



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 27 COGIR/SEAE/MF

Brasília, 19 de Agosto de 2011.

Assunto: Contribuição à Consulta Pública da Agência Nacional do Cinema sobre Proposta de Instrução Normativa que regulamentará o registro das obras publicitárias audiovisuais.

I – Introdução

A Coordenação Geral de Indústrias de Rede e Sistema Financeiro da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda apresenta parecer analítico sobre proposta de Instrução Normativa da Agência Nacional de Cinema que *“regulamenta o registro das obras publicitárias audiovisuais e revoga as disposições em contrário”*.

A proposta busca alterar a regulamentação do procedimento de registro obrigatório de obras audiovisuais publicitárias destinadas à comunicação pública¹. O

¹ A obrigatoriedade do registro existe em razão do art. 22 da MP nº 2.228-1/2001. A regulamentação infralegal deste dispositivo é veiculada atualmente nas INs nº 6, 13 e 33 da Ancine.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

registro demanda a classificação das distintas obras quanto à presença de conteúdo nacional em sua produção, distinção essa que tem efeitos tributários, pois a conclusão do procedimento de registro somente ocorre com o pagamento da Condecine - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - devida². Neste sentido é que a Ancine se preocupa em cuidar de definições (art. 1º) e detalhar os critérios pelos quais pretende enquadrar as obras publicitárias segundo as categorias legais de conteúdo nacional (obra audiovisual publicitária estrangeira, obra audiovisual publicitária estrangeira adaptada, obra audiovisual brasileira filmada ou gravada no exterior e obra audiovisual brasileira³).

Para a obra audiovisual brasileira ou brasileira filmada ou gravada no exterior fica autorizado o uso de conteúdos audiovisuais não produzidos por empresa produtora brasileira em até 20% (vinte por cento) do tempo total de duração da obra (art. 4º).

² O cálculo do valor da CONDECINE depende do grau de conteúdo brasileiro constante nas obras. Segundo a MP 2.228-1/2001, obras com maior conteúdo brasileiro devem pagar CONDECINE menor do que a cobrada de obras com pouco conteúdo nacional. A título de exemplo, veja-se a tabela da Condecine devida por obras destinadas a comunicação pública em todos os segmentos (Anexo I da MP nº 2.228-1/2001) :

Condecine pela Comunicação Pública de Obras Publicitárias (todos segmentos)	
Obra estrangeira	R\$ 84.000,00
Obra estrangeira adaptada	R\$ 50.000,00
Obra brasileira gravada no exterior	R\$ 28.000,00
Obra brasileira	R\$ 1.500,00

³ A MP nº 2.228-1 classifica estas três categorias da seguinte forma:

- (i) obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira: aquela que seja produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 1º, realizada por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos (art. 1º, XVII); (incluído pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)
- (ii) obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira filmada no exterior: aquela, realizada no exterior, produzida por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, observado o disposto no § 1º, realizada por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil há mais de 3 (três) anos, e que utilize para sua produção, no mínimo, 1/3 (um terço) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos (art. 1º, XVIII); (incluído pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)
- (iii) obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada: aquela que não atende o disposto nos incisos XVII e XVIII, adaptada ao idioma português ou às condições e necessidades comerciais ou técnicas de exibição e veiculação no Brasil (art. 1º, XIX);

O termo *obra audiovisual publicitária estrangeira* é mencionado na MP nº 2.228-1 (art. 25), mas definido apenas em termos residuais, conforme disciplina infralegal.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Para obras estrangeiras adaptadas, é explicitado que a tradução, dublagem, legendagem ou adaptação à língua brasileira de sinais (LIBRAS) que venham a ser associadas à obra estrangeira deverão ser efetuadas apenas por produtora brasileira (art. 6º). Também dispõe-se que ou um mínimo de 20% das imagens utilizadas no período de duração da obra ou a integralidade da trilha sonora deverão ser produzidas no Brasil por empresas nacionais registradas na Ancine, bem como que é aqui no País deve ocorrer a finalização da peça (art. 7º).

II – Análise Concorrencial

No que tange aos aspectos concorrenciais, entende-se que determinada norma tem potencial de desestabilizar o ambiente competitivo quando seus efeitos recaem em ao menos uma das seguintes hipóteses:⁴

(A) Limite o número ou a variedade de ofertantes – esta hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou serviços;
- Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; ou
- Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

(B) Limite a concorrência entre empresas – esta hipótese é provável no caso de a norma ou projeto de regulamentação:

⁴ Hipóteses baseadas no Guia de Avaliação da Concorrência, versão 1.0, OCDE 2007.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

- Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- Limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam; ou
- Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).]

(C) Reduza os incentivos dos ofertantes em competir de maneira mais vigorosa – essa hipótese é provável no caso de a norma ou o projeto de regulamentação:

- Estabelecer um regime de auto-regulamentação ou de co-regulamentação;
- Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência; ou
- Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

De início, a proposta em consulta pública poderia induzir ao juízo de existência de dispositivos aptos a limitar o número ou a variedade de ofertantes, já que se restringe aos fornecedores nacionais a capacidade para a prestação dos serviços de adaptação de obra publicitária audiovisual estrangeira. Assim, a tradução, dublagem, legendagem ou adaptação à língua brasileira de sinais (LIBRAS) que venha a ser associada à obra estrangeira deverão ser efetuadas apenas por produtora brasileira registrada na Ancine (art. 6º). Também um mínimo de 20% das imagens utilizadas no período de duração obra ou a integralidade da trilha sonora deverão ser produzidas no Brasil por empresas



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Acompanhamento Econômico

nacionais registradas na Ancine, bem como aqui deve ocorrer a finalização da peça publicitária (art. 7º).

Entende-se porém, que a minuta em consulta denota neutralidade concorrencial em relação ao ordenamento jurídico atual, na medida em que constitui simples detalhamento já existente do conceito legal de *obra estrangeira adaptada*. Segundo o art. 5º da Instrução Normativa Ancine nº 33:

“Art. 5º Será considerada obra audiovisual, cinematográfica ou videofonográfica publicitária estrangeira adaptada a que, para satisfação das condições e necessidades comerciais ou técnicas de exibição e veiculação no Brasil, contenha:

- a) narração, diálogos ou legendas no idioma português; e*
- b) a substituição de imagens ou a substituição de trilha sonora.*

§ 1º Os serviços necessários à realização das adaptações deverão ser integralmente executados no Brasil, exclusivamente sob responsabilidade de empresas produtoras brasileiras registradas na ANCINE e executados por prestadores de serviços ou empresas, sediados no Brasil.

§ 2º Antes de requerer o enquadramento da obra audiovisual como publicitária estrangeira adaptada, a empresa produtora ou detentora dos direitos de veiculação da obra deverá apresentar à ANCINE os motivos da efetiva necessidade comercial ou técnica referida no caput.

§ 3º A classificação da obra como estrangeira adaptada, para fins de pagamento da CONDECINE, dependerá de prévia aprovação da ANCINE.”

Neste particular, o texto em consulta apenas fornece parâmetros quantitativos para a já exigida *substituição de imagens ou substituição de trilha sonora*. Informa-se que a substituição de imagens deve alcançar 20% da duração da peça publicitária, enquanto a trilha sonora deve ser integralmente substituída, para que se esteja a falar de obra jurídica adaptada. Incrementa-se a segurança jurídica sem que se altere substancialmente os requisitos atualmente já presentes, de modo que não se pode imputar à minuta em consulta a criação de restrição anticoncorrencial injustificada.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Nota-se ainda que é princípio de hermenêutica jurídica o de que a lei não contém palavras em vão. A atuação regulamentar da proposta de Instrução Normativa da Ancine exercita adequadamente este princípio, ao eleger distinguir a categoria *obra audiovisual publicitária adaptada* de *obra audiovisual publicitária estrangeira*. Neste sentido parece adequado situar as obras adaptadas em uma categoria intermediária às extremas *obra audiovisual brasileira* (inciso XVII do art. 1º da MP nº 2.228-1/2001) e *obra audiovisual estrangeira* (art. 25 da MP nº 2.228-1/2001). Bem observado, a *obra brasileira* é a que possui maior grau de conteúdo nacional, enquanto a *obra estrangeira* possui menor grau de produção brasileira. Os parâmetros quantitativos escolhidos e qualitativos da *obra adaptada* reportam-se a elementos constitutivos destas obras e são proporcionais para a finalidade de identificação de categoria intermediária que se propõe.

III – Análise Econômica Suplementar

Em sede suplementar, a SEAE realça que a minuta de Instrução Normativa se destina a regulamentar segmento de mercado em que a indústria brasileira audiovisual alcança altos níveis de competitividade, o da obra audiovisual publicitária. Neste sentido, a ESPM e o SEBRAE destacaram em relatório publicado em 2008 que “o mercado nacional de produção audiovisual também é composto pela produção destinada à exportação, seja do produto como um todo ou apenas de uma etapa de produção. Como exemplo, pode-se citar o movimento de diversas agências internacionais, a partir de 2000, no sentido de realizarem seus filmes publicitários no Brasil (especialmente no eixo Rio/São Paulo) **em função da alta qualidade técnica disponível aliada ao baixo custo relativo.**” (g.n., *Produção Audiovisual: estudos de mercado*, 2008⁵). Também tende a corroborar esta percepção os dados da balança brasileira de serviços de publicidade, que embora não segregue a publicidade em formato audiovisual das demais, foi superavitária em quatro dos últimos cinco anos:

⁵ [http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/BB5607E956B17773832574DC0046FA3B/\\$File/NT00039092.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/BB5607E956B17773832574DC0046FA3B/$File/NT00039092.pdf)



MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria de Acompanhamento Econômico

Ano	2006	2007	2008	2009	2010
Receita	155	202	307	305	334
Despesa	92	119	221	219	420
Saldo	63	83	86	86	86

Fonte: BACEN, Série Histórica.

Neste contexto, qualquer medida que relacione produção nacional e estrangeira deve ser elaborada com extrema cautela, de modo a afastar futuras respostas, por parte de outros países que ora consomem obras publicitárias audiovisuais brasileiras, que prejudiquem o acesso da indústria nacional a mercados exteriores. Embora esta SEAE não identifique qualquer medida que possa ser qualificada como restrição anticompetitiva adicional em relação ao arcabouço jurídico atual, considera que este quesito, quando da elaboração do texto definitivo da norma, deve merecer atenção especial da Agência.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

IV – Conclusão

Tendo em vista todo o exposto nesse parecer, esta Secretaria se posiciona a favor do mérito da presente consulta pública.

À apreciação superior.

ALDEN CARIBÉ DE SOUSA

Assistente Técnico

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Ramos', written over the printed name.

MARCELO DE MATOS RAMOS

Coordenador-Geral de Industrias de Rede e Setor Financeiro

De acordo.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Priscilla Maria Santana', written over the printed name.

PRICILLA MARIA SANTANA

Secretária-Adjunta

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Antonio Henrique Pinheiro Silveira', written over the printed name.

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico



URGENTE

MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico
Esplanada dos Ministérios – Bloco P – sala 303
70048-900 – Brasília – DF
seae@fazenda.gov.br
Tel.: (61) 3412-2358/2360

Ofício nº 340/GABIN/SEAE/MF

Brasília, 19 de agosto de 2011.

A Sua Senhoria o Senhor
MANOEL RANGEL
Diretor-Presidente da Ancine
Avenida Graça Aranha, 35 – Centro
20030-002 Rio de Janeiro - RJ

Assunto: Contribuição à Consulta Pública da Ancine sobre Proposta de Instrução Normativa de regulamentação do procedimento de registro das obras publicitárias audiovisuais.

Senhor Diretor-Presidente,

Esta Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda encaminha, por meio desta, o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 27/COGIR/SEAE/MF, de 19 de agosto de 2011, com as contribuições desta Secretaria à consulta pública em epígrafe.

Informamos que o conteúdo deste Parecer também foi encaminhado por meio do formulário eletrônico disponibilizado no *site* da Agência.

Atenciosamente,

RITA DE CÁSSIA VANDANEZI MUNCK
Chefe de Gabinete