

Análise de Impacto Regulatório - AIR n.º 02-E/2019/SEC	DATA:07/11/2019
--	-----------------

Processo n.º: 01416.011260/2019-18
Unidade responsável: SEC
Assunto: Análise de Impacto Regulatório sobre o segmento de Exibição cinematográfica.

1. Sumário executivo

O elo da exibição cinematográfica apresenta algumas diferenças marcantes em comparação às demais modalidades de consumo audiovisual: a sessão cinematográfica é uma experiência coletiva presencial e se encerra em um período de tempo bem definido (linearidade da programação). A receita potencial que seria advinda dos assentos não ocupados em cada sessão não pode ser recuperada e as dimensões da tela e as demais condições de exibição aproximam a experiência da fruição em sala de cinema a um 'evento'. Para muitos a sala de cinema é, qualitativamente, a melhor forma possível de consumo da obra cinematográfica. Segundo Towse (2010, p. 458) a exibição cinematográfica preserva alguns elementos característicos das artes performáticas.

A exibição cinematográfica, por todas as razões apresentadas no parágrafo anterior, permanece como a primeira janela de fruição para a maioria dos filmes de longa-metragem produzidos, funcionando como uma 'vitrine' para a obra. Nesse sentido, o sucesso (ou fracasso) nesta janela pode definir o futuro da obra no restante do seu ciclo de vida. Não por outro motivo é neste momento que se concentram os maiores investimentos em publicidade.

O segmento de exibição é também um local de encontro e integração sociais, como vetor de agregação, de espetáculo de fruição coletiva e compartilhada. Essas características conferem ao segmento de exibição papel estratégico na formulação da política pública ao audiovisual por ser capaz de retroalimentar a demanda por novos conteúdos, sobretudo brasileiro independente, dinamizando tanto o desenvolvimento do segmento de produção, quanto os demais elos a jusante da cadeia de valor da indústria audiovisual.

A Agência Nacional do Cinema dispõe de regulações específicas sobre o segmento de exibição cinematográfica. Tendo em vista a experiência e os resultados alcançados com a operação dessas normas, e a recente edição da Lei da Liberdade Econômica, que trazem princípios à proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, esta Análise de Impacto Regulatório visa apresentar um conjunto de sugestões de âmbito mais geral (não se propõe aqui apresentar propostas detalhadas de regulamentação), voltadas à correção de eventuais falhas e ao desenvolvimento do setor.

As recomendações desta AIR estão sintetizadas a seguir:

I - Continuidade do RECINE, PAR, Cota de Tela e SCB: Essas ações apresentam entre si alto grau de complementariedade pois atuam em aspectos distintos da exibição. Além disso, apresentaram resultados positivos no período analisado.

O **RECINE**, voltado à redução dos custos de importação de bens de capital, tem papel importante para a modernização e expansão do parque exibidor. Seu alcance engloba todas as empresas atuantes no segmento.

O **PAR** confere anualmente premiação para complexos com até duas salas, detidas por grupos exibidores com até 20 salas. Esta ação, portanto, é focada na parcela do parque exibidor com maiores dificuldades econômicas. O seu uso é voltado ao financiamento de melhorias das salas ou à sua operação.

A **Cota de Tela** é um mecanismo que provê visibilidade às obras brasileiras no segmento de exibição e é um instrumento de acesso, pelo lado da oferta, à produção nacional.

Por fim, o **SCB** constitui uma fundamental fonte de informações sobre o setor de exibição, servindo tanto para subsidiar as ações de regulação da Agência, quanto para a difusão de conhecimento sobre o setor.

Conclui-se pela importância desses instrumentos para o desenvolvimento da Exibição Cinematográfica e se recomenda a sua continuidade. No caso do PAR, recomenda-se avaliar a possibilidade de simplificação e redução de custos atrelados à sua operação.

II – Reavaliação das INs 61 e 80 (FUNCINES): Essas normas tratam do uso de recursos oriundos de renúncia fiscal para a atividade de exibição. Tais mecanismos podem, potencialmente, financiar até 95% de projetos de construção, reforma ou modernização de salas de cinema, tornando-os especialmente aplicáveis para projetos com baixo retorno potencial. A natureza da renúncia fiscal, no entanto, dificulta este uso pois se baseia na premissa de 'encontro' entre quem realiza a renúncia (em geral, grandes empresas) e o seu beneficiário.

Empresas exibidoras menores, afastadas dos grandes centros, têm enorme dificuldade em acessar tais empresas, levando à concentração do uso por parte de empresas maiores, que, em tese, não seriam o público prioritário. Os resultados apresentados mostram que ambos os mecanismos tiveram baixa procura e alta concentração de recursos em poucos projetos. Recomenda-se, assim, que as normas sejam reavaliadas.

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

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

2. Identificação do problema

Tanto por seu contexto histórico quanto pelas características que o definem, o segmento de exibição pode ser considerado o elo de transição entre

as formas de arte performáticas existentes no final do século XIX e a sétima arte. Por isso ela encerra elementos tanto de modernidade quanto de tradição.

A evolução tecnológica vem permeando toda a história da exibição cinematográfica. A própria criação desta mídia é resultado do desenvolvimento de tecnologias de ponta nos campos da fotografia, projeção de luz e mecânica. O impacto técnico foi tamanho que a exibição em tela grande foi, nos seus primeiros anos, percebida pelo público consumidor mais como uma novidade tecnológica do que propriamente como uma forma de arte.

O advento do som, das cores, e da contínua melhora da qualidade da exibição são os principais exemplos de como a história da exibição cinematográfica está umbilicalmente ligada ao desenvolvimento tecnológico. Mais recentemente, o parque exibidor brasileiro passou pelo processo de digitalização de seus projetores, permitindo uma verdadeira quebra de paradigma nos modelos de distribuição e programação do conteúdo audiovisual, e abrindo a possibilidade de oferta de novos tipos de conteúdo. Mais à frente o processo de digitalização será tratado em maior nível de detalhe.

Os elementos ditos 'tradicionalistas' estão relacionados ao caráter estático, tanto temporal quanto geográfico, da fruição do conteúdo (o consumidor deve se dirigir a um lugar físico específico, durante um intervalo de tempo pré-definido) e da linearidade e não portabilidade do consumo. Essas características estão na contramão das novas janelas de consumo (especialmente do vídeo sob demanda - VoD), requerem maior grau de planejamento e esforço por parte dos consumidores, e aproximam a exibição de cinema a um 'evento', a exemplo do que acontece com as demais formas de arte performática. Neste mundo caracterizado pela oferta abundante de conteúdo audiovisual, a experiência em salas de cinema é aquela que, potencialmente, permite o maior nível de imersão e a maior qualidade de consumo.

Por todas as suas especificidades, a exibição cinematográfica deve ser entendida como uma janela complementar às demais formas de consumo existentes. De fato, as características deste segmento que estão na contramão das tendências observadas nas janelas de consumo mais modernas são, paradoxalmente, aquelas que garantem a permanência das salas de cinema como elo estratégico da indústria audiovisual.

2.1 Cadeia de Valor da Exibição Cinematográfica [1]

A cadeia de valor de um setor econômico é a representação modelar do fluxo de atividades integradas que acrescentam elementos de valor ao bem ou serviço produzido, desde o fornecimento de insumos até a entrega final ao consumidor. Esse conceito não visa à descrição das relações entre agentes econômicos, mas focaliza as atividades essenciais ao ciclo de valorização do produto. Chama-se cadeia porque procura evidenciar a interligação entre essas atividades e analisar os elos ou relações entre elas. A observação e gerenciamento de uma cadeia de valor são considerados fatores importantes para maior eficiência, lucratividade e competitividade de um empreendimento, uma vez que permitem, pela visão geral dos processos, identificar as vantagens competitivas do negócio, rever práticas, antecipar tendências e eliminar atividades que não acrescentam valor ao produto.

A cadeia de valor da Exibição Cinematográfica é subsidiária ou parte das relações geradas no mercado audiovisual. Isto equivale a dizer que a valorização do produto audiovisual pela Exibição Cinematográfica não se esgota no próprio segmento. Filmes com destinação inicial para cinema compõem catálogos de todas as janelas de consumo subsequentes. Além disso, como ponta de lança para vida da obra audiovisual, a performance em salas de cinema gera reflexos em todas as demais janelas. Vale observar ainda que raramente os custos da produção cinematográfica são integralmente recuperados pelas receitas do cinema, ou de qualquer outra janela, isoladamente. Desta forma, a cadeia de valor da Exibição Cinematográfica deve ser entendida como um ramo ou compartimento da cadeia geral, indo além da remuneração do segmento ou da obra individual.

Há quatro atividades essenciais identificáveis que fazem da cadeia de valor da exibição cinematográfica: produção, gestão de direitos de exploração, distribuição e exibição. Além das atividades de apoio, cada uma delas merece avaliação em separado, aqui limitada às atividades primárias e realizada de forma muito simplificada para apenas noticiar seu escopo, sem atenção a todas as formas de organização do serviço.

A produção dos conteúdos audiovisuais é a atividade de mais simples visualização, uma vez que envolve o processo de formação do valor primário dos conteúdos e entrega obras delimitadas, classificadas como protótipos por muitos analistas. É também a atividade com estrutura empresarial mais fragmentada e diversificada, além de exigir o concurso de fornecedores e profissionais das mais diferentes especializações. A cadeia de valor da exibição cinematográfica contempla a exploração comercial de obras cinematográficas (filmes de longa-metragem), e, mais recentemente, com a digitalização, de conteúdos alternativos, tais como eventos ao vivo, jogos e concertos.

A atividade de gestão de direitos de exploração abrange um conjunto de serviços relacionados com a intermediação de direitos sobre os conteúdos. Sua função principal é maximizar a exploração da obra nas janelas de consumo audiovisual. O gestor de direitos promove a distribuição das licenças originárias da produção junto a distribuidores e mesmo a agentes de outros segmentos, além da prospecção de mercados e criação de mecanismos e estratégias de marketing para fazer circular e maximizar a rentabilidade daqueles ativos.

A atividade de distribuição envolve toda a negociação com as empresas exibidoras (salas de cinema), dos termos e condições para exibição das obras. Inclui também a estratégia e ações de marketing de cada filme a ser lançado, e, subsidiariamente, engloba a infra-estrutura para entrega das obras nas salas. Com o advento da digitalização, as cópias das obras passaram a contar com a possibilidade de entrega eletrônica, por meio de transporte satelital. A Ancine possui um estudo específico sobre distribuição satelital, disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/distribuicao_satelital_nota_tecnica.pdf

A atividade de exibição inclui o serviço de oferta aos consumidores finais, de conteúdo audiovisual cinematográfico (filmes de longa-metragem) em salas de cinema, bem como todos os serviços ancilares ofertados nesses estabelecimentos: bens vendidos em *bombonière*, conteúdo publicitário exibido previamente à obra principal, e conteúdos alternativos.

Figura 1 - Cadeia de Valor Expandida do Audiovisual



Fonte: ZUBELLI, 2017.

Figura 2 - A Cadeia de Valor do segmento de Salas de Exibição



Fonte: ZUBELLI, 2017.

2.2 Tecnologia

As últimas décadas testemunharam uma verdadeira revolução nos modos de produção, distribuição e consumo audiovisual. O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, simplificaram, baratearam e aumentaram o leque de opções para a produção de conteúdo. A distribuição se tornou onipresente junto ao público consumidor, garantindo a oferta de conteúdo em qualquer lugar, a qualquer tempo. O consumo, por sua vez, passou a se dar através de uma infinidade de janelas de fruição distintas, cada uma com suas próprias especificidades. As relações com o uso do audiovisual passaram a se dar num nível cada vez mais personalizado e exclusivo, graças ao desenvolvimento tecnológico.

Em meio a toda essa complexidade e à onipresença dos meios de consumo audiovisual, a sala de cinema, o seu lugar original, ao contrário de se tornar obsoleta, transformou-se e foi valorizada. O cinema retomou seu espaço na vida urbana, como vetor de agregação, de espetáculo de fruição coletiva e compartilhada. Ir ao cinema tornou-se um programa que ancora atividades variadas e permite jogos sociais os mais diversos, lastreados por uma obra cultural que é a ponta de lança do mercado audiovisual. (PDM, 2013, p.15)

Do ponto de vista tecnológico, o fenômeno mais recente pelo qual passou o segmento de exibição foi o da digitalização. O processo de substituição dos projetores de cinema em formato analógico, com utilização de rolos de 35mm, para projetores capazes de exibir arquivos digitais, trouxe uma série de reflexos profundos sobre os elos de distribuição e exibição.

Na distribuição, o impacto mais óbvio foi a economia de custos. Com a digitalização deixa de ser necessário o trabalho de confecção de cópias da obra em rolos de 35mm, um trabalho caro e que moldava a própria atividade da distribuição.

No ambiente analógico, em função dos custos de produção da cópia em 35mm, o distribuidor era obrigado a maximizar o tempo de vida útil do suporte, fazendo circular a cópia, primeiro, para o circuito de salas mais lucrativas, e, então, para as salas menores, em geral, situadas no interior do país. Na prática, é como se existissem subjanelas dentro da janela de exibição. Além disso, as cópias em 35mm perdiam gradativamente a qualidade com o uso, impactando negativamente a experiência dos espectadores das salas que estavam fora do circuito de lançamento.

Ainda, em função dos custos de cópia, restringiam-se as opções de programação em função das mídias disponíveis. Além disso, a prática da multiprogramação (programação de mais de uma obra em um mesmo dia de exibição) era restrita em função da necessidade de disponibilidade das cópias físicas de cada obra. Todas essas características da exibição analógica (existência de subjanelas, redução da qualidade da cópia e redução das possibilidades de programação) prejudicavam sobretudo as salas menores, com menor potencial econômico.

No ambiente analógico, as cópias precisavam ser entregues, necessariamente, por meio físico, em geral por serviços de *courier*. Falhas ou atrasos nesta infraestrutura de transporte traziam prejuízos tanto aos distribuidores quanto aos exibidores.

O processo de digitalização modificou todas essas características da distribuição, a começar pelos custos de cópia. Por se tratar de um arquivo digital, os custos caíram vertiginosamente, tornando desnecessária qualquer avaliação quanto ao número de salas que poderão receber a obra na data de lançamento. A escassez de oferta do conteúdo audiovisual deixa de existir, assim como a necessidade de existência de subjanelas.

Por se tratar de cópia digital, não há desgaste decorrente do uso, assim, todas as salas passam a receber o produto audiovisual com mesmo nível de qualidade.

Quanto à estratégia de programação, abre-se um leque de possibilidades. Em primeiro lugar, a escolha do exibidor passa a se dar, em tese, a partir de todo o catálogo de obras do distribuidor, e não mais sobre aquelas obras com cópias físicas disponíveis. Além disso, a multiprogramação passa a ser, tecnicamente, tão simples quanto a programação de um único título no dia de exibição. Abre-se ainda a possibilidade de programação de conteúdos não tradicionalmente associados a salas de cinema, tais como: eventos esportivos e musicais, jogos eletrônicos, bem como quaisquer outros conteúdos transmitidos ao vivo ou não, e cuja exibição em salas de cinema se justifique economicamente.

Sobre a infraestrutura de entrega também se ampliam as possibilidades. Além da opção pela entrega de mídia física (HD) por meio de *courier*, passa a ser envio eletrônico dos arquivos por meio de satélite. Com isso, a sala de cinema passa a poder exibir conteúdo no instante em que ele é gerado.

Todas essas características, além de gerarem importantes economias, por equalizarem as condições de distribuição para todas as salas do circuito exibidor, trazem importantes ganhos para as salas mais afastadas dos centros urbanos, e aquelas com menor potencial econômico. O processo de digitalização gerou também pressões de custo, sobretudo no elo da exibição, que passou a ter que arcar com ônus maiores referentes à substituição e manutenção dos projetores de cinema. Este desbalanço na distribuição entre custos e economias, entre os elos da cadeia, levou ao estabelecimento de mecanismos compensatórios, como o *virtual print fee* – VPF.

A maior facilidade de se fazer multiprogramação traz toda uma nova perspectiva para as estratégias de programação das salas. Com o padrão analógico a referência da programação era o dia cinematográfico. Ainda que já fosse possível programar mais de uma obra em um mesmo dia cinematográfico, isso não era comum. Na maior parte dos casos, uma obra só seria programada se seu retorno esperado justificasse sua permanência durante todas as sessões de uma semana. Para muitas obras de menor apelo comercial esta forma de programação levava à auferição de receitas e exposição em salas inferiores ao potencial da obra.

Com a digitalização, torna-se trivial a programação de uma obra em parte do dia cinematográfico. Para o exibidor passa a ser possível aplicar estratégias de exibição em função do horário da sessão, adequando melhor o perfil de consumo de cada faixa de horário, e possibilitando a exploração mais eficiente de títulos com menor apelo econômico. Os benefícios potenciais da multiprogramação se concentram, principalmente, nos complexos menores e nas obras com menor potencial de receita.

Cabe notar que a ANCINE desempenhou papel central no processo de digitalização do parque exibidor brasileiro. Em diversos países, a digitalização exigiu investimentos públicos suplementares, que permitiram uma solução para as salas dos exibidores economicamente mais vulneráveis. Nesse grupo, são consideradas as salas cujas receitas ou condições de exibição inviabilizam a equação de retorno do VPF pelos baixos resultados na exploração dos filmes, a despeito da relevância social daquelas operações. No caso brasileiro, o modelo financeiro e de negócios foi desenhado pela ANCINE e lastreado em um regime tributário especial para os investimentos em exibição e em linha de crédito do FSA, operada pelo BNDES, com recursos suplementares de apoio não reembolsável para as operações de crédito à digitalização de pequenos exibidores.

A tomada de crédito centralizada na figura do integrador permitiu a integração de mais de um terço do parque exibidor (60% do total de salas dos exibidores brasileiros), independentemente de sua capacidade de tomar crédito. Desde então, cinemas de pequenos exibidores também têm recebido apoio do Prêmio Adicional de Renda. O regime tributário especial – RECINE –, de sua parte, reduziu em cerca de 25% os custos de importação dos projetores e servidores. Em torno de 90% do parque exibidor foi beneficiado por essa medida, o que garantiu um processo de digitalização relativamente rápido e pouco conflituoso no Brasil (fonte: Nota Técnica sobre Distribuição Satelital. Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/distribuicao_satelital_nota_tecnica.pdf).

Como resultado desses esforços o parque exibidor brasileiro, hoje, é percebido como o mais moderno de sua história, afirmação reiterada pelos agentes do setor e que não envolve apenas a situação tecnológica. De fato, a renovação tecnológica foi o catalisador da modernização de outras condições e capacidades, tanto da adequação e reforma física dos espaços, quanto da melhoria das condições operacionais e de atuação comercial e maior integração de muitos exibidores ao circuito (fonte: Nota Técnica sobre Distribuição Satelital).

2.3 Características econômicas

2.3.1 Economias de escala, tendência a oligopolização

O segmento de exibição detém uma série de fontes de economia de escala, o que ajuda a explicar esta tendência à operação com um número reduzido de grandes empresas (oligopolização): descontos na aquisição de materiais e equipamentos, negociações mais vantajosas junto aos distribuidores de cinema, maior nível de profissionalização da gestão, maior acesso a informações, maior disponibilidade de capital, e acesso a condições melhores de crédito. Portanto, longe de caracterizar um fenômeno isolado do Brasil, a tendência à oligopolização pode ser observada diversos países. (Vide Vogel, 2007, p. 73; Towse, 2010, p. 458; para o Reino Unido, vide: https://www.economicsonline.co.uk/Business_economics/Cinema_case.html)

Do ponto de vista da oferta e do consumo do conteúdo audiovisual, observa-se também alto grau de concentração. A indústria audiovisual se pauta, historicamente, pela concentração do lucro em poucos filmes, e o sucesso dessas obras, em geral, financia o restante da produção. Como não há como prever quais obras estarão neste grupo, as empresas adotam estratégia de formação de portfólio de obras, na esperança de que algumas delas performem de forma extraordinária. As estratégias de lançamento de obras com maior apelo comercial costumam lançar mão de pesados investimentos em marketing, coordenados em escala global.

2.3.2 Importância da localização

Boa parte do sucesso de uma empresa exibidora reside na capacidade de prospectar bons pontos potenciais para a expansão das salas. De fato, a localização geográfica é, possivelmente, fator isolado mais importante para o sucesso ou fracasso de um investimento. E isso se dá por duas razões principais: i- o consumidor precisa se deslocar até a sala para fruir o conteúdo audiovisual, o que implica em custo de tempo e deslocamento. Assim ele dá preferência às salas localizadas próximas aos seus locais de circulação, e ii- grosso modo [2], o serviço oferecido (exibição cinematográfica), desde que se trate do mesmo conteúdo, pode ser considerado um bem homogêneo.

A consequência disso é o estabelecimento de relação estreita entre os indicadores socioeconômicos da localidade na qual a sala de cinema está instalada e o seu faturamento. Como a renda impacta no montante gasto com cinema, e as pessoas dão preferência às salas mais próximas aos locais de moradia ou trabalho, locais mais prósperos têm melhor performance econômica. Nesse sentido, o padrão de distribuição das salas de cinema reproduz a distribuição geográfica da renda no país.

Outra consequência é que o padrão de crescimento do parque exibidor parte das localidades potencialmente mais lucrativas e mais prósperas economicamente, e, a medida em que o potencial dessas localidades se exaure, caminha paulatinamente em direção àquelas com menor retorno potencial. A conclusão lógica desta constatação é a de que a expansão do parque exibidor tende a levar à desconcentração e à interiorização.

2.3.3 Dependente de outras formas de rentabilização para além das receitas de bilheteria

A exibição depende cada vez menos das receitas de bilheteria para se sustentar. Receitas ancilares, como aquelas advindas de *bombonière* e receitas de publicidade podem representar mais de 40% das receitas totais da sala e esse percentual é tanto maior, quanto maior for a receita de bilheteria da sala.

Tais mudanças, que reduzem a importância econômica relativa do ingresso de bilheteria, mas que colocam a exibição como centro e origem de um conjunto de receitas ancilares, são resultado da exploração mais eficiente do serviço, e caminham *pari passu* com a adoção de ferramentas e paradigmas de gestão mais modernos. Não por acaso esse fenômeno coincide com processo de oligopolização do parque exibidor.

2.3.4 Tecnologia como força motriz do desenvolvimento do setor

Como visto anteriormente, a exibição cinematográfica vem sendo constantemente moldada pela evolução tecnológica. A evolução mais recente, o processo de digitalização, rompeu com um paradigma tecnológico vigente por mais de um século (película analógica). Ela trouxe economias para a cadeia, alterou profundamente a estrutura de distribuição cinematográfica, e trouxe máxima flexibilidade à atividade de programação.

As alterações decorrentes desse processo são tão amplas e profundas que levará algum tempo até que os agentes desta cadeia sejam capazes de aproveitar todo o potencial dele decorrente.

2.4 Características do segmento de exibição brasileiro

2.4.1 Histórico Recente [3]

Na década de 70, o Brasil chegou a ter um parque exibidor vigoroso e descentralizado, que em 1975 chegou à marca de 3,3 mil salas – 80% delas em cidades do interior. Havia uma sala de cinema para cada 32 mil habitantes, na época um dos melhores índices do mundo.

A partir de meados dos anos 1980, no entanto, uma série de transformações na economia e na sociedade, somadas a mudanças significativas também no setor audiovisual, levaram a uma crise mundial do mercado de exibição.

A crise da exibição foi especialmente grave no Brasil. Se a atividade cinematográfica em todo o mundo sofreu abalos sucessivos com o processo de decadência do modelo tradicional de cinema, as chamadas “salas de rua”, e com o surgimento novas janelas de consumo audiovisual, no Brasil esse movimento foi agravado em consequência das transformações políticas e econômicas da sociedade brasileira, que levaram a um crescimento urbano concentrado e caótico, aumento da desigualdade e desorganização dos agentes privados nacionais em razão da inflação persistente.

Como resultado, na década de 1990 o tamanho e a geografia do parque exibidor brasileiro haviam se transformado radicalmente. O número de salas alcançou seu valor mínimo dos últimos 50 anos. O índice de habitantes por sala atingira seu patamar mais baixo, o 60º do mundo.

Um mercado visivelmente retraído e pleno de possibilidades atraiu para o Brasil o investimento de grupos estrangeiros e um novo modelo de mercado exibidor: o chamado “multiplex”, um conceito que vinha sendo testado já há algum tempo em vários países, com sucesso, e que começa a ser implantado no país em 1997. Aos poucos, o circuito brasileiro volta a crescer: em 2010, o total de salas do país chega a aproximadamente 2,2 mil – mas ainda um número bem abaixo de cerca de 3 mil salas dos anos 1970, sendo que a população havia dobrado de tamanho neste período.

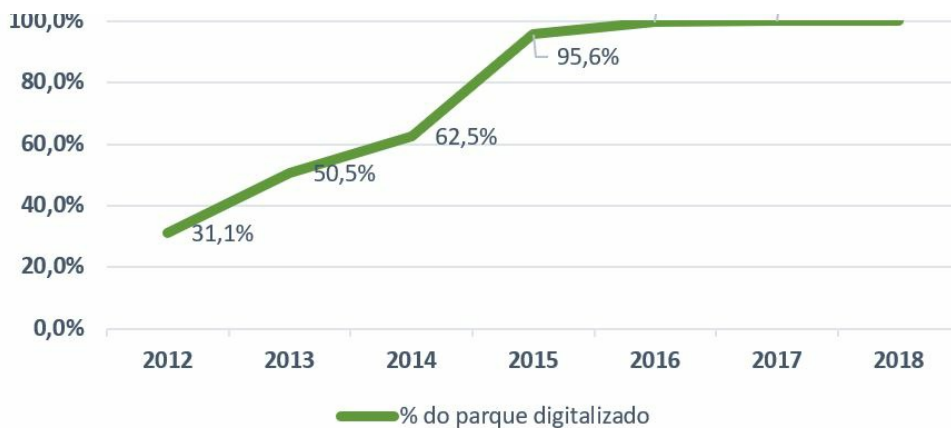
Em 2010, a densidade das salas de exibição em operação era uma das piores entre os países com alguma expressão nesse serviço, 89 mil habitantes por sala (valor ajustado com base em novos dados do IBGE). Em regiões importantes, como o Nordeste, a segunda mais populosa do país com 28% dos habitantes, o índice superava 200 mil habitantes por sala, um circuito regional correspondente a apenas 12% do total de salas do país. Além disso, um número significativo das salas existentes operava em condições precárias.

Entre 2009 e 2010, a ANCINE, em parceria com o BNDES, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, o Conselho Superior do Cinema e as empresas exibidoras, desenhou o programa Cinema Perto de Você, um pacote de ações voltado para estimular o crescimento e modernização do parque exibidor.

A construção de uma política pública, associada ao momento de crescimento do consumo e à capacidade empreendedora dos exibidores criaram as condições necessárias para um novo ciclo de expansão dos cinemas conjugado com o processo de digitalização do parque exibidor. A maior parte deste processo deu entre 2012 e 2015, período no qual a parcela do parque exibidor digitalizado passou de 31,1% para 95,6%. Em 2017 este processo foi concluído.

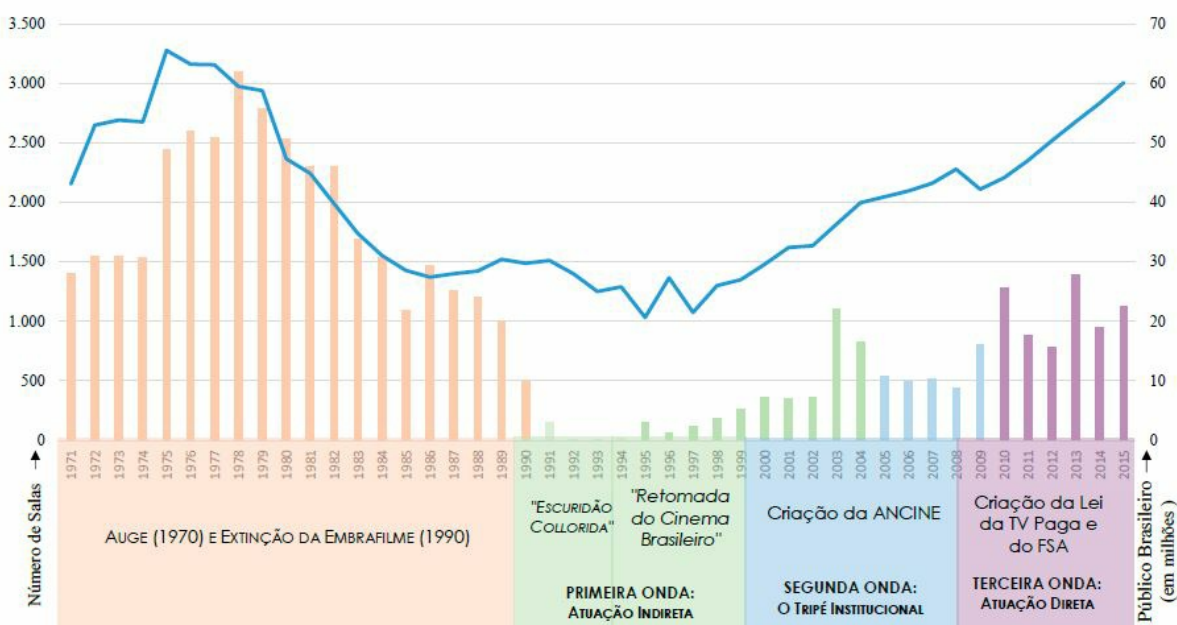
Gráfico 1 - Evolução da digitalização das salas de cinema no Brasil: 2012 a 2018

99,7% 100,0% 100,0%



Em 2018 o parque exibidor brasileiro continuou seu processo de expansão, alcançando 3.356 salas e superando o recorde histórico anterior, que era de 3.276 salas em 1975, com um crescimento especialmente marcante nas periferias dos grandes centros urbanos e em cidades do Norte e Nordeste. Desde 2009, o crescimento do parque exibidor brasileiro já superou os 50%, sendo que nas regiões Norte e Nordeste os números de salas mais que dobrou no período. Os dados mostram também que a expansão do parque foi mais intensa nas cidades com população entre 20.000 e 500.000 habitantes, o que corrobora a correlação apresentada anteriormente, entre expansão, descentralização e interiorização do parque exibidor.

Gráfico 2 - Evolução do Número de Salas no Brasil - 1971 a 2018



Fonte: ZUBELLI, 2017.

Gráfico 3 - Crescimento de salas por região



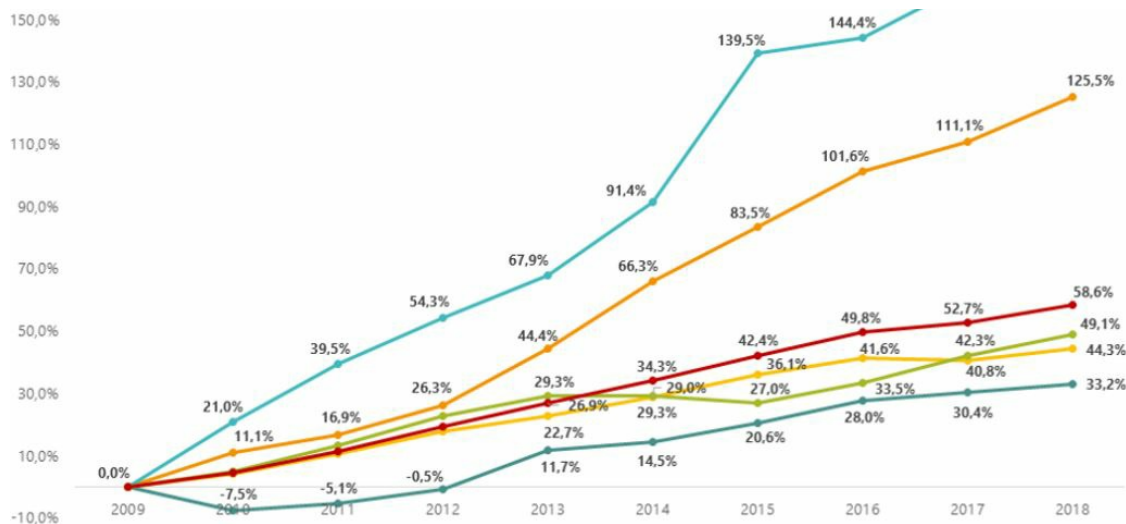


Tabela 1 - Resultados dos recursos do FSA aplicados no segmento de exibição até 2018

	Exibição (Programa Cinema Perto de Você)
Recursos disponibilizados	R\$ 860.665.932
Contratos assinados	30
Valores das contratações realizadas	R\$ 337.452.037
Desembolsos realizados	R\$ 325.818.199
Obras previstas	292 salas de cinema
Obras entregues*	258 salas de cinema inauguradas; 770 salas digitalizadas

*Até junho de 2018.

Tabela 2

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº total de cinemas	2.352	2.517	2.678	2.830	3.005	3.168	3.223	3.356
Nº de municípios com até 10 mil habitantes com cinema	1	1	2	2	2	3	0	2
Nº de municípios de 10 mil a 20 mil habitantes com cinema	5	4	3	3	3	4	4	4
Nº de municípios de 20 mil a 50 mil habitantes com cinema	79	77	79	76	64	51	48	54
Nº de municípios de 50 mil a 100 mil habitantes com cinema	101	99	92	96	91	92	102	109
Nº de municípios de 100 mil a 500 mil habitantes com cinema	167	172	177	182	187	196	201	204
Nº de municípios com mais de 500 mil habitantes com salas de cinema	38	38	39	39	40	40	41	45

2.4.2 Expansão das salas segue o padrão de crescimento dos shoppings

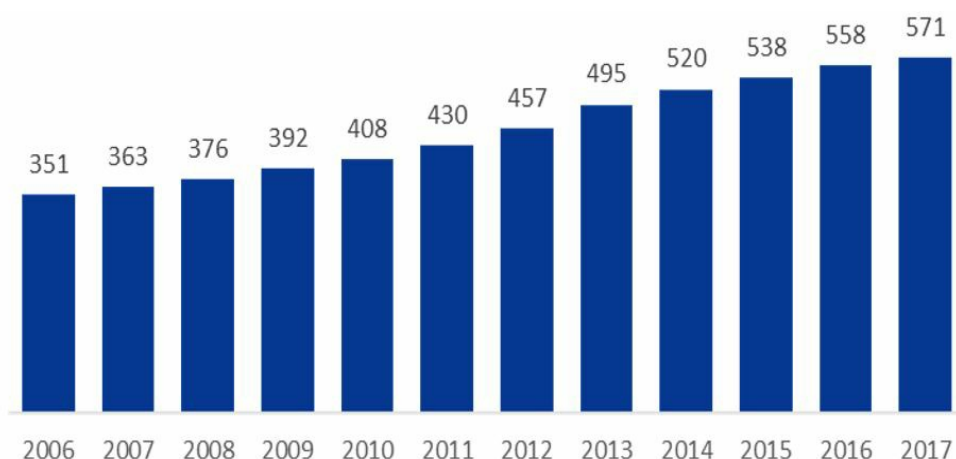
Como comentado, o crescimento do parque exibidor brasileiro a partir da segunda metade dos anos 90 foi calcado no modelo 'multiplex', baseado em complexos de 4 ou mais salas, desenho mais moderno da plateia, equipamentos de projeção e de som atualizados aos padrões adotados mundialmente, e, em geral, localizados em shopping centers.

De fato, é bem claro o processo de substituição de salas de rua por salas em shoppings durante o último ciclo de expansão do parque exibidor. De um lado observa-se redução no número absoluto de salas de rua, com queda de 38% entre 2007 e 2018, e aumento acentuado no número de salas em shoppings, com crescimento acumulado de 91% entre 2007 e 2018. Entre 2007 e 2017 foram abertos no Brasil 220 shoppings. No mesmo período foram abertas 1.318 salas em shopping centers.

Tabela 3

Ano	Shopping Centers	Cinemas de rua	Total
2007	1.561	598	2.159
2008	1.664	614	2.278
2009	1.712	398	2.110
2010	1.822	384	2.206
2011	2.002	350	2.352
2012	2.177	340	2.517
2013	2.343	335	2.678
2014	2.488	345	2.833
2015	2.699	306	3.005
2016	2.809	351	3.160
2017	2.879	344	3.223
2018	2.974	373	3.347
Participação 2018	89%	11%	100%
Evolução 2007 a 2018	91%	-38%	55%
Varição absoluta 2007 a 2018	1.413	-225	1.188

Gráfico 4 - Número de Shopping Centers no Brasil



Fonte: BRMalls, Relatório de Gestão 2017

Alguns fatores ajudam a explicar este fenômeno. Além das variáveis de expansão serem coincidentes (localização como variável crucial para a decisão de investimento, e o padrão de expansão pautado pelas características socioeconômicas da localidade), há a percepção de aumento da violência urbana, e do papel da sala de cinema como um potencial 'chamariz' para a atração de frequência e consumo ao shopping. De fato, observam-se benefícios, tanto para as salas de cinema, quanto para os shoppings, desta relação. Como consequência, no Brasil, o padrão de expansão dos shoppings centers pode ser considerado um bom preditor da expansão do parque exibidor.

Gráfico 5 - Abertura de salas de cinema em shoppings, e abertura de shoppings centers - 2008 a 2017



2.4.3 Estrutura oligopolizada

O último ciclo de expansão do parque exibidor brasileiro foi acompanhado por um movimento de oligopolização do setor. A partir da segunda metade da década de 90 alguns grupos exibidores brasileiros e estrangeiros aproveitaram o momento de escassez de oferta de salas (o parque exibidor atingiu seu mínimo histórico em 1995, com 1.033 salas) e necessidade de modernização do parque para investir maciçamente e consolidar suas posições no país. De outro lado, diversos exibidores pequenos não foram capazes de se modernizar e acabaram sucumbindo perante a concorrência, seja do próprio setor de exibição, seja de outras janelas de consumo.

Após um período de aumento de concentração durante a segunda metade da década de 90, a partir do início dos anos 2000, os níveis de concentração vêm apresentando relativa estabilidade, por conta da formação de uma estrutura de mercado oligopolizada, composta atualmente pelos grupos Cinemark, Cinépolis, Severiano Ribeiro, Araújo e UCI.

A tabela abaixo mostra a evolução de dois indicadores de concentração (CR4 e HHI) baseados no *market share* do público, entre 2001 e 2018. O CR4 ou 'Four-Firm Concentration Ratio' é dado pela soma das participações de público dos quatro maiores grupos. Já o HHI ou 'Herfindahl-Hirschman Index' é calculado pela soma do quadrado das participações de público de cada grupo.

Herfindahl Index e calculado pela soma do quadrado das participações de público de cada grupo.

Segundo os critérios do 'Horizontal Merger Guidelines' (disponível em: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf>), os valores do HHI observados entre 2002 e 2018 indicam que o mercado de salas de exibição pode ser considerado como não concentrado. Os valores do CR4 no mesmo período apontam para uma estrutura oligopolizada.



2.4.4 Concentração da oferta e do consumo de conteúdo

A oferta e o consumo de conteúdo audiovisual são notoriamente concentrados no segmento de exibição. Poucas obras costumam responder por uma parcela grande do público e renda gerados, ao passo que um grande número tem baixíssima performance.

A tabela abaixo traz a série histórica de 2009 a 2018, da distribuição da renda de bilheteria em função do centil. Em 2009, por exemplo, o filme com maior renda de bilheteria obteve, sozinho, 8% da renda do ano (primeira linha da coluna '2009'). Por sua vez, a bilheteria acumulada de 10% dos filmes lançados em 2009 que obtiveram maior renda atingiu 84% da renda total (segunda linha da coluna '2009'), a soma da bilheteria dos filmes posicionados entre os 10% e 20% com maior bilheteria acumulou 11% da renda total (terceira linha da coluna '2009'), e assim sucessivamente.

Os dados corroboram o padrão de alta concentração da renda de bilheteria (consumo) em poucas obras audiovisuais. A série histórica não mostra propriamente uma tendência de aumento da concentração, mas dois padrões distintos de distribuição: entre 2009 e 2013, e entre 2015 e 2018. As diferenças mais perceptíveis estão nos centis 0 a 50.

Entre 2009 e 2013, a soma da bilheteria de 10% dos filmes com maior bilheteria acumulou entre 80,3% e 84% da renda total no ano. Entre 2015 e 2018 a renda de bilheteria deste mesmo centil acumulou entre 89,8% e 91,3% da renda total. Para o centil de 10% a 20%, observa-se, entre 2009 e 2013, renda de bilheteria acumulada entre 11% e 14,1% da renda total. Entre 2015 e 2018 este patamar caiu para 6,6% a 7,9%. Nos centis de 20% a 50% o padrão de queda se repete.

Os dados indicam que a partir de 2015 a concentração da renda de bilheteria total no centil até 10% aumentou, em detrimento dos centis de 10% a 50%. Como os demais centis auferem uma parcela muito pequena da renda total, não é possível observar mudança significativa nos valores. Os dados de público médio por centil da renda apontam redução do público nos centis de 10% a 90%. Os dados indicam que houve aumento da concentração de renda de bilheteria e de público no período de 2015 a 2018, em comparação ao período de 2009 a 2012.

Tabela 4

Renda de bilheteria em função do centil - 2009 a 2018

centil	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-	8,0%	8,1%	4,6%	8,0%	5,5%	3,8%	6,2%	5,5%	4,9%	10,0%
0 a 10	84,0%	83,3%	80,3%	82,9%	80,4%	86,5%	91,3%	90,3%	89,8%	91,0%
10 a 20	11,0%	11,6%	14,1%	11,5%	14,1%	10,5%	6,6%	7,7%	7,9%	7,0%
20 a 30	3,0%	3,2%	3,9%	3,8%	3,8%	2,0%	1,4%	1,3%	1,5%	1,0%
30 a 40	2,0%	1,2%	1,1%	1,2%	1,1%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%	1,0%
40 a 50	0,0%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
50 a 60	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
60 a 70	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
70 a 80	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
80 a 90	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Renda de bilheteria em função do centil - 2009 a 2018										
90 a 100	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabela 5

Público médio em função do centil - 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018

centil	2010	2012	2014	2016	2018
-	11.023.475	6.165.705	5.755.409	11.305.479	14.501.280
0 a 10	2.189.573	2.331.256	1.976.626	2.165.554	2.094.049
10 a 20	315.033	333.446	247.875	183.268	158.988
20 a 30	85.187	106.514	42.819	29.628	32.387
30 a 40	31.633	34.709	14.361	9.957	10.796
40 a 50	14.027	11.945	5.717	4.658	4.634
50 a 60	5.285	5.277	2.943	1.980	2.277
60 a 70	2.203	1.878	1.205	804	990
70 a 80	662	608	429	301	242
80 a 90	230	170	145	119	92
90 a 100	27	40	38	35	30

A tabela abaixo compara a distribuição do número de sessões por centil (oferta) à renda de bilheteria (demanda). Como esperado, os dois indicadores são fortemente concentrados, entretanto, a distribuição da oferta é um pouco menos concentrada do que a da demanda. Esta informação parece indicar, para 2018, uma pressão de consumo em direção à concentração.

Tabela 6

Número de Sessões e Renda de bilheteria em função do centil - 2018		
centil	Número de Sessões	Renda de bilheteria
-	4,8%	10,0%
0 a 10	87,1%	91,0%
10 a 20	9,5%	7,0%
20 a 30	1,9%	1,0%
30 a 40	0,8%	1,0%
40 a 50	0,5%	0,0%
50 a 60	0,1%	0,0%
60 a 70	0,1%	0,0%
70 a 80	0,0%	0,0%
80 a 90	0,0%	0,0%
90 a 100	0,0%	0,0%

As sessões programadas antes das 18 horas e as programadas após esse horário mantém esse padrão, com indicadores concentrados, sendo a oferta um pouco menos concentrada do que a demanda.

Tabela 7

Número de Sessões e Renda de bilheteria em função do centil em sessões programadas antes das 18h - 2018

Programadas após às 18h - 2018		
centil	Número de Sessões	Renda de bilheteria
-	3,9%	9,4%
0 a 10	83,9%	92,0%
10 a 20	11,7%	6,1%
20 a 30	2,4%	1,3%
30 a 40	1,0%	0,4%
40 a 50	0,5%	0,2%
50 a 60	0,3%	0,1%
60 a 70	0,1%	0,0%
70 a 80	0,0%	0,0%
80 a 90	0,0%	0,0%
90 a 100	0,0%	0,0%

Tabela 8

Número de Sessões e Renda de bilheteria em função do centil em sessões programadas após às 18h - 2018		
centil	Número de Sessões	Renda de bilheteria
-	4,2%	9,9%
0 a 10	85,5%	92,5%
10 a 20	10,9%	6,1%
20 a 30	2,0%	0,9%
30 a 40	0,9%	0,3%
40 a 50	0,5%	0,1%
50 a 60	0,2%	0,1%
60 a 70	0,1%	0,0%
70 a 80	0,0%	0,0%
80 a 90	0,0%	0,0%
90 a 100	0,0%	0,0%

Ao analisar a média de público por sessão em função do horário de programação da obra no ano de 2018, percebe-se que as sessões aos finais de semana concentram grande parte do público. Como pode ser visto no gráfico abaixo, as sessões programadas aos sábados e domingos com início entre 15 e 20 horas concentram as maiores médias de público por sessão.

Gráfico 7 - Média de público por sessão em função do dia e horário das sessões (2018)

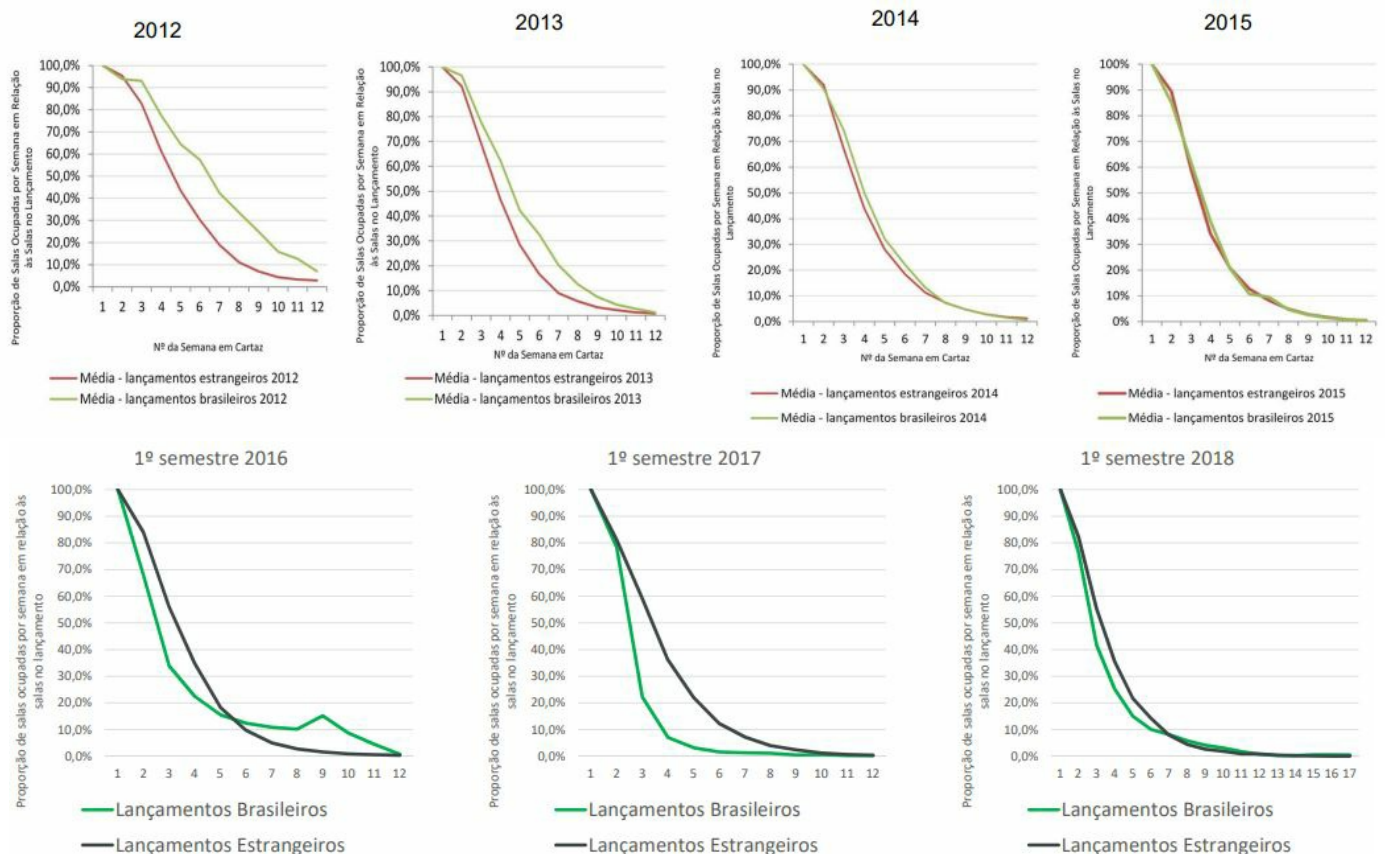
Hora..	segunda-feira	terça-feira	quarta-feira	quinta-feira	sexta-feira	sábado	domingo
14	24,97	23,01	23,53	19,51	20,62	33,00	36,77
15	34,63	29,46	29,12	26,32	29,19	50,48	55,54
16	31,58	27,30	27,25	24,12	26,47	51,71	56,87
17	34,60	28,00	27,47	24,90	28,70	55,48	58,36
18	42,82	36,53	35,48	31,55	34,65	61,46	58,13
19	48,02	41,68	43,58	37,26	41,10	61,77	53,38
20	57,46	47,65	50,45	44,08	49,96	67,29	48,89
21	39,39	33,55	36,11	32,79	41,47	55,65	31,24

Com o processo de digitalização e todas as possibilidades abertas no campo da programação de filmes, a tendência é a de que o padrão de distribuição do consumo e da oferta audiovisuais tendam a se aproximar. Isto ocorre porque o exibidor passa a ter mais recursos para ajustar a oferta de cada filme a sua demanda potencial, verificada após a performance de cada semana cinematográfica. Se existe pressão de consumo, a oferta tenderá a se ajustar mais rapidamente, o que pode levar a um aumento da concentração do lado da oferta (número de sessões).

O estabelecimento de estratégias mais agressivas de lançamento para algumas obras de maior apelo comercial também pode levar a uma maior concentração da ocupação em determinados momentos. Tais lançamentos em geral são precedidos por campanhas massivas de marketing e são voltados a extrair o mais rapidamente possível a renda potencial de determinadas obras, por meio do lançamento simultâneo em uma grande quantidade de salas. Mais uma vez a digitalização desempenha papel central, ao tornar tecnicamente possíveis tais estratégias de programação.

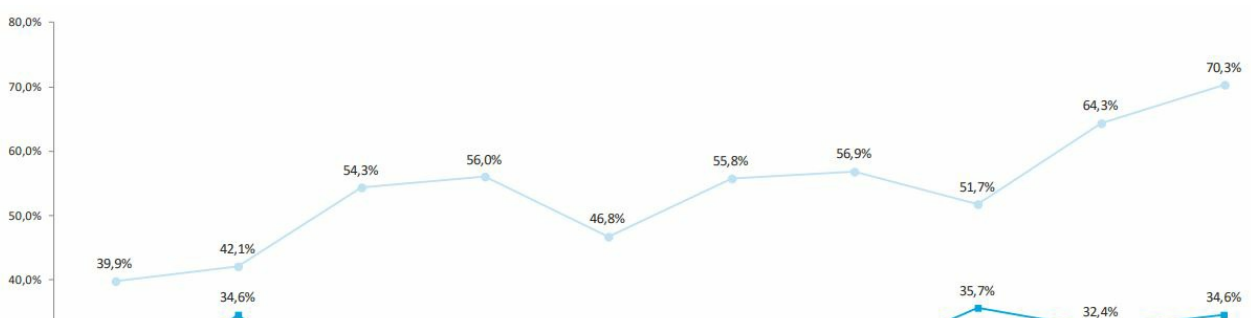
Entre 2012 e 2017 se observou tendência de redução do tempo médio de permanência das obras cinematográficas, sobretudo brasileiras, no circuito de exibição. A estratégia lançamento simultâneo em uma grande quantidade de salas é um fator explicativo desta tendência à medida em que ela visa exaurir mais rapidamente a renda potencial da obra.

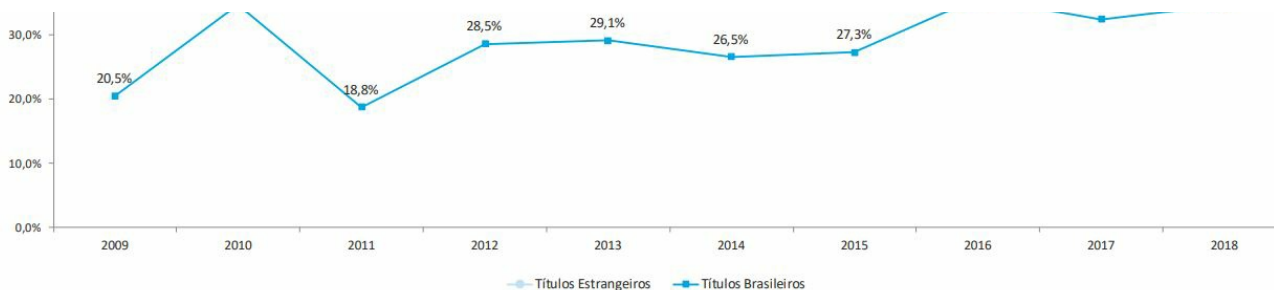
Gráfico 8 - Evolução da Proporção de Salas Ocupadas por Semana em Relação às Salas no Lançamento de Filmes Brasileiros e Estrangeiros



Ao mesmo tempo os grandes lançamentos são mais frequentes e ocupam cada vez mais salas de exibição. A proporção do parque exibidor ocupado por um único filme aumentou com o processo de digitalização e esse aumento se deu de forma significativa principalmente nos últimos 3 anos. Em 2009 o filme que mais ocupou salas em uma semana foi exibido em quase 40% do parque exibidor simultaneamente, em 2018 o filme de maior ocupação foi exibido em mais de 70% do parque na mesma semana cinematográfica.

Gráfico 9 - Evolução da proporção de ocupação do parque exibidor em uma semana pelo título que mais ocupou salas em cada ano (2009-2018)





Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018 (disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf)

O parque exibidor brasileiro também passou a ser ocupado mais frequentemente por esses grandes lançamentos. No ano de 2009 em apenas 8 semanas cinematográficas das 52 existentes algum filme ocupou simultaneamente mais de um terço do parque exibidor, em 2018 isso aconteceu em 40 semanas. Ou seja, em aproximadamente 77% do ano havia algum filme ocupando mais de um terço do parque exibidor do país.

Gráfico 10 - Evolução da quantidade de semanas com pelo menos um título ocupando mais 30% do parque exibidor (2009-2018)



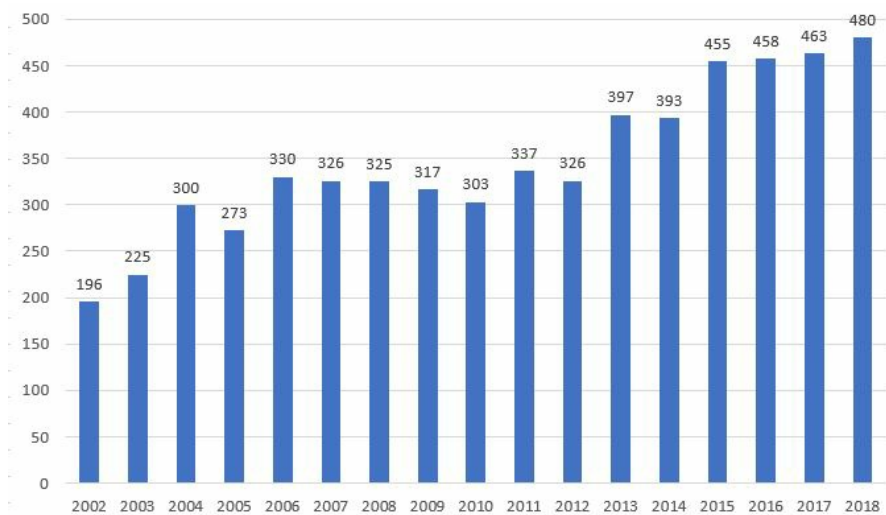
Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018 (disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf)

2.4.5 Relação entre salas de exibição e outros segmentos de mercado

Como visto anteriormente, ocorre um processo de redução do tempo médio de exibição das obras em salas de exibição. Duas possíveis causas desse processo são: o aumento do número de lançamentos e o rápido escoamento das obras para outras janelas de exibição.

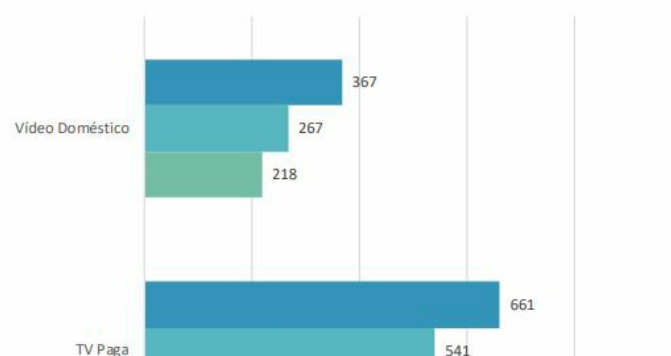
Entre 2002 e 2018 o número de filmes lançados em salas de exibição no Brasil cresceu 145%, saltando de 196 para 480.

Gráfico 11 - Evolução do número de filmes lançados em salas de exibição no Brasil



Além disso também se observa uma redução gradual do intervalo entre o lançamento em salas de exibição e a estreia em outras janelas de exibição. Ou seja, a obras estão sendo exibidas mais rapidamente em outros segmentos de mercado após sua exibição nos cinemas.

Gráfico 12 - Intervalo médio (em dias) entre o lançamento em salas de exibição e outros segmentos de mercado dos filmes brasileiros lançados em 2011, 2012 e 2013 nos cinemas





Fonte: Circulação de obras brasileiras pelos segmentos do mercado audiovisual (2013 a 2017): Uma análise a partir dos lançamentos de 2013 em salas de exibição (disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/trabalho_janelas_2013.pdf)

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

Nesse contexto o cinema como primeira janela é de fundamental importância na performance posterior da obra. Como pode ser observado no gráfico abaixo, a exibição inicial em salas de exibição maximiza a cauda longa da obra. Entre os Certificados de Produto Brasileiro (CPB) emitidos pela ANCINE para longas-metragens entre 2012 e 2018 a primeira janela mais frequente foram as salas de exibição, e é também possível verificar que as obras exibidas inicialmente nessa janela passaram por mais segmentos posteriormente do que as obras que iniciaram em outra janela.

Gráfico 13 - Circulação de obras pelos segmentos de mercado até 2018 (CPB's de Longa metragem emitidos entre 2012 e 2018)

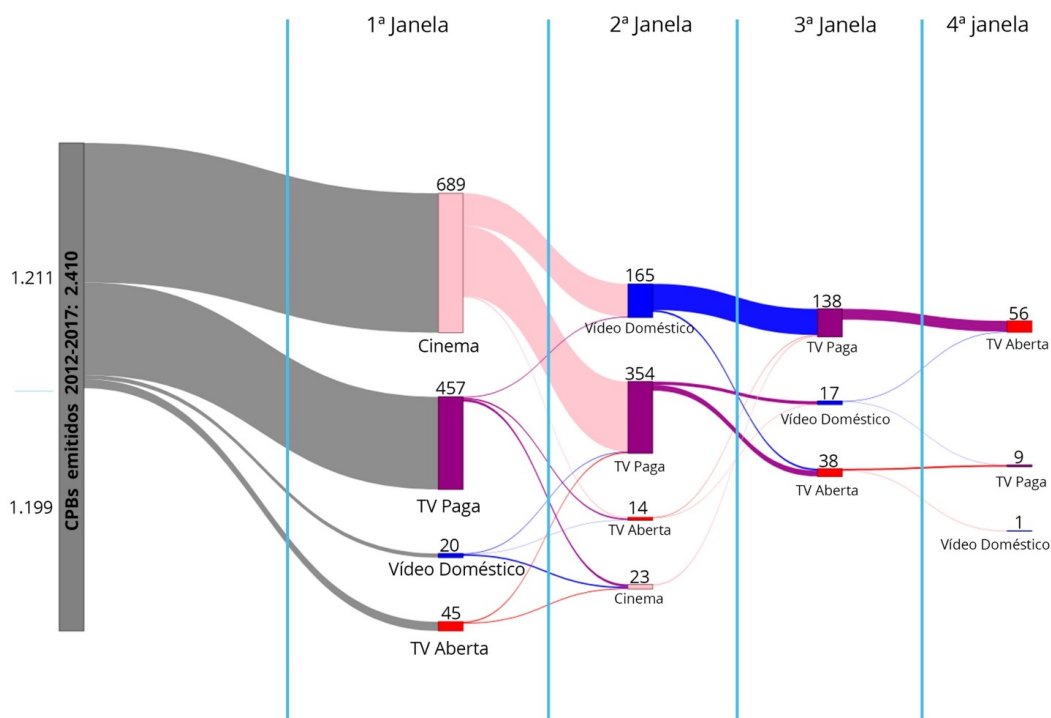
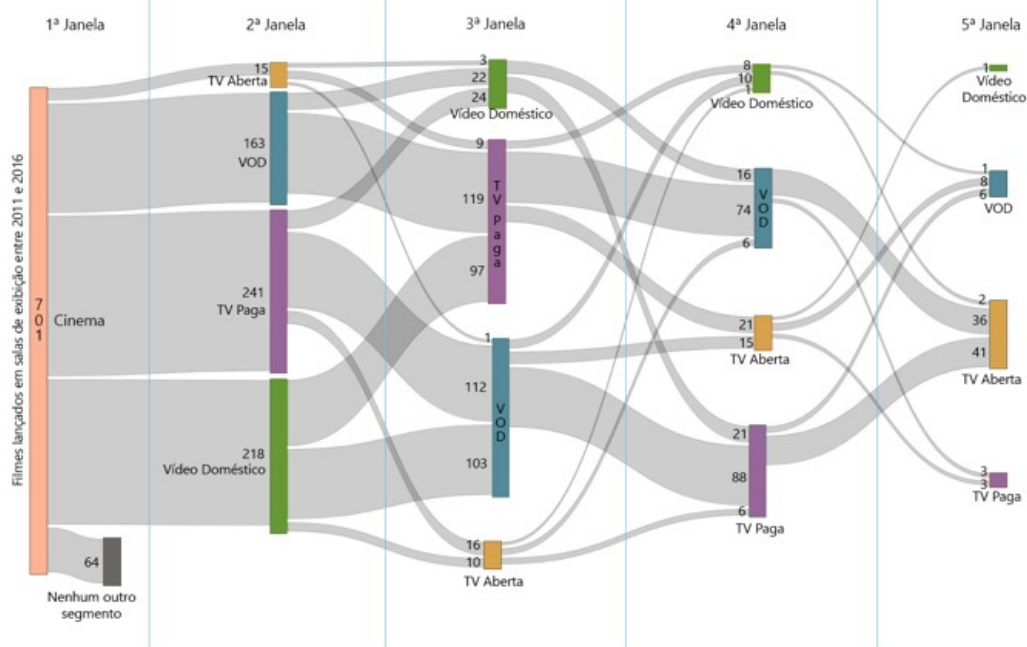


Gráfico 14 - Fluxo entre as janelas de exibição dos filmes brasileiros lançados entre 2011 até 2018 nos cinemas



Além disso, o sucesso ou fracasso em salas de exibição pode determinar a entrada ou não da obra em outras janelas de exibição. Entre os dez filmes brasileiros com maior público em salas de exibição em 2013, todos foram veiculados em todos os segmentos monitorados (TV Paga, TV Aberta, Vídeo Doméstico e Vídeo por Demanda), enquanto entre os dez filmes brasileiros de menor público em salas de exibição nenhum foi veiculado em todos os segmentos.

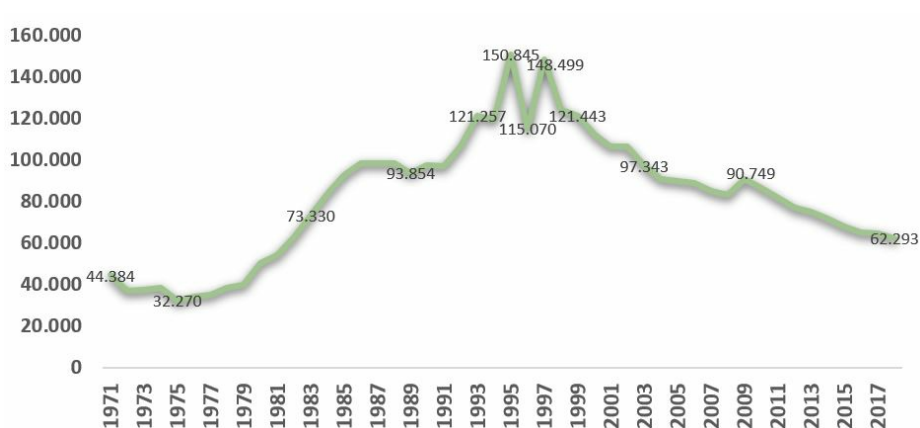
2.4.6 Relação Habitantes por Sala

A Relação entre população e número de salas de cinema, é um indicador de densidade de oferta que pondera o tamanho do parque exibidor pelo potencial público consumidor. Em linhas gerais ela segue o padrão observado pela evolução do número de salas. O ano de 1975, onde se observou um pico no número de salas (superado apenas em 2018) foi o de melhor relação hab./sala da série (32.270). No outro extremo, em 1995, ano com o menor parque exibidor da série, com apenas 1.033 salas, observou-se a maior relação hab./sala (150.845).

Este indicador mostra de forma contundente a dimensão da crise pela qual passou o setor de exibição cinematográfica entre a segunda metade da década de 70 e primeira metade da década de 90, com queda de 78,6% na relação habitantes/sala, entre 1975 e 1995.

A partir de 1997 o indicador vem apresentando clara tendência de queda, concomitantemente ao ciclo recente de expansão do parque. Em 2018 a relação hab./sala alcançou 62.293, aproximadamente o dobro do valor observado em 1975, apesar do tamanho do parque exibidor nestes dois anos ser praticamente o mesmo. Para alcançar a relação hab./sala de 1975, o Brasil teria que ter em 2018, 6.461 salas de cinema.

Gráfico 15 - Relação Habitantes por Sala: 1971 a 2018



1971 a 1991, 1996: População residente. Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica (IBGE/Pop)
 1992 a 1995, e 1997 a 2018: Estimativas da População, com data de referência em 1º de julho, para o ano calendário corrente. Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Apesar da melhora do indicador nos últimos anos, ainda se observa no Brasil um parque exibidor relativamente pequeno frente à população. Esta constatação é amparada tanto pela série histórica do Brasil quanto por dados internacionais. A título de comparação, em 2018, a Argentina e o Chile alcançaram relação hab./sala de 45 mil, e, o México, aproximadamente, 18 mil. Nos EUA esta relação é de apenas 8 mil. Esta situação, ao mesmo tempo que constitui um potencial gargalo à descentralização e interiorização do consumo audiovisual e ao próprio desenvolvimento dos demais elos da cadeia de valor desta indústria, aponta para a existência de oportunidades neste segmento ainda não completamente exploradas.

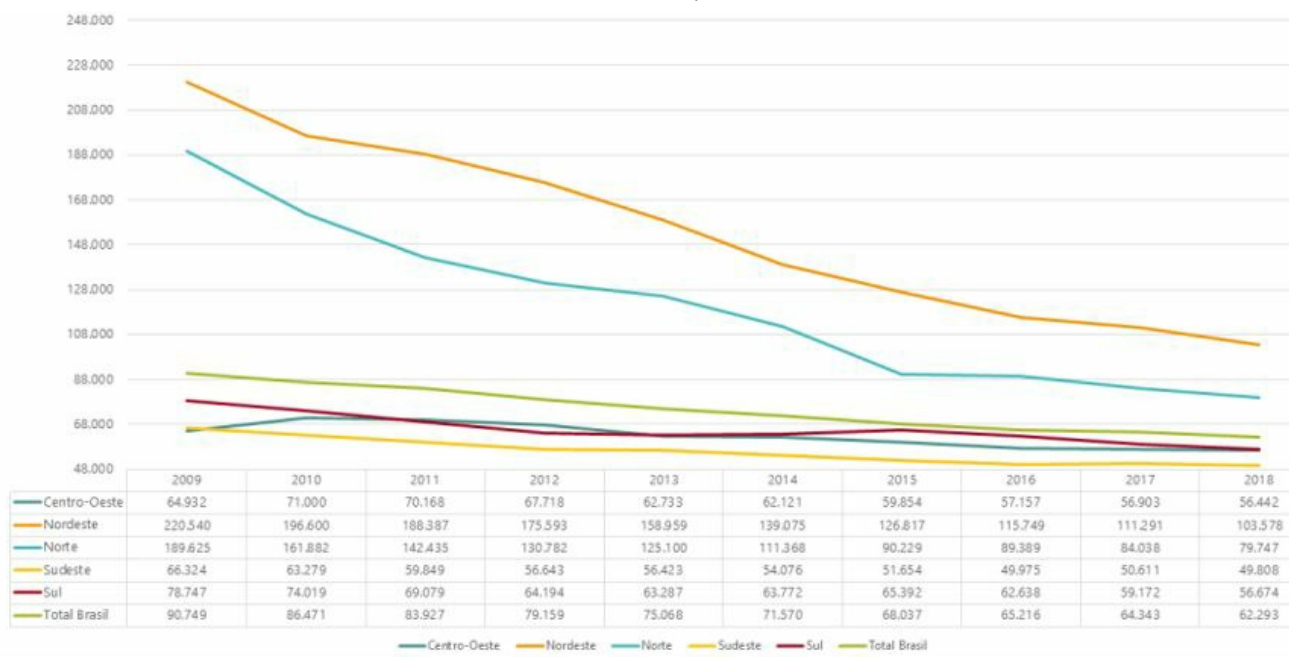
Tabela 9 - Habitantes por sala em países selecionados: 2018

EUA	8.123
Austrália	10.975
França	11.236
Espanha	13.012
Alemanha	17.096
México	17.753
Portugal	17.759
China	23.056
Rússia	27.498
Japão	35.496
Chile	45.255
Argentina	45.418
Colômbia	45.688
Brasil	62.293

Fonte: O dado referente ao Brasil tem a ANCINE como fonte. As informações dos demais países provêm do relatório Focus 2019 - World Film Market Trends.

Os dados de densidade de salas estratificados por região mostram alta dispersão em função da localidade. O padrão de concentração se repete independente da escala adotada (estratificação por região, unidade da federação, tamanho do município, ou por bairro, nos maiores centros urbanos). Como comentado, o padrão de concentração da distribuição das salas de cinema guarda relação com os indicadores socioeconômicos de cada localidade. O Gráfico abaixo mostra clara redução dos níveis de desigualdade na densidade de salas, entre 2009 e 2018. Como comentado, o último ciclo de expansão do parque exibidor foi o principal fator para a redução desses níveis.

Gráfico 16 - Índice de Habitantes por sala: 2009 a 2018

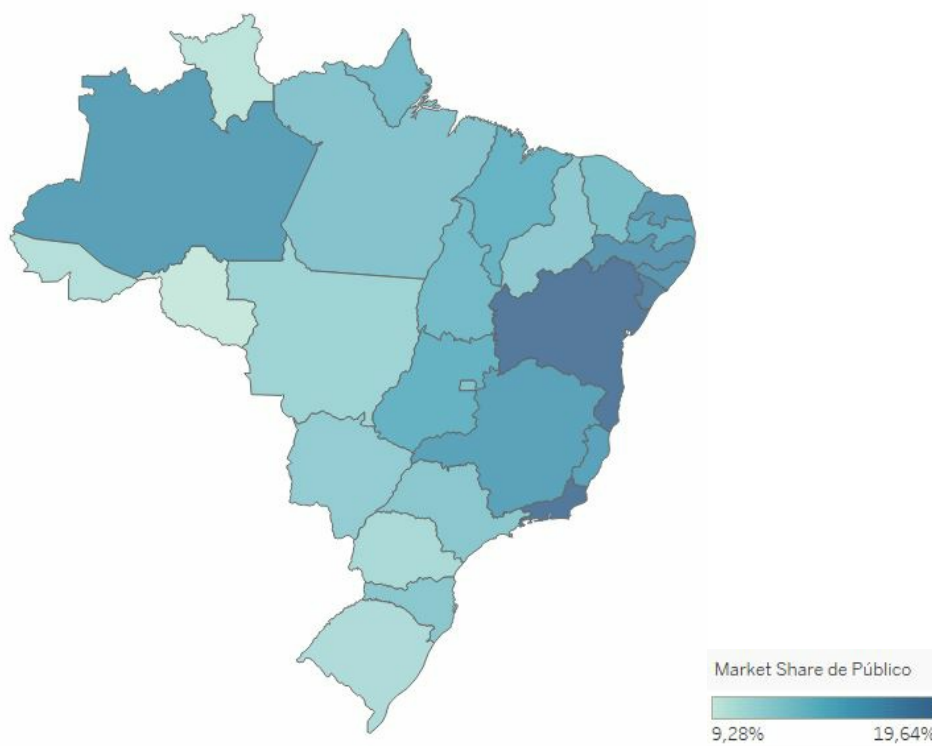


2.4.7 Correlação entre aumento do parque exibidor e público dos filmes brasileiros

Há uma correlação de 98% entre o crescimento do número de salas de exibição do país com o crescimento do público de filmes brasileiros. Isso mostra que como indutora do crescimento do público de filmes brasileiros a expansão do parque exibidor é fundamental.

Além disso, cada vez mais a expansão do parque exibidor se desloca para locais onde historicamente o filme brasileiro tem maior aceitação. Entre os dez estados com maior market share do cinema nacional seis ficam na região nordeste. O Rio de Janeiro foi o estado com melhor participação de público dos filmes nacionais, sendo que na capital o market share foi de 19,1% enquanto no interior foi de 20,5%.

Imagem 3 - Mapa dos estados do país por faixa market share de público (2018)



Fonte: SAM/ANCINE

Entre 2011 e 2018 as regiões Norte e Nordeste tiveram um crescimento no número de salas muito acima da média nacional. A região Nordeste possui a maior participação de público dos filmes brasileiros, seguida das regiões Sudeste e Norte. O Nordeste possui 16,4% das salas de exibição do país e foi responsável por 18,4% do público dos filmes brasileiros em 2018.

Tabela 10 - Salas de Exibição por Região – 2011 a 2018

Região	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Participação 2018	Evolução 2011 a 2018
Centro-Oeste	203	213	239	245	258	274	279	285	8,5%	40,4%
Nordeste	284	307	351	403	446	490	513	548	16,4%	93,0%
Norte	113	125	136	156	194	198	212	228	6,8%	101,8%
Sudeste	1.353	1.440	1.497	1.574	1.660	1.728	1.718	1.761	52,6%	30,2%
Sul	399	432	455	455	447	470	501	525	15,7%	31,6%
Total	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	100%	42,3%

Fonte: SAM/ANCINE

Outro dado que merece ser destacado é que nas cidades com mais de 500 mil habitantes a média de público por sessão dos filmes estrangeiros é superior a mesma média dos filmes brasileiros, o que não ocorre no caso das cidades com menos de 500 mil habitantes. Ou seja, nas menores cidades as obras nacionais têm melhor desempenho por sessão do que as estrangeiras. Nas cidades com número de habitantes entre 50 e 100 mil essa média dos filmes brasileiros é 36% superior à dos estrangeiros.

2.4.8 Digitalização do Parque Exibidor

O processo de digitalização do parque exibidor, que consiste na substituição do uso de película 35 mm pelo uso de cópias digitais, se consolidou, no Brasil, entre 2012 e 2017, ano no qual se alcançou 100% das salas comerciais brasileiras.

Tabela 11

Evolução do processo de digitalização do parque exibidor - 2011 a 2018			
	Total de salas	Salas digitalizadas	% de salas digitalizadas
2011	2.352	ND	-
2012	2.517	784	31,1%
2013	2.678	1.353	50,5%
2014	2.833	1.770	62,5%
2015	3.005	2.874	95,6%
2016	3.160	3.149	99,7%
2017	3.223	3.223	100,0%
2018	3.347	3.347	100,0%

Fonte: SAM/ANCINE

Como comentado, a possibilidade de multiprogramação aumenta enormemente o leque de possibilidades de programação de salas de cinema. Passa a ser viável, por exemplo, a exploração de demandas de nicho, com impacto positivo direto sobre filmes brasileiros e estrangeiros com menor

potencial de retorno econômico. A multiprogramação, portanto, em tese incentiva a diversidade de oferta de filmes em salas de cinema ao possibilitar o atendimento de demandas menos difusas.

Ao permitir a gestão mais eficiente da programação de salas de cinema, a multiprogramação tende a aumentar a receita média das salas, impactando positivamente tanto na distribuição quanto na produção. Os filmes que não se adequam ao modelo de dia cheio de programação (filmes brasileiros e estrangeiros com menor potencial de retorno econômico) são justamente aqueles com maior potencial de crescimento da renda, justamente pela possibilidade da multiprogramação permitir um encontro mais preciso entre a oferta de cada título e sua demanda potencial.

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

2.4.9 Valor Adicionado

O Valor Adicionado por um setor permite conhecer a sua contribuição para a produção total de bens e serviços ou, sob outra ótica, para a geração de renda no país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Valor Adicionado “refere-se ao valor que a atividade acrescenta aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo”.

De acordo com dados da Pesquisa Anual de Serviços - PAS, elaborada pelo IBGE, a atividade de exibição cinematográfica gerou, em 2014, 749 milhões de reais em valor adicionado. Isto equivale a 3,1% do valor adicionado pela indústria audiovisual naquele ano.

Os dados de valor adicionado, em linha com a evolução do número de salas e da renda de bilheteria, mostraram crescimento expressivo do setor de exibição. A participação do segmento de exibição em comparação com o setor audiovisual, praticamente dobrou, passando de 1,6% em 2007 para 3,1% em 2014.

Tabela 12

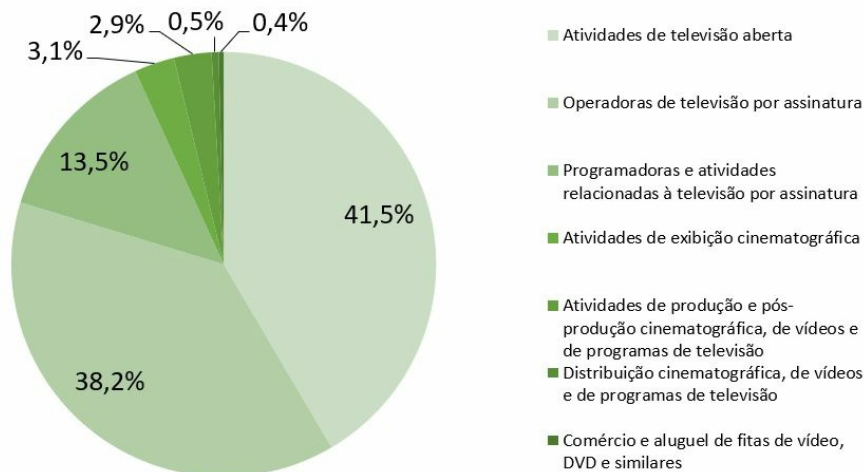
Valor adicionado pela exibição cinematográfica - 2007 a 2014 (valores nominais)			
	Atividades de exibição cinematográfica	Setor audiovisual	Participação da exibição cinematográfica
2007	135,9	8.658	1,6%
2008	260,3	9.898	2,6%
2009	354,9	11.543	3,1%
2010	280,7	13.115	2,1%
2011	474,1	16.283	2,9%
2012	606,6	19.557	3,1%
2013	667,9	22.223	3,0%
2014	749,1	24.498	3,1%

Fonte: SAM/ANCINE

Apesar do crescimento nos últimos anos, o segmento de salas de exibição permanece com baixa participação frente ao setor audiovisual. A TV aberta e fechada auferem a maior parte da renda gerada e, juntas, respondem por mais de 90% da indústria.

Esses dados não dão conta da real importância deste segmento para a indústria, uma vez que ela atua como ‘ponta de lança’ para uma parte importante da produção audiovisual. Uma carreira bem-sucedida em salas de cinema normalmente é determinante para o sucesso nas janelas de exibição subsequentes, e, por tabela, para o desenvolvimento do segmento de produção.

Gráfico 17 - Participação dos segmentos no Valor Adicionado pelo setor audiovisual - 2014



Fonte: Valor Adicionado pelo Setor Audiovisual 2016/ANCINE. (Estudo disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/valoradicionado2016.pdf>)

2.4.10 Emprego

De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, a atividade de exibição em salas gerou, em 2016, 14.754 empregos diretos, com crescimento acumulado de 74,7% desde 2007. Tal crescimento foi superior à expansão do parque exibidor, que apresentou crescimento acumulado de 46,3% no mesmo período. Considerando o parque exibidor de 3.160 salas, em 2016, observa-se uma média de 4,7 funcionários por sala.

Tabela 13

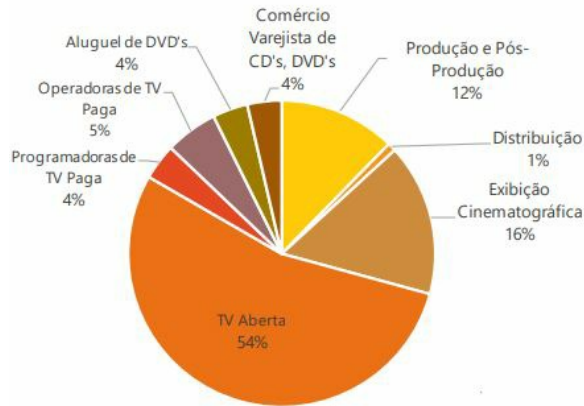
Empreos aerados pelo setor audiovisual: 2007-2016

Atividade	Empregos gerados pelo setor audiovisual, 2007-2016									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exibição Cinematográfica	8.445	8.536	9.623	11.247	11.687	12.949	14.027	14.466	14.297	14.754
Setor Audiovisual	88.676	91.591	99.996	106.022	112.291	112.399	111.061	98.756	94.972	91.834
Exibição/Setor Audiovisual (%)	9,5%	9,3%	9,6%	10,6%	10,4%	11,5%	12,6%	14,6%	15,1%	16,1%

Fonte: RAIS

Dentre os segmentos que compõem a indústria audiovisual, a exibição cinematográfica é a segunda que mais emprega, perfazendo 16% do total gerado pela indústria. O segmento de TV aberta é o principal empregador, com 54% do emprego total.

Gráfico 18 - Distribuição do emprego no Setor Audiovisual por atividade - 2016



Fonte: RAIS

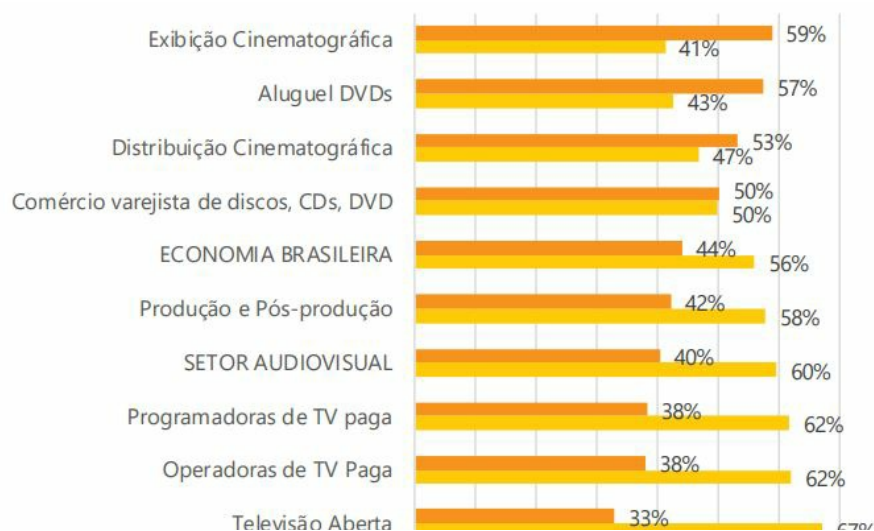
O perfil do funcionário empregado no Segmento Exibição tem idade média de 28,9 anos, do sexo feminino (59% do pessoal empregado no segmento é mulher, o maior percentual dentre todas as atividades que compõem o setor audiovisual), e, com ensino médio.

Tabela 14

Idade média dos trabalhadores na atividade cinematográfica - 2007-2016										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Atividades de exibição cinematográfica	29,2	29,3	28,9	28,4	28,8	28,5	28,5	28,7	29	28,9
Média Setor Audiovisual	31,2	31,3	31,6	31,6	31,9	32,3	32,9	33,0	33,3	33,8
Média Economia Brasileira	35,5	35,6	35,8	35,8	36,0	36,1	36,3	36,6	37,1	37,4

Fonte: RAIS

Gráfico 19 - Distribuição do emprego no Setor Audiovisual, por sexo, segundo atividades econômicas - 2016



Sexo Feminino Sexo Masculino

Fonte: RAIS

Tabela 15 - Distribuição do Emprego na atividade cinematográfica por nível de escolaridade - 2016

	Analfabetos	Fundamental completo/incompleto	Médio completo/incompleto	Superior completo/incompleto	Mestrado ou Doutorado
Atividades de exibição cinematográfica	0,57%	10%	78%	13%	0,04%
Setor Audiovisual	0,04%	7%	49%	43%	0,47%
Economia Brasileira	0,31%	20%	54%	24%	0,89%

Fonte: RAIS

O valor médio do salário das pessoas empregadas no setor de exibição, foi, em 2016, de R\$ 1.476. Valor baixo frente à maioria das atividades que compõem a indústria audiovisual. A remuneração deste setor é comparável apenas a: comércio varejista de CDs, DVDs R\$ 1.402; e, aluguel de DVDs e similares, R\$ 1.335.

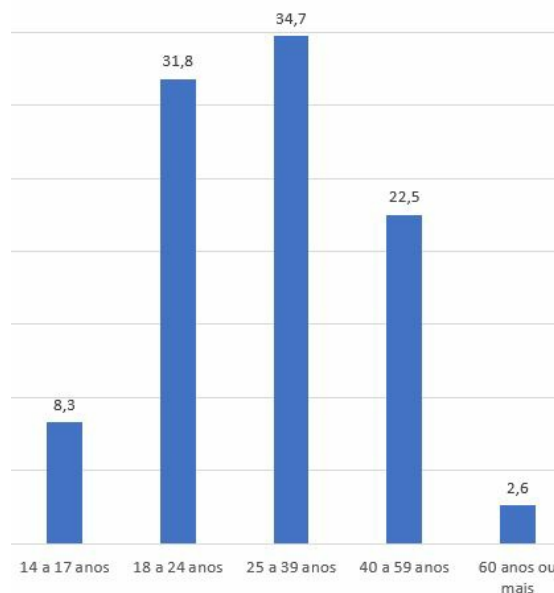
Tabela 16

Distribuição da renda no Setor Audiovisual, segundo atividades econômicas - 2016	
Atividade	Remuneração média (R\$)
Produção e Pós-Produção	2.645
Distribuição	8.672
Exibição Cinematográfica	1.476
TV Aberta	5.573
Programadoras de TV Paga	6.734
Operadoras de TV Paga	3.233
Aluguel de DVD's	1.335
Comércio Varejista de CD's, DVD's	1.402
Setor Audiovisual	4.224
Economia Brasileira	2.635

Fonte: RAIS

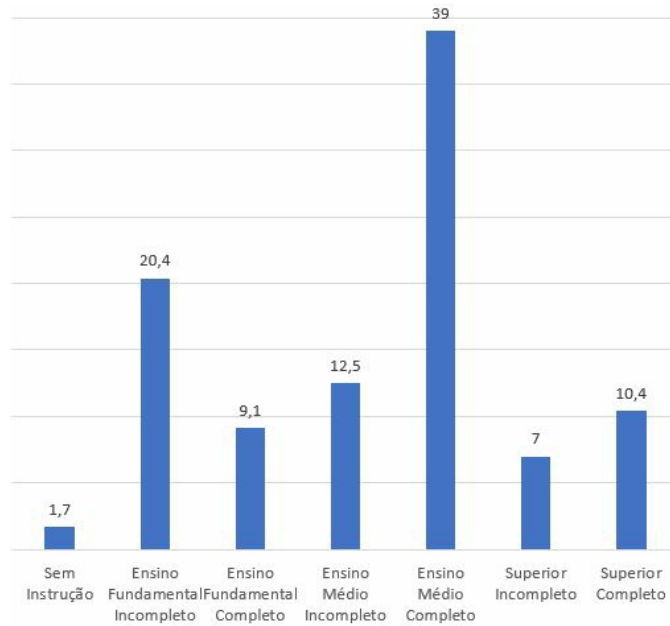
O perfil do empregado no segmento de salas tem, portanto, idade média de 29 anos, é do sexo feminino e com ensino médio completo e incompleto. Trata-se de um perfil de emprego bastante afetado pelo comportamento da economia, dado que estas são a idade e a escolaridade mais atingidas pelo desemprego no Brasil.

Gráfico 20 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas, por grupos de idade - 1º trimestre de 2019



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Primeiro Trimestre de 2019 (disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_1tri.pdf)

Gráfico 21 - Distribuição percentual das pessoas de 14 anos ou mais de idade, desocupadas, por nível de instrução - 1º trimestre de 2019



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Primeiro Trimestre de 2019 (disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2421/pnact_2019_1tri.pdf)

O volume de funcionários empregados é alto dentre as atividades que compõem o setor audiovisual, sendo inferior apenas à TV aberta. A remuneração média está entre as mais baixas do setor.

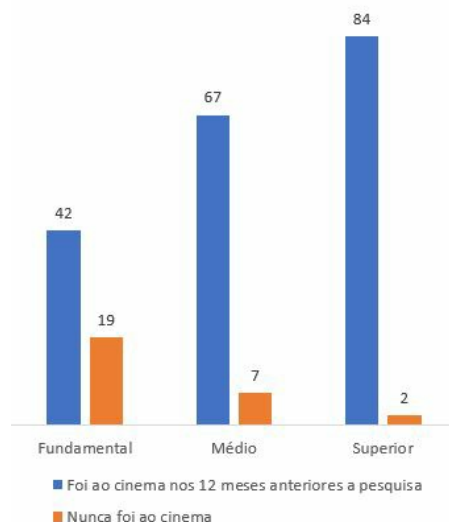
O segmento de exibição cinematográfica é aquele que mais emprega, se ponderarmos pela renda gerada. Em 2014, para cada R\$ milhão gerado na exibição foram abertos 19,3 postos de trabalho. A média do setor audiovisual é de 4 empregos por R\$ milhão gerado.

2.4.11 Consumo^[4]

É bem documentada a relação entre consumo de cinema e escolaridade, renda e idade. O público frequentador de salas de cinema é predominantemente jovem, instruído e com alta renda familiar. Esse padrão não se restringe ao cinema, e está presente nas outras modalidades de consumo cultural.

O gráfico abaixo mostra o peso da educação sobre a prática de consumo de cinema. Apenas 42% dos respondentes com ensino fundamental foi ao menos uma vez ao cinema nos últimos 12 meses, exatamente a metade da taxa observada entre os respondentes com ensino superior. Cerca de um quinto dos respondentes com ensino fundamental nunca foram ao cinema.

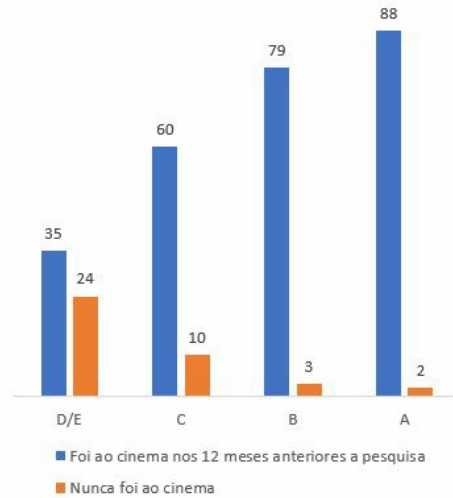
Gráfico 22 - Percentual de quem foi nos doze meses anteriores à pesquisa e de quem nunca ao cinema por escolaridade



Fonte: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

A relação entre consumo de cinema e renda também é evidente. De um lado, dos respondentes pertencentes à classe 'A', 88% foi ao cinema nos últimos 12 meses. No outro extremo, apenas 35% dos respondentes pertencentes às classes 'D' e 'E' foi ao cinema nos últimos 12 meses. Um quarto dos respondentes pertencentes às classes 'D' e 'E' nunca frequentou sala de cinema.

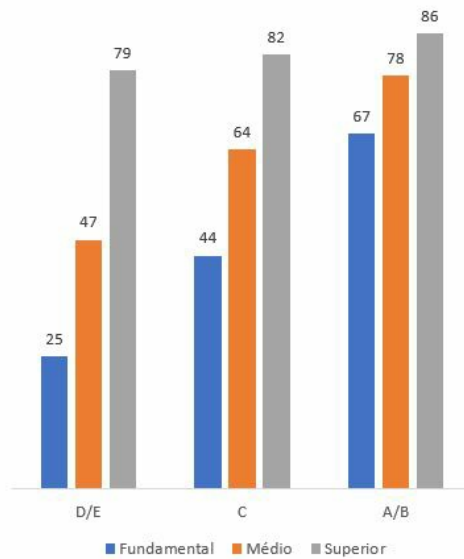
Gráfico 23 - Percentual de quem foi nos doze meses anteriores à pesquisa e de quem nunca ao cinema por classe econômica



Fonte: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

Cruzando dados de renda e escolaridade, percebe-se que a dispersão no consumo por nível de escolaridade é maior, quanto menor for a renda familiar. Nas classes 'D' e 'E', a diferença no consumo de cinema por nível de educação é muito maior do que na classe A. Os melhores indicadores de consumo estão, em primeiro lugar, entre a população com ensino superior, e, na sequência, com aqueles que integram a classe 'A'

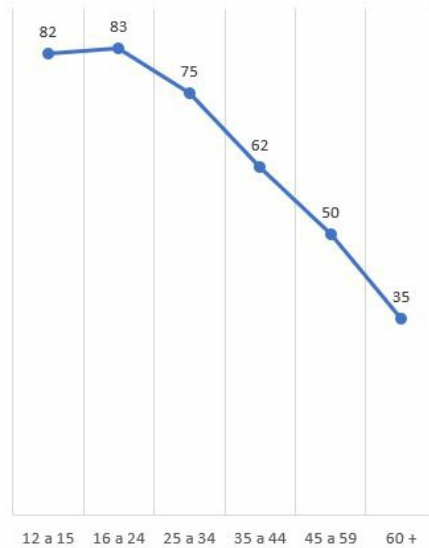
Gráfico 24 - Percentual de quem foi nos doze meses anteriores à pesquisa e de quem nunca ao cinema por classe econômica e escolaridade



Fonte: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

O gráfico abaixo relaciona dados de consumo de cinema a faixa etária. Mais de 80% dos respondentes entre 12 e 24 anos afirmou ter ido ao cinema ao menos uma vez nos últimos 12 meses. Dentre os respondentes com 60 anos ou mais, este percentual foi de 35%.

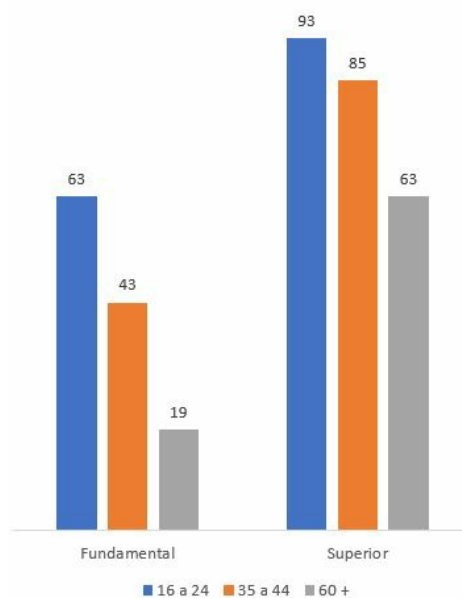
Gráfico 25 - Percentual de pessoas que foram ao cinema no último ano, segundo as diferentes faixas etárias



Fonte: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

Cruzando dados de idade e escolaridade se observa que a dispersão do consumo por idade se reduz quanto maior for o nível de escolaridade. O consumo de cinema entre pessoas com mais de 60 anos, com nível superior é similar ao consumo entre jovens com ensino fundamental.

Gráfico 26 - Percentual de pessoas que foram a algumas atividades culturais nos doze meses anteriores à pesquisa, segundo a escolaridade e a faixa etária



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

A tabela abaixo relaciona interesse e acesso a cinema, por nível de renda. São justamente as classes 'C', 'D' e 'E' aquelas que apresentam déficit de acesso, ou acesso inferior ao nível de interesse. Esse déficit é muito provavelmente decorrente de restrições econômicas.

Tabela 17 - Interesse e acesso a cinemas por classe econômica

	Total Interesse*	Total Acesso**	Classe A		Classe B		Classe C		Classe D/E	
			Interesse	Acesso	Interesse	Acesso	Interesse	Acesso	Interesse	Acesso
Cinema	69%	64%	75%	88%	76%	79%	67%	60%	57%	35%

Valores em azul indicam que o acesso foi superior ao interesse, valores em amarelo indicam o contrário.

*Percentual de pessoas que deram nota oito a dez para seu interesse em cada atividade.

**Percentual de pessoas que foram a cada atividade nos doze meses anteriores à pesquisa.

Fonte: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

2.4.12 Acessibilidade

A lei que dispõe sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, foi sancionada em 2000, (Lei nº. 10.098, de 19 de dezembro de 2000). Trata-se do marco legal federal que reúne as diretrizes e normas gerais, assim como os critérios básicos para a promoção da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

O referido normativo traz, no seu art. 12, disposição que, especificamente para o setor audiovisual, obriga as salas de exibição a destinarem espaço para cadeirantes, bem como assentos adaptados a pessoas com deficiência auditiva e visual.

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

Nesse sentido, foi feita a Análise de Impacto Regulatório Nº. 1/2014/SEC e foi instituído o Grupo de Trabalho de Análise de Impacto sobre acessibilidade no segmento de exibição cinematográfica, uma vez que se verificaram necessárias investigações prévias acerca de determinadas variáveis, como a exemplo de: a) Viabilidade econômica para os agentes envolvidos; b) Custos de adaptação incorridos; e c) Impacto para a ANCINE no caso de regulação da matéria.

Tanto o Plano de Diretrizes e Metas (PDM) quanto o Plano Nacional de Cultura (PNC) preveem metas ligadas à acessibilidade focadas no segmento de exibição. O PNC traz como meta que até 2020, 100% (cem por cento) dos cinemas atendam aos requisitos legais de acessibilidade e desenvolvam ações de promoção da fruição cultural por parte das pessoas com deficiência. O PDM traz como meta até 2020 que todas as salas sejam adaptadas para cadeirantes, que 500 (quinhentas) salas sejam adaptadas a deficientes auditivos e que 400 (quatrocentas) salas sejam adaptadas a deficientes visuais.

Além disso a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 determina no Art. 44, § 6º que: “ As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.”, dando o prazo de 48 meses a partir da entrada em vigor da Lei, para cumprimento desse dispositivo (Art. 125, II).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (lei nº 13.146) determina:

Art. 75. O poder público desenvolverá plano específico de medidas, a ser renovado em cada período de 4 (quatro) anos, com a finalidade de:

- I - facilitar o acesso a crédito especializado, inclusive com oferta de linhas de crédito subsidiadas, específicas para aquisição de tecnologia assistiva;
- II - agilizar, simplificar e priorizar procedimentos de importação de tecnologia assistiva, especialmente as questões atinentes a procedimentos alfandegários e sanitários;
- III - criar mecanismos de fomento à pesquisa e à produção nacional de tecnologia assistiva, inclusive por meio de concessão de linhas de crédito subsidiado e de parcerias com institutos de pesquisa oficiais;
- IV - eliminar ou reduzir a tributação da cadeia produtiva e de importação de tecnologia assistiva;
- V - facilitar e agilizar o processo de inclusão de novos recursos de tecnologia assistiva no rol de produtos distribuídos no âmbito do SUS e por outros órgãos governamentais.

Para atender a esses comandos legais o papel dos mecanismos que compõem as políticas públicas voltadas ao segmento de salas de cinema é de extrema importância. O RECINE (Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica) já atua nesse sentido, dado que por meio dele, até outubro de 2019, aproximadamente, 130 salas foram adaptadas. O Prêmio Adicional de Renda (PAR) também seria de grande relevância nesse sentido, dado que atende aos pequenos exibidores, que podem apresentar maior dificuldade financeira para instalação dos recursos de acessibilidade.

2.4.13 Lei da Liberdade Econômica

A Lei nº. 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica) se destina a dar maior liberdade para os particulares exercerem atividades econômicas, reduzindo os entraves impostos por intervenções do Poder Público e prestigiando a autonomia da vontade na celebração de contratos e outros negócios.

A ideia é exigir que o Poder Público dispense tratamento normativo adequado e isonômico aos particulares, livrando-os de incertezas e de injustiças e presumindo-lhes a boa-fé.

A Lei busca eliminar ou reduzir procedimentos administrativos e burocracias que dificultam o exercício da atividade econômica e consomem tempo e recursos públicos desnecessariamente. Esta Lei prevê, por exemplo:

- a) estabelecimento, como princípio, da presunção da liberdade no exercício da atividade econômica e intervenção mínima, subsidiária e excepcional do Estado nas atividades econômicas;
- b) presunção da boa-fé dos particulares como um princípio;
- c) desvinculamento do particular de atos infralegais desatualizados tecnicamente em razão do desenvolvimento tecnológico internacionalmente consolidado

- d) garantia ao particular do direito de arquivar, em meio digital, com a mesma força do original, documentos comprobatórios de atos de direito público
- e) previsão do abuso no poder regulatório
- f) exigência de análise de impacto regulatório antes de editar normas de interesse geral dos agentes econômicos, tudo na forma de regulamento

A edição desta Lei reforça a necessidade de se buscar, por parte dos órgãos reguladores, formas de regulação menos intrusivas e mais conducentes aos movimentos de mercado e à evolução tecnológica, e também mais eficientes e menos custosas ao Estado.

Nesse sentido, deve-se buscar aumentar a participação de formas de regulação mais participativas, baseadas em incentivos e redução da assimetria de informações, em detrimento daquelas focadas em 'comando em controle'. A regulação não deve coibir a evolução tecnológica e os benefícios dela advindos, e deve se basear em estudos e informações sólidas.

2.4.14 Políticas Públicas voltadas ao segmento de salas de cinema

No audiovisual brasileiro, a função regulatória é exercida por múltiplos agentes, devido à complexidade desta indústria. Desde a classificação etária das obras, tarefa realizada pelo Ministério da Justiça, o acompanhamento e controle das redes de comunicação eletrônica, exercidos pela Agência Nacional de Telecomunicações, até o processamento dos atos de concentração e das condutas anticompetitivas pelos órgãos do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, um conjunto de instituições responde pela saúde do ambiente econômico que sustenta os serviços audiovisuais no país. O Brasil tem debatido a melhor organização para essas competências. O ponto de maior destaque deste debate é a regulação do mercado de conteúdos audiovisuais, que envolve as atividades de produção, agregação (programação, empacotamento, formação de catálogos) e difusão (distribuição de cinema, exibição, comercialização e transmissão) desses conteúdos. (Fonte: PDM)

Hoje, a Agência Nacional do Cinema é a principal autoridade com atribuições regulatórias no mercado de conteúdos audiovisuais. No exercício de suas competências, dispostas na Medida Provisória 2.228-1, de 2001, a ANCINE atua para fazer crescer o mercado de conteúdos, melhorar o ambiente de negócios, remover obstáculos aos investimentos, combater a assimetria de informações no setor, proteger as empresas e produtos brasileiros, e o idioma nacional. A ação da Agência, que congrega iniciativas de desenvolvimento e de regulação, pauta-se por um conjunto de princípios que dá sustentação ao seu planejamento estratégico. (Fonte: PDM)

Apresentamos a seguir um conjunto de iniciativas geridas pela ANCINE, voltadas à promoção do segmento de exibição cinematográfica.

2.4.14.1 Programa Cinema perto de você

A Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, instituiu o Programa Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil.

Entre seus objetivos está o fortalecimento do mercado exibidor, de forma a ampliar o número de salas de cinema, atualizando-as tecnologicamente, com destaque para cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades, com a redução do preço dos ingressos e a formação de novos centros regionais de consumidores de cinema

O programa foi estruturado em torno de cinco eixos de ação, contemplando diferentes formas de atingir os seus objetivos. Eles contemplam linhas de crédito e investimento para construção de salas (através do Fundo Setorial do Audiovisual- FSA ou do BNDES/PROCULT), recursos para construção de salas de cinema em cidades médias com recursos da união (via FSA ou por emenda parlamentar), medidas de desoneração tributária (RECINE), implantação de um sistema de controle de bilheteria e ainda linhas de crédito para a digitalização do parque exibidor (via FSA).

Resultados

Os indicadores que constam como metas do Programa obtiveram melhora. Em 2011, 72% dos municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam salas de exibição, em 2018 esse percentual é de 79%, 44 municípios nessa faixa populacional passaram a ter salas de exibição. O índice de habitantes por sala que em 2011 era de 81 mil habitantes para cada sala, em 2018 atingiu 62 mil. Também durante esse período 100% do parque exibidor passou a contar com tecnologia digital de projeção, como já demonstrado no Gráfico 1. Além disso, entre 2011 e 2018 o número de salas aumentou de 2.352 para 3.347, um aumento de 42% do parque exibidor.

Tabela 18 - Resultados dos recursos do FSA aplicados no segmento de exibição até 2018

	Exibição (Programa Cinema Perto de Você)
Recursos disponibilizados	R\$ 860.665.932
Contratos assinados	30
Valores das contratações realizadas	R\$ 337.452.037
Desembolsos realizados	R\$ 325.818.199
Obras previstas	292 salas de cinema
Obras entregues*	258 salas de cinema inauguradas; 770 salas digitalizadas

Fonte: Ancine. *Até junho de 2018.

2.4.14.2 RECINE

O RECINE - O Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – é um regime tributário destinado a ampliar os investimentos privados em salas de cinema, favorecer a digitalização do parque exibidor e fortalecer a sustentabilidade econômica da atividade de exibição cinematográfica. Esse regime permite a desoneração de todos os tributos federais incidentes sobre a aquisição de máquinas,

aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção necessários a construção ou modernização de complexos cinematográficos. A medida de desoneração alcança, pois, o PIS, o COFINS, o PIS-importação, o COFINS-importação, o IPI e o Imposto de Importação para bens e materiais sem similar nacional.

Os benefícios do RECINE esgotam-se em dezembro de 2019, conforme estabelece o art. 1º da Lei nº 13.594, de 05 de janeiro de 2018:

“Art. 1º O benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei no 12.599, de 23 de março de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no § 4º do art. 118 da Lei n o 13.408, de 26 de dezembro de 2016. (...)”

O Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE) tem por motivação estimular os investimentos na implantação de novas salas de cinema e na modernização do parque existente.

O RECINE resguarda a liberdade econômica e a livre iniciativa dos agentes ao não interferir na estratégia de expansão e na operação das salas. Como o incentivo se centra na aquisição dos bens de capitais, a operação cotidiana das novas salas deve obedecer exclusivamente a critérios de mercado. O RECINE não gera, portanto, estímulo à expansão não sustentável do parque exibidor.

Resultados

O resultado efetivo do RECINE, em seu período de vigência, pode ser resumido em dois indicadores. Primeiro, desde 2012 até o final de 2019, 3.016 salas de cinema foram credenciadas pela ANCINE para receber os benefícios do RECINE. Essa política contribuiu diretamente para a redução do número de habitantes por sala no Brasil, que passou de 88.621 hab./sala, em 2010, para 62.293 hab./sala, em 2018. A abertura destas salas foi diretamente responsável pela ampliação em 68,9% do número de ingressos vendidos no país de 2009 a 2018, tendo atingido seu valor máximo em 2016. A base para esse crescimento é a expansão da oferta dos serviços de cinema em todo o país. Segundo, o parque exibidor brasileiro opera desde 2017 com projeção universalmente digitalizada. A contribuição do RECINE foi fundamental para a digitalização do parque exibidor brasileiro, e evitou diretamente que centenas de salas fossem fechadas.

Em contraste com esses bons resultados, o custo tributário do RECINE é muito pouco significativo. O volume da renúncia fiscal prevista pela ANCINE para o exercício de 2019 é de aproximadamente R\$ 13 milhões. Este montante equivale a apenas 0,0044% da totalidade dos gastos tributários. Com esse volume de renúncia fiscal, considera-se que serão implantadas 100 novas salas com investimentos totais de R\$ 150 milhões dos diversos empreendedores, além da adaptação de 500 salas para a fruição de conteúdo acessível a deficientes visuais e auditivos. Essas salas de cinema, na média atual do mercado, deverão faturar cerca de R\$ 120 milhões por ano e gerar 500 empregos formais diretos apenas na sua operação.

Além disso, o RECINE tem a finalidade adicional de viabilizar a implantação, em todo o parque exibidor, de recursos de acessibilidade comunicacional nas salas de cinema. Esta iniciativa visa atender a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Esse Estatuto fixou um prazo de quatro anos de transição, contados a partir de 2016, para a implantação dos recursos de acessibilidade.

O segmento de exibição já vem empregando o RECINE para a aquisição de equipamentos de acessibilidade. Até o momento (outubro de 2019), aproximadamente 130 salas foram adaptadas para a exibição com recursos de acessibilidade por meio do RECINE.

Segundo Estimativa em Bases Reais da Receita Federal, o RECINE gerou um gasto tributário de quase 125 milhões, entre 2014 e 2016. A projeção para os três anos seguintes (2017-2019), feito pela própria Receita Federal, aponta um investimento de aproximadamente 7 milhões por ano. Esse volume representou, no seu ápice em 2015, 0,027% de todo o gasto tributário no Brasil. Em 2019, a projeção indica uma proporção ainda menor, de apenas 0,003% de toda a renúncia tributária brasileira.

Tabela 19

RECINE - ESTIMATIVAS DE ISENÇÃO CALCULADAS COM BASE EM DADOS EFETIVOS E PROJEÇÕES (2012 a 2019)								
	ESTIMATIVAS BASES EFETIVAS					PROJEÇÕES		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Imposto de Importação - II	0	950.439	9.451.526	19.062.060	2.303.567	1.148.170	1.571.370	1.614.498
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	0	0	1.790.917	1.574.939	805.735	249.640	273.497	290.652
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	0	8.626.734	19.231.130	32.331.355	4.481.585	2.351.691	3.218.494	3.306.829
Contribuição Social para o PIS-PASEP	0	856.185	1.678.925	3.267.738	687.379	432.344	453.198	479.958
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	0	4.406.067	8.558.549	16.361.399	3.353.135	2.117.745	2.219.892	2.350.973
TOTAL	0	14.839.425	40.711.046	72.597.491	11.631.401	6.299.590	7.736.452	8.042.911

Fonte: Receita Federal do Brasil

2.4.14.3 FUNCINES

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

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

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

nos quais apórtam recursos por período determinado.

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

- construção;
- implantação;
- reforma; e
- atualização tecnológica.

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

Resultados

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

Tabela 20

Total de projetos	TOTAL CAPTADO	Projetos no segmento de exibição	Total captado no segmento de exibição
88	R\$ 86.425.661,68	5	R\$ 7.349.550,00

Fonte: ANCINE

Os dados apontam para um baixo uso do mecanismo e concentração dos recursos em uma pequena quantidade de projetos.

A IN 80 traz restrições baseadas na população do município, na quantidade de salas existentes e em distâncias mínimas entre os complexos, pensadas originalmente para proteger as salas já constituídas. A forma como essas restrições foram estruturadas é apontada como uma das razões para o baixo interesse no mecanismo.

Outras razões para a baixa procura são a complexidade das regras, em especial, as regras de recuperação do investimento dos fundos, e as exigências de governança e acompanhamento do investimento por um fundo, o que inviabiliza o ingresso da maior parte das empresas exibidoras hoje constituídas.

2.4.14.4 Instrução Normativa 61, de 2007.

O uso de recursos oriundos de renúncia fiscal previstos na Lei do Audiovisual (arts. 1º e 1º-A) para o segmento de exibição cinematográfica foi regulamentado em 2007 pela Instrução Normativa nº 61.

Segundo esta IN, o setor de exibição pode captar recursos incentivados para:

- implementação de salas;
- reforma de salas;
- atualização tecnológica.

O texto da Norma estabelece vários condicionantes à utilização dos recursos, como, por exemplo:

- distância mínima em relação a complexo já existente, para construção de nova sala, variando de um a cinco quilômetros;
- limites de aporte de acordo com a população e da relação de habitantes por sala do município;

Claramente, a Norma tem como preocupação central impedir a concorrência predatória entre salas financiadas com recursos públicos e operações já instaladas com recursos privados.

No entanto, em que pese à justificada preocupação do agente público, a forma como esses critérios foram estruturados terminou gerando pouca procura pelo mecanismo.

Resultados

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

Tabela 21

Total de projetos aprovados	TOTAL APROVADO
02	R\$ 1.461.123,28

Fonte: ANCINE

A baixa utilização mostra que a Norma não estimulou os agentes econômicos do segmento, deixando de cumprir seus objetivos centrais - crescimento e a diversificação do parque exibidor.

2.4.14.5 Prêmio Adicional de Renda - PAR

O Prêmio Adicional de Renda - PAR é um mecanismo de fomento automático à indústria cinematográfica brasileira referenciado no desempenho de mercado de obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras, concedido às empresas brasileiras produtoras, distribuidoras e exibidoras, em sua disposição original.

A premiação do PAR-Exibição é concedida à complexos cinematográficos com até duas salas, pertencentes à grupos exibidores com até 20 salas. O valor da premiação é calculado em função da quantidade de dias de exibição de obras brasileiras e da quantidade de títulos distintos destas obras exibidas.

Desde 2014, o PAR foi totalmente voltado à modalidade Exibição, em mais um esforço da Agência para garantir que grupos e empresas exibidoras cinematográficas de pequeno e médio porte possam viabilizar a modernização dos sistemas de projeção e sonorização para a tecnologia digital e implantar sistemas de automação de bilheteria e de acessibilidade.

Resultados

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

Tabela 22

Resultados do PAR - 2005 a 2018								
ano	Empresas	Complexos	Salas	complexos de 1 sala		complexos de 2 salas		Total
				Prem. Mín.	Prem. Max.	Prem. Mín.	Prem. Max.	
2005	3	4	6	30.000	30.000	30.000	30.000	120.000
2006	11	16	24	41.884	57.000	57.000	57.000	869.060
2007	22	30	43	26.891	64.000	64.000	64.000	1.700.134
2008	31	48	68	8.048	68.635	14.036	68.635	2.088.000
2009	34	51	77	9.457	71.130	38.216	71.130	2.498.280
2010	57	82	121	7.128	72.300	21.710	72.300	2.948.663
2011	60	89	128	948	62.786	2.358	46.800	2.094.439
2012	58	41	83	7.344	82.683	5.173	83.400	2.059.288
2013	43	62	91	6.060	89.105	36.568	85.325	2.585.652
2014	53	66	87	24.503	59.503	39.012	109.012	3.000.000
2015	63	78	103	24.315	59.315	27.686	92.287	3.000.000
2016	58	70	89	27.485	62	48.884	118.884	3.000.000
2017/ 2018	70	89	124	26.937	61.937	48.991	118.991	3.000.000
Total		726	1.044					28.963.516

* Edital lançado em 2018, referente a cota de tela de 2016 e 2017. Ainda em fase de contratação.

Fonte: ANICNE

Desde 2005 o PAR-Exibição destinou R\$ 29 milhões ao segmento de exibição. Os recursos foram distribuídos de forma descentralizada, entre grupos exibidores de pequeno porte e que operam com diversidade na programação, em especial com filmes brasileiros.

O PAR tem se consolidado como a política pública mais eficiente na manutenção dos pequenos cinemas do país na medida que auxilia a amenizar os altos custos inerentes à transição tecnológica deste período e cuja demanda interna muitas vezes não viabilizaria o custeio destes complexos neste momento.

Por outro lado, o PAR-Exibição tem custo de transação relativamente alto, considerando o pequeno volume de recursos envolvidos por premiação. Para usufruir prêmios desta ordem os interessados têm de elaborar um projeto de investimento, apresentar três orçamentos para cada insumo, e mobilizar recursos materiais e humanos. Também têm de lidar com o custo e as consequências da demora na liberação dos recursos e com os riscos de ter que devolver parcela dos valores na prestação de contas.

2.4.14.6 Sistema de Controle de Bilheteria - SCB

O Sistema de Controle de Bilheteria (SCB) está previsto no artigo 17 da Medida Provisória nº. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 e foi regulamentado pela Instrução Normativa nº. 123 da ANCINE, de 2015. Ele consiste no conjunto de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para recepção dos resultados de bilheteria dos exibidores e para certificação do sistema utilizado pelo exibidor.

O SCB captura informações com grande nível de detalhamento, diretamente dos exibidores, permitindo acesso a informações estratificadas por sessão cinematográfica. Ele constitui uma importante fonte de informações para a elaboração de estudos sobre o segmento de exibição, para subsidiar a proposição, monitoramento e revisão de normas regulatórias, e como meio para redução de assimetrias de informação. Trata-se do único sistema *box office* do mundo com dados de exibição por sessão.

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

Trata-se de uma forma de regulação pouco intrusiva, já que não embute obrigações aos regulados, de baixo custo, tanto para o regulador quanto para os regulados, e totalmente em linha com os princípios da liberdade econômica e da livre iniciativa.

2.4.14.7 Cota de Tela

O estabelecimento de regramentos voltados à garantia de exibição de obras nacionais nas salas de cinema do país, conhecido como Cota de Tela, constitui-se como um dos instrumentos mais antigos e mais utilizados para regular e fomentar a produção audiovisual nacional. Foi estabelecida pela primeira vez em 1932, ano em que foi editado o Decreto Nº 22.240, pelo presidente Getúlio Vargas.

A previsão legal mais recente para a Cota de Tela está contida no art. 55 da Medida Provisória nº 2.228- 1, de 2001, que atribui à Agência Nacional de Cinema (ANCINE) a competência pela sua fiscalização e prevê a edição de um Decreto Presidencial, com periodicidade anual, para a fixação do número de dias e de títulos para exibição legal de filmes nacionais. Por meio de Instrução Normativa, a Agência regulamenta a forma de cumprimento, declaração e aferição da obrigação prevista na Medida Provisória, de forma a fazer valer os diferentes decretos presidenciais editados anualmente.

A Cota de Tela está diretamente ligada aos objetivos da Política Nacional de Cinema do Estado brasileiro, que tem seus princípios gerais definidos pela Medida Provisória nº 2228-1, de 2001, englobando a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa, e de LIBRAS, mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, garantindo a presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado.

De acordo com o Decreto nº 8.256, de 29 de dezembro de 2017, as regras da Cota de Tela compreendem o estabelecimento de número mínimo de

De acordo com o Decreto nº 9.256, de 23 de dezembro de 2017, as regras da Cota de Tela compreendem o estabelecimento de número mínimo de dias de exibição, número mínimo de títulos diferentes e número máximo de salas com mesmo título por tamanho do complexo.

Até 2017 as regras da Cota de Tela permitiam apenas o cumprimento de um dia inteiro ou meio dia de exibição, impossibilitando o cômputo de quaisquer frações do dia inferiores a meio. Por exemplo, caso o exibidor queira programar filme brasileiro em apenas uma sessão, em um dia que totaliza quatro sessões, esse filme não contava para cômputo da Cota de Tela. Com o processo de digitalização e a ampliação das possibilidades de multiprogramação, as regras de Cota precisaram ser revistas.

A evolução tecnológica, portanto, levou a uma falha regulatória nas regras de Cota de Tela. Falha regulatória se dá quando uma ação regulatória, adotada para solucionar um problema, cria novos problemas ou agrava um problema já existente. Isso pode ocorrer por diversos motivos, como problema ou objetivos mal definidos, falha na implementação ou fiscalização da regulação, consequências imprevistas, inconsistência entre regulações concorrentes ou complementares, inovações disruptivas, etc. Nesse caso, a falha ocorre por inovação disruptiva, termo que descreve a inovação tecnológica, produto, ou serviço, que utiliza uma estratégia "disruptiva", em vez de evolutiva, para superar uma tecnologia existente dominante no mercado. Essa inovação foi, portanto, a digitalização do parque exibidor, que substituiu por completo a distribuição de filmes em película 35 mm. (AIR de Cota de Tela)

Como consequência, os dispositivos que estabeleciam e regulamentavam a Cota de Tela não estavam aderentes à realidade fática do segmento de exibição cinematográfica. Para os agentes regulados havia o risco de que a aplicação da regra conforme disposta atualmente, por não estar ajustada à realidade de mercado, gerasse uma série de distorções e injustiças, indo de encontro a princípios fundamentais que devem reger a administração pública e a regulação. (AIR de Cota de Tela)

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

Imagem 4 - Cálculo de dias de cumprimento da Cota de Tela até 2017



Imagem 5 - Cálculo de dias de cumprimento da Cota de Tela a partir de 2018





Vale mencionar que a regulamentação da Cota de Tela é atualizada todos os anos em função da edição de Decreto Presidencial, sendo precedida pela realização de oitiva com a participação de representantes da produção, distribuição e exibição, conforme o art. 55 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001.

Além disso, a ANCINE decidiu pela instalação de Câmara Técnica com diversos representantes do setor, para acompanhamento do mercado de salas de exibição ao longo de 2018. O propósito central foi o de subsidiar a reformulação do método de aferição da obrigação de Cota de Tela, em razão da necessidade de adaptá-lo, a partir de AIR realizada, ao modelo de multiprogramação decorrente do processo de digitalização do parque exibidor brasileiro e corrigir os efeitos distorcivos na aplicabilidade deste instrumento no mercado de exibição, bem como adequá-lo ao cenário de consolidação de grandes grupos exibidores no mercado. Todos os representantes do setor, através da Câmara Técnica, aprovaram em consenso o novo modelo de Cota de Tela proposto pela ANCINE, o que demonstra o avanço regulatório obtido por essas iniciativas inovadoras. (AIR de Cota de Tela)

Ao longo do ano de realização da Câmara Técnica, diferentes estudos e pesquisas foram apresentados e debatidos junto aos representantes de todos os elos do segmento cinematográfico (Exibidores-Distribuidores-Produtores), até se chegar ao modelo de aferição de obrigação de Cota de Tela proposto à época. Esse modelo, fruto de amplo debate pela Câmara Técnica, contemplou questões consideradas essenciais pelo setor, como: (i) a inserção do tamanho do grupo exibidor a que pertence cada complexo como fator de ponderação para cálculo da cota; (ii) inclusão de um incentivo de 20% às salas que optem voluntariamente por programar filmes brasileiros em horários de maior audiência; (iii) estabelecimento de um limite mínimo de títulos diferentes a ser oferecido por cada complexo, de forma a garantir a diversidade de obras exibidas. As discussões confirmaram também, através de estudos e análises, a necessidade de manter, na regulamentação do Decreto pela ANCINE, a possibilidade de conversão de sessões individuais em dias para aferição da Cota de Tela, conforme já previsto desde a publicação da Instrução Normativa nº 141, de 2018. (AIR de Cota de Tela)

Assim, foi proposta a alteração da obrigação de cota de tela de complexos para grupos exibidores, proporcionando uma melhor distribuição. Nesta proposta, grupos menores tem percentual de obrigação de cota de tela menor que os grupos maiores, dessa forma, quanto mais salas tiver o grupo exibidor, maior é a cota. Porque, quanto maior o grupo exibidor, maior o seu poder de mercado e melhores são suas condições econômicas para cumprir a cota em análise.

A proposta visa alcançar uma distribuição mais justa, equilibrada e proporcional da Cota de Tela entre grupos econômicos de diferentes portes e uma aferição mais precisa e realista quanto ao cumprimento da Cota de Tela por parte dos agentes exibidores. Além disso ela reduzirá as distorções atuais que oneram os exibidores independentes em relação aos grandes grupos, além de simplificar o processo de transferência da obrigação entre complexos, que poderá ser automático dentro dos grupos. Essa proposta conta também com uma cota de tela mínima por complexo, sem a possibilidade de transferência da obrigação, o que garantirá a capilaridade do filme nacional por todo o país.

Também está previsto o cumprimento da Cota em função do número de sessões programadas. Uma vez que a cota é estabelecida por percentual de sessões, e cada sessão de obra nacional é contabilizada como cumpridora de cota, a tendência, é de que o cinema programe menos sessões de filmes nacionais por dia, por mais tempo em cartaz, de modo que sua rentabilidade seja maior. Dessa forma, a determinação da cota de tela por sessão aprimora o processo de contabilização da obrigação pelo regulado, ao ajustar a regulação ao comportamento de mercado, além de simplificar o processo de monitoramento e fiscalização. Além desta obrigação, deve ser observado o número de títulos brasileiros exibidos. Quanto maior o complexo, maior é o número de títulos brasileiros que deve ser, compulsoriamente, exibido.

O Decreto nº. 9.256, de 29 de dezembro de 2017 traz dispositivo conhecido como 'Regra de Dobra'. Regras de Dobra são disposições historicamente constantes na Cota de Tela que impedem a retirada de cartaz de filmes nacionais que atinjam determinado patamar de bilheteria, calculado em função da performance média da sala de exibição no último ano. O objetivo deste dispositivo é garantir a manutenção em cartaz de obras brasileiras com boa performance de bilheteria.

Essa regra foi instituída pela Resolução Concine nº10 em 1977 com a seguinte redação:

XIV - Deverá ser mantido em cartaz para a segunda semana o filme brasileiro de longa-metragem que esteja sendo exibido em cinema cuja frequência de espectadores na primeira semana, decorrente da exibição desse filme, for igual ou superior à frequência média semanal desse mesmo cinema, apurada no mesmo semestre do ano imediatamente anterior.

XIV, b) O exibidor poderá retirar de cartaz o filme cuja frequência de espectadores na última semana não atingir a 60% da frequência média semanal do seu cinema, apurada no mesmo semestre do ano imediatamente anterior

A regra passou por modificações ao longo dos anos, mas sempre esteve presente nos regramentos da Cota de Tela. No Art. 6º da Instrução Normativa nº 88, de 02 de março de 2010 ela aparece com a seguinte redação:

A obra cinematográfica brasileira de longa metragem deverá permanecer em cartaz nas semanas subsequentes à 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.

Previamente ao funcionamento do SCB a operacionalização de tais regras possuía elevada dificuldade, reduzindo a aplicabilidade deste instrumento. Atualmente passa a ser tecnicamente viável o controle sistemático da regra da dobra.

Essa regra é importante para garantir maior rentabilidade as obras cinematográficas brasileiras. Como, geralmente, os filmes nacionais não dispõem do mesmo orçamento destinado a publicidade que os grandes lançamentos estrangeiros, eles precisam de maior tempo em cartaz para formar seu público. Assim, a existência da regra pode significar uma maior rentabilidade desses filmes e, conseqüentemente, uma melhora no *market share* do cinema nacional.

Entretanto, é necessário ressaltar que dado o dinamismo necessário a programação das salas de exibição, no cenário atual com maior número de lançamentos e redução no intervalo entre janelas, se faz necessário atentar a aplicação dessa regra para que ela não inviabilize a atividade de programação ou mesmo acabe por prejudicar os filmes brasileiros.

A possibilidade de ser obrigado a manter em cartaz determinado filme nacional pode levar o exibidor a evitar a programação dessa obra além do mínimo estabelecido na Cota de Tela. Dessa forma, dificilmente um exibidor programaria um filme nacional nas semanas imediatamente anteriores ao lançamento de um *blockbuster*. Porque o potencial de renda de um *blockbuster* na sua primeira semana de exibição é muito superior à renda média da sala ao longo do ano. Obrigar empresas exibidoras a auferirem lucros 'médios' em situações nas quais elas poderiam obter lucros 'extraordinários' pode vir a ameaçar a viabilidade de algumas salas, dado que o funcionamento desse mercado depende dessas receitas.

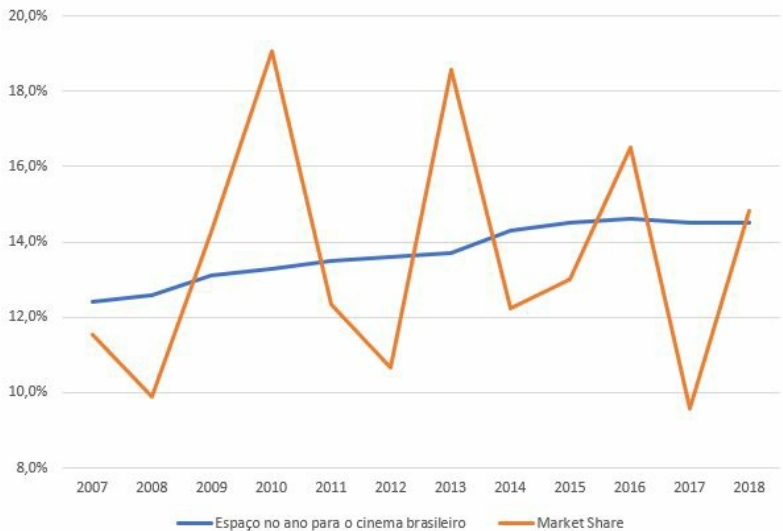
Em vista dessas questões na Câmara Técnica instaurada para acompanhamento e avaliação do segmento de salas de exibição ao longo de 2018 os entes do mercado ali representados decidiram que a princípio essa regra deveria ser gerida pelo próprio mercado, sem a aplicação de sanções pela ANCINE. A Agência deveria auxiliar com a divulgação do público médio em cada sala, que serviria como referência ao mercado, e, atuar mediando possíveis conflitos surgidos na aplicação dessa regra.

Resultados

A Cota de Tela funciona como uma reserva mínima que garanti ao filme nacional espaço para exibição em salas de exibição. No gráfico abaixo, observa-se que a cota de tela se manteve relativamente linear ao longo dos anos em análise, enquanto que o *market share* do filme nacional oscilou

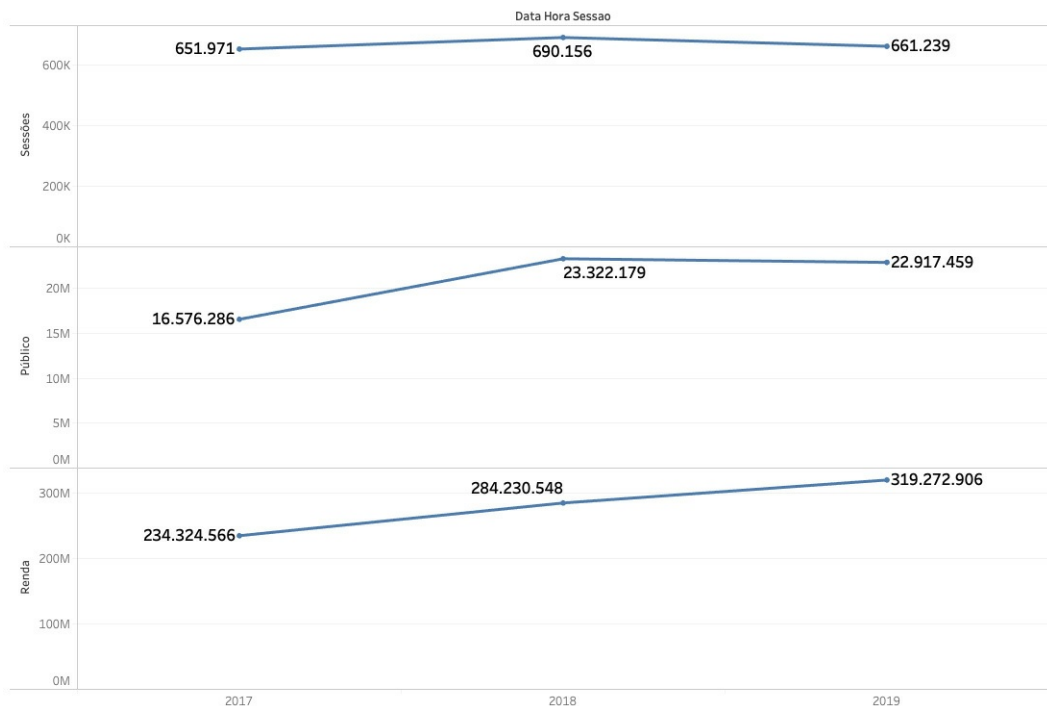
constantemente. A oscilação do *market share* pode ser explicada pela esporadicidade dos grandes lançamentos nacionais, de grande público. Depreende-se do gráfico, que em muitos anos o *market share* do filme nacional, foi inclusive maior que a reserva de mercado estabelecida pela cota de tela. Estes filmes são os responsáveis pela sustentação do *market share* nacional e não a cota de tela. Sendo assim, a cota não é instrumento de reserva de mercado para os referidos lançamentos nacionais, pois eles por si só já são garantia de rentabilização para o exibidor e distribuidor. Defende-se, portanto, que a cota de tela seja estímulo aos pequenos lançamentos nacionais, bem como aos pequenos distribuidores. A Cota de Tela é essencial para a garantia de espaço para exibição dos pequenos e médios lançamentos nacionais e para a viabilidade dos distribuidores desses filmes.

Gráfico 27 - Espaço de Exibição Garantido pela Cota de Tela x Market Share de Público do Filme nacional



Havia, à época, a preocupação de que com as mudanças ocorridas a partir de 2018 no cálculo de dias de cumprimento da Cota de Tela, o filme brasileiro passaria a ser menos programado. Entretanto, ao analisar os dados dos anos seguintes se comprovou que essa preocupação era infundada, pois, ao contrário todos os principais indicadores (renda, público e quantidade de sessões) cresceram principalmente entre 2017 e 2018.

Gráfico 28 - Principais indicadores do filme brasileiro (2017 - 2019)



Além disso, graças ao novo cálculo de cota tela a quantidade de municípios com exibição de filmes cresceu expressivamente no período, com destaque aos filmes nacionais que em 2019 foram programados nas mesmas 415 cidades que os filmes estrangeiros. Uma demonstração fática da esperada maior capilaridade que a proposta de cota por sessão almejava promover, visto que os menores exibidores foram estimulados a programar filmes brasileiros em sessões únicas no dia para cumprir a cota de tela, o que seria mais adequado a demanda de cidades menores.

Gráfico 29 - Municípios com exibição por nacionalidade da obra (2017 - 2019)

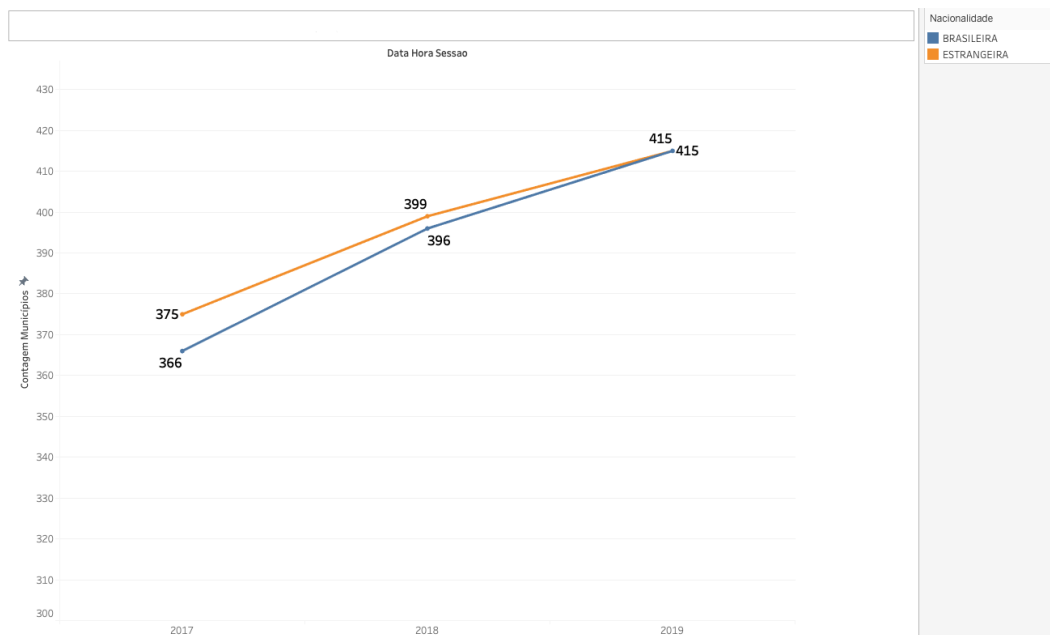
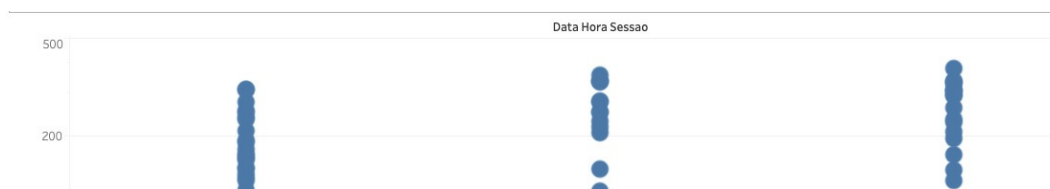
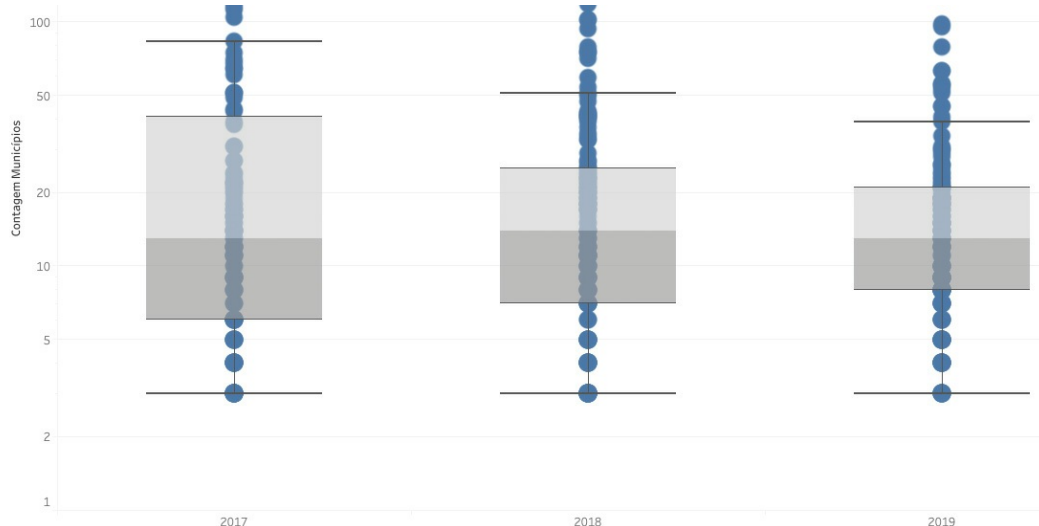


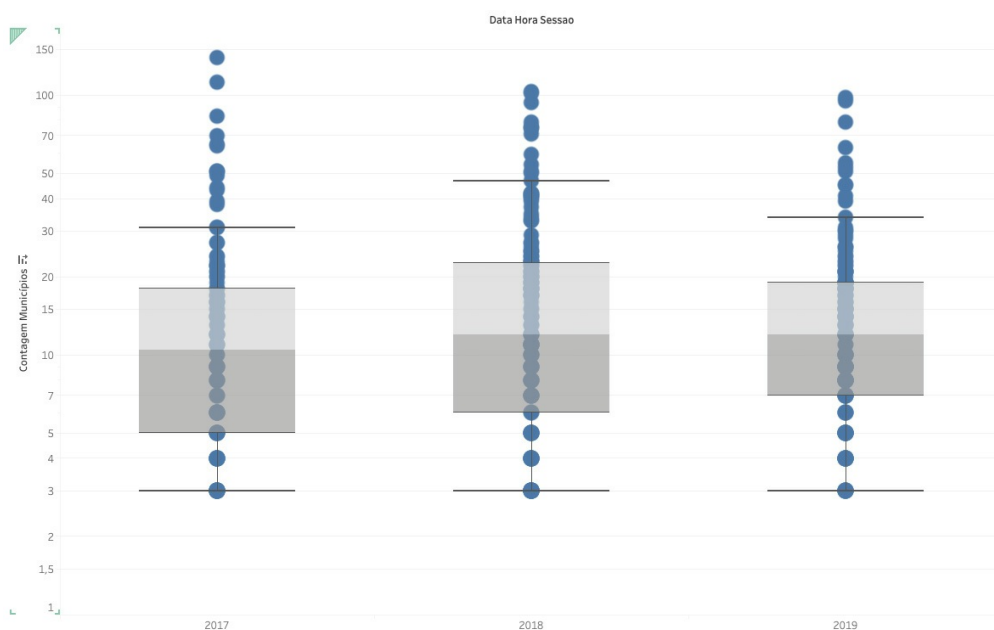
Gráfico 30 - Distribuição dos filmes brasileiros por quantidade de municípios com exibição





No gráfico de *boxplot* acima, observa-se que caixa fica mais estreita nos anos posteriores e se afasta do patamares inferiores, onde muitos filmes só conseguiam alcançar aproximadamente 6 cidades. Já em 2018, mais da metade dos filmes chegam no mínimo em 12 municípios. Os filmes com até 100 mil espectadores tiveram uma influência expressiva nesse tipo de análise como o gráfico abaixo demonstra.

Gráfico 31 - Distribuição dos filmes brasileiros por quantidade de municípios com exibição (filmes com menos de 100 mil espectadores)



Ainda mais evidente é a quantidade e relevância das sessões únicas por dia na programação de filmes brasileiros. Em 2017, foram 35.883 sessões únicas de filmes brasileiros, ou, 5,5% do total de sessões. Em 2018, quase dobra o número de sessões únicas (64.812), o que corresponde a 9,4% das sessões totais de filmes brasileiros. Em 2019, esse número chega a 86.166 sessões únicas por dia, o que significa 13,0% das sessões brasileiras. Conclui-se com isso, que, as sessões únicas foram imprescindíveis para aumentar a presença dos filmes brasileiros em todo o parque exibidor, e, visto o crescimento de todos os macroindicadores do mercado, não houve nenhum prejuízo observável aos grandes lançamentos e ao cinema brasileiro como um todo.

Por fim, como os dados demonstraram a cota por sessão ajudou a fortalecer o mercado como um todo, grandes e pequenos agentes de todos os elos do mercado concordaram (como fica evidente ao se acompanhar as atas de reuniões da Câmara Técnica de 2018) em manter a cota por sessão no modelo para 2020, prevalecendo a proporcionalidade em todas as opções de programação.

2.4.14.8 Resumo

Observa-se que o RECINE, PAR, Cota de Tela e SCB apresentam entre si alto grau de complementariedade pois atuam em aspectos distintos da exibição. Além disso, apresentaram resultados positivos no período analisado.

O **RECINE**, voltado à redução dos custos de importação de bens de capital, tem papel importante para a modernização e expansão do parque exibidor. Seu alcance engloba todas as empresas atuantes no segmento.

O **PAR** confere anualmente premiação para complexos com até duas salas, de grupos exibidores com até 20 salas. Esta ação, portanto, é focada na parcela do parque exibidor com maiores dificuldades econômicas. O seu uso é voltado ao financiamento de melhorias das salas ou à sua operação.

A **Cota de Tela** é um mecanismo que provê visibilidade às obras brasileiras no segmento de exibição e é um instrumento de acesso, pelo lado da oferta, à produção nacional.

Por fim, o **SCB** constitui uma fundamental fonte de informações sobre o setor de exibição, servindo tanto para subsidiar as ações de regulação da Agência, quanto para a difusão de conhecimento sobre o setor.

Conclui-se pela importância desses instrumentos para o desenvolvimento da Exibição Cinematográfica e se recomenda a sua continuidade. No caso do PAR, recomenda-se avaliar a possibilidade de simplificação e redução de custos atrelados à sua operação.

Os **FUNCINES** (IN 80) e a **IN 61** tratam do uso de recursos oriundos de renúncia fiscal para a atividade de exibição. Tais mecanismos podem, potencialmente, financiar até 95% de projetos de construção, reforma ou modernização de salas de cinema, tornando-os especialmente aplicáveis para projetos com baixo retorno potencial. A natureza da renúncia fiscal, no entanto, dificulta este uso pois se baseia na premissa de 'encontro' entre quem realiza a renúncia (em geral, grandes empresas) e o seu beneficiário. Empresas exibidoras menores, localizadas no interior têm enorme dificuldade em acessar tais empresas, levando à concentração do uso por parte de empresas maiores, que, em tese, não seriam o público-alvo prioritário. Os resultados apresentados mostram que ambos os mecanismos tiveram baixa procura e alta concentração de recursos em poucos projetos. Recomenda-se, assim, que as normas sejam reavaliadas.

Os comentários apresentados sobre cada um desses mecanismos geridos pela ANCINE estão apresentados no quadro abaixo:

Tabela 23

Ações de regulação sobre o segmento de exibição cinematográfica – Quadro Resumo				
	Ação foca algum grupo de agentes exibidores?	Objeto	Resultados	Recomendação
RECINE	não	redução do custo de aquisição de BK	ação foi fundamental para os processos de digitalização, modernização e expansão do parque exibidor	continuidade
PAR	sim (pequenos exibidores)	auxílio na modernização e na operação de complexos até 2 salas	ação auxilia na manutenção dos grupos exibidores com menor poder econômico	continuidade / avaliar possibilidades de simplificação e redução de custos atrelados à sua operação
Cota de Tela	não	garantia de oferta de obras brasileiras	ação garante visibilidade das obras brasileiras no segmento de exibição e é um instrumento de acesso à produção nacional	continuidade
SCB	não	coleta, organização e disponibilização de informações sobre o segmento de exibição	ação permitiu a formação de um banco de dados moderno e detalhado sobre a exibição cinematográfica	continuidade
FUNCINES	não	fomento à construção, reforma e modernização de salas	ação teve baixo uso e concentração de recursos em poucos projetos	necessidade de reavaliação da iniciativa
IN 61	não	fomento à construção, reforma e modernização de salas	ação teve baixíssimo uso e concentração de recursos em poucos projetos	necessidade de reavaliação da iniciativa

Por fim, vale notar que não existe atualmente mecanismo gerido pela ANCINE que atue no lado da demanda, promovendo o consumo. Sabe-se que o perfil predominante dos frequentadores de cinema é jovem, pertencente às classes A e B. A renda é apontada por pesquisas como uma barreira ao consumo. Recomenda-se avaliar as iniciativas externas à agência, e a possibilidade de edição de ação específica focada no lado do consumo.

[1] Esta sessão emprega partes do texto 'VÍDEO SOB DEMANDA - Análise de Impacto Regulatório', disponível em:

https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf

[2] Podem impactar na experiência de consumo variáveis como a qualidade da exibição, conforto e serviços ancilares oferecidos. As chamadas salas 'premium' buscam oferecer serviços diferenciados que, em algum grau, alteram a decisão de consumo e o padrão de concorrência.

[3] Esta sessão emprega partes do texto 'Uma nova política para o audiovisual Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos', disponível em:

https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/livros/ANCINE%2015%20ANOS%20WEB%20FINAL_em%20baixa2.pdf

[4] Esta seção emprega dados apresentados no estudo: Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte, disponível em:

<https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>

3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

Os atores diretamente afetados por esta AIR são as empresas exibidoras. São indiretamente afetados todos os demais agentes atuantes na indústria audiovisual, com destaque para os consumidores finais e os produtores de conteúdo audiovisual.

Abaixo apresentamos levantamento de agentes afetados, separado por ação regulatória gerida pela ANCINE:

Tabela 24

	Grupos diretamente afetados	Grupos indiretamente afetados
RECINE	- empresas exibidoras	- fornecedores de insumos para salas de exibição - consumidores finais

RECINE	empresas exibidoras	- produtores - demais janelas de consumo audiovisual
PAR	- empresas exibidoras (pequenos exibidores)	- fornecedores de insumos para salas de exibição - consumidores finais
Cota de Tela	- empresas exibidoras	- consumidores finais - produtores nacionais - distribuidores nacionais
SCB	- empresas exibidoras	- sociedade civil / academia
FUNCINES	- empresas exibidoras	- fornecedores de insumos para salas de exibição
IN 61	- empresas exibidoras	- fornecedores de insumos para salas de exibição

4. Identificação da base legal

Lei nº. 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual)

Medida Provisória 2.228-1, de 06 de setembro de 2001

Art. 7º. (Competências da ANCINE)

Art. 18 (SCB)

Arts. 41 a 46 (FUNCINES)

Art. 54 (Prêmio Adicional de Renda)

Art. 55 (Cota de Tela)

Lei nº. 12.599, de 23 de março de 2012 (Programa Cinema perto de Você / RECINE)

Lei nº. 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica)

5. Definição dos objetivos que se pretende alcançar

Apresentamos o seguinte rol de objetivos que se pretende alcançar com a ação regulatória:

5.1 Estimular o crescimento do parque exibidor

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

5.2 Não restringir o desenvolvimento tecnológico

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

5.3 Resguardar o funcionamento dos mecanismos de mercado e a livre iniciativa

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

5.4 Atender aos princípios definidos na norma de criação da Agência Nacional do Cinema

Esses princípios incluem: promover o incentivo à competição e ao crescimento, garantir proteção às obras brasileiras, coibir as práticas nocivas à ordem econômica, em especial as barreiras à livre circulação das obras, estimular a diversificação e a universalização do acesso às obras audiovisuais, e estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico.

5.5 Levar em conta a heterogeneidade do parque exibidor brasileiro como um traço fundamental a ser observado no planejamento de ações públicas sobre este segmento

A heterogeneidade do parque exibidor traz a necessidade de iniciativas focadas no conjunto de salas com maior dificuldade de operação. Essas salas exercem importante papel na descentralização e interiorização do parque exibidor.

6. Experiências internacionais

A AIR trata de forma panorâmica o segmento de exibição brasileiro e as ações de regulação empreendidas pela ANCINE no segmento, para, na sequência, trazer um rol recomendações amplas de ação regulatória. Como o objeto desta AIR é difuso, fica prejudicada a apresentação de *benchmark* internacional.

7. Descrição das possíveis alternativas de ação

A alternativa às recomendações de ação apresentadas seria 'nada a fazer'. Neste cenário seriam preservadas as distorções apontadas no decorrer desta AIR.

Dentre os principais efeitos dela decorrentes listamos: fim da vigência do RECINE, continuidade do baixo nível de uso dos mecanismos baseados em renúncia fiscal (INs 61 e 80), operação onerosa do PAR, e baixo nível de monitoramento de indicadores de concentração da oferta e da demanda por filmes em salas de cinema.

8. Análise dos possíveis impactos e comparação das alternativas de ação consideradas

Esta seção está prejudicada porque as recomendações não foram apresentadas com nível de detalhamento suficiente para que seja possível mensurar impactos.

Caso a Diretoria decida pela continuidade das recomendações, cada uma delas deve ensejar ações e detalhamentos específicos, com análise de impactos e comparação de alternativas.

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

Potencialmente, as recomendações presentes nesta AIR impactam as seguintes normas:

- Lei nº. 12.599, de 23 de março de 2012 (RECINE)
- Instrução Normativa nº. 44 (PAR)
- Instrução Normativa nº. 61
- Instrução Normativa nº. 80 (FUNCINES)

10. Considerações sobre contribuições e manifestações recebidas ao longo da elaboração da AIR

Não se aplica, pois não houve processo de consulta prévia.

11. Recomendação de ação

O desenvolvimento do segmento de Exibição impacta positivamente toda a indústria audiovisual a medida em que ela agrega valor ao conteúdo produzido, dando-lhe, potencialmente, mais visibilidade junto ao público do que qualquer outra janela de consumo. Tal visibilidade é especialmente importante nos filmes com baixo investimento em comercialização. Por isso ele deve ser considerado como um segmento estratégico para o desenvolvimento do audiovisual.

A Exibição é também um canal importante de acesso ao conteúdo audiovisual, com características que a distingue de todas as outras janelas de consumo. Além disso, a exibição é uma importante fonte de empregos e lócus de atração de público consumidor para bens e serviços localizados no seu entorno. A expansão do parque exibidor deve, portanto, se entendida como vetor de desconcentração, interiorização, aumento do acesso, do emprego, da atividade econômica no seu entorno e do fortalecimento da cadeia de valor do audiovisual.

A promoção da desconcentração e da interiorização do parque exibidor perpassa, necessariamente, pela sua expansão. A exibição, por razões de mercado, segue o padrão de concentração socioeconômico da população. A medida em que é atendido o consumo nas localidades com melhores indicadores de renda e escolaridade, portanto, com maior consumo potencial, a expansão do parque exibidor segue paulatinamente em direção às demais localidades.

Apesar de apresentar boa evolução nos últimos anos, a Exibição ainda é uma janela geograficamente concentrada e pouco interiorizada. Os dados apresentados nesta AIR apontam para a existência de espaço para crescimento do parque exibidor considerando uma lógica de operação estritamente privada. Esta expansão segue o padrão de criação de shopping centers e pode ser dinamizada por meio de estímulos públicos.

A Regulação não deve restringir o desenvolvimento tecnológico. Como visto, o processo de digitalização das salas de exibição abriu uma série de possibilidades de ganhos de eficiência, criação de novos modelos de negócio e novas formas de uso da sala de exibição. Tais benefícios não devem ser minimizados por regulações obsoletas ou desnecessariamente restritivas. Por outro lado, efeitos potencialmente negativos derivados da evolução tecnológica devem ser monitorados, e, eventualmente alcançados por ações regulatórias.

A Regulação deve resguardar o funcionamento dos mecanismos de mercado e a livre iniciativa. Ela não deve substituir, mas incentivar a ação privada. O padrão de desenvolvimento do setor, ainda que possa ser estimulado por políticas públicas, deve ser lastreado pela racionalidade de mercado e pelo aumento da eficiência.

A ação regulatória da ANCINE deve se pautar nos princípios definidos em sua norma de criação, que inclui: promover o incentivo à competição e ao crescimento, garantir proteção às obras brasileiras, coibir as práticas nocivas à ordem econômica, em especial as barreiras à livre circulação das obras, estimular a diversificação e a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, e estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico.

A heterogeneidade do parque exibidor brasileiro é um traço fundamental a ser observado no planejamento de ações públicas sobre este segmento. Este grupo congrega, de fato, desde grandes empresas multinacionais até pequenos proprietários de salas isoladas. Apesar de figurarem no mesmo segmento de mercado, esses agentes vivem realidades tecnológicas, econômicas e gerenciais completamente diferentes. Este fato traz importantes impactos à análise, podendo levar à necessidade de desenvolvimento de soluções específicas para parte do parque exibidor.

Dito isto, apresentamos as seguintes recomendações de ação:

11.1 Dar continuidade ao RECINE

O RECINE foi um fator fundamental para o último ciclo de expansão do parque exibidor, e para o processo de digitalização. Além disso, é um mecanismo acessível de forma isonômica a todo o parque exibidor.

A vigência do mecanismo se encerra no final de 2019 e depende mudança em Lei para que seja prorrogado.

11.2 Dar continuidade ao PAR. Avaliar as possibilidades de simplificação da operação nas etapas posteriores à concessão do prêmio.

O PAR atua diretamente sobre a parcela do parque exibidor mais frágil economicamente e tem sido importante auxílio à manutenção dessas salas. O custo de operação do prêmio, no entanto, é considerado alto frente ao valor da premiação.

11.3 Dar continuidade ao SCB

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

11.4 Dar continuidade à Cota de Tela

O audiovisual brasileiro deve ser valorizado por seu valor econômico, simbólico e cultural, mas somente encontra justificativa plena como objeto de política de Estado na medida em que se organiza como serviço acessível à maioria dos cidadãos. A Cota de Tela atua neste sentido, promovendo a oferta de conteúdo audiovisual brasileiro, dando-lhe visibilidade e promovendo a diversidade no lado da oferta.

A vigência da Cota para o ano de 2020 depende da edição de decreto específico.

11.5 Reavaliar a IN 61

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

11.6 Reavaliar o normativo sobre FUNCINES (IN 80) no que tange à exibição cinematográfica

Apesar deste mecanismo ter tido mais sucesso do que a IN 61, seu nível de uso pode ser considerado baixo e concentrado em poucas empresas. Os comentários sobre uso de recursos de fomento indireto apresentados na seção 11.5 se aplicam também aqui.

11.7 Avaliar a possibilidade de edição de ação específica de estímulo ao setor de exibição focada no lado do consumo.

Ações voltadas à promoção do consumo devem ser entendidas como complemento natural às ações de promoção da produção brasileira independente, na medida em que o produto audiovisual, financiado em parte pelo Estado, apenas atinge a sua finalidade através do consumo por parte daquela população que ajudou a financiá-lo.

11.8 Monitorar o padrão de distribuição (concentração) das empresas exibidoras, da oferta e da demanda por obras cinematográficas.

Nesta AIR foram apresentados dados que indicam ter havido aumento da concentração da oferta de títulos a partir de 2015, coincidindo com o processo de consolidação da digitalização da exibição do Brasil. É preciso acompanhar de perto esses movimentos, e, caso necessário, atuar por meio de regulação.

11.9 Monitorar os resultados alcançados pela Linha do FSA voltada ao financiamento à infraestrutura do setor audiovisual.

Tendo em vista o lançamento de linha de crédito no início de 2020, no valor de R\$250 milhões, para financiamento à infraestrutura do setor audiovisual, sugere-se o estabelecimento de rotinas de acompanhamento dos seus resultados.

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

Propomos os seguintes indicadores de acompanhamento das recomendações contidas nesta AIR:

12.1 Recomendação: Dar continuidade ao RECINE

Indicador: Acompanhamento das iniciativas de alteração legislativa.

12.2 Recomendação: Dar continuidade ao PAR. Avaliar as possibilidades de simplificação da operação nas etapas posteriores à concessão do prêmio.

Indicador: Acompanhamento da execução desta iniciativa, caso ela seja aprovada pela Diretoria, a partir da metodologia de acompanhamento dos temas da Agenda Regulatória.

12.3 Recomendação: Dar continuidade ao SCB

Indicador: - Acompanhar o pleno funcionamento do Sistema.

12.4 Recomendação: Dar continuidade à Cota de Tela

Indicador: - Subsidiar a edição do Decreto Presidencial anual.

12.5 Recomendação: Reavaliar a IN 61

Indicador: Acompanhamento da execução desta iniciativa, caso ela seja aprovada pela Diretoria, a partir da metodologia de acompanhamento dos temas da Agenda Regulatória.

12.6 Recomendação: Reavaliar o normativo sobre FUNCINES (IN 80) no que tange à exibição cinematográfica

Indicador: Acompanhamento da execução desta iniciativa, caso ela seja aprovada pela Diretoria, a partir da metodologia de acompanhamento dos temas da Agenda Regulatória.

12.7 Recomendação: Avaliar a possibilidade de edição de ação específica de estímulo ao setor de exibição focada no lado do consumo.

Indicador: Acompanhamento da execução desta iniciativa, caso ela seja aprovada pela Diretoria, a partir da metodologia de acompanhamento dos temas da Agenda Regulatória.

12.8 Recomendação: Monitorar o padrão de distribuição (concentração) das empresas exibidoras, da oferta e da demanda por obras cinematográficas.

Indicador: Elaboração de estudo específico, com esta finalidade.

12.9 Recomendação: Monitorar os resultados da Linha do FSA voltada ao financiamento à infraestrutura do setor audiovisual.

Indicador: Elaboração de estudo específico, com esta finalidade.

Referências Bibliográficas:

ANCINE (2019) *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2018*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf)

ANCINE (2019) *Informe Anual de Exibição 2018*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/informe_salas_de_exibicao_2018.pdf)

ANCINE (2013) *Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/PDM%202013.pdf>)

ANCINE (2017) *Uma nova política para o audiovisual: Agência Nacional do Cinema, os primeiros 15 anos*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do

Cinema. (Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/livros/ANCINE%2015%20ANOS%20WEB%20FINAL_em%20baixa2.pdf)

ANCINE (2018) *DISTRIBUIÇÃO SATELITAL – Nota Técnica*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/distribuicao_satelital_nota_tecnica.pdf)

ANCINE (2019) *VÍDEO SOB DEMANDA - Análise de Impacto Regulatório*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: https://ancine.gov.br/sites/default/files/AIR_VoD_versao_final_PUBLICA_12.08.2019-editado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas-mesclado-p%C3%A1ginas-exclu%C3%ADdas.pdf)

ANCINE (2016) *Valor Adicionado pelo Audiovisual 2016*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/valoradicionado2016.pdf>)

ANCINE (2018) *Emprego no Setor Audiovisual 2018*. Rio de Janeiro, Agência Nacional do Cinema. (Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/emprego_no_setor_audiovisual_0.pdf)

FDC (2016) *Mapeamento e impacto econômico do setor audiovisual no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação Dom Cabral. (Disponível em: <http://www.abap.com.br/pdfs/publicacoes/mapeamento.pdf>)

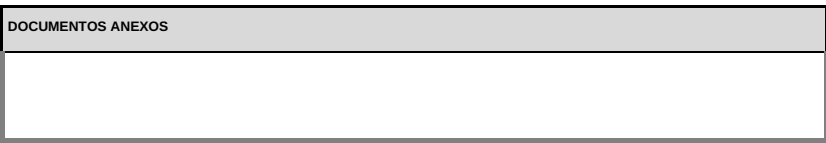
LEIVA, João (2018) *Cultura nas capitais: como 33 milhões de brasileiros consomem diversão e arte*. Rio de Janeiro, 17Street Produção Editorial. (Disponível em: <https://www.jleiva.co/cultura-nas-capitais>)

TOWSE, Ruth (2010) *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.

U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (2010), *Horizontal Merger Guidelines*. (Disponível em: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf>)

VOGEL, Harold L. (2007) *Entertainment Industry Economics – A Guide for Financial Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

ZUBELLI, Luana Maíra Rufino Alves. Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual. 2017. 285 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Akio Assunção Nakamura, Analista Técnico - CCT V**, em 21/01/2020, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Martins Sarmiento, Analista Técnico - CCT V**, em 21/01/2020, às 19:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1502090** e o código CRC **1095DB8F**.