



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Reformas Econômicas
Subsecretaria de Regulação e Concorrência
Coordenação-Geral de Regulação da Concorrência

PARECER SEI N° 7/2023/MF

Ementa: contribuição à Consulta Pública Ancine referente à Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2023-2024.

1 RELATÓRIO

1. A Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda apresenta, por meio deste Parecer, a sua contribuição à Consulta Pública (CP) da Agência Nacional do Cinema (Ancine), nos termos de suas atribuições legais definidas no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, no art. 20 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, e no art. 53 do Decreto nº 11.344, de 1º de janeiro de 2023.

2. A presente CP traz propostas para a Agenda Regulatória (AR) referente ao biênio 2023/2024, contando com 14 ações, sendo 9 derivadas da AR 2021/2022 e 5 novas, todas descritas abaixo:

i. Revisão da Instrução Normativa nº 91, de 1º de dezembro de 2010.

JUSTIFICATIVAS PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de aprimoramento e consolidação dos procedimentos referentes ao Registro de Agente Econômico, com foco na necessidade de desburocratizar procedimentos, simplificar comandos normativos, identificar e corrigir possíveis abusos de poder regulatório, além de revisar eventuais encargos regulatórios considerados desarrazoados ou desproporcionais. Diante da necessidade de adoção de medidas regulatórias, com vistas ao auxílio técnico dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação dos serviços de Vídeo por Demanda (VOD), a ação justifica-se também para inclusão do segmento no escopo da norma.

ii. Revisão da Instrução Normativa nº 95, de 8 de dezembro de 2011.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de aprimoramento e consolidação dos procedimentos referentes ao Registro de Obra Audiovisual Publicitária, com foco na necessidade de desburocratizar procedimentos, simplificar comandos normativos, identificar e corrigir possíveis abusos de poder regulatório, além de revisar eventuais encargos regulatórios considerados desarrazoados ou desproporcionais.

iii. Revisão da Instrução Normativa nº 104, de 10 de julho de 2012.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de aprimoramento e consolidação dos procedimentos referentes ao Registro de Obra Audiovisual não Publicitária, com foco na necessidade de desburocratizar procedimentos, simplificar comandos normativos,

identificar e corrigir possíveis abusos de poder regulatório, além de revisar eventuais encargos regulatórios considerados desarrazoados ou desproporcionais. Diante da necessidade de adoção de medidas regulatórias, com vistas ao auxílio técnico dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação dos serviços de VOD, a ação justifica-se também para inclusão do segmento no escopo da norma.

iv. Revisão da Instrução Normativa nº 105, de 10 de julho de 2012.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de aprimoramento e consolidação dos procedimentos referentes ao Registro de Obra Audiovisual não Publicitária, com foco na necessidade de desburocratizar procedimentos, simplificar comandos normativos, identificar e corrigir possíveis abusos de poder regulatório, além de revisar eventuais encargos regulatórios considerados desarrazoados ou desproporcionais. Diante da necessidade de adoção de medidas regulatórias, com vistas ao auxílio técnico dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação dos serviços de VOD, a ação justifica-se também para inclusão do segmento no escopo da norma.

v. Regulamentação da obrigatoriedade da prestação de informações à ANCINE pelos agentes econômicos do segmento de VOD.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de estabelecimento de previsão normativa com diretrizes para envio de informações sobre obras veiculadas no segmento de VOD, conforme disposto no art. 29 da Medida Provisória (MP) nº 2.228-1/01. Com a ascensão do segmento de VOD nos últimos anos, faz-se necessária a adoção de ações que mitiguem a assimetria de informação entre o mercado e a agência reguladora, de forma que possa ser oferecido o devido auxílio técnico aos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação dos serviços de VOD.

vi. Revisão da Instrução Normativa nº 118, de 16 de junho de 2015.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de revisão normativa da regulamentação sobre procedimentos de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), diante das dificuldades encontradas nos últimos anos para realização destes termos e visando ao fortalecimento de procedimentos que busquem uma composição alternativa de conflitos em substituição ao modelo tradicional sancionador.

vii. Regulamentação do art. 27, da MP nº 2.228-1/01.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de estabelecimento de previsão normativa com diretrizes para o licenciamento para comunicação pública de obras realizadas com recursos públicos federais em canais educativos, legislativos, universitários, judiciários, comunitários e estabelecimentos públicos de ensino, dez anos após a sua primeira exibição.

viii. Regulamentação da utilização de recursos públicos para fomento de obras para primeira exibição no segmento de VOD.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de revisão das regras de investimento em projetos para fins de fomento a obras para a primeira exibição no segmento de VOD.

ix. Revisão da atuação da Ancine quanto à criação e operação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINE), com proposta de revogação da Instrução Normativa nº 80, de 20 de outubro de 2008, e regulamentação do §2º do art. 21 do Decreto nº 6.304, de 12 de dezembro de 2007, com ênfase na destinação de recursos para projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes e de distribuição de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de aprimoramento e simplificação dos procedimentos referentes a criação e operação de FUNCINE.

x. Revisão da Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015, que classifica o nível de produtor independente para fins de definição dos limites financeiros de aporte de recursos públicos por agente econômico, a fim de incorporar os aportes de recursos oriundos do Fundo Setorial Audiovisual (FSA).

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de revisão normativa para harmonização de entendimentos e conceitos relativos aos limites financeiros de aporte de recursos públicos por agente econômico, objetivando garantir a adequada e correta avaliação e utilização da obra por todos os realizadores da obra audiovisual.

xi. Regulamentação de projetos específicos de preservação, difusão e infraestrutura técnica previstos no art. 1º-A, §4º, da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual).

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: necessidade de regulamentação de projetos específicos de preservação, difusão e infraestrutura técnica previstos no art. 1º-A, §4º, da Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual).

xii. Elaboração de proposta de tratamento legislativo para renovação da "Cota de Tela", prevista no art. 55º da MP nº 2.228-1/01.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: a obrigação de veiculação de um conteúdo mínimo de obras nacionais nas salas de cinema (Cota de Tela), prevista no art. 55, da MP nº 2.228-1/01, expirou em 2021. A característica concentração do mercado cinematográfico em torno de grandes distribuidoras e filmes estrangeiros tende a se acentuar com os efeitos da pandemia de COVID-19, tornando necessária uma atuação que garanta o espaço da cultura nacional e do audiovisual brasileiro, conquistado nas últimas décadas.

xiii. Elaboração de proposta de tratamento legislativo para renovação da "Cota de Programação", prevista na Lei nº 12.485/11.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: a Lei nº 12.485/2011 estabeleceu cotas de conteúdo nacional, com o fim de estimular a produção brasileira, mas a previsão legal para essa obrigatoriedade expira em 2023.

xiv. Elaboração de proposta de tratamento legislativo para aumento de limites do aporte de recursos incentivados de que tratam os mecanismos dispostos nos art. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual.

JUSTIFICATIVA PARA TRATAMENTO DO TEMA: a competitividade do conteúdo brasileiro passa pelo fortalecimento dos mecanismos de fomento à indústria audiovisual, dada sua importância na produção de obras nacionais. Em 2020, a Ancine realizou Análise de Impacto Regulatório (AIR), visando a discutir os valores máximos a serem aportados nos mecanismos de incentivo e verificando sua defasagem, especialmente nos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual.

3. A Ancine aponta a Coordenação Técnica das Áreas de Regulação, da Secretaria de Regulação (CAR/SRG) como a área responsável pela CP, porém não detalha os procedimentos adotados anteriormente para que se chegasse às 14 ações propostas. Dessa forma, fica ausente do conhecimento público todos os processos de discussões internas e possíveis contribuições recebidas para que concluísse pela proposta apresentada. [\[1\]](#)

2 ANÁLISE

4. Primeiramente, verifica-se, pelas ações 1, 2, 3 e 4, a intenção da Ancine de simplificar regras, visando à desburocratização de procedimentos, simplificação de comandos normativos, identificação e correção de possíveis abusos do poder regulatório da Agência, bem como a revisão de eventuais encargos regulatórios considerados desarrazoados e desproporcionais. Veja-se que a Ancine aponta como problemas regulatórios "*a dispersão normativa, a*

partir da simplificação das diretrizes e unificação de conceitos e procedimentos" e "assimetria de informação hoje existente sobre o tema e com vistas ao auxílio técnico dos Poderes Executivo e Legislativo, para fins da regulamentação do segmento de Vídeo sob Demanda (VOD)."

5. Entende-se de extrema importância a simplificação de procedimentos no âmbito na Ancine, o que facilita a entrada de novos agentes no mercado e incentiva a permanência daqueles já atuantes no segmento. Além disso, verifica-se que o tema da regulação do VOD está em plena ebulição no mercado audiovisual, já tendo sido objeto de pelo menos dois Grupos Técnicos em âmbito governamental com objetivo de sugerir as diretrizes da citada regulamentação.

6. Outra temática que se sobressai na AR 2023/2024 é o fomento ao setor audiovisual executado pela Ancine, presente nas ações 8, 9, 10, 11 e 14. Nesse bloco são tratados os problemas regulatórios apontados pela Agência como sendo *"a ausência de previsão normativa para o fomento de obras feitas para primeira comunicação pública no segmento de Vídeo sob Demanda; a subutilização dos mecanismos de fomento via FUNCINE; o descompasso entre o fomento direto e indireto na definição de limites de aporte de recursos públicos por agente e regras para apuração dos limites econômicos; a necessidade de aperfeiçoamento do arcabouço normativo para dar especificidade aos projetos de preservação, difusão e infraestrutura técnica previstos no art. 1º-A, §4º, da Lei n.º 8.685/1993 (Lei do Audiovisual); e, finalmente, a defasagem dos valores máximos a serem aportados nos mecanismos de incentivo que induz à redução do tamanho das produções brasileiras e sua competitividade."*

7. Considera-se positiva a inclusão da discussão sobre a adoção de ações que ampliarão a possibilidade dos agentes econômicos, especialmente produtoras audiovisuais, de terem seus limites financeiros de aporte de recursos públicos aumentados, já que, caso implementada, a medida tem o condão de incentivar a entrada de novos agentes no mercado, como também de promover a desconcentração de recursos públicos, por meio do aperfeiçoamento dos critérios embasadores dos níveis de classificação.

8. Nesse sentido, destaca-se que a Ancine já realizou uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre o aumento de limites do aporte de recursos incentivados previstos nos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual (ação 14 da AR) e concluiu pela *"importância destes mecanismos, que desde 2017 representam mais de 50% das captações anuais e verificou grande defasagem no limite de aporte de recursos destes mecanismos, o qual permanece inalterado desde 1996. Como resultado, essa defasagem induz à redução do tamanho das produções brasileiras e sua competitividade"*.

9. Há, contudo, que se fazer uma ressalva em relação às ações de fomento previstas na AR 2023/2024: embora o setor de exibição de obras audiovisuais tenha sido um dos mais afetados pela pandemia de Covid-19, com quedas substanciais de expectadores que, até hoje, não voltaram a frequentar os cinemas em níveis anteriores aos da pandemia, somente a ação 11 cita especificamente o setor de exibição, prevendo uma regulamentação de projetos específicos de preservação, difusão e infraestrutura técnica. Assim, no entender desta Secretaria, tal queda no setor demanda uma atenção mais urgente da Agência.

10. Quanto à ação 5, que intenta corrigir assimetrias de informação entre o mercado e a agência reguladora, principalmente no tocante ao segmento de VOD, observa-se que a Ancine propõe que as empresas do setor VOD enviem determinadas informações para tornar mais eficiente o monitoramento de mercado, justificando tal proposta da ação no art. 29, da MP nº 2.228/01, que dispõe que *"[a] contratação de direitos de exploração comercial, de licenciamento, produção, co-produção, exibição, distribuição, comercialização, importação e exportação de obras cinematográficas e videofonográficas em qualquer suporte ou veículo no mercado brasileiro, deverá ser informada à ANCINE, previamente à comercialização, exibição ou veiculação da obra, com a comprovação do pagamento da CONDECINE para o segmento de mercado em que a obra venha a ser explorada comercialmente"*.

11. O artigo citado não trata do *streaming* (por óbvio, já que não existiam as empresas de VOD à época de sua edição), mas apenas da *"comercialização, exibição ou veiculação da obra"*. Ocorre que as empresas de VOD não vendem especificamente uma obra, mas um catálogo que constantemente recebe adição de novas produções audiovisuais, sejam filmes, documentários ou séries. Algumas delas podem inclusive jamais ser acessados por

usuários brasileiros, por exemplo. Portanto, sem uma regulação prévia do setor, como já acontece com as empresas de telecomunicação, entende-se, s.m.j., que seria mais adequado que se aguardasse a definição da regulação do setor de Vídeo sob Demanda por meio da via legislativa, para que a Agência propusesse a exigência pretendida. Importa ressaltar que já existe projeto de lei caminhando em âmbito do Congresso Nacional, a saber: PROJETO DE LEI Nº 8.889, DE 2017, de autoria do Sr. Deputado Paulo Teixeira, sob relatoria do Se. Deputado André Figueiredo.

12. Um outro ponto que merece destaque quanto à ação 5 é a necessidade de se sopesar os custos e benefícios de se exigir mais dados do mercado, pois tal exigência pode aumentar os custos das empresas de VOD, o que torna imprescindível a realização de uma Análise de Impacto Regulatório antes da edição da norma.

13. Em relação à ação 6, entende-se apropriada a proposição da regulamentação sobre procedimentos de celebração e acompanhamento de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), diante das dificuldades relatadas pelo setor nos últimos anos para utilização deste instrumento que permite uma composição alternativa de conflitos em substituição ao modelo tradicional sancionador.

14. Da mesma forma, considera-se, por um lado, positiva a ação 7, na medida em que democratiza o acesso às obras realizadas com recursos públicos federais em canais educativos, legislativos, universitários, judiciários, comunitários e estabelecimentos públicos de ensino, dez anos após a sua primeira exibição. No entanto, conforme apontado pela própria Ancine, tal ação pode gerar perda de receita por parte dos produtores e distribuidores, de modo que, no entender dessa Secretaria, faz-se necessária a realização de AIR antes da edição da norma.

15. No que tange as ações 12 e 13, vale lembrar que, conforme informado pela própria Ancine, a Cota de Telas já expirou em 2021 e necessita de uma avaliação por meio de ARR (Avaliação de Resultado Regulatório) para que seja analisada em detalhes se a exigência cumpriu seu feito pretendido. Esse estudo trará mais luz sobre a questão uma vez que tal cota já pode estar sendo executada sem necessidade de interferência no mercado regulado. A Netflix, por exemplo, mesmo não tendo obrigação de cota, já tem um catálogo razoável de obras brasileiras, muitas delas inclusive já produzidas no Brasil.

16. Por fim, é importante também apontar que uma reserva de mercado pura e simples, pode ter o condão de conceder às obras brasileiras vantagens competitivas artificiais em relação as obras estrangeiras. Melhor seria aumentar o nível de competitividade das produções nacionais, conforme inclusive já é apontado pela ação 14.

3 CONCLUSÃO

17. De forma geral, esta Secretaria considera que as ações propostas pela Agência sobre as questões de simplificação regulatória e fomento ao setor audiovisual são pertinentes em sua maioria, com a ressalva de que, antes da aplicação de qualquer dos normativos e/ou ações, seja feita uma AIR (salvo para as devidas exceções legais) para que se compreenda com mais profundidade os efeitos sobre o mercado audiovisual regulado. É preponderante que as obras audiovisuais brasileiras ganhem mais competitividade, especialmente num momento de ascensão vertiginosa do mercado de *streaming* que precisa de produtos originais para sobreviver.

18. Esta Secretaria de Reformas Econômicas, visando a aprimorar futuras propostas em favor da maior competitividade nos mercados de audiovisual, continuará suas investigações nos temas correlatos, mantendo o diálogo com a Ancine, com associações e entidades representativas do mercado, empresas que atuam no setor e outras entidades públicas. Com suas contribuições esta Secretaria visa, uma vez mais, incentivar a adoção de modelos regulatórios que ensejem a mínima intervenção e, ao mesmo tempo, permitam o estabelecimento de ambientes de constante inovação, que favoreçam a rivalidade e estimulem novos modelos de negócios no Brasil.

Documento assinado eletronicamente

HEBER MOURA TRIGUEIRO

Chefe de Divisão

Documento assinado eletronicamente

MARIANA PICCOLI L. CAVALCANTI

Coordenadora

Documento assinado eletronicamente

ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA

Subsecretária de Regulação e Concorrência

Documento assinado eletronicamente

MARCOS BARBOSA PINTO

Secretário de Reformas Econômicas

[1] [Governo Federal - Participa + Brasil - Agenda Regulatória da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, para o biênio 2023/2024. \(www.gov.br\).](#)



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)**, em 08/03/2023, às 13:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heber Moura Trigueiro, Chefe de Divisão**, em 08/03/2023, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Patrizia Gonçalves Lira Ribeiro, Especialista em Regulação**, em 08/03/2023, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **31530984** e o código CRC **F662AED2**.

Referência: Processo nº 10099.100047/2023-89

SEI nº 31530984