



## PARECER SEI Nº 1330/2023/MF

**Ementa:** contribuição à Consulta Pública aberta pela ANCINE com vistas a subsidiar avaliação e eventual revisão da Instrução Normativa nº 158/2021, a qual regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais realizados por meio de ações de fomento indireto e direto.

### 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 objetiva buscar subsídios para avaliação e eventual revisão da Instrução Normativa (IN) nº 158/2021 (SEI 33397749), a qual regulamenta a elaboração, apresentação, análise, aprovação e acompanhamento da execução de projetos audiovisuais realizados por meio de ações de fomento indireto<sup>[1]</sup> e direto<sup>[2]</sup>. Consoante a Agência, a IN está em vigência há mais de um ano e "*a oitiva dos interessados pode apontar correções necessárias e aprimoramentos ainda não realizados desde a implementação do normativo*".

3. Vale destacar que a ANCINE não apresentou os possíveis problemas regulatórios ou operacionais que indicassem a necessidade de revisão do referido normativo, tampouco apresentou minuta de nova IN para substituir a de nº 158/2021.

### 2 ANÁLISE CONCORRENCIAL

4. No intuito de avaliar eventuais impactos concorrenciais das normas propostas, esta Secretaria aplica metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com base num conjunto de questões a serem verificadas, considerando-se quatro possíveis efeitos:

1. Limitação no número ou variedade de fornecedores, provável, caso a política proposta:

- a) Conceda direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- b) Estabeleça regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- c) Limite a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- d) Aumente significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- e) Crie uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

2. Limitação da concorrência entre empresas, provável, caso a política proposta:

- a) Limite a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;

- b) Limite a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- c) Fixe padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; ou
- d) Aumente significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

3. Redução do incentivo para as empresas competirem, provável, caso a política proposta:

- a) Estabeleça um regime de autorregulamentação ou de correção;
- b) Exija ou estimule a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; ou
- c) Isente um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

4. Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável, caso a política proposta:

- a) Limite a capacidade dos consumidores para escolha do fornecedor;
- b) Reduza a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; ou
- c) Altere substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

5. No presente caso, tal análise fica prejudicada, tendo em vista que, como já mencionado acima, não existe uma proposta de alteração na IN nº 158/2021. Assim, as considerações a seguir acompanham, em grande parte, o exposto no Parecer SEI nº 12971/2020/ME (SEI 9758995), emitido pela Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) do Ministério da Economia, cujas atribuições foram incorporadas por esta Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda, por ocasião da CP aberta pela ANCINE para colher contribuições à minuta de alteração da IN nº 125/2015, que culminou na publicação da IN nº 158/2021.

6. Nesse sentido, observa-se que as alterações propostas na IN nº 125/2015, que resultaram na IN nº 158/2021, apontam uma preocupação da ANCINE com a simplificação do processo inicial de submissão de projetos, tornando-o mais acessível a empresas que queiram concorrer aos mecanismos de apoio na modalidade fomento indireto. Nessa linha, entendemos como positivos os requisitos de captação mínima para liberação da movimentação dos recursos para projetos de fomento indireto, o que torna menos provável o uso de recursos públicos sem a consecução do objeto final para o qual foram investidos, ou seja, diminui a ineficiência da utilização do gasto público. Medidas desse tipo, além de permitirem um melhor planejamento financeiro para a execução da obra, o que pode, por sua vez, induzir à consolidação de empresas com melhor estrutura e gerenciamento produtivo, são necessárias para o aumento da competitividade e facilitação de novos entrantes no mercado audiovisual. No caso do fomento direto, com o repasse feito pelo Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, geralmente, o mecanismo de seleção das empresas contempladas é via editais de seleção pública.

7. Um ponto que exige melhoria na IN nº 158/2021 relaciona-se à burocracia orçamentária. A norma atual exige um detalhamento excessivo do orçamento técnico e ainda criou um processo de prévia análise técnica da ANCINE para que os remanejamentos orçamentários sejam aprovados. O orçamento de uma produção audiovisual é meramente uma estratégia de ação e de investimento por parte dos produtores e não pode ser entendido como uma prévia cotação de menor preço. É importante que se tenha em mente o dinamismo de uma produção audiovisual, que exige remanejamentos orçamentários, sendo que um orçamento muito detalhado causa complicações operacionais ao processo de produção. Cite-se, por exemplo, uma obra da qual os produtores tenham previamente decidido investir mais em custos da produção do que na

contratação do elenco. Contudo, ao longo da negociação com os atores, perceberam a necessidade de aumentar os gastos com o elenco em detrimento dos demais gastos. Nessa hipótese, o remanejamento orçamentário teria que ser novamente submetido à ANCINE, gerando custos tanto para a Agência (em reanalisar o projeto) quanto para os produtores (de terem que aguardar a aprovação da Agência).

8. Recomenda-se, nesse sentido, que a ANCINE avalie possível unificação orçamentária com o modelo americano e europeu, o que certamente tornará o processo de compreensão do orçamento brasileiro muito mais fácil, contribuindo para novos negócios com coproduções internacionais, licenciamentos e vendas ao exterior. O Formulário para Remanejamento Interno - Grandes Itens para Produções de Ficção ou Documentário (SEI 33398305) exigido pela ANCINE - quando comparado a um orçamento utilizado no mercado internacional (como o da figura abaixo) que apresenta os custos Above the Line (relativo ao talento) e Bellow the Line (relativo à parte técnica) claramente delineados, o que facilita o entendimento do que se propõe a produzir - mostra-se extrema e desnecessariamente mais complexo, atrapalhando o entendimento e burocratizando a identificação das despesas.

28 Day Shooting Schedule	Pre Production Begin: Sept 2015	
Studio Rental	Principal Photography: October X-X, 2015	
Overnight Location(s) Days	Principal Wrap: 12/31/2015	
SAG, WGA, Teamster - Unions	Shoot Type	
	Post Production: XX Weeks	
<b>Acct No</b>	<b>Description</b>	<b>Amount</b>
	SCRIPT & STORY TOTAL	\$3,020
	PRODUCERS UNIT TOTAL	\$13,225
	DIRECTORS UNIT TOTAL	\$3,000
	CAST TOTAL	\$18,600
	CAST TRAVEL & LIVING TOTAL	\$5,360
	ATL OVERHEAD TOTAL	\$6,300
	Other	
	Other	
	ATL Fringes	
	<b>Total Above the Line</b>	<b>\$49,505.00</b>
	PRODUCTION STAFF TOTAL	\$7,155
	ART DIRECTION STAFF TOTAL	\$1,521
	SET CONSTRUCTION STAFF TOTAL	\$3,830
	SET OPERATIONS STAFF TOTAL	\$7,875
	SET DRESSING STAFF TOTAL	\$2,250
	PROPERTY STAFF TOTAL	\$1,575
	ANIMALS & PICTURE VEHICLES TOTAL	\$1,781
	WARDROBE TOTAL	\$2,375
	MAKEUP & HAIRDRESSING TOTAL	\$2,575
	PRODUCTION VIDEO TOTAL	\$14,750
	LIGHTING TOTAL	\$3,750
	CAMERA TOTAL	\$17,780
	PRODUCTION SOUND TOTAL	\$10,180
	TRANSPORTATION TOTAL	\$3,900
	LOCATIONS TOTAL	\$875
	PRODUCTION FILM & LAB TOTAL	\$8,400
	Other	
	Other	
	Production Fringes	
	<b>Total Production</b>	<b>\$90,572.00</b>
	EDITING TOTAL	\$6,800
	MUSIC TOTAL	\$2,750
	POST-PRODUCTION SOUND TOTAL	\$10,220
	POST-PRODUCTION ADDITIONAL TOTAL	\$5,500
	Other	
	Other	
	Post Fringes	
	<b>Total Post Production</b>	<b>\$25,270.00</b>
	Miscellaneous Charges	\$63,944
	Insurance (Including E&O)	\$84,015
	Marketing/Publicity	\$22,075
	DVD Extras Crew & Expenses	\$7,015
	Legal/ Accounting Expenses	
	Other	
	Other	
	Other Fringes	
	<b>Total Other</b>	<b>\$177,049.00</b>
	State / Location Rebate	(\$100)
	<b>Total Additional Coverage</b>	<b>\$145,684</b>
	<b>Total Above the Line</b>	<b>\$49,505</b>
	<b>Total Below the Line</b>	<b>\$292,891</b>
	<b>Total Above/Below (Film Negative Costs)</b>	<b>\$342,396</b>

9. Outro ponto que carece atenção é o limite de que apenas 20% de remanejamento interno do orçamento prescinde de aprovação prévia da Agência. Fazendo um paralelo com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), por exemplo, verifica-se que esse limite é de 30%. A ANCINE não esclareceu quais os fatores que levaram a essa restrição, ainda mais considerando-se que tais pedidos de realocação geralmente são feitos quando a produção está em plena fase de execução, envolvendo filmagens etc. Parar uma produção audiovisual para aguardar uma análise da Agência dificulta a própria produção e pode até

onerar financeiramente o projeto.

10. Por fim, vale reforçar o quanto já mencionado no citado Parecer da antiga SEAE, quando da análise da IN nº 125/2015, esta Secretaria de Reformas Econômicas entende que existe a necessidade de uma revisão mais ampla da política de apoio ao audiovisual nacional como um todo. Nesse contexto, seria primordial realizar uma análise estrutural dos mecanismos de apoio à produção audiovisual existentes, avaliando o resultado de cada um deles, verificando-se, a partir de métrica clara a ser estabelecida, tem-se atingido o resultado desejado. Assim, caberia verificar, por exemplo, se no fomento indireto o apoio propiciado pelos artigos 3º e 3º-A da Lei 8.685 tem resultado na realização efetivas de obras audiovisuais. Em seguida, se tais obras têm conseguido espaço para exibição. Se a exibição tem atraído público. E se o mecanismo tem produzido resultados no sentido das empresas produtoras independentes que dele fazem uso estarem adquirindo maior autonomia no sentido de depender cada vez menos de recursos de origem pública para desenvolver a sua atividade.

### **3 ANÁLISE REGULATÓRIA**

11. Sob o viés regulatório, verifica-se que, não obstante a matéria ser de interesse geral dos agentes econômicos envolvidos no tema, a presente CP não é acompanhada de Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) que mostre os efeitos decorrentes da IN nº 158/2021, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

12. Assim, antes de editar nova norma que venha eventualmente a substituir a referida IN, recomenda-se que a Agência faça a ARR relacionada a norma vigente, já que não foi localizada a Análise de Impacto Regulatório que deveria ter sido elaborada quando da implementação do normativo no ano de 2021.

13. Sem um estudo aprofundado do impacto regulatório do normativo, não há como se analisar as consequências geradas no mercado audiovisual de forma precisa.

14. Por fim, importa ainda ressaltar que a ANCINE não justifica a ausência da ARR, nem disponibiliza a documentação que deu origem à norma atual, tornando a CP incompleta e impossibilitando uma análise mais precisa dos possíveis impactos.

### **4 CONCLUSÃO**

15. De forma geral, esta Secretaria considera que ações de simplificação regulatória são pertinentes e que a ANCINE deve seguir nessa linha, a fim de incrementar a competitividade no mercado audiovisual, especialmente num momento de ascensão vertiginosa do mercado de *streaming* que precisa de produtos originais para sobreviver.

16. 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 de Regulação e Concorrência**

Documento assinado eletronicamente  
**ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA**  
**Subsecretária de Regulação e Concorrência**

Documento assinado eletronicamente  
**MARCOS BARBOSA PINTO**  
**Secretário de Reformas Econômicas**

[1] Nos termos do art. 2º, inciso VII, da IN nº 158/2021, entende-se por fomento direto os recursos orçamentários da ANCINE destinados a projetos audiovisuais, assim como recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), repassados por meio de Termo de Concessão de Apoio Financeiro, Contrato de Investimento ou instrumentos similares.

[2] Nos termos do art. 2º, inciso VIII, da IN nº 158/2021, entende-se por fomento indireto os recursos provenientes dos incentivos fiscais criados pela legislação federal e administrados pela ANCINE, relativos às atividades de financiamento de projetos audiovisuais.



Documento assinado eletronicamente por **Heber Moura Trigueiro, Chefe(a) de Divisão**, em 12/06/2023, às 16:32, 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 **Mariana Piccoli Lins Cavalcanti, Coordenador(a)**, em 12/06/2023, às 16:33, 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, Subsecretário(a)**, em 12/06/2023, às 16:50, 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](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **34038306** e o código CRC **1E71374D**.