



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 03 COGCM/SEAE/MF

Brasília, 25 de janeiro de 2008.

Contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico/MF à Consulta Pública MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA QUE ALTERA DISPOSITIVOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 44, QUE NORMATIZA A CONCESSÃO DO PRÊMIO ADICIONAL DE RENDA COMO MECANISMO DE FOMENTO À INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA.

A concessão do Prêmio Adicional de Renda – PAR, por meio da regulamentação do artigo 54¹, da Medida Provisória nº 2228-1, de 06.09.2001, representa uma forma de financiamento automático da atividade cinematográfica nacional, ou seja, baseia-se no desempenho de mercado de obras cinematográficas nacionais nos segmentos produção, distribuição e exibição, sendo que os recursos do Prêmio devem ser aplicados na cadeia produtiva do cinema.

Em 27 de outubro de 2005, a Agência Nacional do Cinema – Ancine divulgou minuta de instrução normativa sobre Prêmio Adicional de Renda sob a forma de consulta pública, no intuito de aprimorá-la com a as contribuições dos agentes de mercado e demais setores. A SEAE/MF, por meio de contribuição à consulta pública, de 9 de novembro de 2005, manifestou-se mediante sugestões de alterações de artigos da mencionada minuta. A principal sugestão diz respeito à alteração na metodologia de cálculo do PAR, no intuito de incluir mecanismos de eficiência de alocação de recursos públicos mediante a introdução de uma alíquota composta. No entanto, essa contribuição não foi acatada, conforme verifica-se na redação da Instrução Normativa nº 44, de 11 de novembro de 2005, que normatiza a concessão do PAR.

Conforme Exposição de Motivos, as alterações da referida minuta ora proposta visam (a) alterar a metodologia e os parâmetros de cálculo para aferição do Prêmio a ser concedido a partir de 2009 de forma a minimizar eventuais distorções nos valores dos apoios financeiros; (b) dar maior clareza e precisão aos conceitos de empresas produtora, distribuidora e exibidora, evitando possíveis desvios de objetivo na concessão do PAR; (c) proporcionar que, na inscrição de empresas distribuidoras, sejam

¹ “Art. 54 Fica instituído o Prêmio Adicional de Renda, calculado sobre as rendas de bilheterias auferidas pela obra cinematográfica de longa metragem brasileira de produção independente, que será concedido a produtores, distribuidores e exibidores, na forma que dispuser o regulamento.”

aceitas todas as obras cinematográficas de longa-metragem brasileiras comercializadas no segmento de salas de exibição e (d) permitir que as empresas distribuidoras contempladas destinem os recursos recebidos a título de apoio financeiro a projetos de desenvolvimento de obra cinematográfica brasileira de longa metragem de produção independente.

Da análise

Na análise da minuta, vale destacar as seguintes sugestões:

(A) Foi retirada a expressão “de produção independente” relativa às obras cinematográficas de longa metragem brasileiras contempladas pelo PAR, nos artigos 1º, 2º, 3º, 5º, incisos II e III e 6º, inciso II, da nova versão da minuta. Apesar de constar da Exposição de Motivos que a nova redação dos artigos 1º ao 4º tem como finalidade exclusiva “aprimorar a precisão e a clareza da redação sem, no entanto, modificar conceitualmente os preceitos já existentes na referida IN”, a exclusão da citada expressão traz como consequência igualdade de condições para agentes com poder de mercado distinto. Vale lembrar que, de acordo com a Medida Provisória nº 2.228-1, de 06.09.2001, obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente é aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura.

Por outro lado, o artigo 8º da referida Instrução Normativa nº 44/2005, o qual permanece inalterado, obriga a destinação dos recursos do Prêmio às seguintes atividades: desenvolvimento de projeto de produção de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente, finalização de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente e complementação de recursos para a filmagem de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente. Por conseguinte, faz-se necessário maior clareza quanto aos objetivos das modificações propostas na minuta, que altera os dispositivos da citada instrução normativa, ao retirar a expressão “de produção independente”. A princípio, pode-se deduzir que as alterações propostas tenham como objetivo a abertura para outros beneficiários que não sejam produtores independentes. No entanto, isso deve ficar claro, pois, a princípio, há incompatibilidade entre as mudanças propostas e a permanência do artigo 8º² da referida instrução normativa.

² “Art. 8º. As empresas produtoras deverão destinar os recursos do apoio financeiro, concedidos a título de Prêmio Adicional de Renda, em: a) desenvolvimento de projeto de produção de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente; b) finalização de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente; c) complementação de recursos para a filmagem de obra cinematográfica de longa-metragem brasileira de produção independente.” IN/Ancine nº44/2005.

(B) Sugere-se a inclusão da metodologia de cálculo – as fórmulas - nos itens 3.1, 3.2 do Anexo I-A, 2.1 e 2.2 do Anexo II-A e 1, 2 e 3.2 do Anexo III-A. Apesar de não ter havido mudança na metodologia de cálculo nesses itens – com exceção do item 2 do Anexo III-A - em relação ao que consta dos Anexos I, II e III da IN nº 44/2005, é importante a inclusão das mesmas no novo Anexo(Anexos I-A, II-A e III-A), pois essa nova versão é que irá vigorar a partir de 2009, não fazendo sentido consultar as duas versões para se ter as informações completas.

Vale ressaltar que, segundo a Exposição de Motivos, há alteração da forma de cálculo da alíquota de diversidade com o objetivo de evitar distorções possíveis em função da adoção da atual divisão em quartis. No entanto, a fórmula de cálculo não consta no item 2 do Anexo III-A, o que impossibilita uma análise.

(C) Sugere-se alteração na metodologia de cálculo do PAR no intuito de incluir mecanismos de eficiência de alocação de recursos públicos mediante a introdução de uma alíquota composta, conforme foi sugerido por esta SEAE na consulta pública realizada em 2005, relativa à primeira versão da IN nº 44/2005 que normatiza a concessão do PAR.

A atividade cinematográfica brasileira ainda é altamente dependente de recursos estatais mediante mecanismos de incentivos fiscais, por meio dos artigos previstos na Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/93), da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/91) e dos artigos 39 e 41 da MP 2228-1/2001, conforme verifica-se abaixo.

em R\$ 1.000,00

MECANISMO	2005	2006
Lei Rouanet – Lei nº 8.313/91	38.682,1	35.794,9
Artigo 1º - Lei nº 8.685/93	43.662,9	50.787,2
Artigo 3º - Lei 8.685/93	37.726,1	63.240,3
Art.39 MP 2.228-1/01	14.921,6	4.101,0
Funcines (art. 41 MP 2.228-1/01)	1.032,0	3.440,0
TOTAL	136.024,7	157.363,3

Fonte: Ancine

Obs: os dados relativos a 2007 ainda não estão disponíveis.

Nesse sentido, a alteração na metodologia de cálculo para a concessão de apoio financeiro 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, com exceção do limite inferior de premiação que passa para 50.000 ingressos. 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 faixas de premiação por bilheteria, e respectivas alíquotas

Faixas de Premiação	Intervalo das faixas de premiação (limites inferior e superior)	Alíquotas sobre rendas de bilheteria (β)
Faixa 1	[0; 50.000 x PMI]	0%
Faixa 2	[50.000 x PMI ; 150.000 x PMI]	20%
Faixa 3	[150.000 x PMI ; 300.000 x PMI]	10%
Faixa 4	[300.000 x PMI ; 600.000 x PMI]	2%
Faixa 5	[600.000 x PMI ; 1.000.000 x PMI]	0,5%
Faixa 6	[1.000.000 x PMI ; ∞]	0,25%

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 (ϵ)
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

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

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

$$PAR_{f,3} = [R_2^s \beta_2 + (R_f - R_3^i) \beta_3] \times \epsilon_q$$

$$PAR_{f,4} = [R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_3^i) \beta_3 + (R_f - R_4^i) \beta_4] \times \epsilon_q$$

$$PAR_{f,5} = [R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_3^i) \beta_3 + (R_4^s - R_4^i) \beta_4 + (R_f - R_5^i) \beta_5] \times \epsilon_q$$

$$PAR_{f,6} = [R_2^s \beta_2 + (R_3^s - R_3^i) \beta_3 + (R_4^s - R_4^i) \beta_4 + (R_5^s - R_5^i) \beta_5 + (R_f - R_6^i) \beta_6] \times \epsilon_q$$

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_r^i = limite inferior de renda da faixa de premiação r

R_r^s = limite superior de renda obtida pela obra na faixa de premiação r

β_r = alíquota sobre renda bruta de bilheteria da faixa de premiação r

ϵ_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

$$PAR_{ajf,r} = PAR_{f,r} \cdot (PAR_{PROD} / S_{(f,r)} P_{fr})$$

Onde:

$PAR_{ajf,r}$ = 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

$S_{(f,r)} P_{fr}$ = soma das pontuações obtidas por todas as obras habilitadas pelas empresas produtoras.

Considerações finais

Considerando igualmente relevantes todas as sugestões aqui propostas, ratificamos a importância de se considerar o nível de desempenho da obra audiovisual em relação ao montante de recursos públicos disponibilizados para a mesma, com o objetivo de premiar a eficiência nos gastos públicos. Posto que grande parte dos recursos que financiam o setor cinematográfico advém de leis de incentivo, é fundamental, ao estabelecer critérios de concessão do PAR, ressaltar o retorno, em termos de desempenho do mercado, ao premiar os agentes que conseguiram maximizar a relação entre recursos públicos incentivados e receitas auferidas de bilheteria. Isso demonstra o comprometimento do agente beneficiado pelas leis de incentivo de ampliar o acesso ao filme beneficiado.

Atenciosamente,

Maria Cristina de Souza Leão Attayde

Assistente Técnico

De acordo.

Marcelo de Matos Ramos

Coordenador Geral de Comunicação e Mídia

De acordo.

Pricilla Maria Santana

Secretária Adjunta

Nelson Henrique Barbosa Filho

Secretário de Acompanhamento Econômico