



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

**Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 01 COGCM/SEAE/MF**

Brasília, 08 de janeiro de 2010.

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. Essa obrigatoriedade está prevista no artigo 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 06.09.2001 e é regulamentada anualmente por meio de decreto da Presidência da República que fixa o número de dias para cada ano.

Conforme Exposição de Motivos, as normas previstas na referida minuta vão ao encontro de três necessidades prementes: (i) reavaliar o conteúdo e a eficácia das regulamentações anteriores; (ii) aperfeiçoar as regras a fim de facilitar a sua interpretação pelo mercado e aferição do cumprimento pela Ancine; (iii) adequar a regulamentação a novas características do mercado exibidor.

A nova instrução normativa mantém divisão em capítulos idêntica a da Instrução Normativa nº 67, de 18.12.2007, que regulamenta a cota de tela: I – do Objeto; II – dos Princípios Setoriais; III – da Cota de Tela e IV – das Disposições Transitórias e Finais. O capítulo III é subdividido em quatro seções disciplinando respectivamente acerca: (I) da responsabilidade pelo cumprimento da obrigatoriedade; (II) das formas de requerimento e da transferência parcial da obrigatoriedade; (III) da permanência em exibição do título e (IV) dos procedimentos de aferição por parte da Ancine.

O cumprimento de no mínimo 30% da cota anual no primeiro semestre, previsto no parágrafo 3º do artigo 3º da Instrução Normativa nº 67/2007 deixa de ser requisito para o cumprimento da cota de tela pelos complexos. Essa supressão vai ao encontro da sugestão feita pela Secretaria de

Acompanhamento Econômico por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 12 COGCM/SEAE/MF, de 26.12.2007 cuja justificativa foi permitir ao exibidor ter liberdade de traçar a sua estratégia de exibição em consonância com os lançamentos do mercado, respeitada a obrigatoriedade da cota de tela.

Outra mudança em relação à IN nº 67/2007 diz respeito à periodicidade e ao prazo para os requerimentos de transferência de obrigatoriedade entre complexos previsto no artigo 5º da minuta. A IN nº 67/2007 fixa o prazo de até 15 dias após o término do trimestre base. A nova versão prescreve que os requerimentos deverão ser enviados em até 90 dias a partir do fim de cada ano. Essa mudança se justifica porque, ao considerar que a cota de tela é estipulada para o período de um ano, o requerimento deve ser feito ao final desse período. Com isso, a empresa torna-se ciente do seu desempenho no cumprimento da cota de tela antes de apresentar o requerimento de transferência. É provável que muitas dessas empresas requeriam a transferência da obrigatoriedade sem saber que elas tinham o potencial de cumprir a cota até o final do ano base.

Houve também a alteração na extensão do prazo para o envio dos dados de exibição de filmes brasileiros a partir dos quais será feita a aferição do cumprimento da cota de tela, de acordo com o artigo 8º da Minuta. O prazo passou a ser de até 30 dias após o fim de cada semestre ao passo que, na IN nº 67/2007, o período para o envio dos dados é de até 10 dias a partir da requisição pela Ancine.

Com relação às programações especiais, o artigo 13 foi alterado de forma a impedir que as exibições de filmes em mostras e festivais sejam consideradas para cumprimento da cota de tela. Isso porque nesses eventos há isenção do recolhimento da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine prevista no artigo 39 da Medida Provisória 2.228-1/2001. Vale acrescentar que as pessoas que freqüentam festivais fazem parte de um público diferenciado com pessoas que trabalham muitas vezes no próprio setor de forma direta ou indireta. Sendo assim, a cota de tela deve ser aferida pela freqüência do público comum em exibições “normais”.

Por fim houve a supressão de mais um requisito para o cumprimento da reserva de dias. A IN nº 67/2007 prevê no artigo 3º, parágrafo 3º, inciso III que cada uma das salas do complexo devem exibir pelo menos sete dias de obras brasileiras de longa metragem. A nova Minuta suprime essa exigência ao considerar que a adoção de novas tecnologias de exibição como THX<sup>1</sup>, Imax<sup>2</sup> e 3D ainda não estão

---

<sup>1</sup> O THX é um padrão de qualidade, tanto para cinemas quanto para estúdios. Um cinema certificado THX garante que tem uma série de condições de qualidade de exibição de excelência. Como exemplo, nível de ruído na sala extremamente baixo, equipamentos de alta qualidade, acústica seguindo normas estritas, qualidade na projeção de imagem, qualidade da isóptica, etc. Uma vez que o cinema cumpre com estas exigências, pode pedir a certificação e comprar a licença. O certificado THX tem validade de um ano, e a sala precisa ser re-certificada. Consultar em [http://abcine.org.br/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=116&Itemid=79&limit=1&limitstart=9](http://abcine.org.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=79&limit=1&limitstart=9) Acesso: 17.12.2009.

<sup>2</sup> Imagem Maximum (IMAX) é um formato de filme criado pela canadense IMAX Corporation que tem a capacidade de mostrar imagens muito maiores em tamanho e resolução do que os sistemas convencionais de exibição de filmes. Uma tela padrão IMAX tem 22 metros (72 pés) de largura e 16,1 metros (53 pés) de altura, mas podem ser maiores. Em 2008, IMAX foi o sistema mais largamente usado para formatos grandes e apresentações especiais de filmes. A primeira sala de cinema

disponíveis no mercado de títulos brasileiros. Nesse sentido, os cinemas devem ocupar essas salas prioritariamente com filmes que utilizam tais tecnologias a fim de garantir retorno para seu investimento.

## **2. Análise Concorrencial**

No que tange à concorrência, determinada norma tem o potencial de gerar riscos ao ambiente concorrencial quando recai nas seguintes hipóteses abaixo<sup>3</sup>:

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite a concorrência entre empresas – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicitarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – Esta hipótese é provável no caso de o projeto de regulamentação:

---

IMAX no Brasil foi inaugurada em 16 de janeiro de 2009, no Bourbon Shopping, em São Paulo, com custo estimado em US\$ 1,5 milhão (R\$ 2,7 milhões) e 334 lugares. Foi inaugurada no dia 23 de julho de 2009 a segunda sala de cinema IMAX (3D e Digital) em Curitiba, no Palladium Shopping Center, conta com 347 lugares e é a maior sala de cinema Imax do Brasil. Consultar em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/IMAX> Acesso: 17.12.2009.

<sup>3</sup> Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

A presente proposta regulatória – cota de tela – enquadra-se no item (A), pois se trata de uma medida que impõe limites à capacidade de alguns ofertantes de prover determinado produto. Isso porque 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.

(i) Benefícios esperados com a medida

O setor cinematográfico, embora importante, tem uma participação relativamente pequena na totalidade do mercado audiovisual brasileiro<sup>4</sup>. De acordo com o Sindicato das Empresas Distribuidoras Cinematográficas do Rio de Janeiro, o público de cinema em 2009 no Brasil deve ficar entre 109 e 111 milhões, um aumento de 25% em relação a 2008 (quando 89,4 milhões foram aos cinemas). Até novembro, cerca de 102 milhões de pessoas passaram pelos cinemas, com renda bruta de R\$ 877 milhões. Os filmes nacionais tiveram público de 15.670.000 (ante 8.821.000 em 2008), o que representou um aumento de cerca de 80%, 15% do público total e renda de R\$ 129,3 milhões. Em relação aos estrangeiros, foram 86,3 milhões de espectadores e renda de R\$ 747,7 milhões<sup>5</sup>.

Considerando-se os dados de 2008, o mercado de cinema no Brasil teve uma renda anual de R\$ 727,5 milhões (um crescimento de 2% em relação a 2007), embora tenha ocorrido uma pequena queda no total de ingressos vendidos (89,1 milhões, 0,2% menos do que em 2007)<sup>6</sup>. Somando-se com a publicidade veiculada nas salas de cinema (R\$ 88 milhões), o faturamento do setor foi de R\$ 815,5 milhões, o que representou 3,5% em relação ao mercado audiovisual total (R\$ 23,55 bilhões, aproximadamente).

<sup>4</sup> O mercado de audiovisual brasileiro, incluindo TV aberta, TV por assinatura, Internet e cinema movimentou cerca de R\$ 14,3 bilhões (em publicidade) em 2008. 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 2008 foi de R\$ 9,32 bilhões, sendo que mensalidade de programação responde por 91,39% do faturamento total, ou seja, R\$ 8,52 bilhões. Incluindo-se essas receitas oriundas do pagamento de assinatura, o faturamento bruto de mercado audiovisual brasileiro atinge aproximadamente R\$ 22,82 bilhões. Fontes: Anuário de Mídia 2009 – Meio&Mensagem e Levantamento Setorial de TV por Assinatura – Operadoras 2008.

<sup>5</sup> Consultar em <http://ultimosegundo.ig.com.br/cultura/2009/12/21/publico+de+filme+nacional+cresce+cerca+de+80+em+2009+9251663.html> Acesso: 07.01.2010.

<sup>6</sup> Dados do Filme B Data Base 2008.

A cota de tela é uma medida regulatória que visa proteger a indústria cinematográfica brasileira por meio da garantia de espaço no mercado exibidor. Os produtos audiovisuais são considerados diferenciados, pois 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.

Nesse sentido, medidas regulatórias como a reserva de dias para filmes nacionais justifica-se quando contribui para externalidades positivas. Pode-se dizer que o cinema representa uma das mais importantes referências culturais na sociedade moderna. É um importante meio de auto-identificação de uma sociedade representando um espaço de crítica e autoconhecimento. Com isso esses espaços estratégicos não devem ser ocupados obedecendo-se estritamente a uma ordem de mercado.

Há inúmeros exemplos internacionais de adoção da cota de tela. 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), Coreia 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.

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 na programação das salas comerciais de cinema.

#### (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 para os exibidores, dada a preponderância do filme estrangeiro no setor em termos de renda e público. No entanto, deve-se relativizar eventual perda de bem estar ao considerar alguns aspectos. Primeiramente, há evidências, segundo fontes de mercado<sup>7</sup>, de prática de venda casada<sup>8</sup> pelas grandes distribuidoras norte-americanas

---

<sup>7</sup> Disponível em < <http://www.midiativa.tv/direitos/contribuicoes.pdf> >;  
< [http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/63DDF5BAFDD4B00E83256E8300740B33/\\$File/NT00048B76.pdf](http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/63DDF5BAFDD4B00E83256E8300740B33/$File/NT00048B76.pdf) Acesso: 20.11.2007

– *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.

Sendo assim, a venda casada deve ser analisada sob dois enfoques: o exibidor, ao ser obrigado a adquirir outras obras estrangeiras, além do *blockbuster*, contribui, na verdade, para um mecanismo indireto de cota de tela para filmes estrangeiros, vinculados às *majors*, pois a ocupação de espaço de programação impede e/ou dificulta a exibição de produções nacionais. Um outro aspecto diz respeito ao consumidor, pois esse mecanismo dificulta o acesso a outros tipos de cinematografia independentes das *majors*, inclusive obras nacionais, o que compromete a diversidade de opções para o consumidor.

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. Vale lembrar que muitos filmes brasileiros, apesar de conseguirem reconhecimento em festivais internacionais, se deparam com dificuldades de distribuição no Brasil.<sup>9</sup>

### (iii) Políticas alternativas

---

<sup>8</sup> Uma característica intrínseca do produto audiovisual e que contribui para a prática de venda casada é o fato de grandes produções - filmes e programas de TV - exigirem, de antemão, nível elevado de investimentos e serem de alto risco. De acordo com relatório da Motion Picture Association of América (MPAA), o custo médio de um filme de longa metragem produzido por um grande estúdio americano (*major*), em 2005, incluindo cópias, publicidade e distribuição, girou em torno de U\$ 96 milhões. As produções realizadas pelas subsidiárias das *majors* ficou em torno de U\$ 39 milhões. Em 1985, por sua vez, o custo médio de uma produção de determinada *major* era em torno de U\$ 23 milhões, ou seja, quadruplicou em 20 anos. Fonte: *Remaking the Movies – Digital Content and the Evolution of the film and Video Industries* – OECD 2008.

<sup>9</sup> Um exemplo é o filme “Proibido Proibir”, co-produção Brasil-Chile, realizado através do programa Ibermedia, de Jorge Durán, de 2006, que venceu o festival de Biarritz e foi distribuído posteriormente em 2007 no Brasil pela distribuidora independente Mais Filmes.

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. Em 2007 foram feitas três sugestões por meio do Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 12 COGCM/SEAE/MF de 26.12.2007. Verifica-se que uma delas, ou seja, a exclusão do parágrafo 3º do artigo 3º foi aceita na Minuta proposta, conforme explicitado na Introdução. Nesse sentido, reiteramos as duas outras sugestões e acrescentamos uma nova sugestão explicitada no item (3).

(1) 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.

**Sugestão de redação:** inclusão do §3º no artigo 3º

*Art. 3º - As empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial estão obrigadas a exibir, anualmente, obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, no âmbito de sua programação, observados o número mínimo de dias e a diversidade dos títulos fixados por decreto. (...)*  
*§3º - Pelo menos metade do número de dias obrigatórios previstos no caput será dedicada a obras cinematográficas brasileiras de longa metragem cuja distribuição está a cargo de empresas independentes.*

(2) O artigo 6º prevê: “A obra cinematográfica brasileira de longa-metragem deverá permanecer em cartaz nas semanas subseqüentes a do lançamento, sempre que o total de ingressos obtidos por sua exibição pública e comercial na semana referida se iguale à frequência média semanal de espectadores obtida nos dois semestres imediatamente anteriores naquela sala, pela exibição de obras cinematográficas de longa metragem de qualquer origem.”

Mesmo considerando a permanência em exibição 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 que o produto audiovisual é de alto

risco para o investidor, recomenda-se menos ingerências no intuito dos agentes poderem maximizar as oportunidades de ganhos, desde que cumprida a reserva de dias prevista.

(3) Divulgação, por parte da Ancine, dos resultados dos relatórios sobre o cumprimento da obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem. Isso porque, com a divulgação desses dados, pode-se avaliar em que medida a cota de tela está sendo cumprida pelos exibidores e se há uma extrapolação significativa do número de dias mínimo exigido ou do número mínimo de títulos diferentes em lançamento. Caso isso ocorra, cabe analisar a real necessidade dessa medida regulatória.

**Sugestão de redação:** inclusão do §4º no artigo 8º.

*Art. 8º Os relatórios sobre cumprimento da obrigatoriedade de exibição de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem deverão ser encaminhados à Ancine em até 30 dias após o fim do semestre, contendo as informações relacionadas no Anexo IV. (...)*

*§4º - A Ancine publicará anualmente os resultados dos relatórios sobre o desempenho no cumprimento da cota de tela das empresas exibidoras tanto com relação ao número mínimo de dias exigido quanto com relação à diversidade de títulos exibidos.*

### **3. Considerações finais**

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

Nesse sentido, reitera-se a importância de se oferecer condições iguais em termos concorrenciais entre os agentes do setor, particularmente as distribuidoras nacionais e internacionais. Por isso enfatizamos o aprimoramento da cota de tela, por meio da sugestão (1), no sentido de compensar os efeitos anticompetitivos desencadeados pelas políticas de fomento do setor, em especial o artigo 3º, da Lei do Audiovisual, conforme explicitado anteriormente no item 2. Análise Concorrencial.

Atenciosamente,

Maria Cristina de Souza Leão Attayde

Assistente

Marcelo de Matos Ramos

Coordenador Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana

Secretária de Acompanhamento Econômico, Substituta