

RELATÓRIO DE CONSULTA PÚBLICA Nº 2 -E, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017

1. Identificação

Tema: Regulamentação da apresentação de projetos de exibição cinematográfica para a utilização dos incentivos criados pelas Lei nº. 8.685/1993 e pelo art. 41 da Medida Provisória nº. 2.228-1/2001

Período de Consulta Pública: 4 de setembro a 2 de novembro de 2017.

2. Introdução

Trata-se de Consulta Pública aberta pela ANCINE com o intuito de coletar, por meio da participação social, subsídios ao processo de tomada de decisão e de edição de normas da Agência, no que se refere à minuta de instrução normativa para regulamentar a apresentação de projetos de exibição cinematográfica para a utilização dos incentivos criados pelas Lei nº. 8.685/1993 e pelo art. 41 da Medida Provisória nº. 2228-1/2001.

Findo o período de consulta pública, foram recebidas cinco manifestações, de quatro diferentes agentes privados, contendo oito sugestões que abordam cinco assuntos diferentes, a saber: 1) figura do pequeno exibidor (4 sugestões); 2) itens financiáveis (1 sugestão); 3) estruturação de cineclubes (1 sugestão); 4) formação de técnicos (1 sugestão); 5) novas formas de veiculação de produtos audiovisuais nos ambientes de fruição. Detalhamos abaixo as sugestões recebidas.

Em relação à figura do pequeno exibidor, foram recebidas as seguintes sugestões:

1. Inserir no art. 2º da minuta a expressão “*dando ênfase ao pequeno exibidor que atua principalmente no interior dos estados*”.

Redação atual da minuta	Redação sugerida
Art. 2º. Preservar as relações sociais geradas pela indústria cinematográfica brasileira, em especial seu parque exibidor, patrimônio cultural nacional.	Art. 2º. Preservar as relações sociais geradas pela indústria cinematográfica brasileira, em especial seu parque exibidor, patrimônio cultural nacional, <i>dando ênfase ao pequeno exibidor que atua principalmente no interior dos estados.</i>

2. Inserir inciso no art. 4º da minuta, acrescentando a diretriz “*incentivar a implementação de salas de cinema nas cidades do interior*”.

Redação atual da minuta	Redação sugerida
<p>Art. 4º. Atender as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual, em especial:</p> <p>I – estabelecer as bases para o desenvolvimento da atividade audiovisual (...);</p> <p>II – ampliar e diversificar a oferta de serviços de exibição e facilitar o acesso da população ao cinema;</p> <p>III – fortalecer as distribuidoras brasileiras e a distribuição de filmes brasileiros;</p> <p>IV – Construir um ambiente regulatório caracterizado pela (...)</p> <p>V – Aprimorar os mecanismos de financiamento (...);</p>	<p>Art. 4º. Atender as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Diretrizes e Metas do Audiovisual, em especial:</p> <p>I</p> <p>1.</p> <p>VI – <i>incentivar a implantação de salas de cinema nas cidades do interior.</i></p>

3. “*Deveria se definir melhor a figura do exibidor independente, separando por faixas de faturamento e deveria se criar normas para proteger o pequeno exibidor dentro desse critério*”
4. “*É fundamental que pequenos exibidores possam captar em todas as leis de incentivo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal*”.

Em relação aos itens financiáveis (art. 8º da minuta) foi recebida a seguinte sugestão:

5. “*Na alínea f, inciso III, além de pagamento de aluguel, poderia ser incluído, também, condomínio do ponto comercial*”.

Redação atual da minuta	Redação sugerida
<p>Art. 8º. Os itens financiáveis que poderão constar dos projetos de</p>	

<p>exibição, em cada modalidade, são os seguintes:</p> <p>I – II – III –</p> <p>a.</p> <p>1.</p> <p>f) pagamento de aluguel de ponto comercial em que está instalado o complexo de exibição que consta do projeto pelo período em que durar o projeto de difusão;</p> <p>1.</p>	<p>Art. 8º. Os itens financiáveis que poderão constar dos projetos de exibição, em cada modalidade, são os seguintes:</p> <p>I – II – III –</p> <p>a.</p> <p>1.</p> <p>f) pagamento de aluguel e <i>condomínio</i> de ponto comercial em que está instalado o complexo de exibição que consta do projeto pelo período em que durar o projeto de difusão;</p> <p>1.</p>
---	--

Em relação a estruturação de cineclubes, foi recebida a seguinte sugestão:

6. *“Deveria haver normas para auxiliar os cineclubes a se estruturarem”.*

Em relação à formação de técnicos, foi recebida a seguinte sugestão:

7. *“(…) acrescentar a importância do investimento na formação de técnicos para a área de exibição”*

Por fim, em relação à incorporação de novas formas de veiculação de produtos audiovisuais nos ambientes de fruição, foi recebida a seguinte sugestão:

8. *“(…) que os ambientes de fruição contemplem novas formas de veiculação de produtos audiovisuais, como os filmes em realidade virtual, por exemplo”.*

3. Análise Específica – Principais Contribuições

Apresentadas as sugestões recebidas durante o período de consulta, passamos à sua análise, a fim de avaliar a pertinência, ou não, do seu acatamento.

3.1 Quanto à figura do pequeno exibidor – sugestões 1 a 4 supra referenciadas

A questão relativa à figura do pequeno exibidor foi a que recebeu mais comentários no âmbito da consulta pública.

Em que pese a proposta normativa em questão prever algumas medidas que o favorecem, salvo melhor juízo, a distinção pretendida refere-se primordialmente ao exibidor brasileiro, *vis a vis* o exibidor estrangeiro, independentemente de seu porte, tal como definido no art. 5º inciso I da minuta em comento:

Art. 5º – Para os fins dessa instrução normativa, sem prejuízo das definições constantes na Medida Provisória n. 2.228-1/2001, considerar-se-á:

I – exibidor brasileiro: agente econômico que, no seu instrumento de constituição, apresente como atividade econômica, principal ou secundária, a exibição cinematográfica, classificada na sub-classe CNAE 5914-6/00.

Nesse sentido, julgamos pertinente a apreciação, pela Superintendência de Fomento, da sugestão 3 referenciada no item 2 deste relatório, quanto à conveniência e oportunidade de detalhar a definição da figura do exibidor brasileiro, por meio da criação de classificação por faixa de faturamento, ou por número de complexos ou salas (ou outra que convier) ou, ainda, indiretamente, por meio da distinção de cidades de acordo com o coeficiente de número de salas de exibição por habitante, e da atribuição de regras específicas para a proteção dos “pequenos exibidores” de acordo com as possíveis classificações, por exemplo, escalonando o percentual previsto no art.6º, §1º ou a majoração da cota de tela prevista no art. 10 de acordo com o tamanho do complexo de exibição.

Em relação à sugestão 1 referenciada no item anterior – a saber, incluir a expressão “*dando ênfase ao pequeno exibidor que atua principalmente no interior dos estados*” no art. 2º da minuta em comento – tem-se que, *per se*, a mera inclusão da referida expressão, sem que se enuncie na norma os meios pelos quais a desejada ênfase ou proteção ao pequeno exibidor será materializada, não gera eficácia. Nota-se, porém, que a preocupação manifestada nessa sugestão está compreendida na sugestão 3, de maneira a que a solução a ser adotada naquele caso responderá também, no mérito, a este. Por esses motivos, opina-se pelo não acatamento dessa sugestão.

Quanto à sugestão 2, acrescentar a diretriz “*incentivar a implementação de salas de cinema nas cidades do interior*” ao rol de diretrizes elencadas no Art. 4º, verifica-se que isso não se afigura coerente com o *caput* do artigo, uma vez que este refere-se, exclusivamente, a diretrizes estabelecidas pelo Plano de Diretrizes e Metas (PDM) do Audiovisual. Não cabe, portanto, inserir nesse artigo inciso contendo diretriz estranha àquelas enunciadas no PDM, como é o caso da sugestão sob análise. Não obstante, a sugestão feita está contemplada no conjunto de metas que fazem parte das diretrizes do PDM já elencadas na minuta, conforme se pode conferir nas metas 1.3 e 1.4 do PDM, abaixo transcritas:

“Meta 1.3 – aumentar o número de municípios com até 100.000 habitantes com salas de cinema;

Meta 1.4 – reduzir as diferenças regionais e estaduais na atividade de exibição do cinema”

Assim, sem prejuízo do mérito dessa sugestão, opinamos pelo seu não acatamento.

Em relação à sugestão 4, que remete à importância de que os pequenos exibidores possam captar em todas as leis de incentivo, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, cabe notar que as esferas estaduais e municipais fogem ao âmbito de competência da ANCINE, não cabendo

à Agência tratar dessa matéria. Por essa razão, opinamos pelo não acatamento dessa sugestão.

3.2 Quanto aos itens financiáveis (art. 8º da minuta) – sugestão 5 supra referenciada

Em relação à sugestão de considerar como item financiável não apenas o aluguel, mas, também, o condomínio do ponto comercial, reiteramos a manifestação anterior da SEF, expressa por meio do memorando nº. 20/SEF/ANCINE, de 05 de maio de 2017 (fls. 167 a 170), no sentido de excluir, na modalidade de difusão, a aplicação de recursos públicos nos itens elencados nas alíneas de “a” a “g” da referida minuta (pagamento de cachê, impostos, aluguel, seguros e etc.) e de considerar, nesse caso, tipos de despesas previstos em editais anteriores do PAR Exibição para a mesma finalidade.

Isso porque tais despesas não guardam relação direta com o objetivo pretendido, a saber, apoiar o exibidor na difusão de obras brasileiras, e representam, tanto para o agente econômico, quanto para a ANCINE burocracias onerosas durante a execução e complicadas do ponto de vista da prestação de contas.

Assim, pelo exposto, opinamos pelo não acatamento da sugestão.

3.3 Quanto à estruturação de cineclubes – sugestão 6 supra referenciada

Sem adentrar no mérito da matéria, conforme indicado na própria sugestão, o assunto da estruturação de cineclubes merece tratamento em norma própria. O tema foge ao escopo da minuta de norma em questão, razão pela qual opinamos pelo não acatamento da sugestão.

3.4 Quanto à formação de técnicos para a área de exibição – sugestão 7 supra referenciada

A capacitação técnica, gerencial e artística dos agentes do setor audiovisual é reconhecida pela ANCINE como essencial para o fortalecimento do setor audiovisual. O próprio mapa estratégico da Agência reflete essa necessidade, ao estabelecer como um de seus objetivos “Qualificar agentes do setor audiovisual”.

Não obstante, salvo melhor juízo, o investimento na formação técnicos para a área de exibição foge ao escopo legalmente definido para a utilização dos incentivos criados pelas Lei nº. 8.685/93 e pelo art. 41 da Medida Provisória nº. 2228-1/2001.

Com efeito, os referidos diplomas legais assim delimitam a utilização dos incentivos que criam (grifos nossos):

Lei nº 8.685, de 1993

“Art. 1º Até o exercício fiscal de 2019, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias investidas na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine). [\(Redação dada pela Lei nº 13.524, de 2017\)](#)

(...)

§5º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional, poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura [Ancine] para fruição dos incentivos fiscais de que trata o capuz deste artigo.

Art. 1º-A Até o ano-calendário de 2019, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado: [\(Redação dada pela Lei nº 13.524, de 2017\)](#)

(...)

§ 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

(...)” (adendo incluído a partir do Decreto nº 6.304, de 2007, que regulamenta a Lei em referência)

Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001

Art. 41. Os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

(...)

Art. 43. Os recursos captados pelos FUNCINES serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas que, atendendo aos critérios e diretrizes estabelecidos pela ANCINE, sejam destinados a:

(...)

II - construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006).

III - aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais;

(...)

V - projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras

Assim, dada a ausência de previsão legal para a utilização dos incentivos em comento com ações relacionadas à formação de técnicos, opinamos pelo não acatamento da sugestão.

3.5 Quanto à incorporação de novas formas de veiculação de produtos audiovisuais nos ambientes de fruição – sugestão 8 supra referenciada

A incorporação de novas formas de veiculação de produtos audiovisuais nos ambientes de fruição, como, por exemplo, a possibilidade de exibir filmes em realidade virtual ou a adoção de outras formas de exibição que venham a ser viabilizadas pelo desenvolvimento de novas tecnologias, salvo melhor juízo, já está contemplada na minuta em comento, por meio do Art. 6º inciso I e do Art. 7º inciso II.

Estes artigos estipulam que:

Art. 6º Os mecanismos de incentivo fiscal previstos nos artigos 12 e 12-A da Lei nº. 8.685/93 poderão ser aplicados em projetos de exibição cinematográfica das seguintes modalidades:

I - atualização tecnológica de complexo de exibição;

(...)

§ 2º Os projetos de atualização tecnológica serão analisados pela ANCINE observando os parâmetros técnicos praticados no mercado audiovisual.

Art. 7º Os recursos captados do mecanismo de incentivo fiscal previstos no art. 41 da Medida Provisória nº. 22.228-1/01 - FUNCINES - poderão ser aplicados em projetos de exibição cinematográfica da seguinte modalidade:

(...)

II - atualização tecnológica.

(...)

§ 4º Os projetos de atualização tecnológica, implantação ou reforma serão analisados pela ANCINE observando os parâmetros técnicos praticados no mercado audiovisual.

Isso posto, verifica-se que os “projetos de exibição cinematográfica”, na modalidade “atualização tecnológica” são considerados em sentido lato, permitindo, *a priori*, ressalvada a análise da ANCINE quanto aos parâmetros técnicos praticados no mercado audiovisual, a incorporação de quaisquer inovações tecnológicas. Nesse sentido, dadas a incerteza e a velocidade da evolução das tecnologias, não se considera conveniente expressar, no corpo da norma, listas exaustivas ou exemplificativas de novas formas de veiculação de produtos audiovisuais, ou de quaisquer outras inovações tecnológicas passíveis de serem contempladas nos “projetos de exibição cinematográfica”.

3.6 Outras considerações

Por fim, reiteramos as sugestões expressas na sessão “X”, considerações finais do memorando nº. 20/SEF/ANCINE, de 05 de maio de 2017 (fls. 167 a 170), no sentido de que a minuta passe por minuciosa revisão por parte da Secretaria Executiva, para adequações relacionadas a técnica de redação legislativa, a questões de correção, coerência e coesão textual, às referências remissivas no corpo dos artigos e à padronização conceitual e terminológica, levando em consideração o conjunto das normas promulgadas pela ANCINE.

Por exemplo, nota-se que algumas das definições constantes no art. 5º da referida minuta, embora presentes, também, em outras normas da ANCINE, tais como as Instruções Normativas 125 e 126, apresentam redação diferente para termos idênticos, e que alguns conceitos merecem aprimoramentos, como o de “projeto de difusão de obras brasileiras” (Art. 5º XI) e de “projeto audiovisual brasileiro” (Art. 5º XIII).

Em particular, notamos que, em relação ao art.10, é desejável: a) não mencionar o valor do teto, ou atentar para sua atualização no momento da publicação da Instrução Normativa; e b) incluir na minuta o referido Anexo I, o qual não se encontra na versão da minuta constante no processo (documento SEI 0581790).

O referido Anexo I deve trazer o fator a setor aplicado na fórmula de cálculo para majoração da cota de tela prevista no artigo e sua ausência dificulta a compreensão do artigo e de seu §1º.

Faz-se necessário, também, rever e vincular a este novo normativo os *templates* dos formulários e relatórios para aprovação e acompanhamento para todas as modalidades de projetos, assim como para todos os tipos de solicitações previstas – que anteriormente estavam anexados à Instrução Normativa nº. 80 e/ou à Instrução Normativa 124.

Recomendamos, ainda, confirmar se a presente minuta de Instrução Normativa foi apreciada pelo Comitê de Assuntos Regulatórios (CAR) ou, especificamente, pela Superintendência de Análise de Mercado (SAM) e pela Superintendência de Fiscalização (SFI), sobretudo no que se refere às regras propostas no art. 10 para a cota de exibição de filmes brasileiros de produção independente, mormente quanto aos aspectos de fontes de informação e procedimentos para a apuração do cumprimento dessa obrigação.

4. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opina-se, portanto:

- a. pelo não acatamento das sugestões 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 8;
 - b. pela necessidade de estudo mais detalhado da sugestão 3, pela Superintendência de Fomento (SFO), e pela revisão da versão final da Minuta por esta Superintendência, conforme aspectos apontados no item 3.6 acima, no que couber;
 - c. pelo encaminhamento dos autos, à SFO, para atendimento ao item “b” acima;
 - d. pelo posterior encaminhamento dos autos à Secretaria Executiva (SEC), para revisão do texto da minuta conforme sugerido no item 3.6.
-



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Gonçalves de Mattos Vieira, Analista Técnico - CCT V**, em 21/12/2017, às 19:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Albuquerque Camargo, Secretário de Políticas de Financiamento**, em 21/12/2017, às 20:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 11 da RDC/ANCINE nº 66 de 1º de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ancine.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_a_cesso_externo=0, informando o código verificador **0689460** e o código CRC **744E3C44**.
