



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

**Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 12 COGCM/SEAE/MF**

Brasília, 26 de dezembro de 2007.

Contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF à Consulta Pública MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE REGULAMENTA O CUMPRIMENTO E A AFERIÇÃO DA EXIBIÇÃO OBRIGATÓRIA DE OBRAS CINEMATOGRAFICAS BRASILEIRAS DE LONGA METRAGEM PELAS EMPRESAS PROPRIETÁRIAS, LOCATÁRIAS OU ARRENDATÁRIAS DE SALAS OU COMPLEXOS DE EXIBIÇÃO PÚBLICA COMERCIAL.

**1. Introdução**

A Minuta de Instrução Normativa, em referência, tem por objetivo regulamentar procedimentos relativos ao cumprimento e à aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem pelas empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial. Conforme Exposição de Motivos, as normas previstas na referida minuta vai ao encontro de três necessidades prementes: (i) reavaliar o conteúdo e a eficácia das Instruções Normativas pretéritas e as formas até então admitidas para fins de cumprimento da reserva de dias; (ii) aperfeiçoar as formas de aferição da citada obrigação, tornando-as mais claras e eficazes; (iii) estabelecer regras de cumprimento e de aferição estáveis, ou seja, a criação de uma instrução normativa aplicável aos anos subsequentes, permanecendo, contudo, o decreto presidencial responsável pela fixação do número de dias de cumprimento da obrigação.

Há inúmeros exemplos internacionais de adoção dessa obrigatoriedade regulatória. O primeiro caso de cota de tela ocorreu no Reino Unido em 1927, por meio da promulgação do *Cinematograph Films Act 1927*. Em seguida, outros países passaram a adotar, como França (1928), Itália (1933), Austrália (1935), Coréia do Sul (1967), entre outros. Este mecanismo é utilizado em vários países como forma de aumentar a presença de filmes nacionais face à grande oferta de filmes estrangeiros, principalmente norte-americanos, no mercado exibidor mundial.

Vale destacar o caso da França ao verificar um alto percentual de participação de filmes nacionais. Segundo dados do *Centre National de la Cinématographie* – CNC, agência reguladora e

de fomento à produção audiovisual e cinematográfica, entre novembro de 2006 a outubro de 2007, o percentual de ingressos vendidos correspondentes a filmes franceses atingiu 39,8% enquanto que filmes americanos ocuparam 46,3% do mercado exibidor<sup>1</sup>. Isso porque, além da reserva de mercado, há outras políticas de fomento à produção doméstica, como, por exemplo, a cobrança da chamada “Compte de Soutien aux Industries de Programmes” – COSIP, que é uma taxa de 5,5% sobre o faturamento das emissoras de TV.

No caso do Brasil, a reserva de dias para filmes nacionais está prevista no artigo 55, da Medida Provisória nº 2.228-1/01, o qual prevê a exibição pública comercial de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem por um número de dias fixado anualmente, mediante decreto, por um prazo de vinte anos, contados a partir de 05.09.2001.

A cota de tela é uma medida regulatória que visa à proteção da indústria cinematográfica nacional, representando um meio de escoamento da produção nacional e ampliando as possibilidades de acesso do público aos filmes brasileiros. É também uma forma de garantir certa diversidade, diminuindo a predominância de filmes estrangeiros, notadamente hollywoodianos, na programação das salas comerciais de cinema. Baseando-se no Roteiro de Análise Concorrencial elaborado pela OCDE em 2006<sup>2</sup>, o qual conjuga avaliação concorrencial à análise de impacto regulatório, trata-se de uma medida regulatória que impõe limites à capacidade de alguns ofertantes de prover determinado produto. Isso quer dizer que a obrigatoriedade da reserva de dias para exibição de filmes nacionais implica restrições à livre oferta de filmes estrangeiros por meio das distribuidoras internacionais e, por consequência, eventuais prejuízos ao setor, considerando que a demanda por filmes nacionais é significativamente menor.

## **2. Da análise**

O mercado de cinema no Brasil não logrou tornar-se uma atividade industrial consolidada, com capacidade competitiva, mesmo com a introdução de mecanismos públicos de fomento nos anos 70, como a Embrafilme, que atuou como distribuidora e financiadora de produções, o Conselho Nacional de Cinema - Concine, que funcionou como órgão normativo, e leis de proteção ao setor. Vale lembrar que no início da década de 80, o cinema nacional ocupava cerca de 35% das salas de exibição, cujo número era superior a 3500. Isso demonstra que o cinema brasileiro tinha alguma capacidade de competição com o produto estrangeiro, o que indicava um significativo potencial industrial.

---

<sup>1</sup> Consultar: <http://www.cnc.fr/Site/Template/T3.aspx?SELECTID=2471&id=1635&t=2>

<sup>2</sup> Executive Overview: Integrating Competition Assessment into Regulatory Impact Analysis – OECD: 2006

Embora o setor cinematográfico ainda não tenha uma participação tão significativa, considerando a totalidade do mercado audiovisual<sup>3</sup>, a arrecadação, apenas em bilheteria, totalizou R\$ 694,9 milhões em 2006, o que representou uma alta de 3,2% em relação a 2005<sup>4</sup>. O ano foi marcado por um significativo aumento no número de títulos lançados comercialmente: 337 longas-metragens, em contraposição a 288 em 2005, sendo que as estréias nacionais foram responsáveis por boa parte dessa alta, com 73 filmes lançados, contra 47 no ano anterior. Em termos percentuais de participação do público, o filme nacional ocupa 11% do mercado, o que representa um total de 9,9 milhões de espectadores.

(i) Benefícios esperados com a medida

A cota de tela é uma medida regulatória que visa proteger a indústria cinematográfica brasileira por meio da garantia de espaço no mercado exibidor. A produção audiovisual, em particular a cinematográfica, é determinante na vida cultural nas sociedades contemporâneas ao transmitir valores éticos, históricos, políticos e sociais. Nesse sentido, são produtos diferenciados que representam uma fonte importante de lazer e cuja importância estratégica está no fato de serem capazes de definir padrões de comportamento social, responsáveis pela formação de conceitos, convicções e de novas linguagens, seja visual ou verbal. Além disso, o cinema, muitas vezes, representa a vitrine de um país no exterior, tendo em vista a visibilidade de determinados filmes, principalmente quando participam de competições internacionais.

Sendo assim é uma atividade na qual predomina falhas de mercado, pois além de externalidades culturais, os bens audiovisuais são caracterizados como não excludentes, ou seja, não há rivalidade no consumo, o que implica custos marginais reduzidos e necessidade de proteção a direitos de propriedade intelectual. Ademais a indústria audiovisual caracteriza-se por ser intensiva em mão de obra qualificada, o que gera efeitos positivos com o seu crescimento.

(ii) Efeitos anti-competitivos

A cota de tela, ao representar uma forma de intervenção ao livre funcionamento do mercado, pode gerar uma arrecadação menor em termos de bilheteria, dada a preponderância do filme estrangeiro no setor. No entanto, deve-se relativizar eventual perda de bem estar ao

---

<sup>3</sup> O mercado de audiovisual brasileiro, incluindo TV aberta, TV por assinatura, Internet e cinema movimentou cerca de R\$ 10,2 bilhões (em mídia) em 2005. Essa cifra, no entanto, não inclui outras fontes de receita, como, por exemplo, pagamento de assinatura. De acordo com a Associação Brasileira de Televisão por Assinatura - ABTA, o faturamento bruto do setor em 2006 foi de R\$ 5,5 bilhões, sendo que mensalidade de programação responde por 84% do faturamento total. Fontes: Anuário de Mídia 2007 – Meio&Mensagem e Relatório ABTA 2006.

<sup>4</sup> Os dados presentes no texto têm como fonte: Filme B Database 2006.

considerar alguns aspectos. Primeiramente, há fortes indícios de prática de venda casada pelas grandes distribuidoras norte-americanas – *majors* –, ou seja, o ato de condicionar a venda dos direitos de exibição de um *blockbuster* à aquisição de direitos de outras produções norte-americanas. Isso porque geralmente os custos de produção desses filmes já foram amortizados no país de origem, além de já deterem uma estratégia de marketing pronta (p. ex., cartazes e *trailers*), o que implica despesas de comercialização menores em relação a filmes locais. Isso permite uma lucratividade maior à indústria cinematográfica americana ao exibir essas produções no mercado externo, inclusive Brasil, considerando a economia de escala propiciada pela forte presença dessas distribuidoras no mercado mundial.

No Brasil, verifica-se que as *majors* [Warner, Sony (antiga Columbia), Fox, UIP, Buena Vista] detêm a maior parcela do mercado de distribuição, tanto em relação a público quanto à renda, o que caracteriza um mercado altamente concentrado. Isso permite o predomínio de filmes estrangeiros lançados por essas distribuidoras no mercado brasileiro. (vide Anexo)

Outro aspecto a ser considerado na análise dos efeitos da cota de tela sobre o mercado diz respeito à política de fomento do setor cinematográfico no Brasil. A renúncia fiscal, prevista no artigo 3º da Lei nº 8.685, de 20.07.1993 (Lei do Audiovisual), permite às distribuidoras internacionais o abatimento de 70% do imposto de renda devido sobre rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras, desde que invistam em co-produções de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente. Sendo assim, as distribuidoras estrangeiras tornam-se sócias do filme brasileiro, além de adquirirem direitos de distribuição. Isso implica que a cota de tela não necessariamente prejudica as *majors*, pois muitas delas usufruem desses benefícios fiscais, permitindo a elas uma dupla remuneração: como distribuidora e como sócia cuja remuneração representa parte da renda líquida destinada aos produtores, sendo, por isso, uma opção atrativa. Por outro lado, filmes brasileiros que não são produzidos sob o amparo do art. 3º da Lei do Audiovisual têm acesso mais limitado às redes de distribuição e, muitas vezes, não conseguem chegar às salas de exibição.

Em termos de desempenho, verifica-se a presença sucessiva de filmes brasileiros, distribuídos, em sua maioria, pelas *majors*, nas listas dos dez mais assistidos desde 1998<sup>5</sup>. Isso demonstra a viabilidade, em termos de mercado, de filmes nacionais, o que diminui possíveis impactos negativos da reserva de dias para produções nacionais.

---

<sup>5</sup> De acordo com Database Brasil 2006

### (iii) Políticas alternativas

Considerando os argumentos expostos anteriormente, não se propõe uma política alternativa à cota de tela, porém sugestões de aperfeiçoamento da referida minuta de instrução normativa no intuito de aumentar a efetividade dessa medida regulatória e evitar prováveis efeitos anti-competitivos.

(1) Tendo em vista que um dos princípios nos quais a mencionada minuta de instrução normativa baseia-se é a auto-sustentabilidade do setor, sugere-se que o número de dias previstos anualmente para cota de tela seja reduzido gradativamente até o término do prazo previsto para 2021, conforme o citado artigo 55, da MP nº 2.228-1/2001. Isso irá forçar o setor a criar mecanismos de atratividade do produto nacional, de forma a diminuir, ao longo do tempo, a dependência a essa regra regulatória.

Ao comparar o número de dias de obrigatoriedade previstos nos decretos anuais a partir de 2001, constata-se que houve um aumento de dias obrigatórios para empresas exibidoras que detenham um maior número de salas.<sup>6</sup> A título de exemplo, uma empresa exibidora que detinha um complexo de seis salas em 2001 era obrigada a dispor de 154 dias para exibir filmes brasileiros de longa metragem. Em 2007, uma empresa de mesmo porte deve reservar 378 dias e seis títulos diferentes, no mínimo, em lançamento no ano. O critério de diversificação de títulos nacionais a serem exibidos foi adotado a partir do Decreto nº 4.556, de 30.12.2002, referente ao ano de 2003. Nesse sentido, dado que a vigência da referida norma regulatória é limitada no tempo, a expiração dessa regra terá um impacto muito maior caso o setor seja extremamente dependente da reserva de dias. Por isso, deve-se considerar a independência gradativa do setor à cota de tela.

(2) Uma vez que as *majors*, muitas vezes, são co-produtoras de filmes nacionais, por meio do artigo 3º, da Lei do Audiovisual, o que possibilita uma dupla remuneração, ou seja, como produtora e distribuidora, verifica-se condições desiguais em termos concorrenciais entre distribuidoras nacionais e internacionais. Por isso, sugere-se que parte da reserva de dias seja concedida obrigatoriamente a distribuidores independentes, o que, espera-se, contribuir também para a diversificação na oferta de produções.

(3) O artigo 3º, parágrafo 3º prescreve a obrigatoriedade de: “II - exibir, no primeiro semestre do ano, o mínimo de 30% (trinta por cento) do total de dias fixados por ato normativo,

---

<sup>6</sup> Os decretos de cota de tela publicados a partir de 2001 são os seguintes: 3.811/2001, 4.196/2002, 4.556/2002, 4.945/2003, 5.328/2004, 5.648/2005 e 6.004/2006.

conforme o número de salas, geminadas ou não, que o compõem, sendo o eventual superávit automaticamente computado para o segundo semestre”.

Se o intuito é evitar a concentração de exposições na época dos lançamentos de fim de ano, a regra poderá forçar o exibidor a exibir reprises se não houver oferta suficiente no primeiro semestre. Sugere-se a retirada desse tipo de amarra, pois o exibidor, ao ter liberdade de traçar a sua estratégia de exposição em consonância com os lançamentos do mercado, respeitada a obrigatoriedade da cota de tela, poderá ter maiores retornos financeiros com a exposição de filmes nacionais.

(4) O artigo 6º prevê: “A obra cinematográfica brasileira de longa-metragem deverá permanecer em cartaz nas semanas subseqüentes à do lançamento, sempre que o total de ingressos obtidos por sua exposição pública e comercial na semana referida se iguale à frequência média semanal de espectadores obtida no trimestre respectivo do ano anterior naquela sala, pela exposição de obras cinematográficas de longa-metragem de qualquer origem.”

Mesmo considerando a permanência em exposição para fins de cumprimento da obrigatoriedade, conforme prevê o parágrafo 4º do citado dispositivo, sugere-se a retirada desse artigo, pois o foco da minuta é o cumprimento e a aferição da obrigatoriedade da reserva de dias. A criação de outras ingerências quanto aos critérios de escolha do exibidor pode gerar distorções e perdas de arrecadação. Por exemplo, caso surja um outro filme nacional com potencial de bilheteria maior, o exibidor não poderá exibi-lo se estiver enquadrado nas circunstâncias previstas no artigo. Sendo assim, dado o alto grau de imprevisibilidade de faturamento desse setor, considerando as características intrínsecas do produto audiovisual<sup>7</sup>, recomenda-se menos ingerências no intuito dos agentes poderem maximizar as oportunidades de ganhos, desde que cumprida a reserva de dias prevista.

### 3. Considerações finais

---

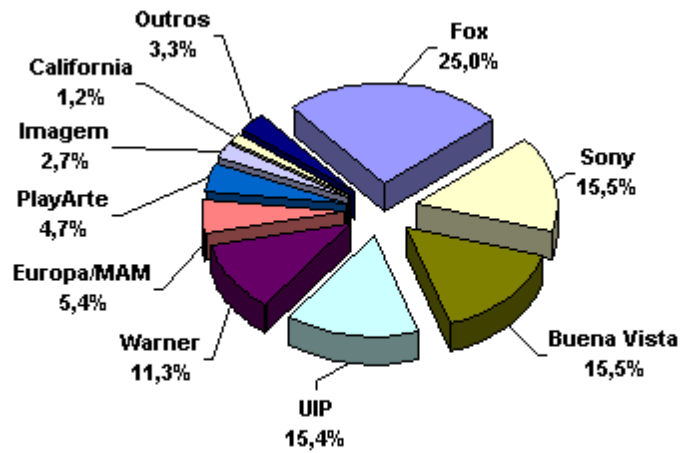
<sup>7</sup> O produto audiovisual caracteriza-se por ser de alto risco, tendo em vista o fato de envolver investimentos com custos fixos e *sunk costs* elevados. Alguns autores como Caves (2005) elencam alguns atributos dessa produção, os quais são coincidentes com outros produtos da chamada indústria “criativa”, que abarca produtos de entretenimento como TV, cinema e música. Um dos atributos enumerados – *nobody knows* – diz respeito ao alto grau de incerteza da avaliação do consumidor frente ao produto. Isso porque as previsões não conseguem ter um papel decisivo quanto à resposta do mercado em relação a determinado produto, haja vista que a avaliação de determinado consumidor não representa necessariamente um bom prognóstico da avaliação de outro. Com isso, os produtos criativos são também chamados *experience goods*, pois só no momento em que o bem é usufruído, é que se sabe sobre a dimensão da resposta do mercado.

Com o intuito de destacar os pontos mais relevantes, fez-se um breve mapeamento dos pontos mais relevantes da referida minuta na qual há possibilidades de aperfeiçoamento. As sugestões acima propostas, ao reconhecer os benefícios da medida regulatória, enfatiza alguns aspectos concorrenciais que justificam a permanência desse mecanismo regulatório, porém com a necessidade de alguns ajustes explicitados anteriormente.

## ANEXO

**Tabela I.1**  
**Market share Distribuidoras**

Público 2006	
Fox	22.574.159
Sony	14.029.593
Buena Vista	13.986.624
UIP	13.860.442
Warner	10.184.313
Europa/MAM	4.851.804
PlayArte	4.228.435
Imagem	2.421.093
California	1.122.528
Outros	3.021.143
<b>Total</b>	<b>90.280.134</b>



**Tabela I.2**  
**Market share Distribuidoras**

Renda 2006	
Fox	170.973.058,00
Sony	109.293.347,00
UIP	108.367.826,00
Buena Vista	101.933.206,00
Warner	79.060.096,00
Europa/MAM	37.948.983,00
PlayArte	33.121.509,00
Imagem	19.129.851,00
California	9.967.133,00
Outros	25.151.649,00
<b>Total</b>	<b>694.946.658,00</b>

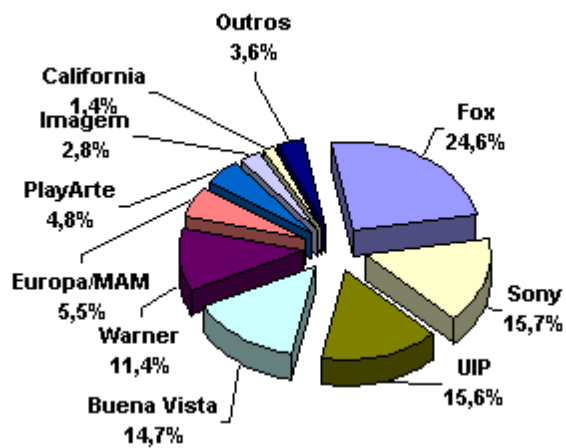


Tabela I.3

Market share Distribuidoras

Títulos lançados 2006	
FOX	32
UIP	31
EUROPA/MAM	29
SONY	28
CALIFORNIA	21
BUENA VISTA	20
PANDORA	20
IMAGEM	20
PARIS	18
WARNER	16
IMOVISION	14
DOWNTOWN	14
PLAYARTE	13
RIOFILME	9
MAIS FILMES	8
ESTAÇÃO	6
ART FILMS	6
OUTROS	32
<b>Total</b>	<b>337</b>

