



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 796, DE 2017, sobre a Medida Provisória nº 796, de 23 de agosto de 2017, que *prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.*

Relatora: Senadora **MARTA SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 796, de 23 de agosto de 2017, que *prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica, instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.*

O art. 1º da MPV nº 796, de 2017, estabelece que o benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei nº 12.599, de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2017, limitado ao valor previsto no demonstrativo de que trata a alínea “b” do inciso VIII do Anexo II à Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

O art. 2º estabelece a entrada em vigor da MPV na data de sua publicação.

O art. 3º, por fim, revoga o § 7º do art. 14 da Lei nº 12.599, de 2012.



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

A Exposição de Motivos (EMI) nº 0030/2017 MinC MF, que acompanha a MPV, apresenta como fundamento principal para a prorrogação do prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE) os dados referentes à expansão do parque cinematográfico brasileiro, nos seguintes termos:

O resultado efetivo do RECINE, em seu primeiro período de vigência, pode ser resumido em dois indicadores. Primeiro, desde 2012 até o final de 2016, 1.036 salas de cinema foram implantadas no país, quase todas com projetos credenciados para os benefícios do RECINE. Segundo, o parque exibidor brasileiro opera desde o final de 2015 com projeção universalmente digitalizada. Esse fato só foi possível por conta do RECINE e da expressiva redução dos custos de importação dos equipamentos. Hoje, o parque exibidor brasileiro é o mais moderno da história.

Além disso, cumpre destacar, entre os argumentos exarados na Exposição de Motivos, a significativa diferença entre a renúncia tributária efetiva e o ganho social e econômico da medida. Estima-se que 150 novas salas de cinema serão abertas em 2017 com utilização dos benefícios do RECINE. Em operação, calcula-se que essas empresas de entretenimento gerarão R\$ 180 milhões de receita bruta anual.

A Exposição registra, também, um ganho evidente no que se refere às políticas culturais, uma vez que a expansão do parque cinematográfico tem ocorrido em direção ao interior do País e em outras zonas ainda desprovidas desses equipamentos.

Foram apresentadas, no prazo regimental, 31 emendas à MPV.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista da MPV nº 796, de 2017, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), emitir parecer sobre a presente proposição. Conforme a Resolução nº 1, de 2002-CN, o parecer abordará os aspectos constitucionais, incluindo a relevância e a urgência, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

Os requisitos de constitucionalidade da matéria estão presentes, uma vez que a norma não trata de assunto vedado a medida provisória, conforme o art. 62, § 1º, da CF. Além disso, cumpre a diretriz prevista no inciso IX do art. 24 da Carta Magna, que preceitua a competência da União, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre cultura.

A MPV atende aos pressupostos de relevância e urgência, previstos no caput do art. 62 da CF, uma vez que, nos termos da exposição de motivos que a acompanha, o objetivo é evitar a solução de continuidade nos investimentos e políticas voltados ao cinema no País. Além disso, não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62.

No que concerne, ainda, aos aspectos formais, cumpre observar que a MPV não viola princípios jurídicos e atende aos requisitos regimentais e aos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Evidencia-se, portanto, a constitucionalidade da MPV nº 796, de 2017.

Em relação ao aspecto da adequação financeira e orçamentária, cumpre destacar a previsão constante da Exposição de Motivos anexa à MPV, em que se alega:

O volume da renúncia fiscal prevista para o exercício de 2017 é inferior a R\$ 11 milhões, conforme memória de cálculo anexa a essa EMI, um custo tributário pequeno, principalmente a se comparar com os benefícios esperados.

Em termos de mérito, estamos de acordo com o conteúdo da MPV, uma vez que o regime especial, instituído pelo art. 12 da Lei nº 12.599, de 2012, tem-se mostrado instrumento relevante para a expansão do parque cinematográfico nacional e o consequente incremento na economia da cultura no País.

Importa ressaltar que o setor cultural brasileiro demanda uma série de ações, em seus diversos campos, para o enfrentamento de problemas



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPPLY

que, ao longo de décadas, se agravaram no País. As limitações do acesso da população em geral às fontes de cultura e a má distribuição regional dos investimentos do Poder Público são dois dos temas mais relevantes nesse cenário.

O Estado é, de fato, o grande financiador da cultura no País. Ainda estamos muito longe de constituir uma economia da cultura sólida e estruturada, com ofertas diversificadas e com público constituído. Estima-se que 90% das ações implementadas no campo cultural brasileiro sejam financiadas pelo Poder Público.

Dessa forma, no quadro atual, é essencial que o Estado desempenhe e aprofunde seu papel de indutor do desenvolvimento cultural, atuando em diversos pontos da cadeia produtiva, sobretudo em setores complexos e que envolvem investimentos elevados, como o do cinema.

Nesse sentido, somos do entendimento de que é meritória e oportuna a MPV nº 796, de 2017, por permitir que mecanismos de incentivo à expansão do parque cinematográfico, que se revelaram extremamente exitosos, sigam produzindo efeitos.

No âmbito do RECINE, ficam suspensas as exigências de tributos federais que gravam a comercialização no País e a importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, para incorporação no ativo imobilizado e utilização em complexos de exibição ou cinemas itinerantes, bem como de materiais para sua construção, permitindo que os bens possam, em tese, serem comercializados com preço menor do que seriam caso os tributos fossem cobrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). No tocante à importação, o benefício fiscal torna menor o custo de aquisição do bem importado, o que fomenta a aquisição de bens produzidos no exterior.

É beneficiária do RECINE a pessoa jurídica detentora de projeto de exibição cinematográfica, previamente credenciado e aprovado, nos termos e condições do regulamento, conforme prevê o art. 13 da Lei nº 12.599, de 2012.

Entendemos que os resultados obtidos até o momento com o benefício fiscal em questão justificam plenamente a extensão do prazo para



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

5

utilização do RECINE, não apenas até o final deste ano, como previsto na MPV, mas até o ano de 2019, mantidas suas regras de fruição.

No que concerne às emendas, as de nºs 1, 2, 3, 4, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 25, 29, pretendem ampliar o prazo de vigência dos benefícios do RECINE para além do que pretendia a MPV ora sob análise.

A Emenda nº 5 tenciona alterar a legislação tributária federal, propondo modificações na Lei nº 9.532, de 1997; Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei nº 8.685, de 1993 (Lei do Audiovisual); e Lei nº 12.715, de 2012.

As Emendas nºs 6, 7, 8, 9, 17, 20, 23, 24, 26, 27, 28 e 30 promovem, também, alterações na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993 (Lei do Audiovisual), e na MPV nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que *estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.*

A Emenda nº 10 pretende alterar o §1º do art. 6º da Lei nº 8.685, de 1993, que estabelece multa de cinquenta por cento incidente sobre o débito corrigido nos casos de não-cumprimento de projeto, de não-efetivação do investimento ou a sua realização em desacordo. Não resta dúvidas de que a função da penalidade, e neste particular, da sanção administrativa de multa, é justamente resguardar o interesse público dos prejuízos advindos de uma desobediência cometida pelo administrado. No entanto, o atual dispositivo impõe uma sanção excessivamente grave ao proponente. Entendemos, em concordância com a Deputada Cristiane Brasil, autora da emenda, que o princípio da proporcionalidade é elemento norteador das decisões que envolvem sanções da Administração Pública, razão pela qual nos manifestamos pela sua aprovação, reduzindo a multa para vinte por cento.

As Emendas nºs 11 e 12 alteram a Lei nº 12.599, de 2012, para que os recursos do *Programa Cinema Perto de Você* atendam, prioritariamente, as regiões Norte e Nordeste do País. Já a Emenda nº 31



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

acrescenta parágrafo único ao art. 9º da Lei nº 12.599, de 2012, para que os recursos do *Programa Cinema Perto de Você* atendam, prioritariamente, os municípios com população de até 100 mil habitantes e bairros populares das grandes cidades. A preocupação dos autores é louvável. Porém, nesse caso, redundante. O princípio da regionalização já está presente nas políticas de fomento da ANCINE, nas normas complementares aos programas “Cinema Perto de Você” e “Brasil de todas as Telas”. Além disso, outras formas de indução à regionalização já são adotadas, como a reserva de vagas na segunda fase de seleção das chamadas realizadas em concurso, a flexibilidade de critérios de elegibilidade ou ampliação do limite de investimento nas chamadas realizadas em fluxo contínuo. Portanto, o voto é pela rejeição das emendas nºs 11, 12 e 31.

Por sua vez, a Emenda nº 19 inclui dispositivos na Lei nº 8.685, de 1993, para estender o benefício fiscal das demais obras audiovisuais ao desenvolvimento de “jogos audiovisuais eletrônicos brasileiros independentes”. Na sua Justificação, o Deputado Thiago Peixoto exalta o potencial econômico dos jogos eletrônicos, um dos segmentos da indústria do entretenimento que mais cresce no mundo atualmente. A Emenda destaca ainda o potencial de geração de empregos desse segmento e a necessidade de apoiar a produção independente nacional. Concordamos com a emenda, no mérito. Além de sua capacidade de geração de emprego e renda, o jogo eletrônico é também um campo rico em produção cultural. Porém, sugerimos uma redação alternativa, mais adequada em atenção à melhor técnica legislativa.

A Emenda nº 20, da Deputada Soraya Santos, altera o limite de aporte de recursos dos incentivos previstos na Lei do Audiovisual de R\$ 3 milhões para R\$ 6 milhões, permitindo a produção de gêneros de obras não habituais em nosso cenário. A proposta é meritória pois ajusta os valores que são os mesmos desde 1993, cuja defasagem afeta a competitividade do produto nacional no mercado audiovisual, razão pela qual opinamos pela sua aprovação. A nova realidade de produção exige orçamentos mais estruturados, com despesas específicas de cada formato e, portanto, em valores distintos do limite quando da sua fixação em Lei.

Conforme mencionado, entendemos que não apenas o prazo de fruição do RECINE deve ser estendido até 31 de dezembro de 2019, observadas as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

7

exercício financeiro, mas também os prazos da Lei do Audiovisual, razão pela qual propomos a alteração no Projeto de Lei de Conversão (PLV).

Esses mecanismos tem sido vetores importantes para os investimentos em obras brasileiras de cinema e televisão, gerando empregos qualificados e um crescimento significativo do setor audiovisual. Tanto o RECINE quanto os mecanismos previstos na Lei do Audiovisual têm-se mostrado muito eficientes ao promover o fortalecimento da economia da cultura no País, resgatando nossa vocação para a produção cinematográfica

Ademais, é de se considerar que tais incentivos compõem a pauta financeira das empresas e os orçamentos da União há muitos anos: 24 anos, no caso do art. 1º da Lei do Audiovisual; 16 anos, para os FUNCINES; e 11 anos, no caso do art. 1ºA, que para a produção de filmes substituiu a Lei 8.313, de 1990, há 28 anos. Não é recomendável uma ruptura com políticas tão longas e bem-sucedidas. Nesse período, a política de incentivos fiscais atrelados à produção cinematográfica foi um sucesso e transcorreu sem grandes sobressaltos garantindo uma política de longo prazo, garantindo o aumento contínuo e permanente da produção de filmes brasileiros.

No tocante às Emendas de nºs 10, 17, 18, 19 e 20, entendemos que assiste razão aos parlamentares que as apresentaram. Tratam-se de medidas que devem andar em conjunto, visto que fomentam o mesmo setor cultural. A cadeia econômica do segmento audiovisual é complexa e estruturada no tripé produção-distribuição-exibição, no qual a expansão de um setor não pode estar dissociada do crescimento dos demais. E os incentivos fiscais ainda são um mecanismo essencial para manter esse equilíbrio.

Em razão disso, propomos seu acolhimento no PLV.

No tocante às demais emendas, embora muitas possam ser meritórias, parece-nos que o melhor foro para o debate acerca de seu conteúdo não deva ser o desta Medida Provisória. Isso porque algumas merecem reflexão mais aprofundada acerca de sua aprovação pelo Congresso Nacional e outras não guardam pertinência temática com o conteúdo da MPV nº 796, de 2017, razão pela qual seu não acolhimento se impõe neste momento.



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

Em atendimento às exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a renúncia de receitas com a prorrogação do RECINE até 2019, prescrita no PLV e estimada pela Agência Nacional do Cinema, remonta a um total de R\$ 10.749.946 para 2017, repetindo-se igual valor para 2018 e 2019. Já a renúncia de receitas com a prorrogação dos mecanismos previstos na Lei do Audiovisual, também até 2019, conforme estimativa apresentada pela Agência Nacional do Cinema, remonta a um total de R\$ 89.997.318 para 2017, repetindo-se igual valor para 2018 e 2019.

Segundo as Notas Técnicas SEI/ANCINE – 0590483 e 0590562, a renúncia não afetará as metas de resultados fiscais previstas, sendo exequível mediante remanejamento de igual valor proveniente de outros instrumentos de apoio à Cultura, sem prejuízo às ações em curso. O órgão informa haver espaço fiscal para revisão da renúncia de arrecadação da Lei Rouanet entre R\$ 142.775.209 milhões (10% do valor projetado na LDO para 2018) e R\$ 282.813.733 (diferença entre o projetado para 2018 e o efetivamente captado em 2016), que, remanejado, amplamente cobriria a renúncia estimada com o PLV.

Quanto à admissão da Emenda nº 19, que inclui na Lei do Audiovisual os jogos eletrônicos brasileiros independentes, no que tange aos possíveis impactos, ela se insere na mesma perspectiva de remanejamento exposta acima, uma vez que não se altera o escopo do benefício fiscal, apenas se introduz um novo objeto elegível.

Por fim, a aprovação da Emenda nº 20 não representa impacto orçamentário, pois não altera as condições de renúncia. Trata-se de uma limitação procedimental, sem qualquer impacto no valor efetivamente deduzido pelo contribuinte, mas tão somente os limites de aporte por projeto, ou seja, a forma como os recursos serão distribuídos entre os diversos projetos previamente habilitados pela ANCINE para captar tais recursos. Assim, não há qualquer alteração na estimativa do impacto orçamentário-financeiro para as renúncias de receita, conforme preceitua o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que os percentuais de renúncia e de dedução não são alterados.



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPPLY

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira regimental e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 796, de 2017. No mérito, votamos pela sua aprovação, acolhidas integral ou parcialmente as Emendas nºs 10, 17, 18, 19 e 20, na forma do Projeto de Lei de Conversão a seguir, rejeitadas as demais emendas apresentadas na Comissão Mista.



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLYCY

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2017**(Proveniente da Medida Provisória nº 796, de 2017)**

Prorroga o prazo para a utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, bem como os benefícios fiscais previstos pelos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e pelo art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no § 4º do art. 118 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

§ 1º Para o ano de 2017, o benefício de que trata o *caput* fica limitado ao valor previsto no demonstrativo de que trata a alínea “b” do inciso VIII do Anexo II à Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.

§ 2º Para os anos de 2018 e 2019, o benefício de que trata o *caput* fica limitado aos valores previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Art. 2º A Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

“**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 representativas dos direitos de comercialização das referidas obras, 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)

.....”

“**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:

.....”

“**Art. 3º-A.**

.....

§3º O benefício estabelecido no *caput* também se aplicará aos contribuintes que invistam no desenvolvimento de projetos de produção e na coprodução de jogos eletrônicos brasileiros de produção independente, exceto os de natureza publicitária. (NR)”

“**Art. 4º** O contribuinte que optar pelo uso dos incentivos previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A, todos desta Lei, depositará, dentro do prazo legal fixado para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta de aplicação financeira especial, em instituição financeira pública, cuja movimentação sujeitar-se-á a prévia comprovação pela ANCINE de que se destina a investimentos em projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente ou de jogos eletrônicos brasileiros de produção independente.

.....

§ 2º

.....

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) e, para o incentivo previsto no art. 3º e no art. 3º-A, ambos desta Lei, somados, é de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), podendo esses limites serem utilizados concomitantemente;



SF/17319.83031-73



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

..... (NR)”

“**Art. 6º**

§ 1º Sobre o débito corrigido incidirá multa de até 20% (vinte por cento), proporcionais ao montante da inexecução cometida pelo proponente

.....”.

Art. 4º O art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 44.** Até o período de apuração relativo ao ano-calendário de 2019, inclusive, as pessoas físicas e jurídicas tributadas pelo lucro real poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias aplicadas na aquisição de cotas dos Funcines.

.....”

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Fica revogado o § 7º do art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17319.83031-73