

RELATÓRIO PRELIMINAR DE CONSULTA PÚBLICA N.º 7, DE 24 DE AGOSTO DE 2020

1. IDENTIFICAÇÃO

Tema: Consulta Pública da Análise de Impacto Regulatório sobre o Limite do Aporte de Recursos objeto dos incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual).

Período da Consulta Pública: de 04 de maio de 2020 até 23 de julho de 2020 nos termos das Deliberações da Diretoria Colegiada nº 321 e 446

Objetivo: Receber contribuições da sociedade e dos agentes do mercado do audiovisual a respeito da Análise de Impacto Regulatório sobre o Limite do Aporte de Recursos objeto dos incentivos previstos nos artigos 3º e 3º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual).

2. INTRODUÇÃO

2.1. Dentre as políticas públicas voltadas para a economia do audiovisual, destacam-se os mecanismos previstos nos artigos 3º e 3º-A da Lei do nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) que possuem, atualmente, o limite de aporte no valor de 3 (três) milhões nos termos do artigo 4º, §2º, II desta mesma lei. Considerando que a última alteração deste dispositivo legal foi em 2006 e não há permissão infralegal para uma eventual correção deste teto, colocou-se em Consulta Pública a Análise do Impacto Regulatório contendo uma proposta de aumento deste limite de aporte.

2.2. A Análise do Impacto Regulatório concluiu pela recomendação de ampliação desse teto de aporte, de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões (opção III, seção 8.3 do AIR - Nº 1637294). 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.

2.3. A submissão da Análise do Impacto Regulatório para Consulta Pública foi aprovada pela Deliberação de Diretoria Colegiada nº 321-E/2020, de 29 de abril de 2020, e publicada no Diário Oficial da União, em 04 de maio de 2020, com vigência inicial de 45 (quarenta e cinco) dias até a data de 18 de junho de 2020. O prazo da Consulta Pública foi prorrogada por mais 30 (dias) com término em 23 de julho de 2020 conforme Deliberação Ad Referendum nº 36-E, de 19 de junho de 2020 e ratificada pela Deliberação de Diretoria Colegiada nº 466-E, de 30 de junho de 2020.

2.4. Foram recebidas 4 (quatro) contribuições de empresas e associações do setor audiovisual. Os principais considerações feitas estão resumidas na Tabela 1.

Tabela 1 - Principais Considerações das Contribuições Recebidas

ID	SIGLA	Nome da Entidade	Sobre a Limite do Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A	Sobre o Índice de Atualização	Sobre o Valor Atualizado do Limite do Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A	Sobre o Impacto Fiscal do Aumento do Limite do Aporte
1	APRO, BRAVI, SIAESP e SICAV	Associação Brasileira de Produtoras de Audiovisual Brasil Audiovisual Independente Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual	Permanecer no Poder Legislativo a competência de definição do limite de aporte	Está de acordo com índice proposto no AIR - atualização e aumento real de 15%	R\$ 7.000.000,00	Está de acordo com a AIR na questão que o aumento do limite do aporte não gera impacto fiscal.
2	HBO	HBO Brasil Ltda.	Repassar para ANCINE a competência de definir o limite de aporte	Sugere o índice de 516 % (o valor sugerido toma como base a atualização pelo IPCA, considerando de janeiro de 1996 a janeiro de 2020 para trazer o valor de R \$ 3 milhões para o valor presente)	R\$ 18.480.105,30	Afirma que o uso dos recursos recolhidos pelo beneficiário seja parcial ou integral não gera qualquer alteração no quantitativo de renúncia fiscal.

ID	SIGLA	Nome da Entidade	Sobre a Limite do Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A	Sobre o Índice de Atualização	Sobre o Valor Atualizado do Limite do Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A	Sobre o Impacto Fiscal do Aumento do Limite do Aporte
3	MPA-LA	Motion Picture Association - América Latina	Repassar para ANCINE a competência de definir o limite de aporte	Sugere o índice de 328,5 % (o valor sugerido toma como base a atualização pelo IPCA, considerando de janeiro de 1996 a janeiro de 2020 para trazer o valor de R \$ 3 milhões para o valor presente)	R\$ 12.854.921,10	Afirma que o aumento não gera nenhum custo ao governo, não comprometerá recursos públicos, não afetará o orçamento do governo federal, nem os seus compromissos financeiros, uma vez que o percentual do abatimento fiscal não sofre qualquer alteração, mas tão somente os limites de aporte por projeto.
4	TAP BRASIL	Associação dos Programadores de Televisão	Eliminar o Valor	-	Sugere a eliminação do Valor de Limite de Aporte, mas estima que se houvesse a atualização o valor seria superior a R\$ 12 milhões	Não faz considerações sobre impacto fiscal.

3. ANÁLISE ESPECÍFICA – PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

3.1. Sobre a Política Pública e a Competência de Definição do Limite de Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A

3.1.1. A MPA-LA afirma que a opção do legislador de colocar regras procedimentais no texto legal causa engessamento da política de fomento nacional. Ela cita que mecanismos com dinâmica semelhante e criados posteriormente, como por exemplo o previsto no Art. 39, X da MP 2.228-1, não possuem limitação legal de valor por projeto. Ela também ressalta que a inclusão de procedimentos administrativos em Lei Ordinária, tal como a limitação dos aportes previstos nos Arts. 3º e 3º-A da Lei, ocorreu em momento anterior a criação da Agência. E por outro lado, a criação deste mecanismo estava dentro do contexto da 1ª onda que tinha o intuito de pulverizar os recursos aportados para atingir o maior número de agentes. Contudo, no atual momento já existe uma indústria consolidada e que o teto acaba por inviabilizando as iniciativas de maior magnitude.

Contribuição da Motion Picture Association - América Latina

Ora, se o próprio legislador optou por delegar tais competências à ANCINE, não é razoável que normas meramente procedimentais ou dependentes de soluções analíticas de mercado sejam mantidas em Lei, cujo processo de revisão é extremamente moroso e caro para o Estado. Evidente, portanto, seguindo o princípio de intervenção mínima do Estado, sugere-se que a Lei trate tão somente da decisão quanto à concessão e ao montante do benefício fiscal, competência esta resguardada ao legislador em decorrência de previsão constitucional.

3.1.2. A MPA-LA aponta que o aumento de limite de aporte beneficiará diretamente as produtoras brasileiras independente que irão gastar menos tempo e custo para a composição do financiamento de suas produções e, assim, ganharão escala e fortalecerão o padrão de qualidade e competitividade nacional e internacional de suas obras.

Contribuição da Motion Picture Association - América Latina

O aumento do limite de aporte por projeto beneficiará diretamente produtoras brasileiras independentes, que irão dispor de menos tempo e custo para a composição do financiamento de suas produções e, assim, ganharão escala e fortalecerão o padrão de qualidade e competitividade nacional e internacional de suas obras, assim como beneficiará o mercado como um todo, visto que os contribuintes beneficiários de tais incentivos poderão otimizar os aportes, facilitando a utilização e, portanto, a finalidade última do mecanismo.

3.1.3. A HBO BRASIL salienta que, apesar de não utilizar o mecanismo da AIR, a limitação do aporte por projeto traz impactos negativos aos demais elos da cadeia, pois restringe a evolução qualitativa das obras produzidas por tais mecanismos. Um projeto com orçamento achatado, seja pela falta de recursos ou pela limitação legal, torna-se referência para todos demais que serão observados durante a análise técnica. Isso gera um efeito em cadeia que provoca glosas em sede de análise orçamentária resultando na aprovação de projetos com menores condições competitivas. A HBO também ratifica que a definição legal do limite foi feito numa época anterior e que o contexto atual é diferente.

Contribuição da HBO Brasil Ltda.

Ao prever os mecanismos de incentivo fiscal, o legislador optou por incluir no texto legal regras procedimentais, em especial a limitação dos aportes por projeto, nos termos do Art. 4º; § 2º, II, da Lei 8.685/930, objeto da presente AIR, sem ter qualquer relação com o teto de renúncia fiscal do dispositivo.

(...)

Tecnicamente, resta evidente que o próprio legislador evoluiu em relação ao conceito ao criar o mecanismo do Art. 39, X, utilizado pela HBO, cujas vantagens foram apontadas, justamente por não haver limitação de valores de aporte por projeto, ainda que resguardada a competência da ANCINE de aprovar previamente o projeto beneficiado e assim limitar os valores de projetos financiados com recursos públicos a partir de critérios técnicos.

Adicionalmente a inércia causada pela rigidez legislativa e da incontestável desatualização monetária dos valores fixados na Lei, em função do grande lapso temporal, a intenção do legislador no momento em que a política pública foi idealizada também merece ser revisitada.

3.1.4. A HBO BRASIL destaca que o ajuste no limite de valor aportado proporciona maior investimento em toda cadeia produtiva gerando mais emprego, renda e pagamento de tributos.

Contribuição da HBO Brasil Ltda.

Restando demonstrado que a alteração do limite legal não tem impacto tributário, cabe destacar que o ajuste do limite de valor aportado permite maior investimento em toda a cadeia produtiva, gerando emprego, renda e pagamento de tributos, sendo razoável afirmar que o próprio mecanismo de incentivo é responsável pela geração de receita aos cofres públicos, seja através do recolhimento de tributos nas prestações de serviços contratadas para a consecução dos projetos, seja através do recolhimento dos tributos sobre as receitas geradas com a exploração das obras audiovisuais resultantes de projetos incentivados.

3.1.5. A TAP BRASIL entende que o mecanismo deveria poder gerar recursos suficientes para a produção de séries de canais lineares ou plataformas de VOD, que são muito mais longos (dezenas de episódios) do que produção de obras cinematográficas (geralmente duas horas). Assim que a recomendação é a eliminação do teto de investimento, como já acontece com o mecanismo do art. 39, X da MP 2228-1/2001. A TAP BRASIL também sugere que seja possível que dois ou mais investidores possam contribuir com os recursos incentivados do mesmo artigo (3º e 3º-A sem limitação de tetos de investimento entre as diferentes opções de investimento).

Contribuição da TAP BRASIL

1 – Eliminação dos limites de valor.

A AIR recomenda a simples atualização monetária do teto original da Lei (que não é na verdade revisado desde 1996) e não desde 2006 como constou do relatório. Os custos de produção e a constante elevação de qualidade de produtos competitivos exigiriam um teto mais elevado do que os R\$7 (sete) milhões de reais sugeridos pela ANCINE, notadamente porque (i) os produtos competem (ou deveriam competir) com obras internacionais que tem orçamentos em moeda estrangeira ou (ii) desestimula ou impede a coprodução internacional (e conseqüente transferência de conhecimento ao produtor independente brasileiro).

A TAP BRASIL entende que o mecanismo deveria poder gerar recursos suficientes para a produção de séries de canais lineares ou plataformas de VOD, que são muito mais longos (dezenas de episódios) do que produção de obras cinematográficas (geralmente duas horas). Assim que a recomendação é a eliminação do teto de investimento, como já acontece com o mecanismo do art. 39, X da MP 2228-1/2001.

2 – Permitir a combinação de mais de uma fonte de recursos do mesmo artigo sem limitação de valor.

A TAP BRASIL recomenda que seja possível que dois ou mais investidores possam contribuir com recursos incentivados do mesmo artigo (3º ou 3º-A) sem limitação de tetos de investimento entre as diferentes opções de investimento. Em síntese, eliminar o teto permitindo que duas, três, quatro empresas titulares de fundos de incentivo fiscais (de qualquer natureza, artigo 39, artigo 3º, artigo 3ºA, etc) pudessem coproduzir, juntamente com o produtor brasileiro independente, obras de orçamentos maiores e com vocação global de exploração, divulgação da cultura brasileira e, conseqüentemente, desenvolvimento de toda a cadeia do audiovisual brasileiro, colocando o produtor brasileiro independente em paridade com os demais produtores estrangeiros.

3.1.6. A APRO, BRAVI, SIAESP e SICAV concorda com as razões e conclusões apresentadas no AIR .

Contribuição da APRO, BRAVI, SIAESP e SICAV

C. POSICIONAMENTO

18. As Entidades infrafirmadas concordam com conclusões da AIR e com as razões que as fundamentam

3.2. **Sobre o Índice e o Valor Atualizado de Aporte dos Incentivos dos artigos 3º e 3º-A**

3.2.1. A HBO, MPA-LA e a TAP BRASIL afirmam que, apesar da última redação do dispositivo da Lei 8.685/1993 ser datada de 2006, essa última alteração apenas instituiu o limite do benefício do art. 3º-A. O valor de R\$ 3 (três) milhões advém da alteração legislativa dada pela Lei nº 9.323 de 5 de Dezembro de 1996, por esta razão o valor deveria ser atualizado desde 1996 até o valor presente. Não obstante, aponta-se que os contribuintes não chegaram num valor equivalente conforme já destacado na Tabela 1.

Contribuição da Motion Picture Association - América Latina

DA ATUALIZAÇÃO DOS VALORES

Merece ressalva uma imprecisão considerada pela presente AIR ao citar como última atualização do limite do mecanismo o ano de 2006, o que respeitosamente discordamos. Após a publicação da Lei do Audiovisual, em 1993, houve uma alteração no texto legal em 1996, pela Lei 9323, passando para R\$ 3 milhões, o que se mantém até hoje. Entretanto, em 2006, como será apontado adiante, houve uma alteração na Lei para inclusão do benefício previsto no Art 3ºA, cujo limite, também de R\$ 3 milhões, passou a ser compartilhado com o do Art 3º, ou seja, eventual cálculo de atualização deve considerar o ano de 1996.

Ainda que a opção a defendida pela MPA não esteja no escopo das opções sugeridas pela presente AIR, considerando a ressalva apresentada, cabe-nos demonstrar que o teto de R\$ 3 milhões equivaleria a R\$ 12.854.921,10 (o valor sugerido toma como base a atualização pelo IPCA, considerando de janeiro de 1996 a janeiro de 2020 para trazer o valor de R \$ 3 milhões para o valor presente, que representaria um aumento de 328,5%).

Contribuição da HBO Brasil Ltda.

Merece ressalva uma imprecisão considerada pela presente AIR ao citar como última atualização do limite do mecanismo o ano de 2006, o que respeitosamente discordamos. Após a publicação da Lei do Audiovisual, em 1993, houve uma alteração no texto legal em 1996, pela Lei 9.323, passando para R\$ 3 milhões, o que se mantém até hoje. Entretanto, em 2006, como será apontado adiante, houve uma alteração na Lei para inclusão do benefício previsto no Art. 3º-A, cujo limite, também de R\$ 3 milhões, passou a ser compartilhado com o do Art. 3º, ou seja, eventual cálculo de atualização deve considerar o ano de 1996.

Ainda que a opção a ser apresentada não se resume as opções sugeridas pela presente AIR, considerando a ressalva apresentada, cabe-nos demonstrar que o teto de R\$ 3 milhões equivaleria a R\$ 18.480.105,30 (o valor sugerido toma como base a atualização pelo IPCA, considerando de janeiro de 1996 a janeiro de 2020 para trazer o valor de R \$ 3 milhões para o valor presente, o que representa um aumento de 516%)

Contribuição da TAP BRASIL

Na verdade, os limites de R\$3 milhões de reais foram definidos muito antes da alteração da Lei do Audiovisual promovida pela Lei 11.437/2006, uma vez que ele foi estabelecido originalmente em janeiro de 1996, pela Lei 9.323/1996 e não mais corrigido. Cumpre lembrar que esse limite é ainda compartilhado entre os artigos 3º e 3º-A. A simples atualização monetária deste valor de limite seria muito superior aos R\$7 milhões mencionados pelo ANCINE e hoje seria maior que R\$12 milhões de reais.

3.3. Sobre o Impacto Fiscal do Aumento do Limite do Aporte

3.3.1. A MPA-LA e a HBO Brasil afirmam que o aumento de limite do valor aportado a cada projeto irá contribuir para o acréscimo saudável na produção nacional sem que haja nenhum custo ao governo não comprometendo os recursos públicos nem afetando o orçamento do governo federal. As perspectivas de arrecadação da União e a estimativa de renúncia fiscal nestes mecanismos não são impactados pelo aumento do Limite de Aporte.

Contribuição da Motion Picture Association - América Latina

Tributariamente, ressalte-se, a alteração proposta para o limite procedimental de aporte não gera nenhum custo ao governo, não comprometerá recursos públicos, não afetará o orçamento do governo federal, nem os seus compromissos financeiros, uma vez que o percentual do abatimento fiscal não sofre qualquer alteração, mas tão somente os limites de aporte por projeto (a forma como os recursos serão distribuídos entre os diversos projetos previamente habilitados pela ANCINE para captar tais recursos). De outro lado, não aumentar o limite de aporte, por conseguinte, não representa qualquer possibilidade de economia para o Erário Público, apenas limita o crescimento estruturado da indústria e das obras audiovisuais nacionais. Ao contrário, a pulverização dos recursos dificulta a capacidade de gestão e fiscalização pela ANCINE, enquanto prejudica o potencial de financiamento dos projetos audiovisuais.

Nesta medida, eventual alteração do limite de aporte não gera qualquer alteração na estimativa do impacto orçamentário-financeiro que deve ser feito no exercício em que deva iniciar a vigência do incentivo e nos dois seguintes, para as renúncias de receita, conforme preceitua o artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já que os percentuais de renúncia e de dedução não são alterados. Mantém-se a perspectiva de arrecadação da União e a estimativa de renúncia para os mecanismos.

Contribuição da HBO Brasil Ltda.

Os valores depositados nas contas de recolhimento e não aplicados no prazo legal previsto são destinados ao Fundo Nacional da Cultura e alocados no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), ou seja, após a opção pelo benefício, a totalidade dos recursos recolhidos para serem utilizados na produção de conteúdo nacional independente serão destinados para essa finalidade, ainda que não diretamente pelo próprio contribuinte. Dessa forma, o uso dos recursos recolhidos pelo beneficiário seja parcial ou integral não gera qualquer alteração no quantitativo de renúncia fiscal.

4. CONCLUSÃO

4.1. Dentre as alternativas apresentadas na Análise de Impacto Regulatório (AIR), as contribuições recebidas manifestam posição favorável a recomendação de ampliação do limite de aporte dos mecanismos previstos nos arts. 3º e 3º- da Lei do Audiovisual, para assim resolver as seguintes questões:

- I - Solucionar o histórico problema de desvalorização real deste limite;
- II - Eliminar o estrangulamento financeiro pelo qual vem passando um número crescente de obras brasileiras;
- III - Reforçar a competitividade e a expectativa de retorno financeiro das obras brasileiras;
- IV - Evitar a necessidade de novos ajustes neste dispositivo legal por mais tempo;

V - Refletir 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.

4.2. As contribuições fazem ressalvas quanto ao novo valor do limite de aporte proposto sugerindo que atualização monetária seja feita desde do ano de 1996, havendo inclusive, uma manifestação que aponte pela extinção do teto. Também há sugestões para que a definição do limite de aporte dos mecanismos passe a ser estabelecida pela ANCINE haja vista que a limitação legal foi prevista em momento anterior a criação desta Agência e que ela já exerce competência similar no mecanismo previsto no art. 39, X da MP 2.228-1/2001. Ademais, acrescentam que o engessamento do teto por lei é contrário a política pública de fomento eficiente que depende de adaptação regulatória na mesma velocidade que o mercado evolui.

4.3. Diante do exposto, sugere-se os seguintes encaminhamentos:

- a) Estimar o aumento do limite de aporte dos incentivos dos artigos 3º e 3º-A considerando uma atualização monetária desde o ano de 1996;
- b) Encaminhar as sugestões apresentadas no processo de Consulta Pública para que a Diretoria Colegiada tome ciência e se manifeste sobre o tema;



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Mafra dos Santos, Secretário Executivo, Substituto(a)**, em 08/09/2020, às 10:42, 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 http://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1740812** e o código CRC **D538766F**.