Agência Nacional do Cinema

ANÁLISE DE IMPACTO – AI

ANÁLISE DE IMPACTO Nº 01/2014	DATA: 07/fev./2014
Unidade responsável: SRE/CRO	Assinatura/Carimbo:
Processo nº 0.1580.009319/2013-11	

Fernanda Mazzeo R. Concentino
Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual
ANCINE/SIAPE: nº. 1711555

André Marques
Superintendente de Registro
ANCINE/SIAPE nº 1549660

1. Delimitação do problema

1.1 O processo de classificação das produtoras brasileiras independentes, regrado pela Instrução Normativa (IN) 54 de 2006, é uma medida de regulação de acesso à captação de recursos públicos federais concedidos via renúncia fiscal com as seguintes características: i) todos os agentes são submetidos a algum limite de captação de recursos públicos, e ii) o limite de captação de cada agente é definido pela sua experiência, medido por meio do número de obras produzidas e minutagem correspondente. Quanto maior a experiência, maior é o limite de captação.

1.2 As regras de classificação presentes na IN 54, em tese, impedem que algum agente possa captar recursos sem limite de teto. Acreditamos que isto se deu em função da natureza pública dos recursos envolvidos e dos riscos sobre a estrutura de mercado na hipótese de ausência de teto para alguns agentes.

1.3 A experiência acumulada pela Ancine de sete anos na operação da IN 54 mostra a existência de determinadas práticas que, apesar de não serem vedadas pela norma, acabam por aumentar os limites de captação definidos na norma. A primeira delas consiste na **constituição de grupo econômico** através da criação de novas empresas (novos CNPJs). Como a regra atual da IN 54 tem como unidade de referência a empresa, um mesmo agente econômico é capaz de multiplicar indefinidamente seu limite de captação através, simplesmente, da constituição de novas empresas.

1.4 Outra prática observada está no emprego das regras, como o artigo 4º (citado em nota)[1] que abre a brecha para a multiplicação dos pontos ao permitir que um ou mais sócio carregue os pontos da produtora "mãe" para uma nova quando se desligam individualmente ou quando fecham a originária. Essa possibilidade, além de fragilizar a aplicação da metodologia de avaliação das produtoras, acaba

[1] Art. 4º As obras que tenham sido apresentadas para pontuação de uma empresa produtora, bem como o currículo individual de um de seus sócios, não serão computados para efeito de pontuação na classificação de uma nova empresa produtora de que este ou aquela sejam sócios.
§1ºAs obras produzidas e o currículo individual serão computados para classificação de uma nova empresa produtora, no caso de dissolução da empresa originária ou retirada de seu sócio.
§2º Observado o disposto no caput deste artigo, não há óbice à classificação de uma nova empresa produtora.

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA FOLHA Nº 60 V.

misturando a ótica da empresa (Pessoa Jurídica) com a do produtor (Pessoa Física)

1.5 Acerca da definição do limite de captação, nota-se que o único parâmetro adotado hoje para classificação das produtoras é a quantidade acumulada de obras registradas na Ancine e exibidas publicamente em algum segmento de mercado[2]. Possivelmente esse critério foi escolhido na época para mitigar o risco de crédito do negócio, assumido como mais alto no caso de empresas iniciantes. Supunha-se que as empresas mais experientes, normalmente as mais antigas, fossem as mais qualificadas para gerenciar orçamentos maiores.

1.6 Cabe questionar se o critério de experiência deve ser o único aspecto a ser avaliado na classificação de nível. Outros componentes, como por exemplo a performance das obras e as informações sobre prestação de contas do agente podem trazer informações relevantes (mas atualmente desconsideradas) para a definição do teto de captação.

1.7 O problema a ser enfrentado é a baixa eficiência da norma atual em regular o acesso à captação de recursos públicos federais, decorrente, dentre outros motivos, pelas razões apresentadas nos parágrafos 1.3, 1.4 e 1.6.

Regras para definição do teto de captação

1.8 Como visto, supomos que a escolha do critério de produção, apenas, para definição do teto de captação parte da idéia que empresas mais experientes estão associadas a um menor risco de mal uso de recursos públicos.

1.9 Essa hipótese é plausível, mas hoje não há dados disponíveis na casa que permitam comprovar que à medida que aumenta o nível da produtora, diminui o risco de malversação dos recursos públicos captados. As informações disponíveis sobre a prestação de contas dos projetos aprovados na agência se remetem a produções muito antigas, anteriores à vigência da IN 54, de modo que não é possível saber qual seria o nível da produtora na época da execução do projeto, tampouco se, de fato, quando as produtoras se tornam mais maduras e sobem de nível, acumulam conhecimento e passam a incorrer em menos infrações junto a ANCINE, aos patrocinadores e investidores.

1.10 Para a investigação dos resultados da prestação de contas foram pesquisados 738 projetos que já passaram pela decisão final da diretoria colegiada e se encontram em situações adiantadas, ainda que nem todas sejam definitivas. Os status do SALIC levantados estão listados na legenda abaixo, sendo

[2] Entre essas obras, estão incluídos todos os formatos (curta, média, longa, telefilme, minissérie e obra seriada), mas nem todos os tipos, as publicitárias, institucionais e os programas de TV que não sejam classificados como variedades, por exemplo, ficam de fora. No caso dos segmentos de mercado, a norma atual não considera o VOD, nem a rede mundial de computadores.

que os casos problemáticos serão analisados na sequência, em ordem de gravidade.

P61	PC FINAL - Aprovada
P62	PC FINAL - Aprovada com ressalvas
P63	PC FINAL - Reprovada
P64	PC FINAL - TCE em Preparação
P66	PC FINAL - Aprovada com ressalvas - concluída
P67	PC FINAL - Reprovada - Concluída
P74	PC FINAL - Cobrança Extrajudicial em Preparação
P75	PC FINAL - Cobrança Extrajudicial
P77	Tomada de Contas Especial Instaurada
P78	Tomada de Contas Especial Arquivada
P92	PC FINAL - Análise Recurso Concluída em Conferência

1.11 Foram identificados 49 projetos em Tomada de Contas Especial (TCE), são de 29 produtoras e somam R$ 35 milhões. Entre essas empresas, a única produtora classificada de acordo com a IN 54 é a [illegible] atualmente com nível 5. Há ainda 11 empresas com Prestação de Contas reprovada, que somam R$ 6 mi. Das 11 empresas, apenas 3 têm classificação de nível (4,5 e 7).

1.12 Existem 53 casos de projetos cuja prestação de contas foi "PC Final - aprovada com ressalva", sendo que 28 casos já foram resolvidos e se encontram hoje na situação "PC Final - aprovada com ressalvas – concluída". Entre esses 53 casos, 33 produtoras possuem nível para captação. Há 21 casos (64%) de produtoras com os níveis mais altos (5, 6 e 7), ao passo que não há nenhum caso de nível 1.

1.13 Percebe-se com base nas poucas empresas classificadas que as que incorreram em faltas com mais freqüência foram as dos níveis mais altos (5, 6 e 7). Não há nenhum caso de produtora nível 1 e pouquíssimos dos níveis 2 e 3. Não é possível afirmar, portanto, que as empresas dos níveis mais baixos costumam gerir pior os recursos. De certo, elas trabalharam com orçamentos menores, mas não há dado de realidade que mostre que teriam apresentado mais problemas caso estivessem administrando mais recursos.

1.14 Além da fragilidade dessa premissa que se supõe ter norteado a formulação da IN 54, essa espécie de análise de crédito mostra-se insuficiente na medida em que não leva em consideração outros elementos atinentes à performance e à credibilidade do agente econômico. Nota-se que a metodologia atual não diferencia propriamente as produtoras. Ao trabalhar com apenas uma variável de produção, acaba classificando em um mesmo nível empresas com trajetórias totalmente distintas ao longo do seu funcionamento. Ou seja, ainda que as carteiras sejam semelhantes em termos de horas produzidas, pode haver diferenças substanciais em termos de público, faturamento, participação em festivais ou premiações e eficiência e zelo no uso dos recursos públicos.

1.15 No que diz respeito à reputação da produtora na agência, construída a partir da sua conduta ao

longo do tempo, é possível não apenas analisar o seu histórico na prestação de contas, conforme exposto acima, como também as inscrições na dívida ativa da União e o cumprimento das obrigações junto ao FSA, por exemplo. Dessa forma, torna-se possível estabelecer um processo de retroalimentação meritocrático que gera conseqüências e aprendizado para todas as partes, além de tornar a análise de risco mais efetiva já que será baseada em pontos críticos, tal qual ocorre comumente nas instituições financeiras.

Efeitos sobre a concentração de mercado

1.16 Ao regular limite de recursos a serem captados por cada agente, a norma tem poder de influenciar a estrutura de mercado do segmento de produção. Em especial, a norma é potencialmente capaz de impactar o grau de concentração econômica observado.

1.17 Entendemos não ser desejável que a norma agrave a propagação da concentração do crédito público nas mãos dos líderes de mercado, ao passo que limite o desenvolvimento dos novos entrantes, que costumam ser justamente o público alvo das políticas industriais setoriais.

1.18 A seguir tentaremos verificar se a IN 54 trouxe impacto sobre o grau de concentração do setor. Primeiramente, foi feita uma análise de concentração de capital por nível de classificação (de 1 a 7) e eficiência na captação a partir dos dados apurados no sistema SALIC.

Tabela 1 – Análise de Concentração e Eficiência na Captação (por nível) entre 2008 e 2012

Nível	Total Produtoras	Total Projetos	Quantidade de Projetos em relação ao Total Geral de Projetos (%)	Limite de Captação IN 54	Total Aprovado pra Captação (R$)	Total Captado (R$)	Total Aprovado sobre Limite de Captação	Total Captado sobre Limite de Captação	Total Captado sobre Total Aprovado para Captação (%)
7	67	296	33%	2.412.000.000,00	827.093.370,62	404.971.787,79	34%	17%	49%
6	53	116	13%	1.272.000.000,00	279.797.805,83	133.487.827,94	22%	10%	48%
5	68	122	14%	828.000.000,00	211.024.052,10	92.992.740,39	25%	11%	44%
4	59	86	10%	354.000.000,00	139.030.876,80	51.214.945,90	39%	14%	37%
3	62	77	9%	186.000.000,00	109.267.418,87	44.407.448,89	59%	24%	41%
2	37	42	5%	74.000.000,00	45.201.831,61	20.282.029,67	61%	27%	45%
1	62	71	8%	62.000.000,00	53.991.026,99	22.627.962,23	87%	36%	42%
	58	77	9%		70.551.119,16	34.048.789,77			48%
Todos os níveis	467	887		5.188.000.000,00	1.735.966.011,97	803.433.532,58	33%	15%	46%

1.19 Conforme se observa na tabela acima, o maior número de empresas ativas[3] se encontra no nível 5 (15%). A maioria dos projetos é de empresas do nível 7 (33%). Essas produtoras correspondem a 14% do total, mas recebem 48% dos recursos aprovados e 50% dos captados. Enquanto isso as produtoras do nível 1 representam 13% do total de empresas, mas respondem por 8% dos projetos e apenas 3% dos recursos aprovados e 3% dos captados.

[3] Foram analisadas apenas as produtoras que captaram alguma coisa entre 2008 e 2012. Trata-se de um sub grupo do universo de produtoras cadastradas na agência, portanto, que foi chamada de "produtora ativa".

1.20 Sobre a eficiência na captação, medida pela razão valor captado/valor aprovado para captação, ao contrário do que se esperava, ela não aumenta à medida que sobe o nível da empresa, mantendo a média de 46%. Ou seja, em geral, as empresas captam e produzem com menos de 50% dos orçamentos aprovados na Ancine. Entre as principais inferências a respeito desse dado, chama a atenção para esse trabalho especificamente a confirmação da premissa de que a principal barreira à entrada da produção audiovisual reside na captação, não no limite do orçamento por projeto ou no nível da empresa, o que aponta para a neutralidade da aplicação da norma atual. Ou seja, ela não impõe, de fato, uma restrição de capital na indústria audiovisual.

1.21 Os dados de percentual do total aprovado sobre o limite de captação previsto na IN 54 mostram que as empresas do nível 1 (com 87%) costumam ajustar seus projetos aos limites de captação da IN 54. É provável que ao menos parte das empresas deste nível teria apresentado mais projetos ou orçamentos maiores na ausência da IN 54. Em contraste, nos níveis 5 e 6 se observam os percentuais mais baixos da série (respectivamente, 25% e 22%). Excetuando-se o nível 7, que apresenta um aumento, observa-se que à medida que sobe o nível das empresas, cai o percentual de recursos aprovados sobre o limite de captação.

1.22 Na média as empresas do nível 1 conseguem captar apenas 36% do limite de captação. Esta relação cai para 10%, no caso das empresas do nível 6. Esse indicador mostra que, na média, as empresas não têm seu volume de captação restringido por conta dos limites de captação da IN 54. Mais uma vez, excetuando-se o nível 7, observa-se que à medida que sobe o nível das empresas, cai o percentual de recursos captados sobre o limite de captação..

1.23 Abaixo segue uma estatística das empresas com razão entre recursos captados e limite de captação maior ou igual a 90%. Observou-se a existência de apenas 12 agentes nesta situação, sendo que 5 deles (42%) se encontram no nível 1. Entendemos que este é o conjunto de agentes que efetivamente está sendo impactado pela regulação de que trata a IN 54. O impacto da norma sobre a estrutura do mercado é, portanto, muito baixo e se concentra nas empresas de nível 1.

[redacted]

62 v.

Tabela 2 – Distribuição dos agentes com relação entre captação e limite de captação igual ou superior a 90%

Nível	Total Produtoras	Quantidade de produtoras em relação ao Total de Empresas nessa situação (%)	Quantidade de produtoras em relação ao Total Geral de Empresas (%)
7	2	17%	0%
6	0	0%	0%
5	1	8%	0%
4	1	8%	0%
3	1	8%	0%
2	2	17%	0%
1	5	42%	1%
todos os níveis	12		

1.24 Convém escrutinar melhor a situação dos grupos econômicos[4] com alguma empresa no nível 7. Esses grupos podem operar acima do limite de R$ 36 milhões porque acumulam o teto de vários CNPJs. Até o momento foram identificados 7 grupos econômicos no SAD com registro de empresa revalidado junto a Ancine, e com captação de recursos efetuada por mais de uma empresa, de acordo com a tabela abaixo. Chama a atenção o valor aprovado da Conspiração no período, R$ 103 milhões, acima dos R$ 72 milhões que equivaleria à soma das duas coligadas[5]. Três dos 7 grupos econômicos destacados, tiveram montante aprovado para captação superior ao limite de captação de R$ 36 milhões, sendo que dois deles efetivamente captaram acima deste limite:

Tabela 3 – Grupos econômicos com ao menos uma empresa no nível 7

Grupo econômico	Empresas com projetos aprovados	Total aprovado	Total captado	Captado/ Aprovado
[redacted]	2	51.898.412	33.276.603	64,1%
[redacted]	2	103.304.270	54.200.938	52,5%
[redacted]	3	3.106.569	2.084.275	67,1%
[redacted]	2	6.452.487	5.884.142	91,2%
[redacted]	2	55.757.698	36.646.077	65,7%
[redacted]	2	12.847.858	8.257.138	64,3%
[redacted]	2	10.529.559	5.604.322	53,2%

[4] Entendemos por 'grupo econômico' qualquer conjunto de empresas que detêm relação de controle ou coligação, nos termos da Lei nº 12.485/11.

[5] Vale notar que nem todos os casos onde o volume captado supera o limite de captação se dá por formação de grupo econômico. Ele pode também ser decorrente de decisão extraordinária da Diretoria Colegiada no momento da aprovação do projeto de fomento. Este foi, por exemplo, o caso do grupo

1.25 Considerando a possibilidade de constituição de novas empresas para extensão do limite de captação, potencialmente, os efeitos da IN 54 sobre a estrutura de mercado poderiam ser nulos. Todos os agentes, na medida em que seu limite de captação fosse alcançado, poderiam constituir novas empresas, anulando a eficácia de qualquer regulação de acesso. Na prática não acreditamos que este seja o caso. Por terem maior estrutura gerencial, acesso a consultoria especializada e distribuição de funções mais segmentada, acreditamos que os agentes maiores possuem maior probabilidade de empregar este recurso.

1.26 Como comentado anteriormente, os dados sobre razão entre recursos captados e limite de captação maior ou igual a 90% mostram alguma concentração nas empresas de nível 1. Isto mostra que a maior parte das empresas que efetivamente estão tendo sua atuação afetada pela IN 54 são as de menor porte. Além disso, acreditamos que os maiores agentes são aqueles com maior probabilidade de constituição de grupos econômicos para aumento do limite de captação. Essas duas informações sugerem que a IN 54, na sua forma atual, tende a concentrar o mercado já que ela impõe barreiras mais eficientes ao crescimento dos agentes de menor porte.

1.27 Além disso, a lógica de pontuação cumulativa da IN 54, sem a previsão de queda de nível, não permite a mobilidade de níveis em outra direção que não seja a crescente. Isto é, à medida que passa o tempo e a produtora faz mais obras, o seu nível sobe progressiva e indefinidamente. Essa lógica está descolada do funcionamento comum das empresas, que passam por fases de ascensão e queda alavancadas pelos resultados dos últimos lançamentos.

1.28 Vale destacar, no entanto, que este efeito concentrador é ainda muito sutil na prática. Apenas 12 agentes têm percentual de recursos captados sobre limite de captação maior ou igual a 90% e apenas dois agentes de nível 7 captaram até o momento montante superior ao limite previsto na IN 54.

Performance das obras

1.29 De acordo com informações extraídas do SADIS, entre 2008 e 2012, foram exibidos 571 longa metragens nas salas de cinemas do país, mantendo a média de cerca de 100 lançamentos por ano. Dezessete obras de oito produtoras (todas nível 7, com exceção [illegible] níveis 6 e 4, respectivamente) ultrapassaram a marca de um milhão de pessoas e dessas, apenas sete superaram a marca de 3 milhões de público, conforme pode ser observado a seguir:

63 v.

Tabela 4 – Maiores Sucessos de Bilheteria (com mais de 1 milhão de público) entre 2008 e 2012

PRODUTORA	TÍTULO ORIGINAL	TOTAL PÚBLICO	TOTAL RENDA
ZAZEN PRODUÇÕES AUDIOVISUAIS LTDA.	TROPA DE ELITE 2	11.146.723	103.461.153,74
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA	SE EU FOSSE VOCÊ 2	6.113.251	50.545.885,00
CINÉTICA FILMES E PRODUÇÕES LTDA	NOSSO LAR	4.060.804	36.128.083,00
MORENA FILMES LTDA	DE PERNAS PRO AR 2	3.949.790	41.208.784,04
MORENA FILMES LTDA	DE PERNAS PRO AR	3.506.552	31.033.778,76
LEREBY PRODUÇÕES LTDA	CHICO XAVIER	3.413.431	30.279.855,27
GULLANE ENTRETENIMENTO S.A.	ATÉ QUE A SORTE NOS SEPARE	3.324.552	33.882.750,68
CASÉ FILMES LTDA	CILADA.COM	2.959.460	28.030.183,67
CASÉ FILMES LTDA	E AÍ, COMEU?	2.576.213	26.054.029,14
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	OS PENETRAS	2.510.730	25.275.693,00
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	A MULHER INVISÍVEL	2.358.646	20.500.361,00
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA.	ASSALTO AO BANCO CENTRAL	1.966.736	18.657.595,20
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA	DIVÃ	1.866.403	16.497.260,61
CASÉ FILMES LTDA	MUITA CALMA NESSA HORA	1.485.498	12.832.975,16
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	CONZAGA - DE PAI PARA FILHO	1.460.447	14.654.627,90
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	XUXA EM O MISTÉRIO DE FEIURINHA	1.307.135	8.484.823,94
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	O HOMEM DO FUTURO	1.211.083	11.498.840,00

1.30 Nota-se no tabela 5 abaixo que, excluído o segmento pornográfico (empresas Red Angel, Introduction Serviços e Amazonas Filmes), as primeiras colocadas em termos de número de títulos foram a Conspiração, Videofilmes, Total e Gullane. Já em termos de público (Tabela 6) e renda (Tabela 7), as líderes foram a Zazen, Total e Conspiração graças aos sucessos "Tropa de Elite 2", "Se eu fosse você 2" e "A Mulher Invisível", respectivamente. Nesse período, o CR 8 de público foi de 63% e de renda de 64%, apontando para a presença de concentração econômica, ainda que baixa.

Tabela 5 – As 8 maiores empresas (CR 8) em Número de Lançamentos entre 2008 e 2012

PRODUTORA	NÍVEL	Ranking TOTAL TÍTULOS	TOTAL RENDA	TOTAL PÚBLICO	Mkt Share (%)
RED ANGEL FILMES LTDA		36	999.751,50	50.162	6%
[illegible] DE DISTRIBUIÇÃO DE FILMES LTDA		27	1.199.508,98	199.681	5%
AMAZONAS FILMES LTDA		22	925.465,00	126.484	4%
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	7	12	86.554.662,93	9.613.149	2%
VIDEOFILMES PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA	7	12	8.231.356,35	877.894	2%
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA	7	7	90.578.829,45	10.667.573	15%
GULLANE ENTRETENIMENTO S.A.	7	7	36.758.360,27	5.689.430	15%
[illegible] LTDA	4	6	1.033.617,00	109.088	15%
					CR 8
					23%

64

Tabela 6 – As 8 maiores empresas (CR 8) em Total de Público entre 2008 e 2012

PRODUTORA	NÍVEL	TOTAL TÍTULOS	TOTAL RENDA	TOTAL PÚBLICO (Ranking)	Mkt Share (%)
ZAZEN PRODUÇÕES AUDIOVISUAIS LTDA.	7	4	107.465.915,31	11.555.051	12%
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA	7	7	90.578.829,45	10.667.573	11%
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	7	12	86.354.662,92	9.613.149	10%
MORENA FILMES LTDA	7	2	81.082.648,09	8.326.077	9%
CASÉ FILMES LTDA	6	3	66.917.187,99	7.021.171	8%
CINÉTICA FILMES E PRODUÇÕES LTDA.	4	1	36.128.083,00	4.060.804	4%
GULLANE ENTRETENIMENTO S.A.	7	7	36.738.360,27	3.689.430	4%
LEREBY PRODUÇÕES LTDA	7	2	31.079.214,27	3.509.223	4%
					CR 8
					85%

Tabela 7 – As 8 maiores empresas (CR 8) em Total de Renda entre 2008 e 2012

PRODUTORA	NÍVEL	TOTAL TÍTULOS	TOTAL RENDA (Ranking)	TOTAL PÚBLICO	Mkt Share (%)
ZAZEN PRODUÇÕES AUDIOVISUAIS LTDA.	7	4	107.465.915,31	11.555.051	13%
TOTAL ENTERTAINMENT LTDA	7	7	90.578.829,45	10.667.573	11%
CONSPIRAÇÃO FILMES S/A	7	12	86.354.662,92	9.613.149	10%
MORENA FILMES LTDA	7	2	81.082.648,09	8.326.077	10%
CASÉ FILMES LTDA	6	3	66.917.187,99	7.021.171	8%
GULLANE ENTRETENIMENTO S.A.	7	7	36.738.360,27	3.689.430	4%
CINÉTICA FILMES E PRODUÇÕES LTDA.	4	1	36.128.083,00	4.060.804	4%
LEREBY PRODUÇÕES LTDA	7	2	31.079.214,27	3.509.223	4%
					CR 8
					84%

1.31 Optou-se por utilizar o CR 8 como o índice de concentração da indústria. Essa medida informa o poder de mercado das oito maiores empresas através do somatório das suas parcelas do mercado ("market shares"). Seu ponto frágil consiste em não analisar as demais empresas do setor (n – 8), mas como é de fácil aferição e amplamente usado em estudos setoriais, se mostra adequado para a presente análise.

1.32 Originalmente aplicado aos parâmetros de vendas e receita nos estudos de economia industrial, essas são as faixas de concentração padronizadas: CR 8 menor do que 45% revela ausência de concentração, entre 45% e 70% há presença de baixa concentração, entre 70% e 90% o mercado é concentrado e acima de 90%, muito concentrado.

1. 33 Ao observarmos a média de público das produtoras (medido pela razão público total sobre número de títulos), a lista das primeiras colocadas não muda muito em relação aos rankings de público e renda

acima, caem a Conspiração e a Gullane, uma com 12 e a outra com 7 longas; enquanto sobem a Globo[6] ("Os Normais 2") e a Damasco ("Bruna Surfistinha"), cada uma com apenas um lançamento no período.

Tabela 8 - Maiores Sucessos de Público (média por filme) entre 2008 e 2012

Ranking

PRODUTORA	NÍVEL	TOTAL TÍTULOS	TOTAL RENDA	TOTAL PÚBLICO	Média de Público
[illegible]	7	2	81.082.648,09	8.326.077	4.163.099
[illegible]	4	2	36.326.053,00	4.060.804	4.060.804
[illegible]	7	4	207.455.335,92	11.555.052	2.888.769
[illegible]	6	3	66.917.187,99	7.021.171	2.340.390
GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A.	0	1	18.978.259,56	2.202.640	2.202.640
DAMASCO FILMES S/S LTDA	5	1	20.038.362,43	2.176.999	2.176.999
[illegible]	7	2	31.079.214,27	3.509.223	1.754.612
[illegible]	7	7	90.578.829,45	10.657.573	1.523.939
IDÉIAS IDEAIS DESIGN E PRODUÇÕES LTDA	2	1	12.882.979,18	1.485.498	1.485.498
DF PRODUÇÕES LTDA.	0	1	16.654.627,90	1.450.447	1.450.447
JUVA PROMOÇÕES E PRODUÇÕES ARTÍSTICAS LTDA.	3	2	9.404.823,94	1.307.135	1.307.135
TIETÊ PRODUÇÕES CINEMATOGRÁFICAS LTDA	5	1	10.742.238,99	1.194.628	1.194.628
[illegible]	7	11	86.354.652,92	9.613.149	801.096
TV ZERO CINEMA LTDA	7	3	30.289.214,06	2.206.043	735.348
JERE MOREIRA PRODUTORA DE FILMES E VÍDEOS LTDA - EPP	5	1	4.567.785,00	669.287	669.287
[illegible]	7	7	36.735.560,27	3.689.430	527.061

1.34 Nota-se que predominam as produtoras do nível 7, o que indica uma relação direta entre experiência, teto de captação, orçamento da produção e alcance de público e renda.

1.35 Ao analisar os resultados dos filmes lançados no período, separando-os por nível da produtora, nota-se que a média de público aumenta progressivamente, sendo que do nível 4 para o 5 o acréscimo é marginal e que a dispersão é enorme em todos os casos, o que torna a média uma medida de tendência pouco representativa dessas amostras. Ao tomar a mediana (valor que divide os dados em dois conjuntos do mesmo tamanho, formados pelo mesmo número de dados), por exemplo, observa-se que ela não sobe de forma linear, do nível 1 para o 2 e do nível 4 para o 5 há queda. Os valores mínimo e máximo tampouco seguem um padrão de crescimento diretamente proporcional ao nível, há casos de fracasso e sucesso em todos os níveis, conforme pode ser visto na tabela abaixo:

[6] Vale lembrar que a Globo não é uma produtora independente, portanto, não é elegível ao fomento indireto. Por isso, não está classificada.

Tabela 9 – Medidas de Posição e Dispersão de Público por Nível entre 2008 e 2012

Estatística Descritiva da variável PÚBLICO por Nível							
	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Nível 6	Nível 7
Nº de Lançamentos	22	30	46	64	67	57	130
Média	13.397	57.449	53.229	96.566	96.156	194.472	449.676
Desvio Padrão	30.267	270.923	205.567	510.500	327.185	551.067	1.332.471
Mediana	1.783	861	1.961	4.766	3.066	11.015	21.497
Valor mínimo	56	18	125	10	38	42	108
Valor máximo	127.450	1.485.498	1.307.135	4.060.804	2.176.999	2.959.460	11.146.723
Intervalo	127.394	1.485.480	1.307.010	4.060.794	2.176.961	2.959.418	11.146.615

1.36 No que diz respeito ao desempenho artístico das produtoras, vale mostrar o histórico do PAQ (Prêmio Adicional de Qualidade) e do PAR (Prêmio Adicional de Renda), tipo produção. Mais uma vez, as produtoras nível 7 apresentaram os melhores resultados. A Zazen foi a empresa que mais ganhou o PAQ, somando R$ 400 mil no período para Estamira, Tropa de Elite, Garapa e Tropa de Elite 2 em ordem cronológica. Entra as maiores beneficiadas do PAR, estão a Total e a Conspiração, somando mais de R$ 1 milhão entre 2008 e 2012.

1.37 Trabalhou-se com o histórico recente dos últimos cinco anos por causa da disponibilidade de dados e por ser considerado um período de tempo suficiente para que as produtoras lancem mais de uma obra. Cumpre mencionar que ao longo dos trabalhos de revisão da IN 54 pode haver pequenas alterações nos dados ora apresentados uma vez que eles podem ser atualizados *a posteriori*, segundo informações da Gerência de Tecnologia da Informação (GTI).

1.38 Diante do exposto, o estudo de análise de impacto regulatório da IN 54 e a proposição de opções de uma nova metodologia de avaliação das produtoras mostram-se oportunos para:

1) Revisar os critérios de avaliação da IN 54 ao formular uma metodologia simplificada para a medição da "capacidade de realização" das empresas.

2) Atenuar o risco de crédito:

3) Desestimular a tendência à concentração econômica

2. Justificativa

2.1 Observa-se que a relação da agência com os regulados é permeada pela assimetria de informações e seus desdobramentos, sejam eles a seleção adversa[7] e o risco moral[8]. No caso do benefício via Lei do Audiovisual e Rouanet, não se trata exatamente de uma seleção porque essa é feita pelo mercado, mas de uma "pré-seleção" ou "aprovação" adversa. No mais, essa aprovação não se baseia em uma análise de mérito do projeto, mas em aspectos puramente formais que comprovem a nacionalidade da produtora e a independência da futura obra, além da detenção dos direitos autorais (em conformidade com os critérios da Instrução Normativa 22). De qualquer forma, é cabível a noção de que é uma tarefa bastante complexa e imprecisa antecipar com precisão o resultado do investimento público porque falta clareza quanto ao potencial econômico e artístico de obras audiovisuais. Já o risco moral é um conceito perfeitamente aplicável ao estudo, trata-se da racionalização da microeconomia para o problema do mercado de mensurar o risco de crédito[9], que tenta prever a idoneidade da empresa na execução financeira do projeto. Além disso, supõe-se que não há necessariamente uma relação direta entre o sucesso na captação e a eficiência produtiva (em termos de prazo e custos de produção).

2.2 É papel da agência reguladora do setor audiovisual, portanto, procurar corrigir as falhas de mercado, por isso não deve prescindir do papel de organizar a distribuição dos recursos do fomento indireto. Ao estabelecer valores máximos para grupos de produtoras, intervém ativamente na alocação dos recursos públicos, tendo a oportunidade de mitigar o risco moral, evitar o problema da "pré-seleção" adversa e reduzir a tendência à concentração econômica.

---

[7] Seleção adversa é um fenômeno de informação assimétrica que ocorre quando os compradores "selecionam" de maneira incorreta determinados bens e serviços no mercado. Um dos exemplos mais abordados nos manuais de introdução à microeconomia é dos mercados de carros usados, no qual os compradores não sabem exatamente o que estão comprando.

Outro exemplo se dá no sistema bancário brasileiro, onde a taxa de empréstimo ao consumidor é muito maior que a taxa básica de juros (spread). Alegando a taxa de inadimplência, os bancos elevam a taxa de empréstimo bancário. Uma conseqüência dessa elevada taxa de juros é que os bons pagadores não irão tomar empréstimo por considerarem impossível o cumprimento do acordo. Já os maus pagadores se aventuram a tomar empréstimos independentemente da taxa de juros cobrada, uma vez que, não dispõem de intenção de honrar seus compromissos.

[8] Um caso especial de risco moral é chamado problema agente-principal, onde uma parte, chamado de agente (produtora proponente), age no interesse da outra parte, chamada de principal (Ancine). O agente pode ter um incentivo ou tendência de agir inapropriadamente do ponto de vista do principal, se os interesses do agente e do principal não estiverem alinhados. O agente normalmente tem mais informações sobre suas ações ou intenções do que o principal, porque o principal normalmente não pode monitorar perfeitamente o agente.

[9] Fazendo uma analogia com a classificação de crédito tradicional, adotada no setor privado, é possível extrair alguns benefícios de uma metodologia empregada para essa finalidade:
"A notação de risco de crédito é concebida para providenciar opiniões objetivas e independentes – não são recomendações – a respeito da capacidade futura e da obrigação legal dos devedores de honrarem os seus compromissos financeiros no prazo. As agências de rating também fornecem um padrão confiável de referência para a tomada de decisão dos investidores, aumentando a transparência e a eficiência do mercado de capitais. Elas fazem isso ao reduzir a assimetria de informações entre os credores e devedores e fazendo isso ajudam a proteger os investidores." (tradução livre de um trecho de An Analysis and Critique of the Methods used by Rating Agencies, Reporto f FIB Credit Working Party, 2004)

2.3 Sob o ponto de vista legal, a Instrução Normativa 54 estabelece critérios para a classificação de nível das produtoras para fins de captação de recursos incentivados federais em cumprimento às atribuições dispostas no inciso IV do artigo 6º e IX do art. 3º do anexo I do Decreto 4.121/2002 – respectivamente, "editar normas sobre matérias de sua competência" e "estabelecer critérios e diretrizes para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional" - e tendo em vista o art. 7º da MP 2.228-1/2001, face à necessidade de "estabelecimento de critérios e diretrizes para aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria audiovisual cinematográfica e videofonográfica nacional."

3. Premissas adotadas

- O estabelecimento de limites de captação de recursos públicos federais para todos os agentes econômicos, sejam eles pessoas naturais, empresas ou grupos econômicos, é desejável, dada a natureza pública dos recursos envolvidos e dos riscos sobre a estrutura de mercado na hipótese de ausência de teto para alguns agentes.
- Medidas de regulação de acesso não devem estimular a concentração econômica.
- Medidas de regulação de acesso devem ter regras claras, objetivas e aplicáveis a todos os agentes, indiscriminadamente.

3.1 Restrições Gerais

- Legal – o mecanismo de fomento indireto, via renúncia fiscal, retira do Estado a decisão sobre quais projetos serão beneficiados com recursos públicos. Essa triangulação com o setor privado desloca em parte a barreira à entrada para o momento da captação, não da classificação de nível da produtora ou aprovação do projeto de fomento;
- Legal – o valor máximo de captação de recursos públicos federais por projeto está previsto na Lei do Audiovisual (8.685/1993), nos editais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), Prêmio Adicional de Renda (PAR), Prêmio Adicional de Qualidade (PAQ) e na IN 80 que regulamenta os Funcines;
- Operacional – as rotinas de aferição devem ser simples, de fácil entendimento e não podem ser muito custosas para a Administração Pública (em termos de homem hora) a ponto de não se justificarem, em respeito ao Decreto 6.932 de 2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público, e aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade;

66 v.

4. Experiências internacionais

Não há referência possível que guarde semelhança com o modelo de fomento brasileiro.

5. Identificação de soluções alternativas

Não fazer nada

5.1 Uma opção que sempre merece ser levada em conta em um estudo de análise de impacto regulatório é a de não fazer nada e manter a norma como está. Como visto no parágrafo 1.23, o impacto efetivo na norma é, hoje, extremamente reduzido. Dessa forma, manter a norma atual não traz, no curto prazo, nenhum desequilíbrio mais grave sobre a estrutura de mercado ou sobre as decisões da grande maioria dos agentes. Por outro lado, manter a atual regra da IN 54 pode, no médio e longo prazos, contribuir para o aumento da concentração de mercado (vide parágrafos 1.26 e 1.27). Além disso, significa aceitar a continuidade das práticas de multiplicação de pontos e formação de grupos econômicos. Cabe notar que a Diretoria Colegiada da agência delegou expressamente a esse GT a elaboração de uma nova metodologia de classificação de nível das produtoras, em substituição a IN 54.

Vantagens

- Baixo custo;
- Baixo impacto negativo no curto prazo;

Desvantagens

- Não traz resposta aos problemas apontados neste Relatório;
- Impactos podem aumentar significativamente no médio e longo prazos;

Revogar a IN 54

5.2 Uma segunda alternativa recorrente em estudos de AIR é a desregulamentação, que implicaria na extinção da IN 54, logo, da classificação das produtoras e do estabelecimento de valores máximos de captação. Essa alternativa implica na renúncia da agência em estabelecer tetos para o acesso à captação de recursos públicos.

5.3 Da mesma forma que a opção de não fazer nada, esta alternativa não traz no curto prazo praticamente nenhum efeito, já que o impacto da IN 54 é, hoje, muito baixo. No médio e longo prazos a ausência de uma regulação de acesso pode dificultar a ação da agência no combate a distorções sobre a estrutura de mercado. Vale lembrar ainda que este Relatório adotou como premissa que todos os agentes deveriam ser submetidos a algum teto de captação.

Vantagens

- Redução dos custos administrativos;
- Simplificação, desburocratização e economia para os proponentes;
- Baixo impacto negativo no curto prazo;

Desvantagens

- Implica na renúncia da agência ao emprego de regulação de acesso à captação;
- Não atende a premissa de que todos os agentes deveriam ser submetidos a algum teto de captação.

Revisar a IN 54

5.4 Esta opção consiste na proposição de modificações à atual IN 54. Tais modificações, de acordo com o que foi apresentado, poderiam:

- ✓ Incluir novas dimensões ao processo de classificação de nível visando aumentar sua eficácia;
- ✓ Atualizar monetariamente os valores dos tetos de captação;
- ✓ Não estimular a concentração econômica;
- ✓ Minimizar a possibilidade de ocorrência de condutas oportunistas em função de vácuos normativos;

5.5 Conforme orientação da Diretoria Colegiada, por meio da Decisão de Diretoria Colegiada nº 99/2013, a proposta de revisão da IN 54 deve se basear nas seguintes diretrizes:

- ✓ Se restringir ao emprego de recursos oriundos de fomento indireto;
- ✓ Incluir novos critérios, como tipo, formato das obras, aspectos mercadológicos, artísticos, etc.;
- ✓ Considerar todos os tipos de obras audiovisuais e todas as mídias: *live action* e animação; publicitárias e não publicitárias, destinada ao cinema, TV, VOD e internet;
- ✓ Focar na redução da burocracia;

Incluir novas dimensões ao processo de classificação de nível visando aumentar sua eficácia;

5.6 No intuito de dar conta das questões supracitadas (risco moral, seleção adversa e tendência à concentração dos recursos públicos), recomenda-se a adoção de uma metodologia que combine três vetores, respectivamente: produção e produtividade, conduta da empresa (no que se refere ao seu relacionamento com a Ancine) e desempenho. Como visto, apenas o volume de produção é atualmente

considerado para classificação de nível.

5.7 A produção e a produtividade podem ser medidas em termos do número de obras lançadas (estoque) e da produção recente nos últimos cinco anos (fluxo), sendo que esse último fator também guarda a informação do ritmo de atividade da empresa. Para simplificar a análise, contornar o problema do estabelecimento de uma hierarquia entre os diferentes tipos de obras e focar nas mais complexas, que exigem um maior esforço de produção e agregam maior valor econômico, trabalhamos apenas com ficção, documentário e animação de longas metragens ou seriadas com mais de treze (13) capítulos, sendo que esse total pode ser alcançado somando a duração de mais de uma obra da produtora[10]. Evitar-se-ia, assim, a repetição de uma prática atual que é onerosa e nada efetiva das produtoras pedirem revisão de nível pra incluir a produção de algum curta ou média, sendo que hoje essa pontuação extra eventualmente não é suficiente para que haja uma mudança de nível.

5.8 O GT recomenda desconsiderar a produção de obras publicitárias para efeito de classificação de nível porque ao trabalhar com um parâmetro quantitativo, haveria o risco de se computar registros de obras inexistentes e a contagem é sujeita a falhas porque o número de registros (CRT) não necessariamente corresponde ao número de obras (a obra pode possuir versões, o pagamento da CONDECINE pode ser feito para todos os segmentos ou para cada um isoladamente, a obra pode ser novamente registrada após o vencimento da CONDECINE). Caso seja usado o critério de considerar os registros apenas no caso de haver algum valor pago pela CONDECINE, que foi uma hipótese discutida pelo grupo, apenas um número restrito de registros seriam considerados; uma vez que apenas obras veiculadas nas 15 cidades com mais se um milhão de habitantes serão contempladas, o que não cobre nem todas as capitais do país.

5.9 No caso do primeiro vetor apontado acima, foram aventadas duas possibilidades de mensuração: seguir solicitando a documentação comprobatória da exibição comercial ou consultar o SAD para apurar os registros de título. A vantagem do CRT é a desburocratização, redução de custos para os regulados e utilização de uma informação disponível em sistema da casa; por outro lado, se trata de uma presunção de exibição, há o risco da obra ser registrada, mas acabar não sendo, de fato, veiculada. Isto é, a empresa licenciante efetua o registro e recolhe a CONDECINE, mas não realiza a efetiva comercialização da obra no segmento registrado. Ou seja, é possível conceder pontos falsos, caso seja utilizado como parâmetro de pontuação o CRT exclusivamente. Por isso, o GT recomenda a continuidade da prática atual com uma pequena inovação: só pontuarão as obras que foram exibidas e devidamente registradas. Caso a obra já tenha sido comercializada sem o devido registro, só poderá

[10] Em relação ao sistema de pontuação atual previsto na IN 54, a proposta passa a excluir da pontuação as obras do tipo variedades e videomusical que não sejam constituídos por registro de eventos (em geral, videoclipes de curta metragem). Sobre a contagem, vale detalhar que, na IN atual, qualquer série com duração acima de 26 capítulos equivale a uma obra de longa metragem, enquanto que as séries com menos de 26 capítulos equivalem a uma obra de média metragem (desde que a duração total da série seja superior a 70 minutos). Como destacado no item 5.38, na nova proposta, apenas séries com um mínimo de 13 capítulos e 286 minutos serão computadas de maneira equivalente a uma obra de longa metragem.

68 V

vez que a cota de conteúdo nacional irá gerar uma demanda viesada por obras brasileiras. Além disso tal informação ainda não vem sendo amplamente gerada pela agência. Quanto ao emprego de dados de licenciamento, hoje não dispomos de parâmetros suficientes para analisar os termos dos contratos firmados entre as produtoras e os demais agentes de mercado (emissoras, programadoras e as empresas de outros setores, como as fabricantes de caderno e bichos de pelúcia, no caso dos personagens de animação, por ex.). Foram ainda cogitados outros critérios, como audiência e número de assinantes do canal da TV paga, mas a casa hoje não dispõe dos meios necessários para a sua averiguação. Os canais são obrigados a declarar o número de assinantes no momento do credenciamento, segundo a IN 91, mas essa informação não precisa ser atualizada durante os cinco anos transcorridos até a revalidação do registro da empresa.

Atualizar monetariamente os valores dos tetos de captação

5.16 Quanto aos valores dos novos tetos, devem ser revisados a partir da lógica de carteira, da experiência da Superintendência de Fomento e tendo como balizador a inflação acumulada desde 2006, à época da publicação da IN 54, que foi de 61,07% (IGPM, consulta feita no site do Banco Central em fev/14, www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice).

Tabela 7 – Tetos de captação por nível: valores nominais e reais

Níveis atuais	Teto de captação atual (R$)	Teto de captação corrigido pelo IGPM (R$)
Nível 1	1.000.000,00	1.610.700,00
Nível 2	2.000.000,00	3.221.400,00
Nível 3	3.000.000,00	4.832.100,00
Nível 4	6.000.000,00	9.664.200,00
Nível 5	12.000.000,00	19.328.400,00
Nível 6	24.000.000,00	38.656.800,00
Nível 7	36.000.000,00	57.985.200,00

5.17 A idéia central é aumentar o volume de recursos permitido para a captação das produtoras nível 1 em proporção maior aos demais níveis. O grupo entende que o teto atual desse grupo de empresas está muito defasado. Além das informações apresentadas nos itens 1.21 e 1.24, nota-se que R$ 1 milhão é um montante considerado baixo para a gestão de uma carteira de projetos audiovisuais, o que acaba configurando um obstáculo para o desenvolvimento das iniciantes. A formação de uma carteira de projetos em diferentes estágios de produção e com propostas variadas permite à produtora gerir melhor o risco do negócio, assim como lhe confere mais flexibilidade e margem de ação na administração do seu fluxo de caixa.

pontuar após a regularização da sua situação junto a SFI.

5.10 Quanto à conduta e à credibilidade da empresa, essa pode ser medida pela verificação do relacionamento pregresso da produtora com a Ancine no que toca a qualidade da prestação de contas dos projetos anteriores da produtora (observadas as situações do SALIC identificadas como as mais problemáticas e conclusivas por esse GT: P 67 – PC Final Reprovada – concluída e P 77 – Tomada de Contas Especial Instaurada).

5.11 Para a análise da conduta da produtora, o GT se esforçou para utilizar de forma sistemática a recorrência de inscrições na dívida ativa da União por falta de pagamento de CONDECINE e infração administrativa (apenas das produtoras, ou seja, por conta de exibição de obra sem registro) e, finalmente, o descumprimento das obrigações contratuais das produtoras junto ao FSA, como o prazo de conclusão da obra (análogo ao cumprimento do objeto na prestação de contas) e o uso indevido dos recursos, desde que resultem em multa, vencimento antecipado e vencimento antecipado mais devolução dos recursos. Infelizmente, entretanto, não foi possível chegar a um critério objetivo diante da amostra de dados disponíveis. Quanto ao FSA não há ainda nenhum caso de aplicação de sanção por descumprimento de obrigações contratuais. Sobre os dados da dívida ativa, nos deparamos com uma amostra muito dispersa quanto à gravidade das ocorrências (tanto em termos de valores quanto em número de ocorrências).

5.12 Para a medição do terceiro vetor, é sugerida a criação do Índice de Desempenho (ID), que agrega as seguintes informações das obras da carteira da produtora: grau de sucesso na difusão da obra, medido a partir do número de janelas lançadas (média aritmética do número de mídias de todos os lançamentos da empresa nos últimos 5 anos) e 'eficiência' no uso de recursos públicos, medido pela razão entre o volume de recursos efetivamente captados e a renda de bilheteria da obra.

5.13 O GT aventou a possibilidade de incluir como critério de classificação de nível, dentro do vetor de desempenho, algum indicador de qualidade artística. Como a Ancine já concede o PAQ às produtoras cujas obras foram agraciadas nos principais festivais do mundo – que são ranqueados em grau de relevância (grupos A, B e C) – sugeriu-se que o critério fosse o valor acumulado dos prêmios ganhos via PAQ no período de aferição. Infelizmente, porém, se trata de um universo extremamente reduzido, apenas as produtoras inscritas e são sete premiadas por ano. Além disso, o PAQ não inclui obras voltadas para a televisão.

5.14 Ainda no vetor de desempenho, o GT considerou a inclusão de variável baseada na renda de bilheteria. O emprego de um valor de corte quanto ao número de espectadores foi eliminado por ser considerado redundante diante da inclusão da razão entre uso de recursos públicos e renda de bilheteria.

5.15 Outros critérios, como por exemplo exibição no horário nobre da TV paga e licenciamento de marca e produtos acessórios, foram pensados para atender à necessidade de contemplar as obras produzidas para TV. O primeiro não parece ser um indicador representativo do sucesso da obra uma

69

5.18 De modo a reduzir a complexidade do processo de classificação de nível e, ao mesmo tempo concentrar o aumento real nos tetos de captação dos agentes classificados nos níveis mais baixos, o GT propõe reduzir de 7 para 5 níveis, fundindo os três primeiros níveis, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 8 – Tetos de captação por nível: valores atuais e propostos

Níveis atuais	Teto de captação (R$)	Níveis propostos	Teto de captação (R$)
Nível 1	1.000.000,00		
Nível 2	2.000.000,00		
Nível 3	3.000.000,00	Nível 1	5.000.000,00
Nível 4	6.000.000,00		
Nível 5	12.000.000,00	Nível 2	15.000.000,00
Nível 6	24.000.000,00	Nível 3	30.000.000,00
Nível 7	36.000.000,00	Nível 4	50.000.000,00
		Nível 5	70.000.000,00

5.19 Um problema importante a ser apontado se refere à forma de transição da atual IN 54 para a nova, embora possa ser tratada como uma mera questão processual, o grupo se antecipou e já pensou em uma maneira para que seja eficiente e suave, facilmente absorvida pelos regulados e internamente. A proposta é que os 3 primeiros níveis passem a formar o novo nível 1, os atuais níveis 4 e 5 seriam o nível 2, o nível 6 seria o novo 3, o atual 7 o novo 4 e o novo nível 5 ficaria vazio em um primeiro momento, as produtoras subiriam para esses níveis desde que solicitassem e fossem aprovadas ou no momento da revalidação. Apenas no momento da reclassificação os agentes seriam submetidos à nova metodologia de classificação.

5.20 Em relação ao número de faixas, recomenda-se que seja reduzido para 5, número considerado pelo GT suficiente para distinguir as empresas, ao mesmo tempo que reduz os custos operacionais envolvidos na análise da reclassificação e os custos administrativos das produtoras. Como a redução dos níveis se concentra nas primeiras faixas, justamente aquelas que contêm os maiores quantitativos de agentes, espera-se que a medida reduza significativamente o volume de trabalho associado à classificação de nível.

5.21 Segundo as tabelas 7 e 8, é possível notar que os aumentos no teto de captação propostos se concentram nos níveis mais baixos. Embora os níveis 1 e 2 respondam pelos maiores aumentos relativos, todos os agentes atualmente classificados dos níveis 1 a 4 teriam num primeiro momento aumento real no teto de captação. Os demais níveis teriam aumento nominal.

69v.

5.22 Calibramos o teto máximo do nível 5 em R$ 70 milhões, valor acima da correção monetária do período (R$ 55,6 mi) e da média do valor aprovado pelos grupos econômicos. Apenas conseguiu uma aprovação acima dessa marca, mas captou menos de R$ 55 mi, conforme observado na tabela 3. Os demais valores intermediários foram escalonados de forma proporcional decrescente já que partimos da premissa de que a maior defasagem de valor se encontra nos níveis baixos.

Não estimular a Concentração Econômica e Minimizar a possibilidade de ocorrência de condutas oportunistas em função de vácuos normativos;

5.23 Entendemos como uma propensão própria da indústria do audiovisual operar com grandes escalas de produção[11] em conglomerados de estúdios, a exemplo de Hollywood. E no caso da televisão brasileira, chama a atenção a verticalização da cadeia produtiva, que restringe a veiculação de conteúdo independente, acarretando baixa diversidade de informação e conteúdo, além de limitar a inovação e a eficiência econômica. Por esta razão se justifica o emprego de mecanismos que atuem contrariamente à tendência a concentração.

5.24 Como visto dos parágrafos 1.16 a 1.28, a atual IN 54 é pouco eficaz no combate à concentração econômica. Por empregar como unidade de análise a empresa, a norma abre brecha para que qualquer agente, desde que abra novas empresas, a ter o teto de captação elevado. Se se supor como maior a probabilidade dos agentes de maior porte, de constituírem grupos econômicos, então a atual IN 54 poderia atuar no sentido de aumentar, e não atenuar a tendência à concentração.

5.25 De acordo com o parágrafo 1.24, apenas 12 agentes tiveram captação superior a 90% do teto de captação previsto na IN 54. Pode-se afirmar que este é o universo de agentes efetivamente afetado pelos tetos da IN 54. Desses 12 agentes, 5 (42%) estão no nível 1. Dados agregados sobre percentual de captação sobre o teto mostram que o nível 1 é, claramente, aquele que trabalha com patamares mais próximos ao teto. Essas informações indicam que as empresas de nível 1 são as que têm maior propensão a baterem no teto de captação. Caso esta tendência se consolide ao longo do tempo teremos mais um caminho pelo qual a atual IN 54 reforça a tendência à concentração.

5.26 No intuito de amenizar a tendência à concentração econômica, propõe-se o aumento dos tetos de captação dos níveis mais baixos (vide tabela 8), a vedação da possibilidade de aumento do teto mediante a formação de grupos econômicos, vedação da possibilidade de multiplicação de pontos mediante desligamento de sócio, exigência de contrapartidas progressivas conforme aumenta o nível da

[11] Na Economia Industrial, se usa o conceito de escala mínima eficiente, que varia entre os diferentes setores industriais, dependendo do volume de produção necessário pra cobrir os custos. Esse ponto de equilíbrio determina a quantidade mínima de bens que uma vez vendida gere receita suficiente pra pagar a produção.

70

produtora e possibilidade de redução de nível. A idéia é que as produtoras maiores se arrisquem mais, assumindo maior responsabilidade pelo financiamento da obra. Afinal, o dinheiro mais barato, que é o concedido via renúncia fiscal, deve ser canalizado para as empresas menores, que possuem menos opções de crédito.

5.27 Conforme comentado, hoje a normativa trabalha com as empresas individualmente, não com o conceito de Grupo Econômico, o que acabou abrindo uma grande brecha para que algumas empresas no nível 7 extrapolassem o teto de R$ 36 milhões ao criarem novos CNPJs. Entre os principais exemplos, há o grupo [illegible] conforme tabela 3.

5.28 Como solução ao problema da constituição de grupos econômicos, sugerimos que a revisão da IN 54 passe a considerar, para efeito de definição de teto de captação, a empresa ou grupo econômico. Dessa forma, passa a ser impossível aumentar o limite de captação através da constituição de nova empresa. A soma das captações de todas as empresas de um dado grupo passariam a ter um único teto. Pode ser aproveitada a definição de Grupo Econômico estabelecida na Instrução Normativa nº 91/2010, em seu artigo 1°, inciso XLI: "associação de empresas unidas por relações societárias de controle ou coligação, nos termos do art. 243, da Lei 6.404/1976, ou ligadas por sócio comum com posição preponderante nas deliberações sociais de ambas as empresas, ou, ainda, vinculadas por relações contratuais que impliquem acordo de estratégia comercial com finalidade e prazos indeterminados".

5.29 Para sanar o problema da multiplicação dos pontos, recomenda-se a vedação da transferência de pontos entre empresas diante da mudança de sócios.

5.30 O GT recomenda que a revisão da IN 54 traga a possibilidade de queda de nível, a depender da atuação recente da empresa no mercado e junto à Ancine, o que corrige a tendência perpétua da norma atual. Via de regra, elas continuariam solicitando a revisão da classificação à medida que quisessem aprovar novos projetos de fomento. Nesse momento seriam analisadas com base no comportamento nos últimos cinco anos (em uma base móvel de tempo). No caso das empresas que já tivessem atingido o nível máximo, que não têm estimulo para pedir a revisão, a classificação teria uma validade igual ao prazo de revalidação do registro de empresa, passado esse intervalo, seriam reavaliadas. Logo, se uma empresa fosse classificada como nível 5, passados três anos da sua última validação, a validade dessa classificação seria de dois anos, prazo até a próxima revalidação.

5.31 Parte-se da premissa de que a pontuação cumulativa e a classificação estática não acompanham as mudanças da realidade das produtoras no mercado, além de acentuar a tendência à concentração econômica. A idéia é aplicar o novo nível nos projetos futuros. Aqueles já aprovados seguiriam com o teto vigente no momento da aprovação do projeto, garantindo a "expectativa de crédito" e a segurança

jurídica do processo.

Outras questões

5.32 A respeito das co-produções, hoje a súmula 5 de 2012 regulamenta que cabe às produtoras decidirem a respeito da divisão de pontos da obra e que essa não precisa guardar qualquer relação com a divisão dos direitos patrimoniais sobre a mesma. Na nova metodologia proposta, porém, as obras não serão pontuadas isoladamente de modo que se torna inviável seguir aplicando a mesma regra. A alternativa pensada pelo GT é a de que a obra co-produzida seja considerada apenas para a produtora detentora majoritária do poder dirigente da obra, que após a edição da IN 104 de 2012, passou a ser o requerente do CPB. Em caso de mais de uma produtora possuir direitos em partes iguais, a pontuação será considerada apenas para o requerente do CPB. No caso de obras incentivadas, a obra computada no vetor 1 será considerada apenas para a produtora proponente do projeto na SFO, uma vez que pela IN 104/12, o requerimento do CPB, nesse caso, também é de responsabilidade da proponente. É uma solução simples e que evita a contagem múltipla indevida de uma mesma obra para duas ou mais empresas.

5.33 No que se refere às versões das obras audiovisuais não publicitárias, cumpre atentar para o risco de pontuação indevida já que uma mesma produção pode suscitar mais de uma edição, formato e CPB. Por exemplo, a mesma produtora registra um longa e uma obra seriada, caso de [illegible]. Para tanto, o GT sugere que apenas a obra original seja computada. As obras derivadas, quando constituídas a partir do mesmo material bruto, não seriam contabilizadas para efeito de classificação de nível. Na prática, apenas o primeiro registro de CPB seria contabilizado na aferição dos vetores de experiência e desempenho. Ressalta-se que obras derivadas que não sejam constituídas a partir de um mesmo matéria bruto – caso, por exemplo, das obras derivadas conhecidas comumente no mercado como *spin-offs* – poderiam pontuar normalmente.

5.34 Um conceito que merece ser revisto é o de lançamento comercial, que hoje se baseia no tipo da sala, especificamente na programação da sala, aquela que passa majoritariamente filmes que estrearam há até dois anos. Logo, hoje um longa que passa uma única vez em uma sala comercial já pontua. Vale agregar a essa definição o porte do lançamento em número de cópias e a duração da exibição, seja essa uma semana cinematográfica ou um número pré-definido de sessões. Uma sugestão seria considerar um lançamento comercial apenas aqueles com mais de três cópias ou um mínimo de vinte e uma sessões, o que equivale a três sessões diárias durante uma semana.

Proposta de classificação de nível

5.35 Apresentaremos nesta seção a proposta recomendada pelo GT de revisão do processo de

classificação de nível.

5.36 No que se refere ao vetor 1: produção e produtividade, o GT considerou apenas a produção de longas metragens e obras seriadas e calibrou os requisitos da seguinte forma:

Quadro 1 - Vetor 1: Produção e produtividade	
Nível 1	-
Nível 2	1 OE
Nível 3	3 OE lançados, sendo que 2 nos últimos 5 anos
Nível 4	6 OE lançados, sendo 3 nos últimos 5 anos
Nível 5	12 OE lançados, sendo 5 nos últimos 5 anos

5.37 É sugerido que a capacidade de realização da produtora seja analisada por meio da produção total e recente, de acordo com o quadro acima. No nível 1 ficarão as empresas iniciantes (*start up*), sem experiência prévia na realização das obras audiovisuais consideradas na nova metodologia.

5.38 Para cômputo de uma Obra Equivalente – OE será considerado um longa metragem (para cinema ou televisão). No caso de séries (exceto de animação) será considerada uma OE a série que some ao menos 13 capítulos e 286 minutos (cada capítulo durando em média 22 minutos). No caso de séries de animação, será considerada uma OE a série com ao menos 13 capítulos e que totalize 65 minutos, equivalente a uma série de ficção com 13 capítulos, adaptada ao formato mais comum de série de animação, na qual o episódio padrão dura 05 minutos[12].

5.39 Para o vetor 2: Desempenho, o GT sugere a seguinte metodologia de cálculo:

Quadro 2 - Vetor 2: Desempenho	
Nível 1	-
Nível 2	-
Nível 3	Difusão>=0,4 e Eficiência<=10
Nível 4	Difusão>=0,5 e Eficiência<=5
Nível 5	Difusão>=0,6 e Eficiência<=2

5.40 O indicador de Difusão, calculado para cada empresa ou grupo econômico, é dado pela fórmula:

[12] As simulações na seção 6 deste documento foram feitas considerando como uma OE a soma de séries que possuam no mínimo 13 capítulos e cujos capítulos totalizem ao menos 286 minutos (no caso de obras de *live action*) ou 65 minutos (no caso de obras de animação). Isso ocorreu pois esta havia sido a proposta inicial do grupo, que foi alterada após a revisão final do relatório pelo Superintendente da SRE, e não houve tempo hábil para a revisão das simulações com a nova regra. A opção por não se somar mais de uma obra para se obter uma OE se justifica, sobretudo, pelo fato de que em nenhuma outra situação é feita essa equivalência entre minutagem e número de obras (por exemplo, não se obtém uma OE ao se somar várias obras de curta metragem; também não se obtém 3 OEs a partir de uma série que possua 39 capítulos e 858 minutos, etc.)

71 v

$$Difusão = \frac{\sum_{i=1}^{n} TV_i + \sum_{i=1}^{m} Cinema_i}{4n + 5m}$$

Onde: TV_i: é o número de janelas nos quais a obra para televisão 'i' foi veiculada. Considera-se aqui as seguintes janelas: TV aberta, TV fechada, Vídeo Doméstico e vídeo on demand (VOD);

$Cinema_i$: é o número de janelas nos quais a obra para cinema 'i' foi veiculada. Considera-se aqui as seguintes janelas: Cinema, TV aberta, TV fechada, Vídeo Doméstico e VOD;

5.41 O indicador de Eficiência é dado pela fórmula:

$$Eficiência = \frac{\sum_{i=1}^{n} RP_i}{\sum_{i=1}^{n} R_i}$$

Onde: RP_i: é o volume de recursos públicos captados via fomento indireto pela obra incentivada para cinema 'i';

R_i: é a renda de bilheteria auferida pela obra incentivada para cinema 'i'.

5.42 De modo a não penalizar agentes voltados à produção para televisão, recomendamos que o cálculo do indicador de eficiência só se aplique às empresas ou grupos econômicos com produção cinematográfica. O GT não considerou para a simulação do indicador de difusão, que será apresentada na seção 7, a informação sobre veiculação em VOD porque há poucos dados de registro de título para essa janela, que passou a exigir o CRT a partir da publicação da IN 105 em agosto de 2012. Em função da falta de dados na agência, decidiu-se por não incluí-lo na metodologia.

5.43 No caso de produtoras que não tenham gerido nenhum projeto com recursos incentivados federais junto à ANCINE nos últimos 5 anos, não será possível calcular esse indicador. Como conseqüência, uma produtora que seja bem classificada no vetor 1, mas que não tenha seu índice de eficiência auferido, não possuirá o requisito mínimo para ser classificada nos níveis 3 em diante e, dessa forma, poderá atingir apenas o nível 2. O GT entende que esse limite no teto de captação para esses agentes é desejável, na medida que uma produtora, ainda que tenha experiência em produzir obras audiovisuais, não possui necessariamente experiência no uso e gestão adequada de recursos públicos. Assim, com a nova metodologia, pretende-se evitar que uma produtora que nunca tenha se utilizado de

recursos públicos e que, portanto, não possuam histórico de relacionamento com a ANCINE, obtenha, logo de partida, níveis muito elevados.[13].

5.44 Para o vetor 3: Conduta, o GT sugere a seguinte metodologia de cálculo:

Quadro 3 - Vetor 3: Conduta	
Nível 1	-
Nível 2	*Existência de 2 prestações de contas reprovadas nos últimos 5 anos implica na queda de um nível *Existência de 1 Tomada de Conta Especial nos últimos 5 anos implica na queda de um nível
Nível 3	*Existência de 2 prestações de contas reprovadas nos últimos 5 anos implica na queda de um nível *Existência de 1 Tomada de Conta Especial nos últimos 5 anos implica na queda de um nível
Nível 4	*Existência de 2 prestações de contas reprovadas nos últimos 5 anos implica na queda de um nível *Existência de 1 Tomada de Conta Especial nos últimos 5 anos implica na queda de um nível
Nível 5	*Existência de 2 prestações de contas reprovadas nos últimos 5 anos implica na queda de um nível *Existência de 1 Tomada de Conta Especial nos últimos 5 anos implica na queda de um nível

5.45 A metodologia de cálculo proposta é cumulativa, ou seja, para enquadramento em um dado nível é necessário cumprir todos os requisitos referentes aos vetores 1 e 2. O vetor 3 funciona como uma regra de penalização do agente distinta da que já ocorre na SFO, não implica a suspensão provisória das aprovações ou das liberações de recursos, mas de uma redução do "crédito" público potencial durante 5 anos a partir de um comportamento prévio não desejado, tal qual ocorre na análise de risco das instituições financeiras, gerando conseqüências e aprendizado para todas as partes.

5.46 Os atuais tetos de captação, os valores corrigidos, os tetos de captação propostos e os percentuais de contrapartida sugeridos estão sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 9: Tetos de captação atual, sugerido e contrapartida

[13] Um exemplo dessa limitação de nível para empresa que não tenham experiência em lidar com projetos incentivados será visto mais a frente, no item 6.12 ( ).

72 v.

Níveis atuais	Teto de captação atual (R$)	Teto de captação corrigido pelo IGPM (R$)	Níveis propostos	Teto de captação (R$)	Contrapartida
Nível 1	1.000.000,00	1.610.700,00			
Nível 2	2.000.000,00	3.221.400,00			
Nível 3	3.000.000,00	4.832.100,00	Nível 1	5.000.000,00	5%
Nível 4	6.000.000,00	9.664.200,00			
Nível 5	12.000.000,00	19.328.400,00	Nível 2	15.000.000,00	5%
Nível 6	24.000.000,00	38.656.800,00	Nível 3	30.000.000,00	10%
Nível 7	36.000.000,00	57.985.200,00	Nível 4	50.000.000,00	15%
			Nível 5	70.000.000,00	20%

5.47 O GT sugere, ainda, que se mantenha o atual requisito de elegibilidade vinculado à atividade principal de produção (códigos CNAE: 59.11-1/99 – "Atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão não especificadas anteriormente"; 59.11-1/02 – "Produção de filmes para publicidade" e 59.11-1/01 – "Estúdios cinematográficos"). Tal exigência, como condição para captação de recursos federais, coaduna-se com um dos objetivos da política pública de incentivos fiscais, que é o de promover a profissionalização do mercado. Nessa linha (e na esteira da orientação hoje prevalecente), o grupo sugere que o cumprimento desse requisito se realize estritamente pelo CNAE principal. A alternativa de estender-se a admissibilidade às atividades econômicas secundárias enfraqueceria a pretendida especialização, visto como a inclusão dessas, tanto nos instrumentos societários como no registro perante Juntas Comerciais e a Receita Federal, costuma ser realizada sem quaisquer críticas sobre sua consistência em relação aos objetos primordiais da empresa.

5.48 No caso das pessoas físicas, o GT sugere que continue sendo adotada a restrição da atual IN 54: elas podem captar até R$ 1 milhão de reais (corrigido pela inflação do período – o que daria, até o momento, R$ 1,6 milhão – ou então aproximá-lo para R$ 2 milhões); e só podem captar recursos para até 2 projetos. Como citado no item anterior, o GT entende que o objetivo das políticas de fomento é de desenvolver a indústria, com foco nas empresas produtoras, portanto às pessoas físicas não se aplicaria sequer o novo nível 1 proposto.

6. Estudo com análise dos impactos externos e benefícios esperados para as alternativas consideradas, incluindo a hipótese de absenteísmo administrativo

6.1 De acordo com a proposta apresentada, todos os agentes com classificação de nível seriam automaticamente migrados para os novos níveis de forma a não terem redução nominal no teto de captação. De fato, todos teriam aumento nominal do teto, sendo que os atuais níveis 1 a 4 obteriam aumento real. O objetivo da migração automática é prover aos agentes um período de transição, no qual eles teriam condições de se adequar às novas regras, bem como evitar a necessidade de reclassificação massiva e simultânea de todos os agentes econômicos nos termos da nova IN, o que traria um grande impacto para o mercado e especialmente para a própria Superintendência de Registro, área da ANCINE atualmente responsável pelo procedimento de classificação das produtoras.

6.2 Caso a empresa ou grupo econômico não peça reclassificação, no momento de revalidação sua classificação seria revista considerando as regras apresentadas nos parágrafos 5.35 a 5.45. Neste momento é possível que ocorra aumento ou redução nominal nos tetos dos agentes. Com o objetivo de testar os impactos da proposta, aplicaremos nesta seção a metodologia proposta ao conjunto de dados atualmente a disposição da Ancine.

6.3 A partir de uma base de CPB's não publicitários emitidos foram feitas as seguintes filtragens para cômputo das obras-equivalentes[14]:

- Manutenção apenas das produtoras com atividade principal "Atividades de produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão não especificadas anteriormente", "Produção de filmes para publicidade", "Estúdios cinematográficos";
- Remoção das colúnas com código de obra duplicado;
- Exclusão dos sub-gêneros 'Erotico-Pornográfico' e 'Registro de Eventos';
- Exclusão dos gêneros 'Jornalística', 'Manifestações de eventos esportivos', Programa de auditório', 'Reality show', 'Religiosa', 'Variedades' e 'Videomusical';
- Exclusão das obras classificadas como 'curta metragem' e 'media metragem';
- Junção dos grupos econômicos: todas as empresas com indicação de controle ou coligação foram agregadas.

6.4 Os resultados agregados encontrados para o Vetor 1 – Experiência, foram os seguintes:

Tabela 10: Vetor 1 - Experiência: dados sobre a distribuição

níveis atuais	empresas ou grupos	%	níveis propostos	requisito	empresas ou grupos	%
sem nível	853	78,8%	nível 1	-	937	55,6%
nível 1	201					
nível 2	113					
nível 3	160					
nível 4	114	12,8%	nível 2	1 Obra-Equivalente	603	35,8%
nível 5	101					
nível 6	65	3,9%	nível 3	3 Obras-Equivalentes, sendo 3 nos últimos 5 anos	95	5,6%
nível 7	78	4,6%	nível 4	6 Obras-Equivalentes, sendo 4 nos últimos 5 anos	32	1,9%
			nível 5	12 Obras-Equivalentes, sendo 5 nos últimos 5 anos	18	1,1%

[14] Ressalta-se que as simulações desta seção são aproximações, uma vez que a base de dados do SIF apresenta algumas ausências ou inconsistências que não permitem um cálculo 100% preciso de maneira automatizada. Entre elas, podemos destacar a existência de um grande volume de obras ainda não classificadas de acordo com a tipologia de obras estabelecidas pela IN 104/2012; a existência de CPB para cada temporada de obra seriada, bem como informações por vezes incorretas sobre sua duração total; a existência de CPBs requeridos por prestadores de serviços, que não são produtores de acordo com a IN 104 e, portanto, não deveriam pontuar; a presunção de exibição pelo CRT, conforme apontado no item 6.6. No entanto, apesar dessas inconsistências da base, acreditamos que essas simulações são suficientes para demonstrar um panorama geral dos impactos da nova IN.

	1.685	100,0%			1.685	100,0%

6.5 Considerando apenas as informações sobre experiência, nota-se que a nova proposta desloca a distribuição atual dos níveis mais baixos (sem nível a nível 3 atuais) em direção ao nível 2 proposto. Ela também distribui o nível atual 7 entre o nível 3, nível 4 e o nível 5 proposto. Em outras palavras, o novo critério de mensuração de experiência tende a elevar o teto de captação de parte dos agentes distribuídos nos níveis mais baixos para níveis intermediários (dos atuais níveis 1 a 3 para o nível 2 proposto). Quanto às empresas ou aos grupos econômicos do nível 7, parte deles migraria para o nível 3 proposto, com redução nominal do teto de captação, e outra parte, para os níveis 4 e 5 propostos com aumento no teto.

6.6 O indicador de difusão foi calculado a partir da base de CRT's emitidos a partir de 2008. A base de CRT's foi submetida às mesmas filtragens comentadas no parágrafo 6.3 e cruzada com a base de CPB's. Vale notar que o dado de emissão de CRT é apenas uma aproximação da informação sobre veiculação uma vez ser possível emitir CRT sem que a obra seja lançada comercialmente. Os resultados agregados encontrados para o Vetor 2 – Desempenho Comercial, indicador de difusão, foram os seguintes:

Tabela 11: Vetor 2 - Desempenho, indicador de difusão: dados sobre a distribuição

níveis atuais	empresas ou grupos	%	níveis propostos	requisito	empresas ou grupos	%
sem nível	853	78,8%	nível 1	-	1504	89,3%
nível 1	201					
nível 2	113					
nível 3	160					
nível 4	114	12,8%	nível 2	-		
nível 5	101					
nível 6	65	3,9%	nível 3	Indicador de Difusão igual ou superior a 0,4 e inferior a 0,5	16	0,9%
nível 7	78	4,6%	nível 4	Indicador de Difusão igual ou superior a 0,5 e inferior a 0,6	83	4,9%
			nível 5	Indicador de Difusão igual ou superior a 0,6	82	4,9%
	1685	100,0%			1685	100,0%

6.7 Como se pode notar, considerando apenas o indicador de difusão, a distribuição das empresas e grupos econômicos tende levemente a se deslocar para os níveis mais altos com a proposta. Cerca de 11% dos agentes alcançaria o requisito de difusão para os níveis 3, 4 e 5 propostos, contra 9,5%, considerando a atual metodologia. É importante lembrar que os requisitos da proposta são cumulativos. Estamos apresentando individualmente os impactos de cada indicador separadamente apenas para

tornar mais claro o peso de cada um deles na distribuição final.

6.8 O indicador de desempenho comercial frente ao montante de recursos públicos empregado (indicador de eficiência) foi calculado a partir do cruzamento de dados do SALIC e SADIS, considerando as obras brasileiras lançadas comercialmente em salas de cinema a partir de 2008:

Tabela 12: Vetor 2 - Desempenho, indicador de eficiência: dados sobre a distribuição

níveis atuais	empresas ou grupos	%	níveis propostos	requisito	empresas ou grupos	%
sem nível	853	78,8%	nível 1	-	1424	84,5%
nível 1	201					
nível 2	113					
nível 3	160					
nível 4	114	12,8%	nível 2	-		
nível 5	101					
nível 6	65	3,9%	nível 3	Indicador de Eficiência igual ou inferior a 10 e superior a 5	17	1,0%
nível 7	78	4,6%	nível 4	Indicador de Eficiência igual ou inferior a 5 e superior a 2	19	1,1%
			nível 5	Indicador de Eficiência igual ou inferior a 2	225	13,4%
	1685	100,0 %			1685	100,0%

6.9 A distribuição do indicador de desempenho, sozinho, apresenta distribuição concentrada nos níveis 1 e 5 propostos. Os dados relativos ao Vetor 3 – Conduta, apresentados a seguir, foram obtidos a partir do cruzamento da base de dados da Coordenação de Prestação de Contas com a base de CPB's:

Tabela 1[illegible]: Vetor 3 - Conduta: empresas com TCE instaurada e PC reprovada a partir de 2008

	nome	nível	Experiência	Difusão	Eficiência	nível proposto
PC reprovada	[illegible]	5	1 OE	1	0	2
	[illegible]		1 OE	-	-	2
	[illegible]	7	3 OE, 2 nos últimos 5 anos	-	3,9	2
	[illegible]	4	1 OE	-	-	2
TCE instaurada	[illegible]	5	2 OE	0,55	-	1
	[illegible]		1 OE	-	-	1
	[illegible]		1 OE	-	0	1
	[illegible]		1 OE	-	-	1
	[illegible]		1 OE	-	-	1
	[illegible]		1 OE	-	-	1

6.10 A aplicação do indicador de conduta penalizaria com a queda de nível todas as seis empresas com

TCE instaurada (elas passariam do nível 2 para o 1). Nota-se que apenas uma delas tem classificação de nível (5). As empresas com PC reprovada não sofreriam queda de nível pois nenhuma delas contabiliza 2 ou mais reprovações.

6.11 Abaixo apresentamos a distribuição de agentes após a aplicação da proposta de metódologia completa:

Tabela 14: Vetores 1,2 e 3: dados sobre a distribuição

níveis atuais	empresas ou grupos	%	níveis propostos	empresas ou grupos	%
sem nível	853	78,8%	nível 1	929	55,1%
nível 1	201				
nível 2	113				
nível 3	160				
nível 4	114	12,8%	nível 2	701	41,6%
nível 5	101				
nível 6	65	3,9%	nível 3	42	2,5%
nível 7	78	4,6%	nível 4	8	0,5%
			nível 5	5	0,3%
	1.685	100,0%		1.685	100,0%

6.12 A seguir listamos os agentes classificados nos níveis 4 e 5, segundo a proposta:

Tabela 15: Empresas ou Grupos Econômicos classificados nos níveis 4 e 5[15]

	nível proposto
[illegible]	5
[illegible]	5
[illegible]	5
[illegible]	5
[illegible]	5
[illegible]	4
R[illegible]	4
C[illegible]	4
[illegible]	4
[illegible]	4

[15] Como destacado no item [illegible].43, ainda que, a princípio, a empres[illegible]s tenha uma produção e uma produtividade, além de um índice de difusão, que a permitiria de ser classificada no nível 5, ela, por não ter se utilizado de recursos incentivados federais nos últimos 5 anos, não teria como ser avaliada quanto ao critério de eficiência na utilização de recursos públicos e, dessa forma, estaria limitada ao nível 2, que não possui exigência quanto a este requisito. Assim, a sua classificação de acordo com a nova metodologia foi revista, tendo sido alterada do nível 5 para o nível 2. A inclusão desse índice na metodologia, como pode se verificar neste caso, ajudará a corrigir uma falha da atual IN 54, que é permitir que um agente que nunca tenha gerido projetos com recursos públicos possa chegar ao nível máximo.

[illegible]	4
[illegible]	4
[illegible]	4

6.13 Em comparação com os dados atuais, a aplicação da metodologia proposta concentra a distribuição no nível 2 proposto (atuais níveis 4 e 5), reduzindo o número de agentes em todos os demais níveis. Em termos nominais, a proposta eleva o teto de captação de cerca de 93% dos agentes, em sua maioria localizados nos níveis mais baixos. Dos 117 agentes que têm queda nominal do teto, 109 estão nos atuais níveis 6 e 7. Em termos reais (ou seja, considerando o ajuste da inflação no período), a proposta eleva o valor do teto para 87% dos agentes:

Tabela 16: Impacto da proposta sobre os tetos de captação

	empresas ou grupos	%
aumento real	1469	87,2%
queda real	216	12,8%
total	1685	100,0%
aumento nominal	1568	93,1%
queda nominal	117	6,9%
total	1685	100,0%

6.14 Ao concentrar as ocorrências de aumento nominal e real do teto de captação nos agentes que atualmente se encontram nos níveis mais baixos, a proposta reduz o estrangulamento sobre esses níveis. Como visto na tabela 1, na média, as empresas de nível 1 aprovam para captação 87% do seu limite. Quase a metade das empresas cuja captação respondeu a ao menos 90% do limite de captação estão no nível 1.

6.15 Entendemos que o aumento dos limites dos agentes localizados nos níveis mais baixos é justificado tanto pela falta de evidências que relacionem menor experiência a maior risco de malversação de recursos públicos, quanto pela pressão que o estrangulamento do teto de captação no nível 1 começa a exercer sobre os dados de concentração. O aumento proporcionalmente maior nos limites mais baixos, em especial no nível 1, se justifica, ainda, pela idéia de que os tetos de captação devem permitir a formação de uma carteira mínima de projetos audiovisuais pela proponente, tal como explicado nos itens 5.16 e 5.17, o que permitirá que a produtora possua projetos em diferentes estágios de produção.

6.16 Ao mesmo tempo em que a proposta aumenta em termos reais o teto máximo de R$ 55 milhões para R$ 70 milhões, ela impõe requisitos bastante rígidos. Como visto, apenas 6 agentes alcançariam atualmente este último nível. O seu objetivo é incentivar o desenvolvimento de agentes de grande porte, capazes, potencialmente, de lidar com carteiras de projetos maiores e de competir internacionalmente. Vale notar que o grupo [illegible] nos últimos 5 anos, teve aprovado para captação montante

superior ao limite proposto para o nível 5.

6.17 Quanto à previsão de queda nominal de 216 agentes e real de 117 agentes, cabe lembrar que estes agentes estão em sua grande maioria nos níveis 6 e 7. Os dados levantados mostram que esses são níveis com baixo grau de estrangulamento, como mostra a razão entre recursos captados e limite de captação (10% e 17% para os níveis 6 e 7, respectivamente). De fato, se a regra proposta fosse aplicada hoje, dos 216 agentes com queda real ou nominal, apenas três estariam com limite de captação proposto inferior ao montante efetivamente captado. São eles:

[redacted] (níveis atuais 6, 7 e 7, respectivamente).

7. Mensuração dos custos para os regulados

7.1 O custo para a produtora disponibilizar informações para a Ancine no intuito de ser classificada e obter um teto de captação de recursos públicos é considerado um custo de conformidade, segundo a metodologia do Standard Cost Model (SCM), adotada pela União Européia para a identificação e quantificação dos encargos administrativos para os regulados em face à legislação vigente.

7.2 Infelizmente, não é possível enquadrar diretamente essa obrigação de informação com a metodologia citada, dada as suas peculiaridades: a apresentação dos dados é voluntária, não condiciona a operação da empresa, como uma inspeção da Anvisa para a obtenção de uma licença de funcionamento, por exemplo, ao mesmo tempo que repercute objetivamente na sua atuação, é uma espécie de pré-requisito para a geração de um benefício, que é a captação de recursos a fundo perdido.

7.3 Ainda assim, é viável aproveitar alguns parâmetros para estimar o impacto da aplicação da nova forma de avaliação das produtoras nos custos das empresas. Entre as principais atividades envolvidas constam: a familiarização com a nova instrução normativa, eventualmente algumas reuniões com os advogados, a coleta e o fornecimento dos novos dados.

7.4 Na prática, não será solicitado nenhum tipo de documento adicional à produtora, uma vez que a única documentação exigida será a comprovação de comercialização da obra, algo que já é exigido atualmente pela IN 54. As demais informações deverão ser dispensadas de documentação comprobatória uma vez que já estão disponíveis na agência graças a outros procedimentos e rotinas, como a liberação do registro de título (CRT) para comprovação da regularidade na exibição comercial da obra (SRE), a aferição de público nas salas de cinema (SAM), o valor captado nos mecanismos de incentivo fiscal federal (SFO), e a análise da prestação de contas (SFO).

7.5 No que diz respeito à população de empresas afetadas, são todas as produtoras nacionais elegíveis e interessadas em recorrer ao fomento indireto. Já a freqüência, vai depender do ritmo de produção da produtora, a sua iniciativa de solicitar a revisão do nível, assim como as revisões gerais periódicas.

"Uma boa regulação é crucial para conquistar o crescimento e aprimorar a posição competitiva das

empresas nos negócios. Um aspecto central da boa regulação é minimizar os custos administrativos do negócio. Porém, antes de se fazer um esforço sistemático para reduzir esses custos, é preciso identificá-los, saber da onde vêm e como é possível reduzi-los." (tradução livre em International SCM Network to reduce administrative burdens, página 2)[16]

8. Dimensionamento dos impactos internos, considerando revisão de procedimentos, sistemas de informática, infra-estrutura e redimensionamento da força de trabalho

8.1 A área responsável pela análise das solicitações de classificação de nível, hoje a Superintendência de Registro (SRE), terá que se preparar para avaliar as produtoras de acordo com a nova metodologia.

8.2 Internamente, os custos administrativos em termos de homem hora tendem a aumentar porque será necessário verificar mais critérios do que atualmente. Esse aumento não tende a ser tão expressivo graças ao fato de se trabalhar com a lógica dos pré requisitos pontuais e com menos formatos de obras, ou seja, apenas longa metragem e obra seriada de longa duração dos tipos ficção, documentário e animação, o que aponta para uma redução no número de solicitações dado que essas produções são menos freqüentes do que os curta metragens, por exemplo, bem como o quantitativo de produtoras que deverão passar por análise mais minuciosa, já que uma grande massa de produtoras ficará no novo nível 1 e apenas as empresas mais maduras e atuantes solicitarão revisão para os níveis mais elevados, em especial caso seja aplicada a idéia de aumento da contrapartida.

8.3 No médio prazo, espera-se que a Ancine disponha de mais dados sobre o mercado de TV e que esses estejam disponíveis em sistema. O ideal também seria consultar os dados sobre inscrição na dívida ativa em algum sistema, assim como ser possível levantar as aprovações extraordinárias no próprio SALIC.

9. Impacto no estoque regulatório atual, considerando a correlação com atos normativos de outros órgãos

9.1 A nova instrução normativa substituirá a atual IN 54 de 2006.

10. Considerações referentes ao resultado de processos de pré-consulta realizados durante o período de elaboração da Análise de Impacto

10.1 Não foram realizadas consultas prévias.

11. Recomendação de ação

11.1 O Grupo de Trabalho recomenda que a IN 54 seja revista nos termos da seção 5 desta AI.

[16] "Better regulation is crucial in order to achieve growth and improve the competitive position of businesses. A central aspect of better regulation is minimising the administrative burdens for businesses. However before you can make a systematic effort to reduce the administrative burdens you need to know where the burdens come from and how you can reduce them." (International SCM Network to reduce administrative burdens, página 2)

76 V.

12. Estabelecimento de metas e indicadores destinados à avaliação da ação regulatória
Indicadores de monitoramento

12.1 Como medida de monitoramento, recomendamos que sejam observados anualmente os percentuais entre recursos aprovados para captação e limite de captação, e recursos captados e limite de captação para todas as empresas ou grupos econômicos. Interessa particularmente identificar os agentes que operam próximo aos limites de captação. A concentração desses agentes nos níveis mais baixos é indício de que a norma provavelmente está reforçando a concentração deste mercado. Caso contrário, se houver concentração nos níveis mais altos, a norma provavelmente atua na direção da desconcentração do mercado.

DOCUMENTOS ANEXOS