

À
Agência Nacional do Cinema – ANCINE
Av. Graça Aranha, 35, Centro
Rio de Janeiro, RJ
Via E-mail

Rio de Janeiro e São Paulo, 2 de junho de 2020

Ref.: Análise de Impacto Regulatório - AIR N.º 1-E/2020/SEC/CTR – Manifestação das Entidades Representativas dos Produtores Audiovisuais Independentes.

Senhores Diretores,

Em atenção à Análise de Impacto Regulatório (“AIR”) em epígrafe, que trata 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”), as entidades abaixo firmadas, representativas do segmento de produção audiovisual independente (“Entidades”), vêm, respeitosamente, se manifestar no seguinte sentido:

1. As Entidades manifestam sua **integral concordância** com o teor da AIR em questão, que após rigorosa análise dos fundamentos jurídicos e dados econômicos que permeiam a matéria, recomenda a ampliação do teto de aporte previsto no artigo 4º, §2º, II da Lei do Audiovisual, de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões. Em estrita obediência ao item 3.7 das “Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto regulatório – AIR”, de junho 2018, o documento analisou possíveis impactos e comparou as seguintes opções de ação:

Opção I – Nada fazer, mantendo-se inalterado o limite atual;

Opção II – Promover a correção monetária do limite atual, trazendo-o a valores presentes;

Opção III – Promover a atualização real do limite atual, considerando fatores observados ao longo de seu período de aplicação, em especial o peso relativo que esta modalidade de incentivo passou a ter no conjunto mecanismos de fomento indireto.

2. A Opção III foi a recomendada pela AIR, tendo em vista a maximização dos resultados econômicos esperados com a ação regulatória.

A. ANÁLISE GERAL

3. A Opção III da AIR é, dentre as opções consideradas, a que demonstra maior aderência aos princípios da política nacional do cinema e do audiovisual, definidos no art. 2º da MP 2228-1/2001, entre eles a “promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional” e a “garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado”.

4. Tais princípios, vale acrescentar, são profundamente referenciados na Constituição Federal, em especial nos arts. 215, 216, 216-A, 220, 221 e 222, §3º. E são também condizentes com as obrigações internacionais do país na matéria, em especial no contexto do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, cujo artigo 5 diz:

“As Partes, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, os princípios do direito internacional e os instrumentos universalmente reconhecidos em matéria de direitos humanos, reafirmam seu direito soberano de formular e implementar as suas políticas culturais e de adotar medidas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais, bem como para o fortalecimento da cooperação internacional, a fim de alcançar os objetivos da presente Convenção”. (Grifamos).

5. Além da aderência aos princípios que condicionam a ação do Estado brasileiro na matéria, as recomendações da AIR levaram em consideração os objetivos gerais da própria ANCINE, definidos no art. 6º da MP 2228-1/2001 e reproduzidos no parágrafo 4.3 da AIR. Ali estão os elementos que constituem a própria razão de ser da Agência.

6. Assim é que, com sua proposta regulatória, a ANCINE pretendeu alcançar os seguintes objetivos (AIR, 5.1):

(a) 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;

(b) Solucionar o estrangulamento financeiro pelo qual já passa uma parcela das obras que utilizam esses mecanismos;

(c) Promover a diversidade de gêneros, técnicas, formatos de produção e modelos de negócio;

(d) Aumentar a competitividade e a expectativa de retorno financeiro para uma parcela da produção audiovisual brasileira;

(e) Garantir que os mecanismos de que tratam os arts. 3º e 3º-A atendam adequadamente a todo o ecossistema de produção audiovisual brasileiro.

7. Importante a constatação (detalhada na Seção 2.7, que trata das considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal) de que nenhuma das três opções traria qualquer aumento de gasto para o Governo Federal, pois o limite de renúncia fiscal deste mecanismo é acumulativo, e não aditivo à Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (“Lei Rouanet”). Além disso, segue o texto, “a previsão global de renúncia para os arts. 3º e 3-A da [Lei do Audiovisual] é estabelecida anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

8. Na verdade, a AIR lembra 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” (AIR, 2.6.1). Estima-se em mais de R\$ 191 milhões a arrecadação gerada em função dos investimentos por meio dos arts. 3º e 3º-A no biênio 2017-2018, considerando apenas os elos da produção e a janela de exibição cinematográfica (AIR, 2.6.2).

9. A combinação entre uma sólida base jurídica e a ausência de empecilhos orçamentários relevantes para a ação regulatória deixa a ANCINE muito à vontade para tomar sua decisão fundamentalmente com base em critérios técnicos de eficiência.

B. ANÁLISE ESPECÍFICA

10. Com base em dados objetivos (e incontroversos), o texto observa que o limite de aporte de recursos por projeto permanece inalterado desde a instituição do art. 3º-A, pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006 (AIR, 2.3.8). De lá para cá, o poder de compra do valor do teto caiu mais de 50%, o que induz à redução do tamanho dos projetos e à concentração em gêneros de produção menos custosos e limita o acesso a recursos mais avançados de produção/pós-produção (AIR, 2.3.10).

11. O relatório, com muita propriedade, nota que essa defasagem se torna ainda mais contraproducente quando se nota uma demanda crescente pelo mecanismo dos arts. 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual, comparado aos outros mecanismos de fomento indireto. Expurgando-se o ano de 2019, que foi atípico, entre 2007 e 2018, observou-se crescimento real de 224% no volume de captação mediante os arts. 3º e 3º-A (AIR, 2.5.2), enquanto a captação de recursos por todos os mecanismos de fomento indireto cresceu 28% (AIR, 2.5.3). Expurgando-se os arts. 3º e 3º-A, a captação por meio de todos os mecanismos de federais de fomento indireto caiu 33% (AIR, 2.5.3).

12. Isso indica que os mecanismos dos arts. 3º e 3º-A assumiram um papel central no conjunto dos incentivos ao audiovisual, que decorre da harmonização de interesses entre agentes localizados em diferentes pontos da cadeia produtiva.

Diferentemente do que ocorre no patrocínio ou no mecenato, onde quem toma a decisão do aporte em geral não atua com audiovisual, nos mecanismos em análise o investidor é um agente deste mercado. Esses mecanismos funcionam como “catalizadores” na relação de entre investidor e produtor (AIR, 2.2.1), que passam a compartilhar não apenas o interesse no sucesso do projeto como a responsabilidade pelas escolhas que levarão a esse sucesso.

13. Como resultado direto dessa interação, do intercâmbio constante de informações técnicas e, mais amplamente, do aprendizado mútuo que decorre naturalmente desse tipo de relação, os projetos financiados pelos arts. 3º e 3º-A apresentam indicadores de sucesso francamente superiores a outros mecanismos de fomento indireto, seja na etapa de concepção (e.g., o percentual comparativamente mais alto de projetos aprovados pelos art. 3º e 3º-A que chegaram a ter recursos liberados, cf. AIR, 2.5.21 e 2.5.22), seja na etapa do consumo (e.g., performance de bilheteria, cf. AIR, 2.5.23 e 2.5.24). Um dado que impressiona: dos filmes lançados entre 2008 e 2018 que ultrapassaram a barreira do milhão de expectadores em salas de cinema, nada menos que 87,7% tiveram captação pelos arts. 3º e 3º-A. Como destacado no texto, “[e]ssas obras . . . representam os grandes lançamentos nacionais e são responsáveis por boa parte do *market share* do cinema brasileiro” (AIR, 2.5.29).

14. Segundo a AIR, o aumento do teto de aporte criaria condições para “a produção de gêneros de obras menos habituais em nosso cenário e aumentando a competitividade do produto nacional no mercado audiovisual, como filmes de ação e outras obras de maior vocação comercial” (AIR, 2.3.12). Isso porque mais de 70% dos projetos com captação pelos arts. 3º e 3º-A já atingiram o teto de R\$ 3 milhões ou estão próximos disso, acima de R\$ 2,5 milhões (AIR, 2.5.16). Se tivessem mais fôlego orçamentário, teriam suas possibilidades mercadológicas ampliadas. Nos exatos termos do parágrafo 2.5.31 da AIR:

“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”.

15. A AIR declara, sem deixar margem para dúvidas, que “os mecanismos estabelecidos pelos arts. 3º e 3º-A são as mais importantes fontes de fomento indireto à disposição do mercado audiovisual brasileiro” (AIR, 2.5.30), acrescentando que o aumento no teto de captação atenderia ainda a recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU, no âmbito do processo TC 011.908/2018-1, no sentido de que a quantidade de repasses de recursos ao setor audiovisual fosse adequada à capacidade e processamento da Agência (AIR, 2.5.32).

16. Por fim – e não menos importante – a AIR lembra que o aumento da possibilidade de investimento em projetos por meio dos arts. 3º e 3º-A pode compensar, pelo menos parcialmente, as perdas dos recursos de patrocínio, que

dependem da performance da economia em geral, em forte contração por conta da pandemia de COVID-19 (AIR. 2.5.19). Mesmo que os arts. 1º e 1º-A da Lei do Audiovisual sejam prorrogados, portanto, é certo que haverá redução de patrocínios, o que apenas corrobora a necessidade de fortalecer mecanismos que agregam recursos advindos da própria atividade audiovisual (AIR, 2.5.20).

17. A AIR conclui que a adoção da Opção III:

- 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.

C. POSICIONAMENTO

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

Atenciosamente,

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE
PRODUTORAS DE AUDIOVISUAL –
APRO**

**BRASIL AUDIOVISUAL
INDEPENDENTE – BRAVI**

**SINDICATO DA INDÚSTRIA
AUDIOVISUAL DO ESTADO DE SÃO
PAULO – SIAESP**

**SINDICATO INTERESTADUAL DA
INDÚSTRIA AUDIOVISUAL – SICAV**

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR DIRETOR PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO
CINEMA - ANCINE**

REF.: ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO - AIR N.º 1-E/2020/SEC/CTR

Processo n.º: 01416.002780/2020-65

Contribuição da **TAP BRASIL** à Consulta Pública desta NR.

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)

TAP BRASIL – ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMADORES DE TELEVISÃO (atual denominação da Associação Brasileira dos Programadores de TV por Assinatura), associação civil com sede em São Paulo, Capital, inscrita no CNPJ/MF sob o número 04.566.585/0001-62, (“**TAP BRASIL**”), vêm, nos autos do procedimento administrativo em referência (AIR N.º 1-E/2020/SEC/CTR, apresentar suas contribuições na **Consulta Pública** em referência.

1 - SOBRE A TAP BRASIL

A **TAP BRASIL** é uma associação civil sem fins lucrativos, constituída há quase duas décadas¹, congregando as empresas brasileiras com sede em solo nacional como membros associados, representantes registradas perante a ANCINE – Agência Nacional do Cinema² das empresas programadoras estrangeiras que fornecem programação internacional do exterior para o Brasil³, para empresas de telecomunicações distribuidoras prestadoras de serviço de

¹ A TAP BRASIL foi constituída em 25 de junho de 2001, registrada no 4º Registro de Pessoas Jurídicas da Capital de São Paulo, Estado de São Paulo, originalmente denominada ABPTA – Associação Brasileira das Empresas Programadoras de Televisão por Assinatura, sob nº 0428734.

² Representantes na forma do art. 2º, §4º da Instrução Normativa 100 – ANCINE, de 29 de maio de 2012.

³ Conforme definido em Lei: Medida Provisória Nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001:

“Art. 1º. - Para fins desta Medida Provisória entende-se como: (...)

XIV - programação internacional: aquela gerada, disponibilizada e transmitida diretamente do exterior para o Brasil, por satélite ou por qualquer outro meio de transmissão ou veiculação, pelos canais, programadoras ou empresas estrangeiras,

acesso condicionado (“SeAC”), bem como a associação estrangeira **TAP LATIN AMERICA**, associação civil sem fins lucrativos, com sede nos Estados Unidos, que congrega as empresas programadoras estrangeiras representadas pelos membros da **TAP BRASIL**.

A associação conta com um número expressivo de membros, que fornecem dezenas de conhecidos canais lineares de programação para televisão por assinatura (serviço de telecomunicações conhecidos como SeAC), bem como programação e conteúdos audiovisuais para usuários finais, conforme abaixo:

FOX LATIN AMERICAN CHANNELS DO BRASIL LTDA; VIACOM NETWORKS BRASIL PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA E PUBLICIDADE LTDA., atual denominação de VIACOM NETWORKS BRASIL LTDA; **TOPSPORTS VENTURES LTDA.**, atual denominação de TURNER INTERNATIONAL DO BRASIL LTDA; **ESPN DO BRASIL EVENTOS ESPORTIVOS LTDA.; DISCOVERY NETWORKS BRASIL AGENCIAMENTO E REPRESENTAÇÃO LTDA.; TELEVISION ASSOCIATION OF PROGRAMMERS LATIN AMERICA (TAP); SONY PICTURES RELEASING OF BRASIL INC.; AMC NETWORKS SERVIÇOS DE TELEVISÃO DO BRASIL LTDA.**, atual denominação de CHELLOMEDIA SERVIÇOS DE TELEVISÃO DO BRASIL LTDA.; **A&E OLE AUDIOVISUAL SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA.**, e **E! ENTERTAINMENT AUDIOVISUAL SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA.**

A **TAP BRASIL**, por meio de suas associadas, representa os interesses individuais, homogêneos e coletivos das empresas envolvidas no provimento de programação e conteúdo audiovisual de dezenas de canais das programadoras **A&E OLE, AMC, E! ENTERTAINMENT, DISCOVERY, DISNEY, ESPN, FOX, TURNER, VIACOM** e **SONY PICTURES**, estando autorizada por seu estatuto⁴ a defender os direitos individuais ou coletivos das companhias e fazer cumprir a legislação que impacte suas atividades.

destinada às empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem;” (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002).

⁴ “DO OBJETIVO (artigo 54, I da Lei 10.406/2002) | Artigo 3º - A **TAP BRASIL** tem como objetivo social: a) o apoio desenvolvimento e proteção dos provedores de conteúdo de programação de televisão por assinatura, banda larga, banda estreita e telefonia, podendo, inclusive, estabelecer programas de combate à violação dos direitos autorais de seus associados, extrajudicialmente ou mesmo judicialmente se for necessário. b) dedicar os seus melhores esforços no sentido de aprimorar e fazer cumprir a legislação referente à exploração e comercialização de conteúdo para televisão por assinatura em todos os seus aspectos, inclusive combatendo todas as formas não autorizadas de transmissão e retransmissão; c) coordenar e defender os legítimos interesses gerais de suas associadas, podendo firmar convênio com associações, sociedades ou entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, de titulares de direitos autorais, copyrights e propriedade intelectual sobre obras protegíveis, para fins de representação da **TAP BRASIL** e seus associados, com a finalidade do exercício e defesa de seus direitos (...)”.

A missão institucional da **TAP BRASIL** é melhorar o ambiente regulatório e de negócios no âmbito do conteúdo audiovisual, através da **promoção de um diálogo aberto entre os seus membros, agências governamentais e da indústria**. Para isso, é mister a representação dos associados perante órgãos reguladores, a fim de que as atividades das empresas supramencionadas contribuam para o enriquecimento cultural da nação brasileira.

2 – A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A presente AIR tem, de forma resumida, os seguintes fundamentos:

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 23 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 esta investisse em produções audiovisuais.

(...)

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, e que estas linhas são voltadas para os agentes do próprio mercado audiovisual, procedeu-se ao estudo se tais limites ainda asseguram a eficácia destes 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 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 III, 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.

(...).

A recomendação de ação da ANCINE é a seguinte:

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, em 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: 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.

11.4. Reiteramos ainda que a proposta não traz aumento de gasto para o Governo Federal porque o limite de renúncia fiscal deste mecanismo é 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 nº 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual) é estabelecida anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Vide seção 2.7).

3 – CONTRIBUIÇÃO DA TAP BRASIL

A TAP BRASIL confirma a necessidade premente de atualização dos valores dos limites de investimentos de recursos originários dos artigos 3º e 3º - A da Lei do Audiovisual.

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.

A atualização e elevação desses limites importará numa viabilização relevante da fluidez da produção audiovisual brasileira independente. Os tetos de investimento com valores não atualizados obrigam os produtores brasileiros a ter que formatar seus projetos com uma cesta muito diversa de investimentos por diversas leis de incentivo combinadas, o que demanda uma multiplicidade de investidores diminuindo a velocidade de realização das produções ou, ainda, por vezes, impedindo tal realização. Esse teto inviabiliza, ainda, a participação de produtores brasileiros em coproduções internacionais (baseadas em moedas estrangeiras), dado que o mínimo de 20% exigido nos tratados internacionais muitas vezes supera esse limite em reais. Para a participação do coprodutor independente brasileiro em coproduções internacionais, é preciso que o orçamento seja inferior a 4.5 milhões de dólares, o que não ocorre em produções de médio porte, ficando, os produtores brasileiros fadados a participarem, no mercado internacional, de produções muito pequenas.

As programadoras internacionais são grandes parceiras das produtoras brasileiras independentes nos projetos com utilização de fomento indireto, como os resultantes dos artigos 3º e 3º - A da Lei do Audiovisual ou do artigo 39, X da MP 2228-1. Esses mecanismos têm se mostrado mais efetivos em termos de gestão, qualidade, eficiência, transparência e curadoria da produção audiovisual do que o fomento direto. A produção para televisão por assinatura e vídeo sob demanda são aquelas que necessitam de maior agilidade e não tem como característica a multiplicidade de investidores, portanto a mais prejudicada pela a limitação dos valores de investimento.

Recomendações:

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.

Entende a **TAP BRASIL** que estes subsídios auxiliarão sobremaneira a ANCINE na avaliação desta Contribuição.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2020



Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli
OAB 87.292

 bitelli.com.br
taplat.org

Representando a

TAP BRASIL

ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMADORES DE TELEVISÃO



MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA

PARA: Excelentíssimo Senhor Alex Braga, Diretor-Presidente do Agencia Nacional de Cinema (ANCINE)

DE: Motion Picture Association – América LATINA (MPA-LA)

DATA: 22 de julho de 2020

REFERÊNCIA: AIR N.º 1-E/2020/SEC/CTR

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)

A MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA, associação devidamente incorporada e validamente existente nos termos das leis do Brasil, com sede na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, à Rua Jerônimo da Veiga, 45, conjunto 121, CEP 04.536-000, inscrito junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF) sob o nº 01.769.253/0001 (“MPA-AL”), por este instrumento apresentar SUAS CONTRIBUIÇÕES frente à Notícia Regulatória nº 1-E/2020 sobre o serviço de oferta de conteúdo audiovisual em programação linear via internet.

INTRODUÇÃO

Trata-se de Análise de Impacto Regulatório visando possível alteração dos mecanismos de incentivo fiscal ao Setor Audiovisual previstos nos Arts. 3º e 3º A da Lei 8.685/93.

O benefício fiscal para os mecanismos tratados tem uma dinâmica específica que potencializa a utilização do abatimento fiscal porque o contribuinte optante pelo benefício fiscal **recolhe a totalidade dos valores** referentes à dedução fiscal (de 70% do IR devido sobre cada remessa) em conta de aplicação financeira própria, no momento em que opta pela utilização no benefício.

A partir da data do efetivo depósito em conta de recolhimento, o contribuinte tem um prazo legal para aplicar os recursos em projeto(s) por ele selecionado(s). Os valores depositados nas contas de recolhimento e não aplicados no prazo legal serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura e alocados no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), **o que significa dizer que, mesmo em caso de perda de prazo**, tais valores deverão ser integralmente destinados e aplicados pelo FSA no fomento da indústria audiovisual brasileira e, por isso, **não há risco nem possibilidade de desvirtuação de finalidade na aplicação desses recursos**.

Portanto, a opção pela utilização dos mecanismos faz com que a renúncia fiscal prevista para cada operação financeira seja necessariamente utilizada em sua totalidade e revertida para o fomento do mercado audiovisual nacional.

A partir desta premissa, passa-se a apresentação das considerações que irão embasar a proposta de ação sugerida pela MPA, com o objetivo de melhor beneficiar o mercado audiovisual brasileiro.

DA PREVISÃO LEGAL DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Adicionalmente a previsão legal do incentivo fiscal na forma de cada um dos diferentes mecanismos existentes na Lei 8685/93, 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. Note-se que o limite previsto por projeto não influi no valor global da renúncia fiscal relativa a tais mecanismos, que segue idêntico, mas tão somente limita, alheio a qualquer parâmetro técnico ou econômico, o projeto a ser beneficiado com esses recursos.

Passados mais de 20 anos desde o último reajuste de tais valores, em 1996, **não foi realizada qualquer atualização dos valores fixados, nem mesmo atualização monetária**, de modo que a limitação legal causa grave engessamento da política de fomento nacional. A perda de valor real afasta a efetividade da política pública no financiamento de produções independentes, cumprindo consideravelmente menos sua função de induzir o desenvolvimento da indústria audiovisual nacional.

Não por acaso, mecanismo de fomento à atividade com dinâmica semelhante, criado quase uma década depois e já com uma visão do legislador do benefício trazido pela deslegalização, o Art. 39, X da MP 2228-1/2001 possui gestão administrativa idêntica, porém sem limitação por projeto. Neste modelo, cabe ao beneficiário investidor decidir sobre o

montante a ser aplicado por projeto, resguardada a competência da ANCINE de aprovar previamente o projeto beneficiado, inclusive quanto a sua composição orçamentária. Aqui a regulação do mecanismo é implementada de acordo com critérios técnicos e a partir de uma gestão dinamizada por dados de mercado, o que reflete o sucesso e efetividade do mecanismo.

Nesta toada, ao analisar a ação do Estado em determinado Setor Econômico, deve-se observar a temporalidade em que foi, em tese, realizado o impacto regulatório decorrente da referida intervenção. Assim, no caso da Lei do Audiovisual, a temporalidade tem duas resultantes que levam a inevitável necessidade de ajuste legislativo, além da atualização monetária incontestável.

De um lado, vale lembrar que a inclusão de procedimentos administrativos em Lei Ordinária, tal como a limitação dos aportes previstos nos Arts. 3º e 3º-A da Lei, se deu em momento anterior à própria criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, agência esta criada justamente para regular o mercado e cujo rol de competências estabelecido no art. 7º MP 2.228-1/2001 abrange, entre outras, (i) executar a política nacional de fomento ao cinema; (ii) gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional e (iii) estabelecer critérios para a aplicação de recursos de fomento e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

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.

De outro lado, a análise da temporalidade nos força a analisar o objetivo da política pública naquele dado momento, ou seja, o porquê de incluir a previsão de limitação de aporte, quando esse comando legal não afeta a renúncia fiscal que estava sendo criada. De forma sucinta, como bem tratado pela AIR em seu item 2 (Contexto Histórico das Políticas Sobre a Economia do Audiovisual), tratava-se do momento de retomada de políticas públicas, que veio “de forma gradual e por ondas”. O momento então era o da 1ª onda, no qual se consolidou o apoio indireto do Estado, que por meio de renúncia fiscal, fomentou a participação de pessoas físicas e jurídicas no financiamento de projetos culturais.

Com o modelo adotado de política pública e um volume de aporte esperado modesto, o legislador optou por acrescentar à criação do incentivo um dispositivo que pudesse pulverizar os recursos aportados, obviamente visando atingir o maior número possível de agentes do mercado. Quase 30 anos depois, pós implementação da “3ª onda” de política pública para o Setor, sendo o Audiovisual já considerado uma indústria relevante para o país, com novos *players* atuantes e investindo inclusive por meio dos mecanismos de financiamento indireto, fica evidente que essa pulverização passa a ser um limitador do crescimento do Setor.

Há de se convir que o mercado de mídia, principalmente em virtude das novas tecnologias, vem passando por mudanças rápidas e cada vez mais complexas, cujo custo de se manter (ou se tornar) competitivo é cada vez mais elevado. Assim, a transição de um mercado “em processo de retomada” para uma indústria competitiva e relevante para a Economia do país carece de uma intervenção e supervisão técnica, analítica, especializada e, especialmente considerando as tecnologias empregadas, **dinâmica**. Portanto, natural que o processo da administração pública seja executado por um órgão competente para tanto (ANCINE), que seja dotado de autonomia, com descentralização material e mais capaz de ponderar os diversos interesses do Setor regulado em procedimentos que não onerem o Erário Público, tal como é realizado na execução do dispositivo previsto no Art. 39, X da MP 2.228-1/2001.

DADOS DOS MECANISMOS

Um estudo produzido pela firma de consultoria Tendências Consultoria Integrada, em outubro de 2016, concluiu que “a maioria dos filmes de grande sucesso de público produzidos no Brasil foram produzidos por consórcios de produtores, que envolviam a participação de estúdios internacionais na produção e/ou distribuição das produções (Box 1)” (O Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro, 2016, p. 15)¹. Esses consórcios são, em grande maioria, decorrentes da aproximação induzida pelos mecanismos de incentivo fiscal, que se tornaram nos últimos anos os principais instrumentos de financiamento do mercado.

No item 2.5 da AIR, dados extraídos da própria ANCINE apontam que os mecanismos previstos nos Art 3º e 3º A da Lei 8685/93 são responsáveis por injetar mais de R\$ 200 milhões por ano na produção audiovisual e tornaram-se, somados ao mecanismo do Art 39, X, as principais fontes de financiamento da indústria nacional, não apenas pelo volume aportado, mas principalmente por fazerem parte de uma política consistente e com menor interferência do Estado (menor custo para o Estado e maior efetividade).

¹ <http://www.sicavrj.org.br/wp-content/uploads/2019/06/O-Impacto-Econ%C3%B4mico-do-Setor-Audiovisual-Brasileiro.pdf>

O crescimento da utilização destes mecanismos se dá especialmente com o advento da Lei 12.485/11, quando as produções realizadas com fomento público destinaram-se crescentemente ao segmento de mercado televisivo, demonstrando que a abertura dos mecanismos para novos segmentos de mercado causam diretamente um aumento de investimento dos players envolvidos.

DO NÃO IMPACTO FISCAL

O aumento no limite do valor aportado a cada projeto de produção audiovisual irá contribuir para o necessário e saudável aumento da produção nacional, além de ser uma medida coerente com a bem sucedida política pública neste setor, a qual produziu um aumento na demanda por obras audiovisuais independentes brasileiras, sem gerar aumento de renúncia fiscal para o Estado brasileiro.

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.**

Reitera-se, o beneficiário já utiliza 100% da renúncia possível ao optar pela utilização do mecanismo, restando apenas ao beneficiário decidir a forma como investe os recursos nos projetos (escolha de projetos e valores aportados), sendo que o legislador atualmente não

permite que ele destine mais do que R\$ 3 milhões.

Apontamento não menos importante é de que os referidos mecanismos de incentivo fiscal geram empregos 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.

DO IMPACTO DOS MECANISMOS PARA A POLÍTICA PÚBLICA

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.

Evidente, portanto, que a desatualização do valor previsto na legislação é fator prejudicial para o **crescimento do potencial comercial das obras brasileiras** e, conseqüentemente, não contribui para a sustentabilidade do mercado. Imprescindível, portanto, que a política pública seja lastreada em fontes de financiamento mais consistentes, que permita à produção brasileira o desenvolvimento de uma atividade competitiva.

O dispositivo do **Art. 3º** fora proposto pelo legislador em cenário distinto da produção audiovisual brasileira, sendo pensado especificamente para atender projetos audiovisuais **destinados à primeira exibição no segmento de salas de exibição (cinema)**, em um cenário em que os demais segmentos independentes de mercado eram coadjuvantes, tendo em vista o domínio das mídias pela TV Aberta.

Nessa linha, o próprio legislador, primeiramente em 2002, ao ajustar a redação do Art. 3º, que passou a abranger investimento em telefilmes e minisséries (obras para televisão), e em um segundo momento em 2006, incluindo no texto legal o mecanismo previsto no Art. 3º - A, pretendeu dar alcance ao incentivo também ao mercado de televisão, mantida sua estrutura original. Considerando que, naquele momento, os segmentos de mercado eram bastante delimitados, tendo por janelas principais as salas de cinema e o mercado televisivo (TV Aberta e TV Paga), a opção do legislador foi de manter o limite de R\$ 3 milhões para ambos

os dispositivos, inclusive se utilizados em conjunto (alteração incluída pela Lei 11.437/2006).

Por fim, a atual limitação de valores **por projeto** é nociva para a aproximação de *players* dos diferentes elos da cadeia produtiva. Enquanto a estruturação dos mecanismos de incentivo permite e induz que diferentes beneficiários utilizem os mecanismos ao mesmo tempo para compor o financiamento de uma mesma obra, tais como distribuidores (art 3º) e programadoras de TV (Art 3 A), o limite previsto por projeto contraria a indução idealizada pelo próprio legislador. Portanto, não se trata de um limite que atinge apenas o contribuinte investidor, ele atinge e restringe o poder de captação da obra audiovisual, limitando a efetividade da política pública.

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 respeitosa 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 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%).**

Resultado da Correção pelo IPCA (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/1996
Data final	01/2020
Valor nominal	R\$ 3.000.000,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	4,28497370
Valor percentual correspondente	328,497370 %
Valor corrigido na data final	R\$ 12.854.921,10 (REAL)

O valor apresentando não surpreende quando se verifica que independente da atualização monetária, houve uma evolução **qualitativa** do mercado brasileiro que elevou suas produções a um patamar distinto do momento de criação do benefício fiscal e merece ser considerada pela presente AIR, especificamente quando de eventual aplicação da opção (III) apresentada – Atualização Real.

A profissionalização do mercado trouxe novos custos, bens e serviços, enquanto o avanço tecnológico, os mecanismos de acessibilidade e a adequação às novas telas incluíram novas rubricas orçamentárias, sendo determinantes para uma revisão dos valores aplicados. Somase a isso a constante busca pela internacionalização do conteúdo produzido no Brasil para ampliar seu potencial comercial, que com exigência de padrões técnicos diferenciados, é imprescindível para o alcance da sustentabilidade do Setor.

Outro aspecto importante apontado pela AIR diz respeito ao impacto orçamentário associado à implementação de medidas de segurança relacionadas ao COVID-19. Em observância aos protocolos de retomada das filmagens sendo estabelecidos no país, estima-se que a oneração orçamentária seja na ordem de 30% a 40%, custos estes que demandarão de captações adicionais para que a qualidade das produções não seja comprometida. Ademais, apenas para registro, o aumento significativo dos custos serão demandados justamente no momento em que o mercado percebe os reflexos também no consumo de conteúdo, também em decorrência da pandemia.

Considerando o exposto, mostra-se que a manutenção do dispositivo em lei contraria diretamente todos os objetivos buscados pela presente AIR, assim como, a sugestão apresentada de R\$ 7.000.000,00 tampouco se mostra razoável e equilibrada, de acordo com os parâmetros aplicados e as necessidades financeiras do mercado audiovisual brasileiro.

Isto, pois, ainda que se fixe um valor próximo da atualização monetária corretamente aplicada (R\$ 12.000.000,00), sem sequer considerar a evolução qualitativa, certamente em muito pouco tempo o valor estaria novamente defasado, de forma que não supriria “o histórico problema de desvalorização real deste limite” e, tão pouco, “evita a necessidade de novos ajustes neste dispositivo por mais tempo”.

A Lei prevê que a limitação prevista se aplica aos Art 3º e 3º A quando utilizados individualmente ou em conjunto, ou seja, embora a lei permita a utilização conjunta, o limite de valor não dá espaço para que os dois mecanismos sejam utilizados em uma mesma obra (o que não acontece com o Art 39, X, que não tem previsão de limite). Assim, prejudicada a cumulatividade dos mecanismos, resta prejudicado também o objetivo do legislador de aproximar os diferentes elos da cadeia (beneficiários de cada mecanismo específico à sua atividade). Dessa forma, caso a opção adotada seja de incluir a limitação na Lei, para que o mecanismo seja indutor de aproximação dos diversos players com o produtor nacional, sugere-se que eventual teto seja individualizado “por mecanismo”, de forma independente, permitindo, o aproveitamento de mecanismos de diferentes atividades do Setor, investindo no mesmo projeto.

Por fim, fixados os limites em lei, para mitigar os efeitos do engessamento do processo legislativo no tempo, seria necessária também inclusão de dispositivo de atualização dos valores, anualmente, de acordo com índice oficial IPCA, publicado pelo IBGE.

Portanto, para corrigir a distorção existente, seria necessário um número maior de alterações no texto legal, relativos à regulação, cuja competência e capacidade já foi delegada pelo legislador à ANCINE.

DA PROPOSTA

A AIR propõe três opções de ação: opção (I) – nada a fazer; opção (II) – atualização monetária; e opção (III) – atualização real.

Alinhado com tudo até aqui exposto, entendemos que as opções (I), (II) e (III) não devem prosperar e contraria a política pública vigente, pelo o que, a MPA, mui respeitosamente, defende uma opção (IV) – estabelecimento de limite de forma infralegal, propondo a revogação parcial da redação do Art 4º, §2º, II da Lei 8685/93, no sentido **retirar do texto legal o limite de aporte por projeto, o que restará automaticamente transferido para a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, no limite de sua competência.**



MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA

A opção (IV) ora sugerida está implicitamente fundamentada por todo o presente documento ao demonstrar que: (1) a limitação legal foi prevista em momento anterior a criação da ANCINE; (2) a competência da ANCINE nesse sentido está prevista em Lei e já é exercida quando da gestão de mecanismo semelhante (Art 39, X); (3) a deslegalização de temas que requerem especialidade e agilidade passa pela própria criação das Agências Reguladoras como modelo de administração pública adotado pelo Estado brasileiro; (4) a dinâmica e o custo do processo legislativo para acompanhar a evolução mercadológica torna a manutenção de limite de aporte em texto legal contraproducente e contrária aos próprios princípios da administração pública (eficiência e economicidade) e, por fim, (5) o sucesso da política pública de fomento à indústria nacional depende de análises técnicas constantes e especializadas que permitam a migração de modelos de regulação com a mesma velocidade que o mercado evolui, o que somente um órgão dotado de conhecimento técnico específico pode prover (ANCINE).

Nós permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos nessa matéria.

Atenciosamente,

ANDRESSA M. T. PAPPAS

DIRETORA DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA



MOTION PICTURE ASSOCIATION AMÉRICA LATINA

PROPOSTA DE REDAÇÃO

1- Hipótese de revogação da limitação de valores de aporte – Opção (IV):

O art. 4º da Lei Federal 8685/93 passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

(...)

§2

(...)

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), podendo esses limites serem utilizados concomitantemente”;

(...)

PARA: Excelentíssimo Senhor Alex Braga, Diretor-Presidente da Agência Nacional do Cinema (ANCINE)

DE: **HBO BRASIL LTDA. (“HBO”)**

DATA: 22 de Julho de 2020

REFERÊNCIA: AIR N.º 1-E/2020/SEC/CTR | Processo n.º: 01416.002780/2020-65

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)

A **HBO BRASIL LTDA**, sociedade empresária limitada inscrita no CNPJ sob o n. 00.219.640/0001-97, com sede na Avenida Doutora Ruth Cardoso, n. 8501, 14º andar, Parte, Eldorado Business Tower, CEP 05.425-070, Pinheiros – São Paulo/SP, por este instrumento apresentar **SUAS CONTRIBUIÇÕES** frente à **Análise de Impacto Regulatório – AIR nº 1-E/2020/SEC/CTR** referente ao **aporte de recursos oriundos dos incentivos fiscais previstos nos Arts. 3º e 3º-A da Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual)**, especificamente em relação ao dispositivo constante no art. 4º;§ 2º, II, referente à limitação por projeto permitido para investimento.

Focada no aperfeiçoamento das Políticas Públicas para a economia do audiovisual, a AIR visa analisar os artigos 3º e 3º A da Lei nº 8.685/93 (Lei do Audiovisual), mecanismos de incentivo fiscal para a produção de obras audiovisuais independentes, focando no limite de investimento previsto em Lei que, por consequência, não incide atualização desde sua implementação, no ano 1993. Com impacto direto em seu modelo de negócio, a HBO vem dividir sua experiência para que além das três opções de ação proposta pela AIR, seja possível construir uma proposta que melhor contribua para o crescimento do mercado nacional.

1 – A ATUAÇÃO DA HBO NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM OS MECANISMOS DE INCENTIVO FISCAL

A Análise de Impacto Regulatório tem como objetivo principal a possível alteração dos mecanismos de incentivo fiscal ao Setor Audiovisual previstos nos Arts. 3º e 3º A da Lei 8.685/93. Não obstante, a limitação prevista ter reflexo significativo em toda a cadeia, inclusive na utilização de outros mecanismos.

A HBO, programadora dos canais HBO, HBO2, HBO Plus, HBO Family, HBO Signature, HBO Pop, HBO Xtreme, HBO Mundi e Cinemax, como beneficiária do incentivo fiscal previsto sobre o recolhimento da CONDECINE remessa de que trata o § único do Art. 32 da MP 2.228-1/2001, referente à programação internacional, tornou-se grande investidora e parceira de projetos de produção audiovisual brasileira independente.

Com recursos oriundos do mecanismo previsto no Art. 39, X da MP 2228-1/2001, a HBO coproduz diversos projetos, por meio de um modelo de negócio em que normalmente não há composição de fontes de financiamento, ou seja, a HBO integraliza 95% do orçamento, restando apenas 5% de contrapartida obrigatória do proponente.

O modelo utilizado pela HBO gera duas consequências favoráveis ao mercado: primeiro, as produções são garantidas, não há perda de recursos incentivados e, tão pouco, gasto público de gestão de projetos que se alongam no tempo ou sequer atingem o mínimo necessário para produção. Garante-se, portanto, um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Segundo, com a concentração do investimento e previsibilidade dos recursos, a própria produção pode ser otimizada, de forma que o custo de produção também seja racionalizado. Em ambos os casos, fica evidente que pelo fato do mecanismo permitir a integralização do orçamento aprovado pela ANCINE, torna-se mais fácil o alcance da política pública desenhada.

A análise comparativa merece ser levada em consideração quando da “ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELOS MECANISMOS”, o resultado certamente

apontará para um incremento na política pública quando os limites de aporte dos Arts. 3º e 3º-A forem ajustados ou não existirem, seguindo o modelo do Art. 39, X.

Em que pese a HBO não utilizar atualmente os mecanismos objeto da presente AIR, além de contribuir com um *case* de sucesso, cumpre trazer para a discussão o impacto negativo que a limitação dos mecanismos traz aos demais elos da cadeia, seja como ocorre atualmente com relação aos mecanismos em análise, cuja lei estabelece um limite de investimento por projeto, seja na definição de parâmetros extralegais, criados e/ou aplicados pela Ancine.

Como será demonstrado adiante, o limite legal desatualizado compromete consideravelmente a evolução **qualitativa** das obras produzidas a partir de tais mecanismos. E o que isso tem a ver com a produção feita com recursos oriundos do Art. 39, X? Pois bem, como trazido pela AIR, os mecanismos ora analisados, em conjunto com o Art. 39, X, têm sido a “espinha dorsal” da política pública nacional e, portanto, os projetos produzidos com esses recursos formam a base de dados da Agência, para todos os seus efeitos.

No desenvolvimento do processo administrativo de aprovação e execução dos projetos audiovisuais, a ANCINE optou por utilizar um sistema de “parametrização” de recursos. Esse sistema se baseia, resumidamente, em um programa que coleta os dados dos projetos audiovisuais aprovados pela Agência, devolvendo para o analista, valores médios de itens orçamentários, considerando propostas técnicas similares. Estes parâmetros são utilizados durante todos os procedimentos relacionados à aprovação de rubricas orçamentárias, de modo que qualquer incongruência nos “dados” trará um impacto direto ao projeto.

Nessa linha, ainda que louvável a tentativa de prever critérios objetivos para fixação de valores médios de mercado e, com isso, otimizar a aprovação de projetos, o que se mostra na realidade é um critério viciado por uma dificuldade do setor em integralizar as fontes de financiamento de suas obras.

Assim, cada projeto aprovado com orçamento achatado pela falta de recursos (ou pela limitação de aporte em Lei) torna-se referência para todos os demais e seus valores, parâmetros que serão observados durante análise técnica. O que se vê, na prática, e de forma progressiva, é um grande volume de glosas de despesas em sede de análise orçamentária e aprovação de projetos com menores condições competitivas e em desacordo com a análise da própria da programadora de realizar determinado investimento em determinada obra audiovisual, que será exibida em sua grade de programação.

Não há aqui um questionamento sobre a competência da ANCINE em regular a utilização dos recursos públicos, mas fica evidente que o limite legal previsto na Lei do Audiovisual também tem gerado uma base de dados que se afasta da realidade do mercado internacional.

Portanto, além de todo o custo gerado pela utilização da máquina pública nos processos administrativos decorrentes das glosas e além do comprometimento do alcance da política pública pela redução do potencial comercial das obras produzidas, fica evidente o reflexo prejudicial causado pelos mecanismos limitados por lei e desprovidos de critérios (Arts. 3º e 3º-A) aos mecanismos cuja limitação se dá de forma infralegal, pela ANCINE (Art. 39, X, mas também se aplicando ao FSA, por exemplo).

Demonstrado o interesse da HBO na participação da presente AIR, resta necessário contribuir em relação aos diversos pontos trazidos pela ANCINE.

2 – NECESSIDADE DE AJUSTE

Não se limitando aos aspectos negativos externados até aqui e que apontam pela necessidade de atualização dos limites legais, cumpre destacar aspectos técnicos que merecem ser considerados.

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.

Ocorre que desde o ano seguinte a entrada em vigor da Lei do Audiovisual, seja por falta de previsão legal de dispositivo de atualização, seja pela complexidade do nosso processo legislativo, não houve qualquer atualização dos valores fixados. Com 20 anos de perda de valor, a política pública proposta há 20 anos já demonstra sinais evidentes de que sem uma atualização não seguirá impulsionando a indústria local.

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.

Inicialmente, vale lembrar que a previsão de procedimentos administrativos na Lei do Audiovisual ocorreu quando não existia uma política de administração pública descentralizadora e com um órgão dotado de capacidade técnica para desempenhar tal função, o que ocorreu anos depois com a criação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE.

O legislador, portanto, evoluiu na construção da política pública, delegando à ANCINE competências híbridas, de regulação, fiscalização e fomento, incluindo a **execução da política nacional de fomento** ao cinema; a **gestão de programas e mecanismos de fomento** à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional e o **estabelecimento de critérios para a aplicação de recursos de fomento** e financiamento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional.

Dessa forma, ainda que o critério monetário estivesse sendo atendido nestes 20 anos, o simples fato de existir uma Agência Reguladora competente e criada para tal função, seria motivo suficiente para que a Lei fosse alterada revogando as referidas normas procedimentais. Sugere-se, portanto, seguindo o princípio de intervenção mínima do Estado, que a proposta da ANCINE se espelhe no modelo de gestão pública que deu razão a própria existência da Agência.

A análise da temporalidade também soluciona a motivação para que a política pública traçada previsse em lei a limitação de aporte. Assim, na análise do “Contexto Histórico das Políticas Sobre a Economia do Audiovisual”, a AIR mostra que o mercado audiovisual passava pelo momento de retomada de políticas públicas e que em sua 1ª onda, de consolidação do apoio indireto do Estado, por meio de renúncia fiscal, visava a pulverização dos recursos na atividade. Certamente uma análise de impacto regulatório atualizada teria condições de demonstrar que um mercado transformado em indústria necessita de uma política pública mais avançada.

Há de se convir que o mercado de mídia, principalmente em virtude das novas tecnologias, vem passando por mudanças rápidas e cada vez mais complexas, cujo custo de se manter (ou se tornar) competitivo é cada vez mais elevado. Assim, a transição de um mercado “em processo de retomada” para uma indústria competitiva e relevante para a Economia do país carece de uma intervenção e supervisão técnica, analítica, especializada e, especialmente considerando as tecnologias empregadas, **dinâmica**. Portanto, natural que o processo da administração pública seja executado por um órgão competente para tanto (ANCINE), que seja dotado de autonomia, com descentralização material e mais capaz de ponderar os diversos interesses do Setor regulado em procedimentos que não onerem o Erário Público, tal como é realizado na execução do dispositivo previsto no Art. 39, X, da MP 2.228-1/2001.

Por fim, ainda considerando a temporalidade da atuação do legislador na idealização da Lei do Audiovisual, vale mencionar que a “primeira onda” das políticas públicas para o audiovisual, mecanismos de incentivo, foram pensados pelo legislador visando fomentar projetos audiovisuais destinados à primeira exibição no segmento de salas de exibição,

em um cenário em que os demais segmentos independentes de mercado não estavam desenvolvidos.

Mesmo com um processo de alteração mais rígido, o legislador buscou acompanhar a evolução do mercado em dois momentos distintos, embora não tenha adentrado na questão dos limites. Primeiro em 2002, quando alterou o dispositivo do Art. 3º, ampliando seu alcance para telefilmes e minisséries (obras para televisão). Num segundo momento, em 2006, incluindo o mecanismo previsto no Art. 3º-A, aproximando o mercado de televisão paga da produção nacional. Considerando que, naquele momento, os segmentos de mercado eram bastante delimitados, tendo por janelas principais as salas de cinema e o mercado televisivo (TV Aberta e TV Paga), a opção do legislador foi de manter o limite de R\$ 3 milhões para ambos os dispositivos, inclusive se utilizados em conjunto (alteração incluída pela Lei 11.437/2006).

Entretanto, a atual limitação de valores **por projeto** é nociva para a aproximação de *players* dos diferentes elos da cadeia produtiva. Enquanto a estruturação dos mecanismos de incentivo permite e induz que diferentes beneficiários utilizem os mecanismos ao mesmo tempo para compor o financiamento de uma mesma obra, tais como distribuidores (Art. 3º) e programadoras de TV (Art. 3-A), o limite previsto por projeto contraria a indução idealizada pelo próprio legislador. Portanto, não se trata de um limite que atinge apenas o contribuinte investidor, ele atinge e restringe o poder de captação da obra audiovisual, limitando a efetividade da política pública, assim como o desenvolvimento do mercado audiovisual.

3 - ESTIMATIVA DE IMPACTO TRIBUTÁRIO

O grande diferencial dos mecanismos de coprodução criados para o audiovisual é sua dinâmica de recolhimento do tributo e concessão do benefício. Na ocorrência do fato gerador o contribuinte, ao optar pelo benefício fiscal, obrigatoriamente **recolhe a totalidade dos valores** referentes à dedução fiscal (de 70% do IR devido sobre cada remessa) em conta de aplicação financeira própria, além de recolher a parte que cabe ao fisco (30% do IR devido sobre cada remessa).

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.**

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.

Merece ressalva uma imprecisão considerada pela presente AIR ao citar como última atualização do limite do mecanismo o ano de 2006, o que respeitosa 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%).**

Soma-se a isso a evolução **qualitativa** da produção nacional em relação ao momento de criação do benefício fiscal, o que também influencia diretamente eventual “Atualização Real”.

O desenvolvimento, assim como a profissionalização do mercado, também geraram novos custos, bens e serviços, enquanto o avanço tecnológico, os mecanismos de acessibilidade e a adequação às novas telas incluíram novas rubricas orçamentárias, sendo determinantes para uma revisão dos valores aplicados. Soma-se a isso a constante busca pela internacionalização do conteúdo produzido no Brasil para ampliar seu potencial comercial, cuja exigência de padrões técnicos diferenciados, é imprescindível para o alcance da sustentabilidade e contínuo desenvolvimento do Setor.

4 – PROPOSTAS

Demonstrado o impacto da limitação legal dos mecanismos previstos nos Arts. 3º e 3º-A à produção nacional e ao potencial de investimento da HBO, apresentadas as considerações sobre o tema, sugere a implementação de uma opção (IV), qual seja, a revogação parcial da redação do Art. 4º, §2º, II da Lei 8.685/93, no sentido **retirar do texto legal o limite de aporte por projeto, o que restará automaticamente transferido para a Agência Nacional de Cinema – ANCINE, no limite de sua competência.**

A opção (IV) ora sugerida está implicitamente fundamentada por todo o presente documento ao demonstrar que: (1) a limitação legal foi prevista em momento anterior a criação da ANCINE; (2) a competência da ANCINE nesse sentido está prevista em Lei e já é exercida quando da gestão de mecanismo semelhante (Art. 39, X); (3) a deslegalização de temas que requerem especialidade e agilidade passa pela própria criação das Agências Reguladoras como modelo de administração pública adotado pelo Estado brasileiro; (4) a dinâmica e o custo do processo legislativo para acompanhar a evolução mercadológica torna a manutenção de limite de aporte em texto legal contraproducente e contrária aos próprios princípios da administração pública (eficiência e economicidade) e, por fim, (5) o sucesso da política pública de fomento à indústria nacional depende de análises técnicas constantes e especializadas que

permitam a migração de modelos de regulação com a mesma velocidade que o mercado evolui, o que somente um órgão dotado de conhecimento técnico específico pode prover (ANCINE).

Nós permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos nessa matéria.

Atenciosamente,

HBO BRASIL LTDA.



GABRIE SEGAT

Diretor Sênior Regional De Relação
Com Afiliados



THAIS COLLI DE SOUZA

Diretora Sênior de Legal & Business
Affairs

AIR_aumento de limite de aplicação arts 3 e 3 A - final 22072020

Final Audit Report

2020-07-22

Created:	2020-07-22
By:	Isabelle Manzini [REDACTED]@hbo-la.com)
Status:	Signed
Transaction ID:	CBJCHBCAABAA0YY6FVQuS-OiXMFfN57E_losTvCXlpAY

History

-  Document created by Isabelle Manzini [REDACTED]@hbo-la.com)
2020-07-22 - 3:22:35 PM GMT - IP address: [REDACTED]
-  Document emailed to Thais Colli [REDACTED]@hbo-la.com) for signature
2020-07-22 - 3:24:11 PM GMT
-  Document e-signed by Thais Colli [REDACTED]@hbo-la.com)
Signature Date: 2020-07-22 - 8:47:41 PM GMT - Time Source: server- IP address: [REDACTED]
-  Document emailed to Gabriel Segat [REDACTED]@hbo-la.com) for signature
2020-07-22 - 8:47:42 PM GMT
-  Email viewed by Gabriel Segat [REDACTED]@hbo-la.com)
2020-07-22 - 9:08:12 PM GMT - IP address: [REDACTED]
-  Document e-signed by Gabriel Segat [REDACTED]@hbo-la.com)
Signature Date: 2020-07-22 - 9:08:59 PM GMT - Time Source: server- IP address: [REDACTED]
-  Signed document emailed to Gabriel Segat [REDACTED]@hbo-la.com), Thais Colli [REDACTED]@hbo-la.com) and Isabelle Manzini [REDACTED]@hbo-la.com)
2020-07-22 - 9:08:59 PM GMT