



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Coordenação-Geral de Comunicação e Mídia

Brasília, 9 de novembro de 2005

Assunto: Contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF à Consulta Pública MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA SOBRE PRÊMIO ADICIONAL DE RENDA.

A concessão do Prêmio Adicional de Renda por meio da regulamentação do artigo 54, da Medida Provisória nº 2228-1, de 06.09.2001, representa uma forma de financiamento automático da atividade cinematográfica nacional, beneficiando produtores, distribuidores e exibidores, considerando o desempenho de mercado do setor. Essa iniciativa representa um estímulo ao processo de recuperação do cinema brasileiro em andamento desde 1995.

Como foi mencionado na Exposição de Motivos, mecanismos automáticos de fomento à atividade cinematográfica têm sido adotados em vários países. Destacamos o caso da França, no qual esse mecanismo contempla todos os agentes da cadeia produtiva, ou seja, produtores, distribuidores e exibidores e o prêmio é distribuído por faixas de receitas auferidas, nas quais as alíquotas são maiores para faixas de receitas menores, de forma a privilegiar os pequenos agentes.

Entre os méritos da proposta em comento, identificamos os condicionamentos impostos pela Ancine para que os recursos do prêmio sejam obrigatoriamente reinvestidos na atividade cinematográfica e também a maior ênfase na diversidade (pela premiação mais que proporcional aos filmes médios) do que na premiação dos filmes de grande sucesso _ os quais, teoricamente, já encontram condições de autofinanciamento no próprio resultado do filme.

Assim, a nosso ver, a Minuta de Instrução Normativa sobre Prêmio Adicional de Renda disponibilizada vai ao encontro do objetivo de incentivar o setor, porém sugerimos alguns aperfeiçoamentos no sentido de fazer com que o prêmio também incentive uma maior eficiência no segmento de produção.

Verifica-se que a atividade cinematográfica brasileira ainda é altamente dependente de recursos estatais através do mecanismo de incentivos fiscais, por meio dos arts. 1º e 3º da Lei do Audiovisual, da Lei Rouanet e do art. 39 da MP 2228-1/2001. Nesse sentido, a alteração na metodologia de cálculo para a concessão de apoio financeiro aqui proposta visa contemplar mecanismos de eficiência de alocação de recursos públicos, ou seja, maximizar a relação entre recursos públicos incentivados e receitas auferidas de bilheteria. Deve-se ressaltar que a diretriz geral de beneficiar projetos médios mantém-se, tendo em vista que não propomos mudanças de faixas de premiação e nem dos limites das alíquotas de incidência. Porém, no intuito de incluir esse componente de eficiência, propomos uma reformulação do método de cálculo do prêmio no segmento produção através da introdução de uma alíquota composta, conforme explicitado a seguir.

1 - Estabelecimento de fixas de premiação por bilheteria, e respectivas alíquotas

Faixas	de	Intervalo das faixas de premiação (Limites	Alíquotas	de
--------	----	--	-----------	----

Premiação	Inferior e Superior)	Bilheteria (β)
Faixa 1	[0; 50.000 x PMI]	0%
Faixa 2	(50.000 x PMI ; 150.000 x PMI]	10%
Faixa 3	(150.000 x PMI ; 300.000 x PMI]	5%
Faixa 4	(300.000 x PMI ; 600.000 x PMI]	1%
Faixa 5	(600.000 x PMI ; 1.000.000 x PMI]	0,25%
Faixa 6	(1.000.000 x PMI ; 8)	0,05%

Onde:

PMI = Preço Médio do Ingresso

2 – Estabelecimento das faixas de premiação por eficiência no gasto, e respectivas alíquotas

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (Limites Inferior e Superior)	Alíquotas de Eficiência (e)
Faixa 1	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a maior relação (bilheteria/recursos públicos incentivados), incluindo aqueles que não utilizaram nenhum recurso público.	1,1
Faixa 2	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a segunda maior relação (bilheteria/recursos públicos incentivados).	0,9
Faixa 3	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a terceira maior relação (bilheteria/recursos públicos incentivados).	0,8
Faixa 4	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a quarta maior relação (bilheteria/recursos públicos incentivados).	0,5
Faixa 5	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a quinta maior relação (bilheteria/recursos públicos incentivados).	0,2
Faixa 6	Aproximadamente 16,7% (1/6) do número de filmes que tiveram a menor relação (bilheteria/recursos públicos incentivados).	0,1

3 - Cálculo do apoio financeiro a ser concedido às empresas produtoras

3.1 - Cálculo - Etapa Preliminar

$$PAR_{f,1} = 0$$

$$PAR_{f,2} = (R_f \beta_2) \times e_q$$

$$PAR_{f,3} = (R_2^s \beta_2 + (R_f - R_{i3}) \beta_3) \times e_q$$

$$PAR_{f,4} = (R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_{i3}) \beta_3 + (R_f - R_{i4}) \beta_4) \times e_q$$

$$PAR_{f,5} = (R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_{i3}) \beta_3 + (R_4^s - R_{i4}) \beta_4 + (R_f - R_{i5}) \beta_5) \times e_q$$

$$PAR_{f,6} = (R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_{i3}) \beta_3 + (R_4^s - R_{i4}) \beta_4 + (R_5^s - R_{i5}) \beta_5 + (R_f - R_{i6}) \beta_6) \times e_q$$

Onde:

$PAR_{f,r}$ = apoio financeiro relacionado à obra f , cuja renda de bilheteria esteja entre os limites definidos na faixa de premiação r

R_f = renda bruta de bilheteria obtida pela obra f

R_{ir} = limite inferior de renda da faixa de premiação r

R_{sr} = limite superior de renda obtida pela obra na faixa de premiação r

β_r = alíquota de bilheteria da faixa r

e_q = alíquota de eficiência da faixa q

3. - Cálculo Definitivo - Ajuste do $PAR_{f,r}$ de acordo com o valor total dos apoios financeiros a serem concedidos para empresas produtoras

$$PAR_{aj,i,r} = PAR_{f,r} \cdot (PAR_{PROD} / S_{(f,r)} PAR_{f,r})$$

Onde:

$PAR_{aj,r}$ = apoio financeiro ajustado relacionado à obra f, cuja renda de bilheteria esteja entre os limites definidos na faixa de premiação r

PAR_{PROD} = valor total dos apoios financeiros a serem concedidos para empresas produtoras

A tabela 1 abaixo ilustra a simulação dos % do PAR como relação à receita pela proposta original da Ancine e com a modificação sugerida nesta contribuição:

Tabela 1: Simulação dos resultados do PAR

filme	Bilheteria (R\$ mil)	Recursos Públicos(R\$ mil)	PAR (Ancine)/renda	PAR (proposta SEAE)/renda
1	19.758,71	1.997,29	3,2%	3,5%
2	12.722,43	1.997,29	4,9%	5,4%
3	4.692,44	1.000,00	11,2%	12,3%
4	29.623,48	10.000,00	2,2%	2,4%
5	19.894,63	7.635,25	3,2%	3,5%
6	10.644,68	4.412,84	5,8%	5,2%
7	8.984,54	4.412,84	6,9%	6,2%
8	1.705,75	1.000,00	17,0%	15,3%
9	991,18	1.000,00	20,0%	18,0%
10	769,75	1.000,00	20,0%	16,0%
11	764,23	1.000,00	20,0%	16,0%
12	726,38	1.000,00	20,0%	16,0%
13	4.274,25	6.100,00	12,1%	9,7%
14	692,92	1.000,00	20,0%	10,0%
15	627,67	1.000,00	20,0%	10,0%
16	519,10	1.000,00	20,0%	10,0%
17	431,39	1.000,00	20,0%	10,0%
18	406,93	1.000,00	20,0%	4,0%

Os cálculos foram realizados sobre dados simulados de bilheteria e uso de recursos públicos. A terceira coluna mostra o que o PAR não-ajustado no cálculo pela metodologia da Ancine representa em termos percentuais sobre a bilheteria. A quarta coluna mostra o mesmo cálculo, pela metodologia proposta nesta contribuição. Vemos que a metodologia proposta apresenta um estímulo positivo aos filmes que foram mais eficientes no uso dos recursos públicos. Ou seja, filmes que apresentem alta bilheteria, mas tenham feito uso de grande volume de recursos públicos, terão um baixo PAR (como o filme 7). Já projetos com bilheteria média mas que tenham usado baixo volume de recursos públicos terão um PAR mais alto (filme 8).

Concluindo, o mecanismo proposto, ao mesmo tempo que preserva o objetivo de política pública da Ancine de incentivar os realizadores de filmes médios, contempla também um objetivo mais geral do atual governo que é o de promover a maior eficiência nos gastos públicos, pela introdução de um mecanismo de incentivo que visa recompensar os realizadores que fazem melhor uso dos recursos públicos utilizados nas políticas de fomento.

Uma outra consideração a ser feita quanto à proposta em tela diz respeito ao cronograma para o lançamento do Edital do PAR previsto no Art. 4º da Minuta. A Seae acredita que para ser eficaz na sinalização ao mercado sobre o tipo de comportamento dos atores que será recompensado pelo PAR, é preciso que o Edital seja lançado com maior antecedência. Pelo mesmo motivo, é preciso assegurar ainda que o Edital referido no Art. 4º publique as regras citadas no Art. 14º. Sugerimos portanto que o Edital do PAR seja lançado em dezembro do ano anterior àquele que servirá como referência para a premiação, pois isto permitirá que a Ancine sinalize corretamente aos agentes quais os objetivos da política pública consagrada no PAR pois, caso contrário, tais objetivos correm o risco de não ser atingidos pois os agentes tomarão suas decisões sem conhecer as diretrizes da política. Sugere-se portanto que não seja lançado um Edital ainda em 2005, referente à performance de 2004 _ principalmente porque à luz do Art. 11 da Minuta, a própria Ancine reconhece que os efetivos mecanismos de controle que aferirão a referida performance ainda não existem.

Deve-se considerar ainda que as políticas públicas devem fazer sentido do ponto de vista da análise custo/benefício. Assim, é possível que o custo de fiscalização de algumas das contrapartidas exigidas na Minuta (Arts. 7º, 8º, 9º e 10) possam exigir da parte da Ancine a construção de uma estrutura que talvez não compense os benefícios do prêmio. Ou seja, deve-se comparar cada real a ser gasto pelo Estado para monitorar o PAR com o valor do próprio prêmio (retorno esperado do PAR).

De outro lado, o montante do prêmio deve ser tal que compense aos beneficiários arcarem com os custos de participação e alinharem suas ações aos objetivos da política pública (por exemplo, no caso da produção, maximização da bilheteria com relação ao volume de recurso público alocado no projeto).

Assim, a cada ano a confecção do Edital deve levar em consideração essa análise de custo-benefício tanto para o beneficiário quanto para o Estado: o prêmio deve ser representativo o suficiente para que o indivíduo tenha a devida compensação pelo seu esforço individual e o custo de monitoramento pelo Estado deve ser módico se comparado ao resultado esperado da política pública (o próprio prêmio).