

Processo n.º: 01416.002780/2020-65

Unidade responsável: SEC, SAM

Assunto: Análise do limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual)

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Dentre as políticas públicas voltadas para a economia do audiovisual, os mecanismos de incentivos fiscais de apoio às produções audiovisuais foram as primeiras medidas criadas a fim de permitir a retomada da produção nacional após período de absenteísmo estatal. Inicialmente, pela Lei nº 8.313 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet e, mais especificamente, pela Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, chamada também de Lei do Audiovisual, o Estado Brasileiro passou a atuar de forma indireta na cadeia do audiovisual concedendo incentivos fiscais à iniciativa privada para que investisse em produções audiovisuais.

1.2. Estes mecanismos permitiram que pessoas físicas e jurídicas patrocinassem ou investissem, com livre escolha, em produções audiovisuais tendo como contrapartida a concessão de dedução – integral ou parcial – do imposto de renda devido. Como consequência desta política pública houve significativo crescimento na quantidade de obras audiovisuais brasileiras produzidas.

1.3. Outras políticas públicas, como por exemplo a instituição do Fundo do Setor Audiovisual (FSA) pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 foram criadas no decorrer do tempo, contudo os mecanismos de incentivo fiscal ainda continuam fazendo parte dos pilares de sustentação da economia audiovisual.

1.4. Dentre os mecanismos estabelecidos pela Lei do Audiovisual, os limites do aporte de recursos objetos dos incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A não sofrem revisão desde a redação dada pela Lei nº 11.437/2006. Considerando que não há previsão de correção infralegal dos valores do teto de aporte que estas linhas são voltadas para os agentes do próprio mercado audiovisual, procedeu-se ao estudo se tais limites ainda asseguram a eficácia dos mecanismos, fazendo assim, a presente análise do impacto regulatório sobre uma proposta de aumento dos limites de aporte previstos no artigo 4º, §2º, II da Lei nº 8.685/1993.

1.5. Esta Análise de Impacto Regulatório conclui pela recomendação de ampliação desse teto de aporte, de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões (opção seção 8.3). A adoção desta opção, na opinião da ANCINE: i. soluciona o histórico problema de desvalorização real deste limite; ii. elimina o estrangulamento financeiro pelo qual vem passando um número crescente de obras brasileiras; iii. reforça a competitividade e a expectativa de retorno financeiro das obras brasileiras; iv. evita a necessidade de novos ajustes neste dispositivo legal por mais tempo; v. reflete o processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual; e vi. atua como uma medida de amparo ao setor audiovisual brasileiro nesse contexto de extrema fragilidade econômica, gerado pelo aparecimento da COVID-19.

1.6. A estrutura deste texto se baseia nas recomendações do documento: “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR”^[1], elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, juntamente com as Agências Reguladoras Federais.

[1] Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roterio-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

2.1. CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A ECONOMIA DO AUDIOVISUAL [2]

2.1.1. Apoiada numa política de livre mercado, a favor da globalização e de não interferência estatal sobre a atividade econômica, o Estado Brasileiro, em março de 1990, pôs fim aos incentivos governamentais na área cultural extinguindo as principais instituições que sustentavam as políticas públicas sobre atividades artísticas, incluindo, dentre elas, as relacionadas ao audiovisual. Se antes o Estado Brasileiro tinha um papel ativo e direto na cadeia de valor do audiovisual, a extinção de órgãos como a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), Conselho Nacional do Cinema (Concine) e Fundação do Cinema Brasil (FCB) deixaram um vácuo na capacidade de realização da indústria brasileira do audiovisual. Essa mudança abrupta de atuação do Estado sobre a economia audiovisual provocou reações da sociedade civil e dos agentes do setor audiovisual que passaram a exigir medidas compensatórias a fim de preencher os espaços vazios deixados na linha de produção do audiovisual.

2.1.2. A retomada de políticas públicas sobre o setor audiovisual veio de forma gradual e por ondas. Faz-se a analogia destas medidas públicas com o movimento em ondas haja vista que elas repercutem ao longo do tempo com intensidade variada dependendo do seu início. A 1ª onda veio com a criação dos mecanismos de incentivo fiscal para apoio à produção de manifestações culturais nos anos de 1990; a 2ª onda inicia-se nos anos 2000 com a criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), com o aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivo fiscal e com a consolidação do tripé institucional do audiovisual formado pelo Conselho Superior do Cinema (CSC), pela ANCINE e pela Secretaria do Audiovisual (SAV); e a 3ª onda assenta a participação direta do Estado na Economia do Audiovisual com a criação de linhas diretas de financiamento ao setor.

FIGURA 1 - Evolução das Políticas do Audiovisual desde os anos 1990: Um Movimento em Ondas



Fonte: ZUBELLI, 2017

2.1.3. No contexto da 1ª onda que criou os incentivos fiscais para apoio à produção de manifestações culturais e, em especial, às produções audiovisuais foram promulgadas, em 23 de dezembro de 1991, a Lei nº 8.313/91, também chamada de Lei Rouanet, e em 20 de julho de 1993, a Lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual. Nesta 1ª onda consolidou-se o apoio indireto do Estado aos projetos audiovisuais, isto é, ao contrário do modelo anterior, a criação de mecanismos de incentivos baseados em renúncia fiscal acabou permitido o aporte de capital, por pessoas físicas ou jurídicas, aos projetos culturais, tendo valor aportado abatemento – parcial ou integralmente – do imposto de renda devido. É possível afirmar que essas leis – em especial, o art. 25 da Lei Rouanet e o 1º da Lei do Audiovisual – representaram a espinha dorsal do modelo de fomento indireto, isto é, os dois pilares da 1ª Onda de políticas audiovisuais iniciada na década de 1990.

2.1.4. No decorrer da utilização destes incentivos e em razão das crises econômicas enfrentadas no fim da década de 1990, ficou evidente que instrumentos não eram suficientes para assegurar a vitalidade da indústria do audiovisual. Nesta conjuntura, veio a 2ª onda das políticas públicas com a criação do tripé institucional formado pelo Conselho Superior do Cinema (CSC), pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e pela Secretaria do Audiovisual (SAV). No contexto das reformas políticas que apontavam para o papel regulador do Estado e a não interferência direta na atividade econômica, o modelo adotado foi a criação de um órgão gestor que visasse o desenvolvimento sistêmico do setor audiovisual, e também, neste interim, foram fortalecidos os mecanismos de incentivo.

2.1.5. Mesmo após as medidas governamentais advindas na 2ª onda, ainda permaneceram gargalos nas interações entre os agentes de mercado que impediam o desenvolvimento sustentável da indústria do audiovisual. Diante desta dificuldade e alinhado com o pensamento econômico que chegava ao poder político brasileiro, o Estado Brasileiro passou a atuar de forma direta na economia do audiovisual passando a ser mais ativo na formulação e execução de políticas audiovisuais. Nesta conjuntura, vem a 3ª onda de políticas públicas que passam a empregar o conceito de que o Estado deverá atuar na cultura a fim de assegurar manifestações artísticas a favor da diversidade, da inclusão social e da geração de emprego e renda. Entre as medidas desta onda, destacam-se a instituição do Fundo Setorial do Audiovisual, criando assim, linhas de financiamento direto à economia do audiovisual que, após a promulgação da Lei 12.485/2011, também conhecida como Lei da TV Paga, passaram a ter um volume considerável.

2.1.6. Independentemente do viés intervencionista ou não das políticas públicas sobre o audiovisual bem como os ajustes sofridos ao longo do processo de retomada, não se pode negar que este conjunto de medidas faz parte do modelo econômico da indústria audiovisual brasileira. Este aparato tem se mostrado acertado dado a pujança do setor perante a economia brasileira, dado que em 2014, o setor audiovisual foi responsável por uma geração de renda de R\$ 4 bilhões na economia brasileira^[3]. O setor audiovisual foi também responsável pela geração direta e indireta de 188 mil postos de trabalho formais em 2016^[4].

2.1.7. Diante deste contexto, se mostra oportuno discutir os valores máximos a serem aportados nos mecanismos de incentivo fiscal, especialmente previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual).

[2] ZUBELLI, Luana Máira Rufino Alves. Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

[3] Disponível em: <https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/valoradicionado2016.pdf>

[4] Disponível em: https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/emprego_no_setor_audiovisual_0.pdf

2.2. FUNCIONAMENTO DOS MECANISMOS DE INCENTIVO FISCAL DISPOSTOS NOS ARTIGOS 3º E 3º-A DA LEI Nº 8.685/1993.

2.2.1. Enquanto os mecanismos previstos nos artigos 18 e 25 da Lei Rouanet e nos artigos 1º e 1º-A da Lei do Audiovisual possuem um caráter próximo do mecenato e do patrocínio, os incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A também da Lei do Audiovisual são direcionados aos agentes econômicos cuja atividade principal pertence ao setor audiovisual. Tendo assim um cunho mais orgânico e catalizador na relação entre investidor e produtor da obra audiovisual.

2.2.2. A seguir faz-se uma síntese sobre a operacionalização dos mecanismos previstos nos artigos 3º e 3º-A da Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual).

Lei nº 8.685/1993:

Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, gozam do benefício de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiras de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas ou remetidas aos contribuintes de que trata o presente artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo.

§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo pagamento a remessa o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins.

Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito de imposto de renda, em razão da remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meios eletrônicos de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, meios de comunicação de massa, de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longa metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

§ 1º A pessoa jurídica responsável pela remessa das importâncias pagas, creditadas, empregadas, entregues ou remetidas aos contribuintes de que trata o caput deste artigo terá preferência na utilização dos recursos decorrentes do benefício fiscal de que trata este artigo.

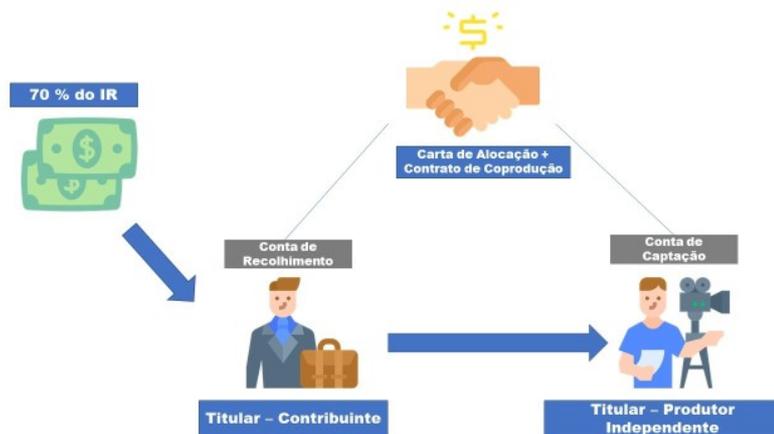
§ 2º Para o exercício da preferência prevista no § 1º deste artigo, o contribuinte poderá transferir expressamente ao responsável pelo crédito, em razão da remessa, entrega ou pagamento o benefício de que trata o caput deste artigo em dispositivo do contrato ou por documento especialmente constituído para esses fins.

2.2.3. O artigo 3º da Lei do Audiovisual incide sobre os créditos e as remessas para o exterior em razão da exploração comercial de obras audiovisuais no território brasileiro e foi inspirado no antigo mecanismo do Instituto Nacional do Cinema (INC). Ao realizar esta remessa, os detentores dos direitos sobre a exploração pagam imposto de renda sobre os valores. Entretanto, é concedido ao contribuinte o direito de exercer o benefício previsto neste dispositivo, isto é, haverá abatimento de 70% (setenta por cento) do valor de imposto de renda para o investimento na coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente e os 30% (trinta por cento) restante serão recolhidos à Receita Federal. Caso o contribuinte não queira utilizar o benefício, ele deve recolher o valor total do imposto de renda devido.

2.2.4. O contribuinte optante pelo mecanismo deverá recolher, através de boleto de cobrança específico, o valor de 70% do imposto de renda devido em uma conta classificada como conta de recolhimento de titularidade da empresa contribuinte (ou da empresa responsável pela remessa, caso a contribuinte opte por ceder essa titularidade). Através da Carta de Alocação de Recursos, a empresa responsável pela conta de recolhimento escolhe e destina para qual obra produtora brasileira independente. Este processo de recolhimento, escolha e transferência de recursos precisam atender os seguintes requisitos:

- I - que a data de transferência dos recursos esteja dentro do prazo de 180 dias corridos (prorrogável por igual período);
- II - que o projeto para qual os recursos serão destinados esteja previamente autorizado pela ANCINE para captação de recursos pelo mecanismo;
- III - que seja apresentado um contrato de coprodução entre a empresa contribuinte e a empresa produtora.

Figura 2 - Artigos 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual

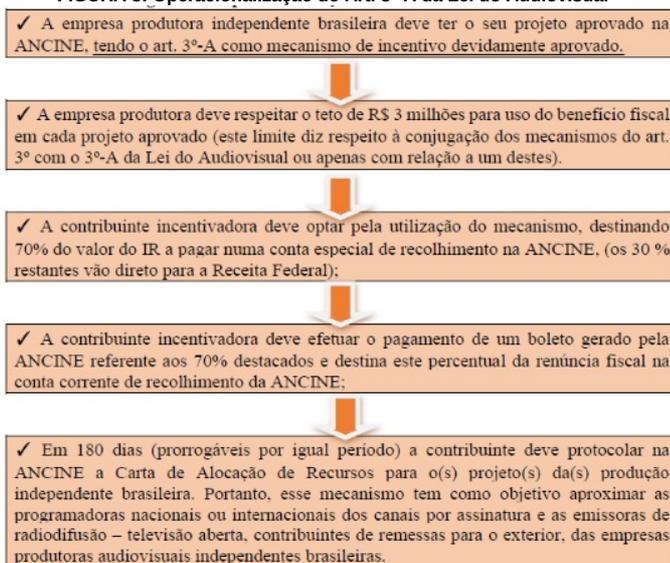


2.2.5. Este dispositivo legal criou um estímulo para que as distribuidoras estrangeiras passassem a distribuir também os filmes nacionais, pois como podem ter uma parcela dos direitos patrimoniais, elas acabam por recolher eventuais frutos das obras audiovisuais. Parcela significativa acabou por utilizar o mecanismo conjuntamente com o art. 39, X da MP 2.228-1/01, pois conforme redação do parágrafo único do art. 32 da MP 2.228-1/01 haverá isenção CONDECINE Remessa para as distribuidoras que aderirem a este mecanismo.

2.2.6. O art. 3º-A da Lei do Audiovisual apresenta um funcionamento muito similar ao art. 3º. Neste caso, os contribuintes são aqueles que, em síntese, possuem direitos sobre as obras audiovisuais transmitidas nos segmentos de mercado de TV Paga e Aberta. Neste mecanismo, os possíveis beneficiários são, via de regra, as pessoas jurídicas programadoras nacionais ou internacionais de televisão por assinatura ou de televisão aberta. Desta forma, o contribuinte incentivador poderá abater 70% do imposto de renda (sobre a base de cálculo de 15%) e também poderá ter parte dos direitos patrimoniais da obra, pode tornar-se coprodutor e ter participação na receita líquida da produção.

2.2.7. Por meio dos arts. 3º e 3º-A, podem ser aportados recursos para as seguintes tipologias de projetos, de acordo com o art. 3º da Instrução Normativa da ANCINE nº 125: a) Projetos de produção de obra audiovisual não seriada de longa-metragem e telefilme, dos tipos ficção, documentário, animação; b) Projetos de produção de obra audiovisual não seriada de média e curta metragem; c) Projetos de produção de obra audiovisual seriada (incluindo minisséries), dos tipos ficção, animação, documentário, reality show e variedades, bem como programas de televisão de caráter educativo e cultural, e Projetos de desenvolvimento de obra audiovisual cinematográfica de longa-metragem.

FIGURA 3: Operacionalização do Art. 3º-A da Lei do Audiovisual^[5]



Fonte: ZUBELLI, 2017

[5] ZUBELLI, Luana Maira Rufino Alves. Uma visão sistêmica das políticas públicas para o setor audiovisual: entendendo sua trajetória desde os anos 1990 no Brasil. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 100. 2017.

2.3. NECESSIDADE DE REAJUSTE DOS LIMITES DE APORTE

2.3.1. A Lei nº 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual) estabelece tetos distintos de aporte de recursos por projeto, para os arts. 1º e 1º A, e para os arts. 3º e 3º A, na forma apresentada abaixo:

Lei nº 8.685, de 1993

Art. 4º [...]

...

§ 2º [...]

...

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), por esses limites serem utilizados concomitantemente; [\(Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006\)](#).

2.3.8. O limite de aporte de recursos por projeto, incidente sobre os arts. 3º e 3º-A, de R\$ 3 milhões permanece inalterado desde a instituição do art. 3º pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Entre 2002 e 2006 vigeu outro teto de aporte, de R\$ 3 milhões, para uso concomitante dos arts. 1º e 3º.

2.3.9. Podemos acompanhar, através dos dados abaixo, o efeito da inflação sobre esse teto de aporte de recursos:

Tabela 1: Limite de aporte para uso dos arts. 3º e 3º-A, em R\$ constantes e correntes - 2006 a 2019

	limite nominal	limite real
2006	3.000.000	6.103.961
2007	3.000.000	5.843.347
2008	3.000.000	5.517.797
2009	3.000.000	5.289.807
2010	3.000.000	4.994.624
2011	3.000.000	4.689.788
2012	3.000.000	4.431.017
2013	3.000.000	4.183.757
2014	3.000.000	3.931.733
2015	3.000.000	3.552.663
2016	3.000.000	3.342.425
2017	3.000.000	3.246.649
2018	3.000.000	3.129.300
2019	3.000.000	3.000.000

Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: Lei nº 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.3.10. Os dados mostram que o teto de R\$ 3 milhões equivalia, quando foi instituído, a R\$ 6,1 milhões em valores de hoje. Houve, portanto, perda de poder de compra, superior a 50%. Como resultado, essa redução do valor real no limite de aporte induz a atividade de produção audiovisual à redução tamanho dos projetos e a gêneros de produção menos custosos, além disso, limita o acesso a recursos de produção e pós-produção mais sofisticados.

2.3.11. A contínua perda de valor real do limite de aporte de recursos por projeto, incidente sobre os arts. 3º e 3º-A, da Lei nº 8.685, de 1993 (Lei Audiovisual), é o problema regulatório desta Análise de Impacto Regulatório.

2.3.12. O aumento deste teto de aporte poderia dotar os projetos de obras audiovisuais brasileiras com a possibilidade de incremento do seu desenho produção, permitindo assim a produção de gêneros de obras menos habituais em nosso cenário e aumentando a competitividade do produto nacional mercado audiovisual, como filmes de ação e outras obras de maior vocação comercial.

2.3.13. Além disso, o aumento da possibilidade de investimento em projetos via esses mecanismos pode compensar, pelo menos parcialmente, o recuo de patrocínio que, por conta de retração provocada pelo impacto da pandemia de COVID-19, passam a ser mais escassos.

2.3.14. Os objetivos desta Análise de Impacto Regulatório, portanto, são: i. apontar a histórica perda de valor real do limite estabelecido para uso, por mesmo projeto audiovisual, dos recursos previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993; ii. discutir seus efeitos e opções de ação; e iii. recomendar proposta de ação.

2.4. CONTEXTO ATUAL: PANDEMIA E RETRAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

2.4.1. O momento atual, de extraordinária retração da atividade econômica em decorrência das medidas adotadas mundialmente em combate à COVID-19, colocou em uma crise sem precedentes na história recente a indústria audiovisual brasileira, com risco real de fechamento em massa de empresas e demissão de parcela expressiva dos trabalhadores deste setor.

2.4.2. Com o fechamento massivo de salas de cinema ao redor do mundo a renda advinda da exploração desta janela de consumo audiovisual praticamente cessou. Empresas detentoras de salas de cinema tiveram interrupção total de suas receitas, trazendo risco de fechamento de empresas e demissão de milhares de funcionários.

2.4.3. A distribuição, que contava com um cronograma de lançamentos em salas, terá que repensar sua estratégia de exploração das obras financiadas. Em alguns casos, a janela de exibição será perdida.

2.4.4. A produção, na ausência de parte da janela de exibição de 2020 terá que readequar seu volume de lançamentos. Produções serão canceladas com efeitos sobre o volume de empregos no setor. Numerosas produções, de obras publicitárias e não publicitárias, em todas as janelas de consumo audiovisual tiveram que ser adiadas ou canceladas por conta das medidas de isolamento social, impactando um enorme montante de profissionais que delas dependem para o seu sustento.

2.4.5. No mundo, em complemento a todas as medidas de natureza transversal, que impactam toda a economia, há registro de numerosas ações voltadas a atenuar em alguma medida a extensão dos impactos da retração econômica na indústria audiovisual.

2.4.6. As ações incluem: carência ou redução de valores de pagamento de taxas sobre o setor, antecipação de receitas já previstas, flexibilização de regras sobre mecanismos de incentivo ao setor e criação de fundos específicos de apoio:

2.4.7. Na Itália foram alocados € 130 milhões (R\$ 741 milhões, segundo cotação de R\$ 5,7 por € 1) para um fundo especial voltado a amparar teatros e salas de cinema, outros setores da indústria audiovisual, e para elevar o percentual de benefício fiscal em investimentos no setor. A Itália ainda postergou a cobrança da taxa anual devida por serviços de comunicação audiovisual^[6] ao órgão regulador (*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* - AGCOM) desde que o valor não ultrapasse € 50 milhões (R\$ 285 milhões)^[7].

2.4.8. A *Direzione Generale Cinema e Audiovisivo* - DG Cinema, está acelerando os pagamentos de auxílios comuns financiados pela Lei do Cinema. Envolve medidas de crédito tributário, € 100 milhões (R\$ 570 milhões) para facilitar investimentos em cinemas novos e reformados, € 10 milhões (R\$ 57 milhões) para cinemas de arte^[8].

2.4.9. A França, por meio do *Centre National du Cinéma Et De L'image Animée* - CNC, adotou um conjunto de medidas voltadas especificamente ao setor audiovisual^[9]:

- Antecipação do pagamento dos subsídios às salas de cinema do circuito 'arte e ensaio'. A medida beneficia 1.200 salas;
- Antecipação do pagamento às empresas de distribuição cinematográfica dos valores referentes ao programa de 'suporte seletivo';
- Suspensão a partir de março, da cobrança de taxa incidente sobre ingressos de cinema;
- Antecipação do acesso aos fundos de suporte pelos agentes atuantes nas atividades produção, distribuição e exibição cinematográfica (

curso);

- Pagamento dos valores devidos a todos os eventos cancelados em função da COVID-19.

2.4.10. Na **Alemanha**, a distribuição do dinheiro do Film Fund (FFA) será acelerada para fornecer mais liquidez aos cinemas no curto prazo, enquanto prazos para reembolsos de empréstimos e o pagamento de taxas serão postergados. Foi lançado ainda um programa de auxílio à indústria cinematográfica e mídia no valor de € 15 milhões (R\$ 85,5 milhões) ^[10].

2.4.11. Na **Bélgica** foram estendidos em seis meses os prazos para projetos audiovisuais ao abrigo de benefício fiscal. Para se beneficiar dessa exceção o produtor deve poder demonstrar que foi diretamente afetado pelas medidas impostas pelas autoridades em resposta à COVID-19. Os prazos para enviar relatórios relativos ao uso de subsídios não foram alterados, mas serão consideradas contextualmente eventuais dificuldades decorrentes da COVID-19.

2.4.12. O VAF, fundo belga voltado ao financiamento de filmes, jogos eletrônicos e outras mídias, está adotando uma série de medidas em relação a auxílios concedidos aos projetos. O objetivo é oferecer ao setor mais flexibilidade e tempo aos agentes regulados.

2.4.13. Foi aberta ainda uma linha de crédito de emergência para indústrias criativas e culturais durante 6 meses, renováveis, para valores entre € 200 (R\$ 1,14 milhão) e € 100 mil (R\$ 570 mil) a uma taxa de juros fixa de 2% a.a. ^[11].

2.4.14. Na **Irlanda**, a taxa devida por estações de rádio e TV será dispensada nos primeiros seis meses de 2020 ^[12].

2.4.15. Na **Finlândia** foi criado um fundo no valor de € 1,5 milhão (R\$ 8,55 milhões) para apoiar profissionais atuantes em setores da cultura.

2.4.16. Na **Noruega** serão destinados € 27 milhões (R\$ 153,9 milhões) para os setores de esporte e cultura. Esses recursos visam compensar a perda de receita com a venda de ingressos e as taxas de participação, além de despesas adicionais como resultado de eventos que precisam ser cancelados ou adiados devido à COVID-19 ^[13].

2.4.17. Em **Portugal**, o fundo voltado ao fomento audiovisual (ICA) irá manter as datas previstas de fecho dos concursos de apoio ao cinema e audiovisual de 2020 e, sempre que possível, acelerar os procedimentos concursais relativos ao processo de atribuição dos apoios ao cinema e ao audiovisual. A CI suspenderá até novo aviso, e incluindo o mês de março, as obrigações de investimento dos exibidores ^[14].

2.4.18. O Ministério da Cultura da **Croácia** criou um fundo de emergência para atuar no auxílio ao setor audiovisual. O fundo visa apoiar a liquidez do setor cultural - artistas independentes, trabalhadores independentes e outras pessoas físicas e jurídicas do setor cultural que ficam sem renda devido a restrições de coleta e fechamento de teatros, cinemas, museus e salas de concerto ^[15].

2.4.19. Na **Eslováquia**, para cinemas, eventos e distribuidores que foram forçados pelo Estado a suspender suas atividades, foram preparadas medidas horizontais, como possível isenção de contribuições sociais e de saúde para os funcionários afetados; reembolso de certas despesas; adiamento de pagamento de empréstimos ou taxas; empréstimos específicos de curto prazo para pequenos cinemas, dentre outras ações ^[16].

2.4.20. A **Polônia**, através do *Polish Film Institute*, está concedendo apoio financeiro aos produtores de filmes que, por conta da COVID-19, não estão sendo exibidos nos cinemas.

2.4.21. Na **Suécia**, o suporte já concedido a projetos audiovisuais que não puderam ser concluídos devido à COVID-19 não precisará ser reembolsado pelos custos já incorridos. No entanto, os relatórios de custos devem ser enviados de acordo com os procedimentos padrão. Para o suporte já recebido para projetos, eventos e campanhas que foram adiados, os prazos vinculados às condições do suporte serão estendidos.

2.4.22. A agência de cinema do **Reino Unido**, a BFI, anunciou o estabelecimento de um fundo de emergência de £ 1 milhão (R\$ 6,5 milhões), com o apoio da *The Film and TV Charity* e Netflix. Este fundo apoiará principalmente trabalhadores *freelancers* que atuam na produção de filmes ^[17].

2.4.23. No **Brasil**, a ANCINE vem editando uma série de medidas voltadas a atenuar o impacto da COVID-19 no audiovisual brasileiro ^[18]. Tais medidas incluem:

- Suspensão temporária de diligências externas da ANCINE no âmbito de processos administrativos sancionadores e tributários, com exceção dos casos previstos na norma, a exemplo das diligências praticadas no interesse ou por provocação dos agentes regulados;
- Admissão de pedidos (i) de dispensa do cumprimento total ou parcial de obrigação regulatória, (ii) de suspensão dos prazos em curso para execução e conclusão de projetos audiovisuais; e (iii) de prorrogação de prazos em curso para a captação de recursos públicos incentivados, entre outros casos;
- Reconhecimento administrativo da COVID-19 como hipótese de força maior, devendo ser assim considerada nas análises e decisões tomadas no âmbito de processos regulatórios e fiscalizatórios, bem como no acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de projetos audiovisuais;
- Suspensão excepcional, a partir de 16/03/2020, da contagem dos prazos para a apresentação de prestação de contas de projetos audiovisuais, bem como a realização de inspeções *in loco*;
- Dispensa do protocolo de documentos físicos para o atendimento de diligências e a garantia do exercício de direito ou atividade por agentes regulados;
- Suspensão, em caráter excepcional, dos efeitos da Portaria ANCINE nº 491-E, de 09 de outubro de 2019, que dispõe sobre os critérios econômicos, e os respectivos procedimentos administrativos, para a análise prioritária de projetos audiovisuais aprovados pela ANCINE financiados com recursos públicos.

2.4.24. A proposta aqui apresentada, de aumento do limite de aporte de recursos por projeto, para uso dos incentivos previstos nos arts. 3º e no art. 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual), ganha ainda mais importância nesse momento. Caso seja acolhida, irá compor o rol de ações voltadas ao amparo ao setor audiovisual brasileiro nesse contexto de extrema fragilidade econômica.

2.4.25. Vale destacar que, conforme detalhado na seção 2.7, esta medida não gera aumento de gastos por parte do Governo Federal. Ela apenas proporciona maior flexibilidade ao uso desses recursos.

[6] Vide art. 1º: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>

[7] Disponível em: <https://www.agcom.it/documents/0171917912351/Delibera+111-20-CONS/2aef912b-c1ea-4e75-83a1-683fe38b0ad4?version=1.0>

[8] Disponível em: <http://www.cinema.benculturall.it/>

[9] Disponível em: https://www.cnc.fr/professionnels/actualites/covid-19--information-du-cnc_1139648

[10] Disponível em: <https://www.ffa.de/corona-update-1.html>

[11] Disponível em: <https://gism.be/informatie-covid-19>

[12] Disponível em: <https://www.newstalk.com/news/broadcasting-levy-local-radio-stations-waived-light-covid-19-986019>

[13] Disponível em: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stor-kompensasjonsordning-til-kultur-frivillighet-og-idrett/id2693889/>

[14] Disponível em: <https://ica-ip.pt/comunicados/medidas-excepcionais-a-serem-aplicadas-por-periodo-transitorio-no-setor-do-cinema-e-do-audiovisual-em-resultado-da-declarada-pandemia-covid-19/>

[15] Disponível em: <https://www.min-kulture.hr/novosti/default.aspx?id=24312>

[16] Disponível em: <https://www.filmintituet.se/sv/nyheter/2020/allmanna-atgarder-covid-19/>

[17] Disponível em: <https://www.bfi.org.uk/news-opinion/news-bfi/announcements/covid-19-film-tv-emergency-relief-fund>

[18] Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portaria_no_151-e-de_19_de_marco_de_2020_-_portaria_no_151-e-de_19_de_marco_de_2020_-_dou_-_imprensa_nacional.pdf, https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portaria_157.pdf e https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/portarias-da-ancine/portaria_168_2020.pdf

2.5. ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELOS MECANISMOS DE INCENTIVO

2.5.1. Os mecanismos de incentivo de que tratam os artigos 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993, instituídos respectivamente, em 2002 e 2006, se torna ao longo do tempo nos principais instrumentos de fomento indireto à produção audiovisual brasileira. Em valores reais, o volume de captação por meio desses mecanismos passou de R\$ 73 milhões em 2007, para R\$ 147 milhões em 2019, após atingir valor máximo de R\$ 238 milhões em 2018. Em comparação, os demais mecanismos de fomento indireto somados alcançaram, em 2018, captação de R\$ 157 milhões.

Tabela 2: Fomento Indireto - Valores Captados por Mecanismo de Incentivo, em R\$ constantes - 2007 a 2019

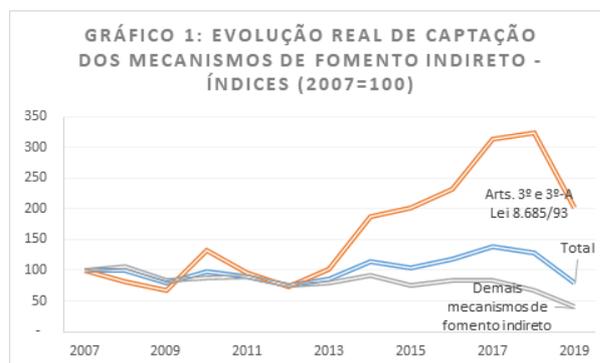
Ano	Lei 8.313/91 (Lei Rouanet)	Art. 1º Lei 8.685/93	Art. 1º A Lei 8.685/93	Art. 3º Lei 8.685/93	Art. 3º A Lei 8.685/93	Art. 39 MP 2228-1/01	Funcines	Total
2007	19.375.736,20	93.712.629,25	78.367.851,80	73.431.666,56	-	40.717.584,55	3.745.585,60	309.351.053,97
2008	14.353.282,84	91.186.986,49	99.169.913,75	60.081.662,61	-	30.984.117,94	15.054.390,12	310.830.353,74
2009	15.075.243,42	68.106.167,90	91.165.257,15	44.622.880,18	4.408.172,14	20.859.855,57	3.262.047,38	247.499.623,74
2010	4.811.138,43	47.283.694,46	114.612.749,04	48.877.548,39	48.528.368,50	24.374.919,11	16.315.023,44	304.803.441,37
2011	8.845.431,47	37.633.121,37	119.471.907,85	29.608.523,10	40.389.240,38	32.840.864,22	10.786.512,52	279.575.600,91
2012	3.771.822,49	32.799.565,58	98.526.309,04	30.724.642,59	23.292.844,94	40.964.179,01	2.277.849,13	232.357.212,77
2013	812.320,52	38.214.708,06	103.530.477,76	31.076.630,71	43.965.220,31	42.891.704,00	4.660.594,70	265.151.656,06
2014	2.146.957,04	24.429.055,13	108.572.460,79	44.862.854,49	92.389.398,39	78.302.314,53	5.416.871,85	356.119.912,23
2015	2.101.867,60	13.353.255,05	93.410.847,39	40.141.696,50	107.365.534,96	49.061.238,25	18.352.512,08	323.786.951,83
2016	1.728.033,67	12.714.098,51	79.661.527,81	44.372.351,05	126.597.370,08	80.766.135,52	20.839.025,00	366.678.541,64
2017	265.900,53	16.645.433,95	75.524.253,55	38.873.925,13	190.887.514,10	95.813.311,03	8.297.153,17	426.307.491,46
2018	143.947,80	17.029.471,19	52.770.560,09	62.414.753,15	175.667.363,99	82.556.229,48	4.861.186,78	395.443.512,47
2019	76.600,00	16.967.238,00	30.388.258,96	33.103.038,55	114.392.408,42	44.287.906,83	4.660.000,00	243.875.450,76

Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados a partir da base SALIC em abril de 2020, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.2. O crescimento real no volume de captação por meio dos mecanismos de que tratam os arts. 3º e 3º-A, entre 2007 e 2019 foi de 101%. Deve enfatizar, entretanto, que 2019 foi um ano atípico, com redução acentuada no uso de recursos de fomento indireto. Se considerarmos o intervalo entre 2007 e 2018, observou-se crescimento real de 224% no volume de captação mediante os arts. 3º e 3º-A.

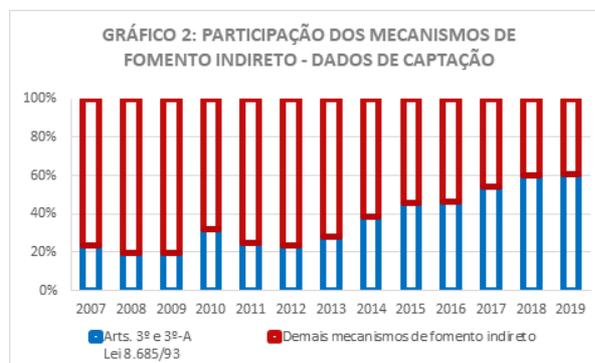
2.5.3. Neste mesmo período (2007 a 2018), a captação de recursos por todos os mecanismos de fomento indireto cresceu 28%, enquanto a captação por meio de todos os mecanismos de fomento indireto, excetuando-se os arts. 3º e 3º-A (arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 1993, dispositivos da Lei Rouanet de competência da ANCINE, Art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001 e FUNCINES), reduziu 33%.



Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, SALIC, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.4. Como resultado, a participação dos arts. 3º e 3º-A no volume total de recursos de fomento indireto vem crescendo de forma quase que ininterrupta entre 2007 e 2019. Passando de 24% em 2007 para mais de 60% em 2019.



Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados a partir da base SALIC em abril de 2020, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.5. Cabe também destacar que, conforme observado na Tabela 2, o art. 3º-A foi o mecanismo de maior captação dentre todos os mecanismos de fomento indireto nos últimos cinco anos (2015 a 2019). Em 2017 este mecanismo atingiu o maior valor anual captado dentre todos os mecanismos da histórica, o que mostra como vem crescendo a importância deste recurso de fomento nos últimos anos.

2.5.6. É a partir de 2013 que o art. 3º-A apresenta um aumento substancial do valor captado, apresentando um crescimento médio anual de 35%. E o crescimento pode ser explicado pela entrada em vigor da Lei 12.485/2011. O art. 3º-A é largamente utilizado para financiar a produção de conteúdo nacional necessário para cumprimento da cota estabelecida pela Lei da TV Paga.

2.5.7. Uma forma de observarmos as tendências previstas em termos de oferta de recursos, é através da previsão global de renúncia, por meio das Diretrizes Orçamentárias – LDO. Os dados abaixo mostram que os valores previstos na LDO para esses mecanismos aumentaram, entre 2007 e 2019, em termos reais.

Tabela 3: Arts. 3º e 3º-A - Previsão global de renúncia fiscal, em R\$ contantes - 2007 a 2022

Ano	Valor	Índice
2007	172.531.416	100
2008	113.961.536	66
2009	149.171.775	86
2010	142.883.556	83
2011	106.553.551	62
2012	91.896.094	53
2013	84.289.892	49
2014	98.205.666	57
2015	95.715.936	55
2016	212.166.265	123
2017	208.718.129	121
2018	186.965.264	108
2019	227.878.439	132
2020	227.427.156	132
2021*	237.321.820	138
2022*	246.476.784	143

Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019
* projeções da LDO
Fontes: Leis de Diretrizes Orçamentárias, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.8. A participação do volume de renúncia via arts. 3º e 3º-A frente aos gastos tributários totais em bases efetivas, vem aumentando ao longo do tempo. Isso é esperado, considerando o aumento real nos montantes captados, entre 2007 e 2019. O que chama a atenção nesta informação é a baixa magnitude deste gasto frente aos gastos tributários totais. Entre 2007 e 2014, esta participação oscilou entre 0,02% e 0,04%. Entre 2015 e 2019, oscilou entre 0,04% e 0,08%.



Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, SALIC, Receita Federal do Brasil.

2.5.9. Em 2007, o número de projetos de produção e desenvolvimento aprovados pela ANCINE para captação de recursos de fomento indireto, foi 272. Destes, 85 (31%) foram aprovados com os arts. 3º e 3º-A. Em 2018, chegou-se a 989 projetos, um aumento de 264% em comparação a 2007. No mesmo período, o crescimento no número de projetos de produção e desenvolvimento aprovados com os arts. 3º e 3º-A foi de 306%. Os arts. 3º e 3º-A respondem entre um terço e 45% de todos os projetos de produção e desenvolvimento aprovados para captação de recursos de fomento indireto.

Tabela 4: Projetos de produção e desenvolvimento aprovados para captação de recursos de fomento indireto - 2007 a 2019

Ano de aprovação	Projetos aprovados	Projetos aprovados com arts. 3º ou 3º-A	%
2007	272	85	31%
2008	286	77	27%
2009	342	86	25%
2010	313	83	27%
2011	352	100	28%
2012	514	129	25%
2013	517	139	27%
2014	585	191	33%
2015	708	228	32%
2016	828	295	36%
2017	776	316	41%
2018	989	345	35%
2019	423	190	45%

Fonte: SALIC

2.5.10. O desenvolvimento do projeto audiovisual se refere a etapa anterior à produção, que compreende, dentre outras atividades, pesquisa, desenvolvimento de roteiro, prospecção de locações, equipe técnica e artística e negociação de direitos. Como mostram os dados abaixo, praticamente totalidade dos projetos de desenvolvimento aprovados para captação de fomento indireto, utilizam os arts. 3º e 3º-A.

Tabela 5: Projetos de desenvolvimento aprovados para captação de recursos de fomento indireto - 2007 a 2019			
Ano de aprovação	Total de projetos	Projetos que utilizam arts. 3º e 3º-A	%
2007	20	19	95%
2008	6	6	100%
2009	9	9	100%
2010	2	2	100%
2011	12	12	100%
2012	8	6	75%
2013	2	1	50%
2014	11	11	100%
2015	11	11	100%
2016	25	24	96%
2017	20	20	100%

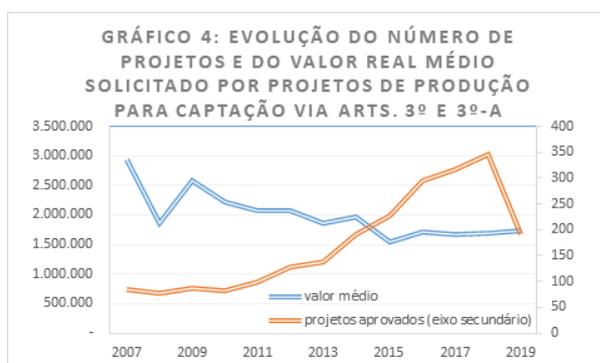
2018	7	7	100%
2019	6	6	100%
Fonte: SALIC			

2.5.11. Os valores médios solicitados para captação via arts. 3º e 3º-A, para projetos de produção vem caindo em termos reais, entre 2007 de 2019. outro lado, a participação média desses mecanismos, por projeto, vem aumentando. Os dados indicam redução real dos valores solicitados para captação fomento indireto.

Tabela 6: Valor real médio solicitado por projetos de produção para captação via arts. 3º e 3º-A - 2007 a 2019		
Ano de aprovação	Valor médios solicitado por projetos de produção para captação via arts. 3º e 3º-A	Participação média dos recursos do arts. 3º e 3º-A sobre o total do projeto
2007	2.946.713,78	29,2%
2008	1.867.346,42	24,9%
2009	2.585.480,17	30,5%
2010	2.211.540,29	33,8%
2011	2.065.201,07	29,0%
2012	2.072.272,09	33,1%
2013	1.864.701,02	34,2%
2014	1.969.817,98	38,3%
2015	1.546.419,01	41,3%
2016	1.708.494,58	45,4%
2017	1.667.235,01	42,9%
2018	1.700.893,63	45,2%
2019	1.733.213,90	48,4%

Deflador empregado: IPCA, ano-base: 2019
Fontes: SALIC, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.12. A redução real dos valores médios de captação solicitados por projeto de produção, por meio dos arts. 3º e 3º-A, pode ser melhor percebida no gráfico abaixo. Entre 2007 e 2018, observa-se queda acumulada de 42%. Em contraste, o número de projetos apresentados passou de 85, em 2007, para 350 em 2018.



Deflador empregado: IPCA, ano-base: 2019
Fontes: SALIC, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.13. Partindo para os dados de captação efetiva, pode-se observar novamente o aumento da relevância dos arts. 3º e 3º-A dentre os mecanismos de fomento indireto. Em 2007, 18% dos projetos de produção e desenvolvimento que conseguiram captar recursos empregaram os arts. 3º ou 3º-A. Em 2019 esse percentual chegou a 48,4%.

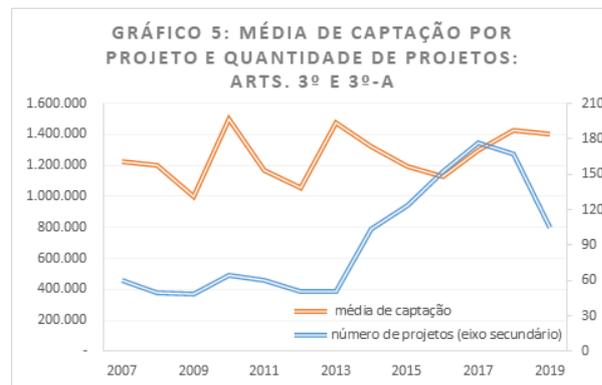
percentual passou para 43%. Os valores reais médios de captação via arts. 3º ou 3º-A oscilaram bastante entre 2007 e 2019, com crescimento de 15% período. O número absoluto de projetos com captação pelos arts. 3º ou 3º-A aumentou, sobretudo, no período entre 2013 e 2017.

Tabela 7: Dados sobre projetos de produção e de desenvolvimento que conseguiram captar recursos - 2007 a 2019

Ano de captação	Projetos com captação	Projetos com captação via arts. 3º ou 3º-A	%	Média de captação via arts. 3º e 3º-A
2007	330	60	18%	1.223.861,11
2008	302	50	17%	1.201.633,25
2009	296	49	17%	1.000.633,72
2010	293	65	22%	1.498.552,57
2011	318	60	19%	1.166.629,39
2012	304	51	17%	1.059.166,42
2013	331	51	15%	1.471.408,84
2014	367	104	28%	1.319.733,20
2015	352	124	35%	1.189.574,45
2016	379	152	40%	1.124.800,80
2017	425	177	42%	1.298.087,23
2018	355	167	47%	1.425.641,42
2019	245	105	43%	1.404.718,54

Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: SALIC, com dados extraídos em abril de 2020, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)



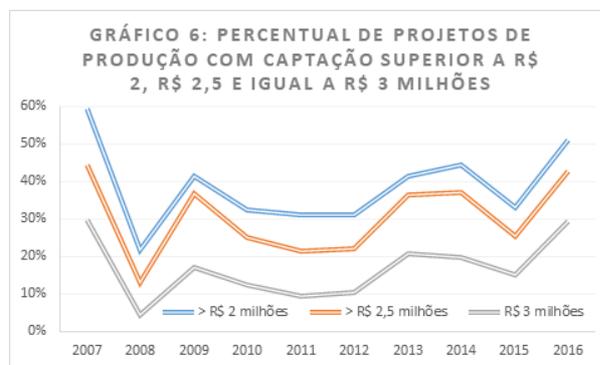
Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019

Fontes: SALIC, com dados extraídos em abril de 2020, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC)

2.5.14. Os dados mostram que, na média, os valores captados via arts. 3º e 3º-A são bem inferiores ao limite legal atualmente estabelecido. Isto pode ser resultado de uma série de fatores: alguns projetos têm tamanho de produção menor, portanto, não precisam acessar o limite, outros conseguem alcançar o orçamento do projeto sem a necessidade de captação via arts. 3º e 3º-A até o limite legal, outros ainda não conseguem captar via arts. 3º e 3º-A no montante que gostariam.

2.5.15. Para esses casos, onde a captação não se aproxima do limite de R\$ 3 milhões em vigor atualmente, a proposta de aumento do limite de aporte traria nenhum impacto. A medida atingiria, essencialmente, aquelas obras que alcançam o teto de captação e que, potencialmente, poderiam captar acima do limite.

2.5.16. Dos 112 projetos de produção apresentados em 2016 e que tiveram captação pelos arts. 3º e 3º-A, 29% alcançaram o limite de R\$ 3 milhões e 43% ultrapassaram a marca de R\$ 2,5 milhões. Isto quer dizer que quase a metade das obras mais recentemente aprovadas e com captação pelos arts. 3º e 3º-A estão sendo, ou se encontram perto de ser estranguladas pelo limite legal de aporte. Excetuando-se 2007, os dados mostram uma tendência de crescimento do estrangulamento. Esta série vai até 2016 por conta do prazo de captação, de quatro anos. Projetos apresentados a partir de 2017 ainda estão com prazos de captação abertos.



Fonte: SALIC, com dados extraídos em abril de 2020

2.5.17. Entendemos que esta tendência de aumento do percentual de projetos que alcança o limite de captação via arts. 3º e 3º-A pode ser indicativo de estrangulamento do mecanismo de fomento, podendo levar a uma fragilidade competitiva no portfólio de obras brasileiras lançadas. Como comentamos anteriormente, esse movimento de redução do valor real no limite de aporte por projeto, via arts. 3º e 3º-A, pode inibir determinados modelos de produção e realização de obras de determinados gêneros (como, por exemplo, ação e ficção científica) e o acesso a ferramentas de produção e pós-produção mais sofisticadas.

2.5.18. Esta situação poderia ser atenuada pelo aumento do limite de aporte para esses mecanismos. É importante destacar que não se espera aumento abrupto nos valores captados por projetos, por esses mecanismos, ou alteração relevante na distribuição desses recursos, na hipótese de aumento de limite. Isto porque boa parte dos projetos que utilizam os arts. 3º e 3º-A ainda não alcança o limite de renúncia atual.

2.5.19. Um outro fator relevante a ser considerado é o efeito substituição que um eventual aumento no limite de captação pode oferecer. Em um cenário de retração econômica como que se avizinha, por conta dos efeitos da pandemia de COVID-19, mesmo que os mecanismos referentes aos Arts. 1º e 1º-A da nº 8.685/93 sejam prorrogados, é de se esperar certa retração nesse tipo de aporte por parte de patrocinadores.

2.5.20. Nesse contexto, mecanismos de investimento como os Arts. 3º e 3º-A ganham ainda mais relevância por permitir que recursos oriundos da própria atividade audiovisual permitam o desenvolvimento do setor. Muitas obras que não se encontrem perto do limite de captação poderão contar com esses mecanismos, mas, paralelamente, um aumento do limite desse aporte permitirá que obras que já estejam no limite de captação possam contar com recursos que, em um cenário diferente, poderiam vir de outros mecanismos ou de outras fontes que ora se encontram retraídos por conta da conjuntura econômica social.

2.5.21. Os dados a seguir trazem um indicador de eficiência operacional dos mecanismos de fomento indireto ao comparar o número de projetos apresentados com a parcela destes mesmos projetos que conseguiram chegar na etapa de liberação de recursos. Grosso modo, esses números podem ser interpretados como uma 'taxa de sucesso' dos projetos que empregam recursos de fomento indireto, e do subconjunto de projetos que utilizam os mecanismos dos arts. 3º e 3º-A. A série vai até 2016 por conta do prazo de captação, de quatro anos. Projetos apresentados a partir de 2017 ainda estão com prazos de captação abertos.

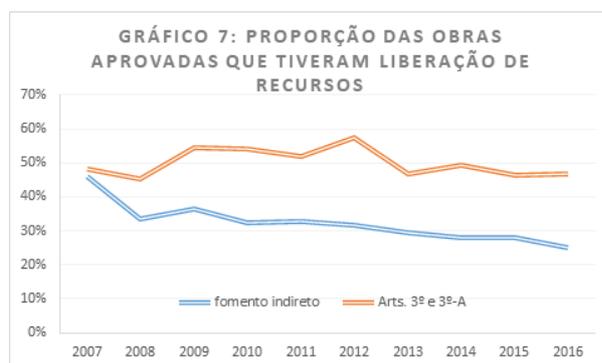
2.5.22. Os números mostram, no início da série, performance similar, no entanto, com o passar dos anos, a performance dos mecanismos de fomento indireto apresenta uma clara tendência de queda, enquanto a performance dos arts. 3º e 3º-A, permanece num patamar entre 45% e 55%. Esses dados mostram que, no universo de mecanismos de fomento indireto, o emprego dos arts. 3º e 3º-A deveria ser incentivado porque aumenta a chance de o projeto vir a ser concretizado. Maiores taxas de sucesso do projeto representam menos custos, tanto para os agentes regulados quanto para o órgão regulador.

Tabela 8: Dados sobre aprovação e liberação de recursos - 2007 a 2016

Ano de aprovação	Todos os mecanismos de fomento indireto			Arts. 3º e 3º-A		
	projetos aprovados	projetos que alcançaram liberação de recursos	%	projetos aprovados	projetos com liberação de recursos	%
2007	272	125	46%	85	41	48%
2008	286	96	34%	77	35	45%
2009	342	125	37%	86	47	55%
2010	313	101	32%	83	45	54%
2011	352	115	33%	100	52	52%
2012	514	162	32%	129	74	57%
2013	517	153	30%	139	65	47%
2014	585	163	28%	191	94	49%
2015	708	198	28%	228	106	46%

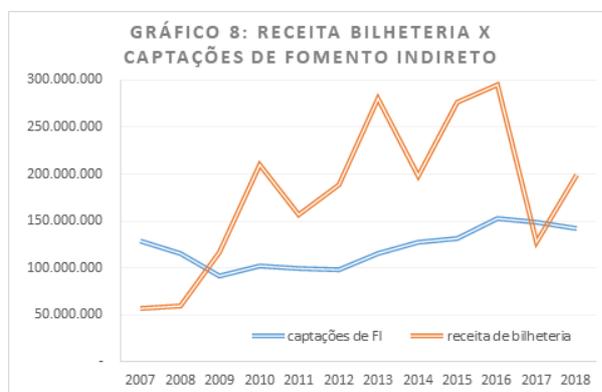
2016	828	207	25%	295	138	47%
------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: SALIC, com dados extraídos em abril de 2020



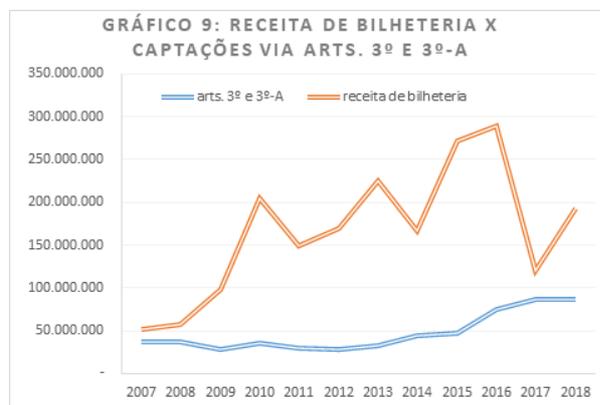
Fonte: SALIC, com dados extraídos em abril de 2020

2.5.23. Passando para as informações sobre performance das obras na janela de exibição cinematográfica, desde 2009, a renda dos filmes lançados salas de cinema e que captaram recursos públicos via renúncia fiscal é maior do que o volume captado. Em alguns anos, como 2013, 2015 e 2016 a renda quase o dobro da captação nessa 1ª janela. Em 2017 houve uma nova inversão nessa dinâmica, contudo, dados de 2018 apontam para uma renda maior q captação novamente.



Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020

2.5.24. Se considerarmos apenas os mecanismos de que tratam os arts. 3º e 3º-A, a renda de bilheteria é ainda maior, proporcionalmente, do que montantes captados. Entre 2007 e 2018, em média, a renda de bilheteria foi 3,7 vezes superior ao volume captado por meio dos arts. 3º e 3º-A. Esses valores captação não representam o orçamento total das obras, já que elas também se financiam por outros meios. Por outro lado, esta é apenas a primeira janela exploração comercial da obra.



Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020

2.5.25. Olhando para os dados de número de lançamentos, observa-se aumento no número de absoluto de obras com uso dos arts. 3º e 3º-A, sobretudo entre 2015 e 2018. Os dados de número de obras com uso de recursos de fomento indireto, por outro lado, apresentam relativa estagnação.

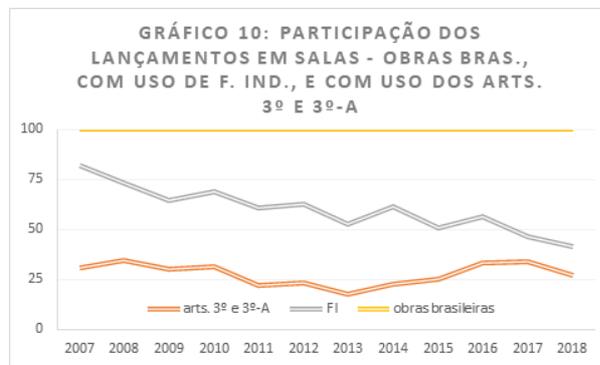
2.5.26. Os dados de participação relativa mostram que o número de obras com uso de fomento indireto passou de 82% do total de obras brasileiras lançadas, em 2007, para 42%, em 2018. Neste mesmo período, a participação das obras com uso dos arts. 3º e 3º-A passou de 31% para 27%. Esses números mostram dois fenômenos: a redução gradual da importância dos mecanismos de fomento indireto sobre a produção para cinema, e o aumento do peso dos arts. 3º e 3º-A em relação à totalidade dos mecanismos de fomento indireto.

Tabela 9: Lançamentos em salas de cinema - obras brasileiras, com uso de fomento indireto, e com uso dos arts. 3º e 3º-A

Ano de lançamento	obras com arts. 3º e 3º-A	obras com FI	obras brasileiras
2007	24	64	78
2008	27	58	79
2009	25	54	84
2010	23	51	74
2011	22	61	100
2012	19	52	83
2013	23	68	129
2014	26	70	114
2015	33	67	133
2016	47	80	142
2017	54	74	160
2018	50	77	185

Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020

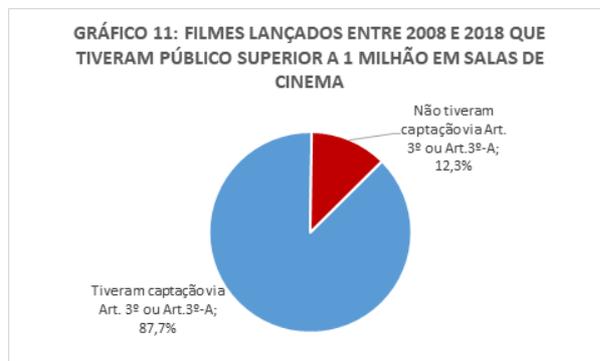
2.5.27. Entre os títulos lançados em salas de cinema entre 2008 e 2018, 62% captaram recursos de algum mecanismo de incentivo estatal, seja fomento indireto ou direto. Dentre os que contaram com recursos públicos 44% dos filmes utilizaram os mecanismos do art. 3º ou art. 3º-A da Lei do Audiovisual. E a proporção aumenta significativamente quando se observa os filmes de grande público.



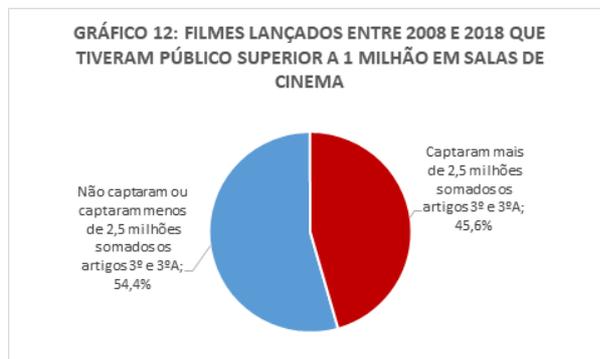
Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020

2.5.28. Dos filmes lançados em salas de cinema entre 2008 e 2018 que ultrapassaram a marca de 1 milhão de bilhetes vendidos, 87,7% utilizam mecanismo presente no art. 3º ou 3º-A, sendo que 7% não utilizou qualquer recurso estatal. Outra observação que se faz importante é que 45,6% dos filmes com mais de 1 milhão de público captou mais de 2,5 milhões quando somados os valores de art. 3º e 3º-A. Ao analisar apenas os que tiveram captação nos artigos a proporção sobe para 52%. Ou seja, 45,6% dos filmes de maior público no período captaram valor no limite do mecanismo ou próximo a este.

2.5.29. Essas obras com público acima de 1 milhão representam os grandes lançamentos nacionais e são responsáveis por boa parte do *market share* cinema brasileiro. Os dados apresentados acima demonstram a importância da captação via arts 3º e 3º-A para esses filmes que são responsáveis por boa parte dos lucros de empresas produtoras, distribuidoras e consequentemente de recolhimento de tributos sobre as receitas geradas. Cabe destacar quase metade das obras capazes de atrair grande público para as salas de cinema captou valor próximo ao limite estabelecido na lei, o que demonstra que o limite precisa ser majorado visando melhorar a performance dos filmes brasileiros nos cinemas.



Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020



Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, com dados atualizados de 2017 e 2018 a partir de batimento com SALIC em abril de 2020

2.5.30. Como visto no decorrer desta seção, os mecanismos estabelecidos pelos arts. 3º e 3º-A são as mais importantes fontes de fomento indireto e disposição do mercado audiovisual brasileiro. Os dados apresentados, de volume total de recursos, evolução dos valores de captação, do número de projetos aprovados, em fase de captação, e com liberação de recursos, número de lançamentos e receita de bilheteria, mostram de maneira inequívoca que este é mecanismo essencial para todo o ecossistema de produção audiovisual, abrangendo desde as pequenas produções até aquelas mais onerosas. Desde o com público mais restrito até aquelas com vocação fortemente comercial.

2.5.31. O fato é que, como visto, para uma parcela dessas obras, os arts. 3º e 3º-A já apresentam um estrangulamento, em grande medida gerado pela redução do valor real do limite de aporte de recursos por projeto. Dito isto, entendemos que a proposta de aumento desse limite se justifica como uma medida para a manutenção e promoção de um ambiente audiovisual pautado pela diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio.

2.5.32. Além disso, a medida vai ao encontro da recomendação do TCU (TC 011.908/2018-1), de adequar a quantidade de repasses de recursos ao setor audiovisual em um patamar compatível com a capacidade e processamento da Agência^[19].

[19] Do conjunto dessas evidências, decorreu proposta da Secex-RJ, também no âmbito da auditoria, de o TCU recomendar ao Ministério da Cultura, à Ancine, assim como aos demais órgãos integrantes do Comitê Gestor do FSA, que adotem medidas no sentido de dimensionar a quantidade de convênios e avenças similares, celebrados para repasse de recursos ao setor audiovisual, em um patamar compatível com sua capacidade operacional, especialmente no que tange à efetiva capacidade de fiscalização dos programas e projetos beneficiários e de análise das respectivas prestações de contas (...)

2.6. ESTIMATIVA DE IMPACTO TRIBUTÁRIO

2.6.1. Pode-se afirmar que os próprios mecanismos de incentivo são responsáveis pela geração de empregos e receita aos cofres públicos, seja através do recolhimento de tributos nas prestações de serviços contratados para a consecução dos projetos, seja no recolhimento dos tributos sobre as receitas geradas com a exploração das Obras Audiovisuais resultantes de projetos incentivados.

2.6.2. Sobre os impactos tributários, estimamos em R\$ 191.009.684 a arrecadação gerada em função dos investimentos por meio dos arts. 3º e 3º-A da Lei n.º 8.685, de 20 de julho de 1993, nos elos da produção e da janela de exibição cinematográfica, em 2017 e 2018. Não estão, portanto, consideradas receitas advindas da exploração de outras janelas de consumo:

a) Entre 2017 e 2018, 280 projetos audiovisuais captaram recursos através dos mecanismos previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei n.º 8.685, de julho de 1993. Tais recursos contribuem para a mobilização estimada de um total de R\$ 1.157.271.688 para a produção audiovisual brasileira conforme previsto nos orçamentos totais dos referidos projetos, aprovados na ANCINE. Destes, R\$ 849.656.725 se deveram a obras de cinema, e R\$ 307.614.963, de obras para televisão. Considerando que a integralidade do investimento realizado em produção audiovisual reverte necessariamente na contratação de serviços do próprio setor, e tendo em vista o percentual médio de carga tributária incidente sobre serviços audiovisuais de 12,9%, conforme dados de arrecadação da Receita Federal, apenas em impostos diretos sobre a atividade de produção, o investimento realizado através dos mecanismos em tela geraria uma receita estimada à União de R\$ 149.288.048. Tal arrecadação não considera a geração de impostos indiretos que o conjunto de serviços de produção audiovisual mobiliza, os quais se estimados certamente ampliariam significativamente esta estimativa.

b) No conjunto da cadeia de valor do setor audiovisual, é preciso considerar ainda o licenciamento destes conteúdos para comunicação pública em suas várias janelas. Neste sentido acrescenta-se à arrecadação a Contribuição para Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica CONDECINE. Considerando a incidência deste tributo conforme estabelecido na Medida Provisória 2.228-1, de 2001, e a circulação das referidas obras pelas janelas de Salas de Exibição, TV Aberta, TV Paga e Outros mercados, no caso das obras para cinema, e pelas janelas de TV Aberta e TV Paga, para as obras para televisão, estima-se a arrecadação de R\$ 1.178.497.

c) Em relação à exibição cinematográfica, verificou-se que em 2017 e 2018, R\$ 314.287.896 foram arrecadados por títulos produzidos com utilização de recursos advindos dos mecanismos de incentivo fiscal estabelecidos nos arts. 3º e 3º-A. Considerando-se a carga tributária média do setor de 12,9%, estima-se uma arrecadação em tributos de R\$ 40.543.139, relativos à exploração direta destas obras nesta janela.

Tabela 10: Estimativa de Arrecadação Tributária (arts. 3º, 3º-A) – 2017 e 2018			
	TOTAL	CINEMA	TV
Nº projetos captando:	280	175	105
Orc. Total Produção:	R\$ 1.157.271.688	R\$ 849.656.725	R\$ 307.614.963
Carga tributária:	12,90%		
Arrecadação imp. diretos	R\$ 149.288.048	R\$ 109.605.718	R\$ 39.682.330
CONDECINE por obra:		R\$ 5.300	R\$ 2.400
Arrecadação CONDECINE:	R\$ 1.178.497	R\$ 927.956	R\$ 250.541
Bilheteria filmes	R\$ 314.287.896	R\$ 314.287.896	
Arrecadação filmes	R\$ 40.543.139	R\$ 40.543.139	
Arrecadação total:	R\$ 191.009.684		

Fonte: elaboração própria

2.7. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.7.1. As alterações propostas de aumento do teto de aporte por projeto, para uso concomitante dos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual não criam alteração despesa obrigatória ou renúncia de receita, não sendo aplicáveis, portanto, o Art. 113 (ADCT), o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e os arts. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019).

2.7.2. É importante salientar que tais alterações não geram qualquer impacto econômico para o Governo Federal, pois seu limite de renúncia cumulativo, e não aditivo à Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, mais conhecida como Lei Rouanet. Com isso, as empresas têm o mesmo limite de renúncia fiscal para as duas Leis cumulativamente consideradas (4% para pessoas jurídicas, e 6% para pessoas físicas), não havendo qualquer impacto contábil para o Governo. Além disso, as Leis de Diretrizes Orçamentárias estabelecem previsões globais de renúncia fiscal para esses mecanismos.

2.7.3. De acordo com o inciso II do art. 6º. e no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dos incisos I a III da Lei nº 9.250, de 24 de dezembro de 1995:

Lei nº 9.532, de 1997

Art. 6º Observados os limites específicos de cada incentivo e o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 1995, o total das deduções o tratam:

(...)

II - o art. 26 da Lei nº 8.313, de 1991, e o art. 1º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, não poderá exceder quatro por cento do imposto devido. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.189-49, de 2001).

(...)

Art. 22. A soma das deduções a que se referem os incisos I a III do art. 12 da Lei nº 9.250, de 1995, fica limitada a seis por cento do valor do imposto devido, não sendo aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções.

Lei nº 9.250, de 1995

Art. 12. Do imposto apurado na forma do artigo anterior, poderão ser deduzidos:

I - as contribuições feitas aos Fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; (Redação dada pela Lei nº 12.213, de 2010) (Vigência).

II - as contribuições efetivamente realizadas em favor de projetos culturais, aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, instituído pelo art. 1º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;

III - os investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais, na forma e condições previstas nos arts. 1º e 4º da Lei nº 8.685,

2.7.4. Não há qualquer alteração na estimativa do impacto orçamentário-financeiro que deva ser feita com a proposta de alteração legislativa, já que percentuais de renúncia e de dedução não são alterados, mantendo-se, dessa forma, intacta a perspectiva de arrecadação da União e a estimativa de renúncia para os mecanismos.

2.7.5. Ressalte-se, ainda, que de acordo com o parecer 429/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, citando parecer técnico da ANCINE, afirma que *mecanismos da Lei do Audiovisual e da MP nº 2.228/2001 (...) não impactam no teto da renúncia fiscal previsto na legislação, uma vez que seus limites de aporte de recursos são compartilhados com o limite imposto pela Lei Rouanet*”.

2.7.6. Dessa forma, não realizar a alteração proposta na Lei do Audiovisual significaria apenas alterar a distribuição da renúncia fiscal, sem afetar diretamente os seus valores globais de renúncia.

2.7.7. Esses limites já são considerados no cálculo das metas de resultado primário, e no caso dos mecanismos da Lei do Audiovisual, os valores projetados pela renúncia podem ser compensados pela simples revisão dos valores projetados para os referidos mecanismos. A título de exemplo, o valor previsto para a renúncia fiscal via arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual na LDO 2020 é de R\$ 227.427.156.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

3.1. A produção audiovisual é a atividade diretamente afetada pelo limite de aporte dos mecanismos, pois é ela quem propõe e executa projetos de desenvolvimento e produção.

3.2. As empresas que realizam a renúncia fiscal (em sua maioria, distribuidoras, programadoras de canais de TV Paga e emissoras de TV aberta) também são afetadas diretamente porque poderão deter parte dos direitos patrimoniais da obra.

3.3. Todas as atividades que fornecem insumos à produção (incluindo aqui profissionais liberais), bem como as atividades de distribuição e consumo de conteúdo em todas as janelas, são indiretamente afetadas pelo mecanismo.

Quadro 1 – Agentes afetados pelo Problema Regulatório		
Agente	Grau	Comentário
Empresas Produtoras	direto	Tratam-se das beneficiárias finais dos mecanismos previstos nos arts. 3º e 3º-A. A manutenção do limite de aporte atual restringe o uso deste mecanismo, potencialmente, reduzindo o orçamento total da obra e as opções de produção.
Empresas distribuidoras, programadoras nacionais ou internacionais de televisão por assinatura ou de televisão aberta que realizam créditos e as remessas para o exterior em razão da exploração comercial de obras audiovisuais no território brasileiro ^[20]	direto	Essas empresas podem ter parte dos direitos patrimoniais da obra, podendo tornar-se coprodutoras e ter participação na receita líquida da produção. Na medida em que o limite de aporte atual restringe projetos com maior vocação comercial, elas também são prejudicadas.
Atividades necessárias à produção audiovisual (profissionais liberais, aluguel de equipamentos, serviços de pós-produção, etc..)	indireto	A manutenção do limite de aporte atual pode contribuir para a restrição da oferta de opções de trabalho para parte desses profissionais e prestadores de serviços.
Atividades de distribuição, agregação e oferta de conteúdo ao consumidor final (distribuição cinematográfica, programação, empacotamento, exibição, etc..)	indireto	Essas atividades são afetadas pela diversidade de oferta de conteúdo audiovisual (entendendo-se aqui diversidade como algo além do número de obras, incluindo gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio) proporcionada pelos mecanismos.
Consumidores finais	indireto	Os consumidores também são afetados pela diversidade de gêneros, técnicas e formatos de conteúdo audiovisual.

[20] Mais especificamente: i- os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração de qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas, desde que a parte representativa brasileira, e, ii- os contribuintes do Imposto de Renda incidente sobre as importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo.

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

4.1. A competência para a ação regulatória pretendida é do Poder Legislativo, já que depende de alteração de texto legal.

4.2. Cabe à ANCINE, na qualidade de órgão regulador setorial, subsidiar com informação o processo de formulação e alteração da legislação relativa ao setor audiovisual, através de estudos e propostas. É neste contexto que se insere a elaboração desta Análise de Impacto Regulatório.

4.3. A proposta se fundamenta nos seguintes dispositivos da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001:

Art. 2º A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais:

I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;

II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;

(...)

Art. 6º A ANCINE terá por objetivos:

I - promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica na em sua área de atuação;

II - promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica;

III - aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição diversos segmentos de mercado;

IV - promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;

(...)

VI - estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade;

(...)

IX - garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimular-las no mercado externo;

X - estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;

(...)

4.4. As referências legais empregadas nesta AIR foram:

- Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;
- Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993;
- Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001;
- Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006;
- Leis de Diretrizes Orçamentárias (vários anos).

5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

5.1. Pretende-se alcançar os seguintes objetivos com a proposta:

- Corrigir o problema histórico de perda de valor do limite de aporte de recursos, por projeto, para uso concomitante dos mecanismos de que tratam os arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993;
- Solucionar o estrangulamento financeiro pelo qual já passa uma parcela das obras que utilizam esses mecanismos;
- Promover a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio;
- Aumentar a competitividade e a expectativa de retorno financeiro para uma parcela da produção audiovisual brasileira;
- Garantir que os mecanismos de que tratam os arts. 3º e 3º-A atendam adequadamente a todo o ecossistema de produção audiovisual brasileiro.

6. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

6.1. Não se aplica, pois trata da discussão de dispositivo específico da legislação audiovisual brasileira, sem paralelo direto com a experiência internacional.

7. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO

7.1. NADA A FAZER – OPÇÃO (I)

7.1.1. A opção de “nada a fazer”, ou o absenteísmo administrativo, deve ser sempre considerada em propostas de alteração regulatória. Neste caso a opção representa a manutenção do limite de aporte, por projeto, para uso dos mecanismos de incentivo de que tratam os artigos 3º e 3º-A da Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), em R\$ 3 milhões.

7.2. ATUALIZAÇÃO PELA CORREÇÃO MONETÁRIA – OPÇÃO (II)

7.2.1. A proposta consiste na reposição das perdas inflacionárias no limite de aporte, por projeto, no uso de recursos oriundos dos arts. 3º e 3º-A da Lei 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual). Conforme apresentado na seção 2.3, tal limite passaria de R\$ 3 milhões para R\$ 6,1 milhões. O inciso II, parágrafo 2º artigo 4º da Lei nº 8.685/93 passaria a vigor com a seguinte redação:

Lei nº 8.685, de 1993

Art. 4º [...]

...

§ 2º [...]

...

II – limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); por esses limites serem utilizados concomitantemente; ~~(Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006):~~

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 6.100.000,00 (seis milhões e cem mil) podendo esses limites serem utilizados concomitantemente;

7.3. ATUALIZAÇÃO REAL – OPÇÃO (III)

7.3.1. A terceira e última opção diz respeito ao aumento real no limite de aporte de recursos por meio dos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993. Como será visto, o aumento real do limite pode ser justificado: i. como uma medida que reflita o próprio processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual; ii. como uma forma de tornar o dispositivo mais resiliente ao tempo.

8. ANÁLISE DOS POSSÍVEIS IMPACTOS E COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS

8.1. NADA A FAZER – OPÇÃO (I)

8.1.1. Apresentamos abaixo um quadro elencando os principais efeitos desta opção:

Quadro 2: benefícios e custos associados à opção (I), 'nada a fazer'	
Benefícios	Custos
- Não apresenta custos de tramitação e implementação;	- Restringe a flexibilidade do mecanismo;

- Mantém a operacionalização dos artigos no formato atual.	- Não soluciona o estrangulamento por que passa uma parcela dos projetos de produção audiovisual;
	- Reduz a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio;
	- Restringe as possibilidades de retorno financeiro das obras produzidas no país;
	- Diminui a potencialidade de investimentos privados na produção;
	- Induz à redução da qualidade produtiva da obra;
	- Incentiva a pulverização de fontes de captação para se chegar à totalidade do orçamento;
	- Prejudica a finalização de projetos existentes;
	- Piora a capacidade operacional dos projetos de produção.

8.1.2. No rol de **benefícios** da opção (I) está a **ausência de custos administrativos atrelados à tramitação da matéria no poder legislativo, e ajuste de normas da ANCINE** que fazem referência a este limite. Tanto o caso da tramitação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, quanto ajustes em normas internas da ANCINE são custos afundados (*sunk costs*), ou seja, o Estado incorrerá nesses custos independentemente da existência da proposta. Vale dizer também que não existe algo como um teto de propostas que podem tramitar em um ano legislativo. Não há, portanto, uma rivalidade es entre propostas de alteração legislativa. Dito isso, o crivo de admissibilidade por parte de um parlamentar é, na nossa opinião, condição suficiente para ate (ou não) que os benefícios da proposta de alteração do limite são potencialmente superiores aos custos de tramitação e implantação.

8.1.3. Também no rol de benefícios da opção (I) está o fato de que essa opção **mantém a operacionalização dos artigos no formato atual**. Isso significa que não há a necessidade de adaptação administrativa e do mercado. A adaptação administrativa abrangeria os procedimentos internos e de sistema da ANCINE, porém, não causaria grande impacto, dado que a operação seria similar a atual mesmo com uma mudança do limite de captação. E a adaptação do mercado seria simples dado que uma alteração no limite não prejudicaria os projetos de menor orçamento, e seria benéfico para projetos de maior orçamento.

8.1.4. Passando para o rol de **custos**, a opção (I) **restringe a flexibilidade do mecanismo**. Por 'flexibilidade' entendemos que diz respeito ao leque de possibilidades de ação que o mecanismo permite ao agente beneficiário. A redução dos valores reais de limite de aporte, por projeto, certamente configura restrição de flexibilidade. Os efeitos desta restrição já foram comentados, e incluem redução do tamanho dos projetos, maior dificuldade na produção de gêneros mais custosos, limitação ao acesso a recursos de produção e pós-produção mais sofisticados e redução da competitividade do produto audiovisual nacional.

8.1.5. A opção (I) também **não soluciona o estrangulamento por que passa uma parcela dos projetos de produção audiovisual**. Como visto, em 2016, 29% das obras que captaram recursos por meio dos arts. 3º e 3º-A, alcançaram o teto de aporte. Para essas obras, o limite atual é provavelmente o limite de estrangulamento. Esta situação tende a se agravar nos próximos anos. Os efeitos elencados no parágrafo anterior se repetem aqui.

8.1.6. Essa opção (I) **reduz a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio e restringe as possibilidades de retorno financeiro das obras produzidas no país**. Esses são os efeitos finais da proposta (I), enquanto aqueles elencados nos dois parágrafos anteriores são efeitos intermediários.

8.1.7. Além disso, essa opção (I) **diminui a potencialidade de investimentos privados na produção e induz à redução da qualidade produtiva da obra**. O limite altamente defasado ao longo dos anos constrange a capacidade produtiva e reduz a qualidade produtiva da obra, dada a alta limitação ao aporte financeiro à produção.

8.1.8. Por fim, no rol de custos dessa opção (I) estão: **incentiva à pulverização de fontes de captação para se chegar à totalidade do orçamento, prejudica a finalização de projetos existentes**; e, **piora a capacidade operacional dos projetos de produção**. A pulverização de fontes provém da necessidade do produtor de utilizar outras fontes para atingir o valor necessário para a realização do projeto, o que acaba por prejudicar a finalização dos projetos. Uma vez que a potencialidade de compor o orçamento do produtor é reduzida, aumenta-se a necessidade de outras fontes de financiamento aumentando o risco de incapacidade de o mesmo compor e executar seu orçamento. Além disso, piora a capacidade operacional dos projetos, dada a necessidade contínua de remanejamento de fontes para totalizar o investimento, de forma a contemplar o orçamento com outros recursos, o que incorre em custos administrativos para as empresas produtoras.

8.1.9. Tais efeitos vão na contramão dos objetivos da ANCINE, dispostos nos incisos I, II, III, IV, VI, IX e X do art. 6º da Medida Provisória nº 2.228-1, de setembro de 2001 (Vide seção 4).

8.2. ATUALIZAÇÃO PELA CORREÇÃO MONETÁRIA – OPÇÃO (II)

8.2.1. Os custos e benefícios desta opção (II) são, em essência, um espelho da opção (I). Neste sentido, todos os comentários ali apresentados aplicam nesta opção desde que se entenda todos os 'benefícios' ali representados, como 'custos' nesta opção, assim como todos os 'custos' da opção (I) devem ser entendidos como 'benefícios' na opção (II):

Quadro 3: benefícios e custos associados à opção (II), 'atualização pela correção monetária'	
Benefícios	Custos
- Confere flexibilidade ao mecanismo;	- Apresenta custos de tramitação e implementação;

- Resolve o estrangulamento por que passa uma parcela dos projetos de produção audiovisual;	- Adaptação do mercado e adaptação administrativa pelo Estado.
- Amplia a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio;	
- Amplia as possibilidades de retorno financeiro das obras produzidas no país;	
- Aumenta a potencialidade de investimentos privados na produção;	
- Induz ao crescimento da qualidade produtiva da obra;	
- Reduz os custos de transação associados à pulverização de fontes de captação para se chegar à totalidade do orçamento;	
- Beneficia a finalização de projetos existentes;	
- Melhora a capacidade operacional dos projetos de produção.	

8.2.2. Os **benefícios** elencados nesta opção (II) já foram suficientemente discutidos na opção (I). Apenas reiteramos que a manutenção dos valores nominais do limite de aporte durante 13 anos consecutivos levou à redução em mais de 50% no seu valor real. Ou seja, em 2006, quando este dispositivo editado, uma obra poderia captar em valores de hoje, por meio dos arts. 3º e 3º-A, até R\$ 6,1 milhões. Hoje, o limite é de R\$ 3 milhões.

8.2.3. Desde então o mercado cresceu, se tornou mais complexo, novos agentes entraram, surgiram novas janelas de consumo audiovisual, novos formatos, novas ferramentas tecnológicas. Na contramão de tudo isso, o valor de captação por meio dos arts. 3º e 3º-A vem caindo em termos reais, com efeitos diretos sobre a competitividade de parte das obras e sobre o seu potencial de **retorno financeiro**. Os dados claramente indicam já haver **estrangulamento** causado pela manutenção deste limite. Quase a metade das obras aprovadas em 2006, e que captaram recursos dos arts. 3º e 3º-A, ultrapassaram R\$ 3 milhões. A tendência é que este estrangulamento se intensifique nos próximos anos.

8.2.4. Em 2006 o mecanismo conferia aos beneficiários um grau de **flexibilidade** na gestão desses recursos que vem sendo erodida com o tempo. No sentido, a opção (II) visa deter esse processo de erosão ao recuperar o valor real definido pelo legislador, quando o mecanismo foi instituído.

8.2.5. Os **custos** também foram discutidos na opção anterior. Ressalta-se que haveria necessidade prévia, pela ANCINE, de realizar os ajustes necessários nos sistemas de Tecnologia de Informação responsáveis por registrar projetos de fomento indireto, a saber: a) SANFOM (Sistema Ancine Fomento); b) SALIC (Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura); c) SABF (Sistema de Arrecadação de Benefícios Fiscais).

8.3. ATUALIZAÇÃO REAL – OPÇÃO (III)

8.3.1. Partindo para discussão sobre qual poderia ser este percentual de aumento real, os dados apresentados no decorrer do documento podem fornecer alguma ajuda. Apresentamos abaixo um resumo das taxas de crescimento real observadas para um conjunto de variáveis previamente apresentadas:

Tabela 11: Crescimento acumulado de um conjunto de variáveis			
#	Variável	Δ% 2007-2019	Δ% 2007-2018
01	volume de captação - arts. 3º e 3º-A	101%	2
02	volume de captação - fomento indireto	-21%	
03	previsão de renúncia - arts. 3º e 3º-A	32%	
04	número de projetos apresentados - fomento indireto	56%	2
05	número de projetos apresentados - arts. 3º e 3º-A	123%	3
06	número de projetos com captação - fomento indireto	-16%	7,
07	número de projetos com captação - arts. 3º e 3º-A	75%	1
08	captação média - 3º e 3º-A	15%	
		Δ% 2007-2016	
09	número de projetos com liberação de recursos - fomento indireto	65%	

10	número de projetos com liberação de recursos - arts. 3º e 3º-A	237%
----	--	------

Deflator empregado: IPCA, ano-base: 2019
 Fontes: Observatório do Cinema e do Audiovisual, SALIC, LDO, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SN)

- 8.3.2. Foram apresentados dados de variação acumulada até 2019 e 2018 porque o ano de 2019 apresentou comportamento atípico em relação à histórica, com queda brusca no volume total de captação e no número de projetos apresentados. Para dados de número de projetos com liberação de recursos os dados vão até 2016 por conta do prazo de captação, de quatro anos.
- 8.3.3. Excluindo o ano de 2019, diante das variáveis 04, 05, 06, 07, 09 e 10 percebe-se um aumento no número de solicitação de projetos para uso recurso de fomento indireto e, particularmente dos arts. 3º e 3º-A. Ou seja, um aumento da demanda por esses recursos. Por outro lado, os recursos ligados arts. 3º e 3º-A são oriundos das remessas ao exterior, conforme explicitado anteriormente nesse texto e possuem prazo para serem destinados aos projetos.
- 8.3.4. Percebe-se que, desde 2014, os recursos disponíveis para uso via esses artigos (os recursos recolhidos às contas de recolhimento), têm superiores aos recursos captados anualmente.
- 8.3.5. É importante destacar que essas ações (recolhimento e captação) são realizadas em tempos diferentes. Por exemplo, o recurso captado em 2 por um projeto pode ser referente a um recolhimento feito em 2017. No entanto, mesmo reconhecendo essa diferença de prazo, vislumbra-se um excedente termos de recursos disponíveis em relação a recursos efetivamente investidos em projetos. Por esse motivo, essas variáveis serão desconsideradas.
- 8.3.6. Essa diferença pode mitigar efeitos concentradores oriundos de um maior limite de captação por projeto.
- 8.3.7. As variáveis que trazem informações agregadas sobre os mecanismos de fomento indireto podem ser descartadas (02, 09) porque são impacte por outros mecanismos de incentivo, com finalidades distintas.
- 8.3.8. Desconsideramos ainda o volume total de captação por meio dos arts. 3º e 3º-A (01) porque a maior parte deste crescimento é dev aparentemente, ao aumento, ao longo do tempo, do número de projetos que consegue efetivamente captar recursos, e não necessariamente ao valor captação por projeto.
- 8.3.9. Das variáveis restantes (03 e 08), a primeira indica a evolução prevista da oferta de renúncia ligada ao uso desses mecanismos em termos previsão legal orçamentária, e a segunda indica a evolução média da demanda em termos de valores captados. As duas variáveis poderiam balizar a proposta de aumento real do limite. Nesse sentido sugerimos margem de aumento real entre 15% e 32%.
- 8.3.10. A opção (III) aqui apresentada aumenta o limite de aporte, por projeto, ao uso de recursos oriundos dos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 1993 do Audiovisual), de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões (aumento real de 15%). O inciso II, parágrafo 2º do artigo 4º da Lei nº 8.685/93 passaria a vigor co seguinte redação:

Lei nº 8.685, de 1993

Art. 4º [...]

...

§ 2º [...]

...

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); por esses limites serem utilizados concomitantemente; ~~(Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006):~~

II - limite do aporte de recursos objeto dos incentivos previstos no art. 1º e no art. 1º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais) podendo esses limites serem utilizados concomitantemente;

- 8.3.11. Apresentamos abaixo um quadro elencando os principais efeitos desta opção. Os benefícios e custos apresentados se baseiam na comparação com a opção (II). Em comparação com a opção (I) os benefícios e custos desta opção são similares àquelas apresentadas na opção (II):

Quadro 4: benefícios e custos associados à opção (III), 'aumento real do limite'	
Benefícios	Custos
- Confere maior resiliência temporal ao mecanismo;	- Apresenta custos de tramitação e implementação;
- Reflete o processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual.	- Adaptação do mercado e adaptação administrativa pelo Estado.
- Confere flexibilidade ao mecanismo;	
- Resolve o estrangulamento por que passa uma parcela dos projetos de produção audiovisual;	
- Amplia a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio;	
- Amplia as possibilidades de retorno financeiro das obras produzidas no país;	
- Aumenta a potencialidade de investimentos privados na produção;	

- Induz ao crescimento da qualidade produtiva da obra;	
- Reduz os custos de transação associados à pulverização de fontes de captação para se chegar à totalidade do orçamento;	
- Beneficia a finalização de projetos existentes;	
- Melhora a capacidade operacional dos projetos de produção.	

8.3.12. Aumentar em termos reais o limite de aporte deve fazer com que este mecanismo da Lei do Audiovisual possa permanecer mais tempo se a necessidade de atualização do valor. Isto traz economias relacionadas à tramitação de proposta de alteração legal, e de implementação da alteração.

8.3.13. De 2006 para cá, o setor audiovisual vem passando por profundas alterações. As tecnologias de gravação e reprodução digital se tornaram padrão para todo o mercado, novos formatos de conteúdo, bem como novas janelas de consumo audiovisual surgiram e o padrão médio de produção de vários tipos de obra (em particular, obras seriadas) foi elevado. Vários desses movimentos trazem novas oportunidades de rentabilização da obra audiovisual, mas mesmo tempo, levam ao aumento dos custos de produção. Para garantir a competitividade da obra brasileira em alguns gêneros e formatos de obra necessários altos investimentos em desenvolvimento, produção e pós-produção. Neste contexto, de desenvolvimento do mercado, de aumento de custos e retorno potencial, justifica-se o aumento real no limite de aporte, por projetos, para os arts. 3º e 3º-A.

9. IMPACTO NO ESTOQUE REGULATÓRIO ATUAL, CONSIDERANDO A CORRELAÇÃO COM ATOS NORMATIVOS DE OUTROS ÓRGÃOS

9.1. Existe impacto no estoque regulatório da Agência, caso seja alterado o limite de aporte de recursos, por projeto, por meio dos mecanismos de tratam os arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Sem prejuízo de outras normas que possam vir a ser apontadas pelas áreas técnicas ANCINE, haverá necessidade de alteração da Instrução Normativa nº 125, que trata da "elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento execução de projetos audiovisuais de competência da ANCINE realizados por meio de ações de fomento indireto e de fomento direto".

10. CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTRIBUIÇÕES E MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS AO LONGO DA ELABORAÇÃO DA AIR

10.1. Não se aplica.

11. RECOMENDAÇÃO DE AÇÃO

11.1. Os mecanismos estabelecidos pelos arts. 3º e 3º-A são as mais importantes fontes de fomento indireto à disposição do mercado audiovisual brasileiro. Os dados apresentados, de volume total de recursos, evolução dos valores de captação, renda de bilheteria, e do número de projetos aprovados, fase de captação, e com liberação de recursos, mostram de maneira inequívoca que este é um mecanismo essencial para todo o ecossistema de produção audiovisual, abrangendo desde as pequenas produções até aquelas mais onerosas. Assim como das obras com público mais restrito até aquelas com vocação fortemente comercial.

11.2. O fato é que, como visto, para uma parcela dessas obras, a captação de recursos via arts. 3º e 3º-A já apresenta um estrangulamento, em grande medida gerado pela redução do valor real do limite de aporte de recursos, por projeto, deste mecanismo. Tal estrangulamento tende apenas a crescer.

11.3. Dito isto, como medida para a manutenção e promoção de um ecossistema audiovisual pautado pela diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio, recomendamos a ampliação desse limite para R\$ 7 milhões (opção III). A adoção desta opção, na opinião da ANCINE, soluciona o histórico problema de desvalorização real deste limite; ii. elimina o estrangulamento financeiro pelo qual vem passando um número crescente de obras brasileiras; iii. reforça a competitividade e a expectativa de retorno financeiro das obras brasileiras; iv. evita a necessidade de novos ajustes no dispositivo legal por mais tempo; v. reflete o processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual; e vi. atua como uma medida de amparo ao setor audiovisual brasileiro nesse contexto de extrema fragilidade econômica, gerado pelo aparecimento da COVID-19.

11.4. Reiteramos ainda que a proposta **não traz aumento de gasto para o Governo Federal** porque o limite de renúncia fiscal deste mecanismo cumulativo, e não aditivo à Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet). Além disso, a previsão global de renúncia para os arts. 3º e 3º-A da Lei 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual) é estabelecida anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Vide seção 2.7).

12. ESTABELECIMENTO DE METAS E INDICADORES DESTINADOS À AVALIAÇÃO DA AÇÃO REGULATÓRIA

12.1. Apresentamos o seguinte conjunto de indicadores e metas de acompanhamento da ação regulatória:

Quadro 5: Conjunto de metas e indicadores para avaliação da ação regulatória			
#	Indicador	Meta	Observação
01	Percentual de obras que ultrapassem o montante de R\$ 3 milhões captados pelos arts. 3º e 3º-A;	aumento de 3 p.p ao ano	Espera-se que o aumento observado no número de obras que atingem o teto, nos últimos anos, seja mantido.
02	Percentual de obras que ultrapassem o montante de R\$ 6,1 milhões captados pelos arts. 3º e 3º-A;	aumento de 1,5 p.p ao ano	Estima-se que a trajetória de crescimento do número de obras que atinjam esse teto seja mais suave que a do indicador #01.

03	Número de obras lançadas em salas de cinema, com captação pelos arts. 3º e 3-A	aumento de 7% ao ano	Não se espera que o aumento do limite leve a qualquer alteração no ritmo de crescimento observado na última década.
04	Renda de bilheteria das obras com captação pelos arts. 3º e 3-A	aumento real de 10% ao ano	O aumento real da renda de bilheteria entre 2007 e 2018, foi de 7%. Espera-se que o aumento do limite permita o surgimento de mais obras com alto potencial comercial.

DOCUMENTOS ANEXOS

Não há



Documento assinado eletronicamente por **Akio Assunção Nakamura, Coordenador(a)**, em 27/04/2020, às 15:32, 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 **Fernando Tamberlini Alves, Assessor Administrativo (a)**, em 27/04/2020, às 15:34, 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 **Fabio Campos Barcelos, Superintendente de Análise de Mercado, substituto(a)**, em 27/04/2020, às 15:44, 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 **1637294** e o código CRC **A28B7F1E**.

Referência: Processo nº 01416.002780/2020-65

SEI nº 1637294