

NOTÍCIA REGULATÓRIA
VERSÃO PARA CONSULTA PÚBLICA

- (1) A Agência Nacional do Cinema informa aos agentes do mercado audiovisual e a todos os interessados sua intenção de disciplinar situações observadas no processo de digitalização da projeção cinematográfica e na atividade de distribuição de obras audiovisuais para exibição em salas de cinema. Essa disposição ancora-se nos princípios gerais da Política Nacional do Cinema, nos objetivos da ANCINE e nos demais dispositivos estabelecidos pela Medida Provisória nº2.228-1. Tem por finalidades principais garantir a circulação equilibrada e diversificada de obras brasileiras e estrangeiras e promover a articulação entre as diversas atividades desse segmento do mercado audiovisual. É apresentada de forma a facilitar o planejamento, a participação e a pactuação de compromissos pelos agentes envolvidos. Os assuntos, objeto da atenção da ANCINE, são relatados a seguir, bem como alternativas de ação regulatória.

A DIGITALIZAÇÃO DA PROJEÇÃO CINEMATOGRAFICA E O VPF

- (2) A digitalização da projeção de cinema, como regra, é um processo de reposição tecnológica. Para o exibidor, apesar de permitir novos serviços como a exibição em 3D e os conteúdos alternativos, trata-se de um custo não coberto por novas receitas. Os distribuidores vivem situação contrária, uma vez que seus custos de copiagem e transporte de filmes são reduzidos pelo processo. Por essas características, justifica-se a cobertura parcial das despesas de atualização tecnológica pelos distribuidores de filmes. Para viabilizá-la, o modelo internacional mais frequente de financiamento observa contratos de compromisso de pagamento por cópia virtual (*virtual print fee – VPF*) celebrados entre os distribuidores de filmes e os exibidores, de forma direta ou por meio de agentes integradores ou terceiras partes. Nessa lógica, os valores pagos a título de VPF são definidos em função do preço de reprodução das cópias analógicas praticado em cada país.
- (3) Apesar da conveniência desses contratos, sua gestão pode causar alguns desequilíbrios pontuais entre os agentes econômicos e barreiras à circulação de filmes brasileiros e estrangeiros, com efeitos negativos sobre a diversidade das obras ofertadas ao público. É de se observar que o fator predominante neste caso são os acordos firmados por empresas estrangeiras (denominadas *majors*, no jargão do setor), cuja atividade principal é a distribuição das produções de seus próprios estúdios, segundo um modelo padrão de negócios. A contribuição comercial e cultural desses filmes não afasta a necessidade de se preservar e promover a diversidade de origens, gêneros, narrativas e autores, no cinema como em todos os serviços de comunicação audiovisual no Brasil.
- (4) A posição das distribuidoras brasileiras independentes, responsáveis por grande parte dessa diversidade, merece por isso uma atenção particular. Em 2013, as distribuidoras brasileiras responderam por 86% da bilheteria dos filmes brasileiros (94%, se somadas as codistribuições com empresas estrangeiras) e 19% da bilheteria dos filmes estrangeiros (306 títulos, 75% do total de títulos estrangeiros). Ou seja: os filmes brasileiros dependem das empresas nacionais para sua circulação. De outra parte, a comercialização no país das obras da maior parte das cinematografias internacionais também se sustenta na ação das distribuidoras brasileiras.

A DESIGUALDADE DE TRATAMENTO DOS EXIBIDORES E OS EFEITOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO

- (5) De modo geral, os contratos de VPF celebrados pelas *majors* determinam a vigência de uma *cláusula de cliente mais favorecido*: o direito de pagar o menor valor de VPF contratado pelo exibidor. Não obstante pretender um tratamento isonômico das distribuidoras, o mesmo não é observado em relação aos exibidores. Esses contratos distinguem com valores e condições mais favoráveis (a) um grupo de complexos caracterizado como de lançamento (*first run*) e (b) grupos exibidores internacionais com posições relevantes no mercado brasileiro e internacional. O tratamento desigual, em especial no último caso, tende a afetar também a ação das distribuidoras brasileiras.
- (6) A primeira situação – o favorecimento dos cinemas lançadores – encontra justificativa econômica na diferença de potencial de receita dos complexos que, na distribuição analógica, é avaliado em contraste com os custos de reprodução e transporte das cópias e de monitoramento da bilheteria. Objete-se que esse potencial tem sido alterado pela digitalização, particularmente no caso dos pequenos complexos, onde se observam os maiores ganhos proporcionais. VPF desigual pode, então, levar a discriminação de exibidores ou cinemas em situação de equivalência. Ademais, a digitalização induz e facilita o monitoramento centralizado dos complexos.
- (7) Ressalte-se que a decisão de padronização tecnológica tem consequências para todo o mercado cinematográfico. O risco de obsolescência tecnológica dos cinemas mais vulneráveis e a dimensão do circuito de lançamentos são assuntos que afetam e merecem atenção e cuidado de todos. Com esse entendimento, o Fundo Setorial do Audiovisual propôs melhores condições financeiras, inclusive apoio não reembolsável, para a digitalização de parte desses complexos. As distribuidoras também podem contribuir com as políticas públicas, reafirmando seu compromisso em relação ao conjunto do cinema no país. Neste sentido, é importante que reavaliem o cenário gerado pela digitalização, redefinam seus critérios para o tratamento e classificação das salas e considerem a conveniência de integrar mais complexos ao circuito de lançamentos, pagando VPF correspondente.
- (8) A segunda situação envolve condições mais vantajosas para grupos exibidores internacionais na negociação de VPF (valores, taxa de conversão cambial, tratamento dos tributos incidentes, além de diferentes parâmetros de cálculo da Receita Bruta de Distribuição). Tais acordos são constituídos sobre o maior poder de negociação desses grupos exibidores, sem referência na receita potencial de cada cinema. Em face da *cláusula do cliente mais favorecido*, essa diferenciação estende-se a toda atividade de distribuição, gerando uma barreira econômica para a programação da maior parte dos filmes brasileiros e estrangeiros das distribuidoras nacionais nas salas daqueles grupos. Em consequência, a programação dos filmes das *majors* tende a ser privilegiada nesses cinemas.
- (9) O impedimento à negociação de condições, imposto por aquela *cláusula*, pode representar uma distorção da motivação original do VPF e uma limitação artificial à concorrência pela colocação de filmes nas salas desses exibidores internacionais. De fato, ao distinguir exibidores e não considerar a situação específica das distribuidoras brasileiras, os contratos de VPF acabam por submetê-las a um dilema: a exclusão de seus filmes dessas salas ou a aceitação de um regime de condições que elas até mesmo desconhecem. Destaque-se: mesmo que os valores máximos de VPF sejam abertos ao conhecimento dos agentes econômicos, os contratos disciplinam diversas outras situações submetidas a confidencialidade.
- (10) Para um ambiente comercial mais saudável, essas distorções precisam ser mitigadas, a começar pela redução da assimetria de informações sobre os contratos entre os agentes envolvidos. Além disso, as distribuidoras brasileiras devem ser reconhecidas em

sua situação peculiar pelas *majors* e os exibidores internacionais, na disciplina de condições e valores de VPF. Finalmente, é conveniente que as distribuidoras brasileiras formalizem a contratação de VPF junto aos agentes integradores e exibidores, em acordos que observem essa peculiaridade. A bem da transparência nas relações entre os agentes econômicos, é importante que o VPF seja segregado das demais condições comerciais pactuadas.

A ESPECIFICIDADE DOS PEQUENOS LANÇAMENTOS

- (11) A *cláusula de cliente mais favorecido* muitas vezes implica tratamento igual para projetos de distribuição muito desiguais, em detrimento da isonomia e da própria lógica que motiva o VPF. É o caso, por exemplo, das pequenas distribuições de filmes estrangeiros, em que as cópias importadas em formato analógico podem ser as mesmas utilizadas na exibição, não havendo custos de copiagem para o distribuidor. Nessa situação, a projeção digital, ao invés de representar redução de custo para o distribuidor, acaba por onerá-lo com a obrigação do VPF. Mesmo os filmes estrangeiros distribuídos no país com pouco mais de seis cópias, obrigados pela legislação à reprodução em laboratórios brasileiros, merecem tratamento diferenciado, porque, considerada a pequena abrangência da distribuição, um número proporcionalmente significativo de salas recebem hoje cópias importadas.
- (12) Além disso, as pequenas distribuições nem sempre observam modelo de circulação com lançamento nacional simultâneo em muitas praças. Antes, trabalham a divulgação e exibição gradativamente por cidades ou regiões, para maximizar recursos humanos e financeiros, em geral utilizando as mesmas cópias em diversas salas e praças. Por isso, pode ser mais razoável considerar como data de referência para o cálculo do VPF o primeiro lançamento no país ou o momento de maior distribuição nacional do filme (e não a data de lançamento no complexo ou na praça), com redução do valor nas semanas subsequentes, para não prejudicar a distribuidora economicamente mais frágil e desestimular seu modelo de distribuição. Em todas essas situações, a ação regulatória procura compensar desequilíbrios artificiais; pauta-se, portanto, pelo princípio da isonomia.

ATENÇÃO ÀS CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS

- (13) As indicações regulatórias e os assuntos mencionados nesta Notícia Regulatória objetivam a redução de eventuais barreiras à liberdade de negócios, na exibição como na distribuição de filmes. É de se destacar que as empresas exibidoras escolhem seus filmes e organizam sua programação de forma autônoma; e o VPF participa do cálculo econômico e comercial dessas decisões. Porém, no âmbito dessa liberdade negocial, para que o acesso da população ao cinema seja maximizado e a diversidade dos filmes seja garantida, algumas práticas devem ser evitadas. Os exibidores de cinema não devem discriminar distribuidoras por meio da exigência diferenciada de valores de VPF ou condições de pagamento. Também não parece razoável que distribuidores discriminem exibidores em razão de acordos de preferência. Essas condutas, assim como a imposição de condições excessivas, além de afetarem o equilíbrio do mercado audiovisual, matéria regulada pela ANCINE, podem constituir-se em atos anticoncorrenciais. A ANCINE poderá atuar em relação a esses assuntos, em coordenação com os órgãos de defesa da concorrência.

A ENTREGA DOS CONTEÚDOS DIGITAIS E O MONITORAMENTO DAS OPERAÇÕES

- (14) Outro assunto afeto à digitalização diz respeito à distribuição propriamente dita dos conteúdos audiovisuais, ao seu transporte e entrega para as salas de cinema. Os conteúdos digitais, ao contrário dos longas-metragens em película de 35 mm, podem ser enviados com facilidade e rapidez de e para qualquer lugar. Como foi visto, essa possibilidade tecnológica traz benefícios e reduz os custos da distribuição em vários aspectos. Tais características tendem a valorizar o envio e a entrega de conteúdos como atividades estratégicas para toda a distribuição e exibição de cinema. Nesse ambiente, o transporte por satélite tende a se constituir no mecanismo preferencial, pelo alcance, segurança e ganhos de custo, especialmente nos grandes lançamentos. Em geral, trata-se de serviço prestado de forma centralizada. Suas condições de eficiência, custo e, principalmente, neutralidade no trato dos agentes econômicos são fatores importantes para um ambiente de negócios competitivo e saudável. Por conta disso, a situação das empresas e as condições de prestação desses serviços merecem atenção regulatória especial.
- (15) A característica mais importante a ser conferida a essa atividade é a *neutralidade* na entrega dos conteúdos digitais, em especial no caso de transmissão por satélite. Isso significa, em primeiro lugar, que pode ser inconveniente e potencialmente lesiva à livre competição a hipótese de integração vertical das empresas operadoras desses serviços com grupos distribuidores ou exibidores. Para que haja confiabilidade em um tratamento igualitário dos concorrentes, é recomendável que os serviços sejam prestados por empresas sem relações societárias com distribuidores ou exibidores, ou vínculo comercial que lhes garanta preferência. Além disso, é importante o debate e a definição pública e transparente dos protocolos de envio e entrega dos conteúdos por parte das operadoras.
- (16) Outra situação a evitar diz respeito à entrega de filmes e conteúdos alternativos diretamente do exterior. As facilidades de transporte dos filmes geradas pela digitalização não devem afastar a necessidade de uma ação de distribuição sediada comercial e operacionalmente em território brasileiro. A necessidade de proteção e fortalecimento das empresas brasileiras e de defesa da igualdade de competição entre os agentes econômicos são fatores a recomendar e justificar regulação que coíba essas hipóteses.
- (17) No mesmo sentido, é recomendável que o monitoramento dos projetores digitais e dos complexos cinematográficos, realizado por agentes integradores e pelos próprios exibidores em função das obrigações contidas nos contratos de VPF, seja efetuado sob responsabilidade de empresa brasileira. Essa disposição justifica-se para afastar obstáculos ao acesso às informações pela autoridade regulatória. Em face das suas competências legais, a ANCINE deve receber os dados e ter acesso aos sistemas de monitoramento, em geral denominados centros de operações em rede (*NOC*, na sigla em inglês), seja para permitir a construção dos indicadores que auxiliam o planejamento das políticas públicas para o setor, seja em função das necessidades de fiscalização.

O TRATAMENTO DAS GRANDES DISTRIBUIÇÕES

- (18) A digitalização amplificou outra situação do mercado de cinema, que afeta a indispensável diversidade na oferta de filmes e obstaculiza a colocação dos conteúdos nacionais. Trata-se dos grandes lançamentos que, em alguns casos, chegam a ocupar metade das salas e sessões de cinema no Brasil com o mesmo filme. Essa prática, embora possa encontrar racionalidade econômica no âmbito estrito de cada empreendimento, tende a prejudicar a atividade de exibição como um todo e constituir padronização e simplificação indesejáveis na fruição de bens culturais pelos brasileiros. Diversidade, além de comando decorrente do princípio democrático e da adesão brasileira à Convenção da

UNESCO, deve ser vista como um indicador de qualidade dos serviços de exibição de cinema.

- (19) Atente-se que essas grandes distribuições, paradoxalmente, não têm o mérito de disponibilizar a mesma obra audiovisual para o maior número possível de complexos de cinema do país. Se assim fosse, esses lançamentos não apenas ajudariam a reduzir a distância de grande parte da população do cinema, como permitiriam receitas potenciais mais robustas aos pequenos exibidores, estimulando a abertura de novas salas. Ao contrário: os projetos de grandes distribuições são estruturados pela ocupação de muitas salas em proporcionalmente poucos complexos. Em situações recentes, cinemas com cinco ou seis salas chegaram a ter 80% de suas sessões ocupadas pelo mesmo filme nas duas primeiras semanas de lançamento. Ao mesmo tempo, pequenos exibidores e complexos isolados têm revelado dificuldades na obtenção desses filmes. Muitas vezes, precisam sujeitar-se ao pagamento de um preço mínimo garantido (MG), exigência sem justificativa econômica, em especial nos casos de exibição digital monitorada.
- (20) É recomendável que a abordagem regulatória dessa situação procure, ao mesmo tempo, desestimular essas condutas e preservar a autonomia comercial e contratual de distribuidores e exibidores. Essa ação regulatória pode envolver a adoção de limites à ocupação de salas por complexo por um mesmo filme, de forma proporcional ao tamanho de cada complexo. Também são possíveis ajustes na obrigação da cota de tela de modo a possibilitar a compensação daquela situação pelo próprio exibidor. Para a análise de impacto dessas medidas, deve-se considerar sua repercussão sobre a cronologia de exploração dos filmes, a estrutura financeira dos complexos e os custos de fiscalização, entre outros pontos. Os benefícios a perseguir envolvem ampliar a diversidade de filmes por complexo, estimular a desconcentração das grandes distribuições e ampliar a sustentabilidade potencial dos pequenos complexos.

PROPOSTAS DE AÇÃO REGULATÓRIA

- (21) Diante desses fatos e considerações, a ANCINE avalia algumas hipóteses de ação regulatória. Essas medidas são apenas pontuadas a seguir, na forma de *comandos normativos sintéticos*, indicadores das condutas sugeridas ou do ambiente a construir:
- (a) Sobre o tratamento das distribuidoras brasileiras nos contratos de VPF:
- (a.1) As *cláusulas de cliente mais favorecido*, presentes nos contratos de VPF firmados pelas distribuidoras estrangeiras, não deverão ser aplicadas em desfavor das distribuidoras brasileiras independentes.
- (a.2) Esta exceção implica estabelecer que condições e valores contratados por grupos exibidores junto às distribuidoras estrangeiras, não poderão ser impostos às distribuidoras brasileiras por força daqueles contratos.
- (a.3) As condições e valores a serem observados pelas distribuidoras brasileiras serão pactuados com os exibidores em contratos apresentados à ANCINE nos termos da medida proposta em (d.4).
- (b) Sobre o circuito de lançamentos:
- (b.1) As distribuidoras de cinema com atuação no Brasil deverão entregar à ANCINE a relação de cinemas considerados para fins de pagamento de VPF, bem como os critérios usados na sua classificação.

- (c) Sobre o VPF devido nas pequenas distribuições:
- (c.1) Filme brasileiro ou estrangeiro distribuído para exibição simultânea em até seis salas deverá ser desobrigado de pagamento de VPF.
 - (c.2) Os pequenos lançamentos de mais de seis salas até uma quantidade a ser fixada deverão ter VPF reduzido de forma inversamente proporcional ao número de salas ocupadas simultaneamente.
 - (c.3) O cálculo do VPF devido nas pequenas distribuições deverá observar como marco inicial a data de maior ocupação nacional de salas pelo filme ou de primeiro lançamento no país, independentemente da data de início de exibição na praça, no complexo ou na sala de cinema.
- (d) Sobre o monitoramento e coleta de informações:
- (d.1) Os centros de operações em rede (NOC), responsáveis por monitorar o funcionamento dos projetores digitais e as sessões de exibição de filmes no Brasil em decorrência do recebimento de VPF, sejam administrados por integradores, pelos próprios exibidores ou outros agentes, deverão estar sob responsabilidade de empresa brasileira.
 - (d.2) Os sistemas de dados utilizados pelos NOC e as informações coletadas deverão ser replicados na ANCINE, às expensas da Agência, com atualização equivalente ao disponível para o NOC.
 - (d.3) Os NOC deverão integrar as informações relativas ao funcionamento e operação dos projetores com as relacionadas com o controle de receitas de bilheteria dos complexos, para repasse à ANCINE.
 - (d.4) Cópias dos contratos de VPF, relativos a operações de distribuição de filmes realizadas em salas de cinema no Brasil, deverão ser entregues à ANCINE pelos exibidores, integradores e outros agentes que os firmarem. As informações dos contratos ficarão submetidas às normas de sigilo da Agência (Resolução da Diretoria Colegiada Nº53).
- (e) Sobre a distribuição de conteúdos digitais para os cinemas no Brasil:
- (e.1) O envio e entrega dos conteúdos digitais para salas de cinema deverão ser realizados por empresas brasileiras a partir do território nacional, qualquer que seja o meio ou sistema utilizado: mídias físicas, internet ou satélite (*up link* no Brasil).
 - (e.2) Também devem ser de responsabilidade de empresas brasileiras a encodagem e reprodução de arquivos dos conteúdos digitais destinados à exibição em cinemas no Brasil.
 - (e.3) As prestadoras de serviços de envio e entrega de conteúdos por meio de satélite não poderão manter relações de controle ou coligação com exibidoras ou distribuidoras de cinema, ou vínculo comercial que lhes garanta preferência.
 - (e.4) As prestadoras desses serviços deverão publicar seus protocolos de transmissão de conteúdos, observando neutralidade no tratamento dos clientes e isonomia na formulação das regras.

- (f) Sobre a atenção às
condutas discriminatórias ou de sensibilidade concorrencial:
- (f.1) As condutas a seguir relacionadas, relativas à distribuição de cinema e ao processo de digitalização, estarão sujeitas ao monitoramento e fiscalização da ANCINE:
- i. discriminar distribuidoras por meio da exigência diferenciada de valores de VPF ou imposição de condições de pagamento discriminatórias ou excessivas, em especial no caso dos pequenos lançamentos;
 - ii. discriminar exibidores pela negativa de fornecimento de obras audiovisuais em condições equivalentes aos demais exibidores e salas ou pela imposição de condições excessivas como a exigência de pagamento de preço mínimo garantido (MG).
- (f.2) Indícios dessas práticas serão submetidos a procedimento de investigação preliminar pela ANCINE quanto à existência de possíveis infrações à legislação regulatória ou concorrencial.
- (g) Sobre as grandes
distribuições:
- (g.1) No caso dos complexos cinematográficos com mais de duas salas, a ocupação predominante com o mesmo filme de um número de salas acima dos limites máximos a serem fixados por complexo poderá ser considerada infração sujeita a sanção administrativa.
- (g.2) Alternativamente à medida descrita em (g.1), a superação dos limites fixados poderá ser compensada com a ampliação da cota de tela para filmes brasileiros, de maneira proporcional ao tempo e ao número de salas que superarem aqueles limites.
- (g.3) Essa cota de tela suplementar será cumprida no ano subsequente ao da sua apuração.

CÂMARA TÉCNICA, CONSULTA E COMPROMISSO PÚBLICOS

- (22) O objetivo da apresentação dessas medidas, bem como das considerações antes apresentadas, é coletar informações e opiniões dos agentes econômicos e demais interessados. Para a análise e implementação de soluções aos problemas abordados, serão considerados os instrumentos públicos disponíveis, bem como a pactuação de acordos e compromissos privados e público-privados apresentados pelos agentes econômicos.
- (23) A ANCINE organizará uma câmara técnica para o tratamento dos assuntos da distribuição de cinema e a oitiva dos agentes econômicos. Serão convidados a compor essa câmara profissionais e técnicos representativos das diversas atividades desse segmento do mercado audiovisual. A pauta inicial será composta pela abordagem dos temas e medidas elencados nesta Notícia Regulatória.
- (24) Esta Notícia Regulatória será objeto de Consulta Pública pelo período de 60 dias.
- (25) A ANCINE convida ainda os agentes e entidades representativas da distribuição e exibição de cinema no Brasil para um compromisso comum em relação à digitalização e ao seu financiamento, para que os assuntos relatados e as soluções encontradas tenham maior efetividade em benefício de toda a atividade audiovisual.