é garantida por um fundo composto por recursos da União e das instituições privadas participantes, pelo qual se equaciona o risco de inadimplência dos beneficiários.

Já o programa Farmácia Popular, instituído pela Lei nº 10.858/2004¹², fornece medicamentos considerados essenciais de forma gratuita ou a preços módicos à população em geral. Atualmente, o programa funciona em duas modalidades: (i) patrocínio total pelo Estado de remédios para asma, diabetes e hipertensão e (ii) sistema de copagamento, em que o Governo Federal repassa às farmácias credenciadas valores que chegam a 90% do preço do medicamento, com pagamento do valor remanescente pelo cidadão beneficiado. Também aqui, o ônus econômico da política pública é atribuído ao Estado e, por extensão, repartido por toda a sociedade. Não se impõe, portanto, que as entidades privadas do ramo farmacêutico forneçam descontos compulsórios sobre o preço de seus produtos.

As ações de segurança alimentar, por sua vez, baseiam-se em instrumentos diferentes, porém igualmente alheios à discriminação de preços. Os itens que

¹¹ Lei nº 10.260/2001, art. 1º: “É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com regulamentação própria.”

¹² Lei nº 10.858/2004, art. 1º: “Art. 1º Esta Lei trata da disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, mediante ressarcimento, visando a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo.”

compõem a cesta básica são objeto de desoneração tributária, de maneira a reduzir o seu valor de compra para os consumidores de forma geral - trata-se de um mecanismo indireto, em que o Estado oferece uma contrapartida por meio da redução de receita, correspondente a cerca de 5% dos subsídios fiscais federais. Já o Programa Bolsa Família, principal política social do Governo Federal, criado pela Lei nº 10.836/2004¹³, consiste em uma política de transferência direta de renda, em que as famílias beneficiadas recebem *vouchers* em valores variáveis de acordo com sua situação particular, desvinculados de qualquer utilização específica, desde que cumpridas condicionantes como frequência escolar, vacinação, etc. Como se nota, mesmo em aspectos relacionados ao mínimo existencial da população, o legislador não seguiu o caminho simplista e equivocado de impor descontos obrigatórios a particulares sem qualquer tipo de compensação.

Salta aos olhos, portanto, o fato de o ônus atribuído aos exibidores de cinema não ter paralelo na ordem econômica brasileira: não há registro de setor que atue em caráter exclusivamente privado que seja obrigado a limitar pela metade o preço cobrado por seu serviço a percentual superior a 50% da população, sem qualquer tipo de contrapartida. Mesmo particulares que prestam serviço público, sob delegação do Estado, fazem jus ao equilíbrio econômico-financeiro de seus contratos, percebendo compensação em face de eventuais benefícios instituídos pelo Poder Público.

Nesse cenário, o resultado não poderia ser diferente de **(i)** encarecimento progressivo do valor médio do ingresso; e **(ii)** dificuldades de expansão do

¹³ Lei nº 10.836/2004, art. 1º: “Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

setor em regiões menos desenvolvidas do país. Em rigor, a lei da meia-entrada acaba por fazer com que os cinemas se concentrem apenas nas cidades mais ricas do país, constituindo autêntico óbice para o acesso de enorme contingente de pessoas às salas de cinema. Segundo dados do IBGE, cerca de 90% dos Municípios brasileiros nem sequer dispõem de salas de cinema¹⁴, sendo certo que a imposição de descontos além da meia-entrada concedida por lei aumenta a necessidade de escala e dificulta o equilíbrio econômico da atividade. Assim, a regulação estatal entra em colisão não apenas com a liberdade econômica dos exibidores, mas também com os interesses sociais que a medida supostamente visa a promover.

Veja-se que a inexistência de custo imediato para o Poder Público, na criação ou ampliação de hipóteses de meia entrada, produz a percepção de que a medida não tem impactos financeiros. É exatamente o oposto do que acontece nos casos de concessão de redução ou gratuidade tarifária em serviços públicos, por exemplo, para os quais a legislação expressamente exige a indicação de fonte de custeio e o reequilíbrio concomitante do contrato, se o serviço for delegado¹⁵. Isso faz com que: (i) discussões sobre impacto financeiro sejam consideradas ainda durante o processo legislativo; e (ii) os eventuais responsáveis pelo custeio da política conhecem imediatamente os encargos que lhes serão impostos.

Em terceiro lugar, nota-se que a meia-entrada legal traz benefícios limitados a uma pequena parcela da população - justamente aquelas pessoas mais privilegiadas economicamente e que já desfrutam de mais fácil acesso a bens culturais. E isso à custa do encarecimento do preço médio do ingresso, o que significa aumento da barreira econômica que se pretendia combater. Sem falar nas severas restrições à liberdade das empresas privadas do mercado de exibição cinematográfica. Como se vê, a meia-entrada

¹⁴ IBGE: Apenas um décimo dos municípios brasileiros têm sala de cinema. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/4356148/ibge-apenas-um-decimo-dos-municípios-tem-sala-de-cinema>. Acesso em: 12/05/2019.

¹⁵ Lei nº 8.987/95, art. 9º: “Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.”

federal, considerada em conjunto com benesses concedidas indiscriminadamente pelos entes subnacionais, representa grave interferência sobre o modelo de negócios dos operadores de cinema, que, no limite, são tratados pelo Estado brasileiro como se órgãos públicos fossem.

Cabe ressaltar que não se pretende sugerir que a liberdade econômica dos cinemas seja insusceptível de eventuais restrições justificadas. E menos ainda que seja inválida qualquer medida estatal de fomento ao acesso de determinados grupos às salas de cinema. A questão em debate é diversa e mais simples: os dados produzidos na Análise de Impacto Regulatório elaborada pela ANCINE demonstram objetivamente que a regra da meia-entrada não alcança seus objetivos redistributivos. Ao contrário, produz o efeito inverso, prejudicando todo o mercado de exibição e os próprios espectadores e, no limite, esvaziando o mandamento constitucional de promoção de acesso à cultura. Simplesmente não há razão capaz de justificar tamanha intervenção, muito mais intensa do que aquela aplicável a fornecedores de bens jurídicos igualmente ou mais relevantes, como educação, saúde e segurança alimentar.

Nesse ambiente, é de se louvar a iniciativa da ANCINE. Ao testar a eficácia dos instrumentos atualmente existentes, a agência mostra compromisso real com os objetivos de inclusão e promoção do cinema. Superar fórmulas que se mostraram prejudiciais abrirá caminho para iniciativas com potencial efetivo e estrutura mais racional e equilibrada.

Instrumentos como o Vale-Cultura¹⁶, *voucher* fornecido por empresas privadas a funcionários que recebam até 5 salários-mínimos em troca de benefícios fiscais, são focalizados com base em critérios econômicos objetivos e contam com a participação financeira indireta do Estado - não por acaso, constituem o principal modelo adotado por países europeus, como Itália, Eslováquia e França, para a promoção do acesso ao cinema. Se,

¹⁶ Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/vale-cultura-caixa/Paginas/default.aspx#:~:text=0%20aux%C3%ADlio%20de%20R%2450,%2C%20CDs%2C%20revistas%20e%20jornais>. Acesso em 13 de julho de 2020.

por um lado, a meia-entrada legal limitou-se a gerar efeitos sistêmicos negativos no setor, o Vale-Cultura é um exemplo concreto de iniciativa bem sucedida, que promoveu ganhos socioeconômicos empiricamente comprovados: seu uso aumentou o consumo de bens culturais pelas famílias beneficiadas, incrementou a atividade produtiva nos setores relacionados à cultura, promoveu aumento de arrecadação pelo Estado e ainda contribuiu de forma significativa com a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) do país em razão do aquecimento da atividade econômica diretamente afetada¹⁷.

Para além de programas específicos como esse, os dados e a experiência internacional indicam que conferir aos exibidores maior liberdade em suas estratégias de precificação, com a colaboração regulatória da ANCINE, seria uma alternativa interessante para contornar as ineficiências econômicas que a regulação estática e distorciva de preços estabelecida em lei gera na prática. Nesse cenário, a solução para as distorções promovidas pela lei obviamente não passa pela edição de normas ainda mais restritivas sobre os cinemas, mas pela extinção ou sensível flexibilização do arranjo regulatório caótico e ineficiente que se instituiu no país nas últimas décadas, de modo a permitir estratégias mais variadas de precificação e gerar incentivos à expansão da atividade e da concorrência.

IV. CONCLUSÕES

Os dados levantados pela ANCINE na Análise de Impacto Regulatório não deixam dúvidas quanto às distorções causadas pela meia-entrada legal e apontam claramente que a medida gera efeitos opostos aos objetivos buscados com a sua criação. Nos moldes atuais, a medida constitui relevante barreira à expansão da atividade cinematográfica e ao aumento

¹⁷ SOUZA, Gustavo Fernandes et al. Economic impacts of the vale-cultura (culture voucher): a computable general equilibrium model. Belo Horizonte : UFMG/CEDEPLAR, 2019. 25 p. : il. - (Texto para discussão, 595). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20595.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2020.

da competitividade, causando prejuízos que alcançam toda a cadeia de exibição e oneram os próprios espectadores.

Ao subverter a lógica econômica do setor, reforçar as dificuldades concretas que supostamente deveria combater e agravar o caos regulatório sobre a atividade de exibição cinematográfica, a meia-entrada prevista na Lei nº 12.933/2013 configura notório exemplo de política pública baseada apenas em intuições, desmentidas pela análise concreta dos dados empíricos. Tal constatação reforça a invalidade jurídica da medida, ao violar gravemente o núcleo básico da livre iniciativa sem nem sequer gerar qualquer ganho real para outros elementos protegidos pela Constituição. Nesse ponto, é sintomático que a política legislativa de intervenção nos preços dos ingressos, sem qualquer forma de compensação aos exibidores, não encontre paralelo em nenhum outro setor da economia no Brasil. O que se tem, em verdade, é uma tutela simbólica e inteiramente desproporcional que, na prática, causa prejuízo aos agentes econômicos e aos espectadores.

Ao expor esses problemas à luz do dia, a Análise de Impacto Regulatório produz genuína contribuição para o desenvolvimento da atividade de exibição cinematográfica no Brasil. Por todos esses fatores, espera-se que o estudo motive uma ampla revisão da atual política de meia-entrada e das demais intervenções similares sobre o preço dos ingressos, impostas de forma cumulativa por Estados e Municípios.

ENC: Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro

ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Qui, 20/08/2020 19:17

Para: ANCINE - Protocolo <protocolo@ancine.gov.br>; Camila Lucena de Oliveira <camilaoliveira.terc@ancine.gov.br>

De: Caroline Pimentel Moraes

Enviada em: quinta-feira, 13 de agosto de 2020 02:59

Para: ANCINE - Ouvidoria Responde <ouvidoria.responde@ancine.gov.br>

Assunto: Análise de Impacto Regulatório sobre a influência da obrigatoriedade legal de meia-entrada sobre o mercado exibidor brasileiro

Olá,

Minha opinião é que a lei deve ser modificada e não extinguida.

Diminuir o benefício a estudantes, aumentar para pessoas de baixa renda. Isso atrairia mais adultos aos cinemas, podendo até fomentar os cinemas de rua.

Ao contrário de simplesmente extinguir a lei, que perde uma política pública que incentiva o acesso de cultura por outras camadas da população que não a A ou B.