



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 78/2024.

Em 30 de dezembro de 2024.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1280, de 23 de dezembro de 2024, que *“Prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – Recine, constante da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, e os benefícios fiscais previstos no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e nos art. 1º e art. 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.”*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de deputados e senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória e aspectos relevantes

A presente Medida Provisória (MPV) *prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica – Recine, constante da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, e os benefícios fiscais previstos no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e nos art. 1º e art. 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.*

O art. 1º altera o art. 1º da Lei nº 13.594, de 5 de janeiro de 2018, prorrogando o prazo para utilização dos benefícios do Recine, determinando, no que se refere ao caput do artigo alterado, que “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 2029”. Altera, também a redação do § 2º desse mesmo artigo, para ampliar até 2029 os efeitos da disposição relativa à limitação dos valores do benefício fiscal de que trata o caput aos valores previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O art. 2º estende as isenções fiscais previstas no art. 44 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, relativa aos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), vigentes atualmente até o ano-calendário de 2024, para o ano-calendário de 2029.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 3º prorroga os benefícios fiscais dos arts. 1º e 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de 1993 (Lei do Audiovisual), que vencem, na redação vigente, até o fim de 2024, para o fim de 2029. Esse art. 3º altera, ainda, o inciso II, do § 2º, do art. 4º, que estabelece os limites de aporte de recursos dos incentivos previstos nos arts. 1º e 1º-A; e 3º e 3º-A, respectivamente, de R\$ 4.000.000 (quatro milhões de reais) para R\$ 12.000.000 (doze milhões de reais) e de R\$ 3.000.000 (três milhões de reais) para R\$ 9.000.000 (nove milhões de reais), podendo esses limites serem usados concomitantemente.

O art. 4º estabelece, para o ano de 2025, os benefícios fiscais tratados na MPV terão o limite máximo de R\$ 300.000.000 (trezentos milhões de reais).

O art. 5º estabelece que a Agência Nacional de Cinema (Ancine) acompanhará as metas e os objetivos dos benefícios fiscais tratados por esta MPV, bem como estabelecerá indicadores para acompanhamento e dará publicidade às suas avaliações.

O art. 6º determina que compete ao Ministério da Cultura monitorar e adequar a concessão desses benefícios aqui tratados aos montantes previstos no orçamento em vigor.

O art. 7º prevê, por fim, que a MPV entrou em vigor na data de sua publicação.

Segundo a exposição de motivos interministerial que acompanha a Medida Provisória, EMI nº 00027/2024 MinC MF, o RECINE suspende todos os tributos federais incidentes sobre os investimentos na implantação de novas salas sem causar impacto significativo na arrecadação da União. Já os FUNCINES são fundos de investimento dedicados ao financiamento da indústria audiovisual brasileira, cuja aquisição das cotas por parte de pessoas físicas ou jurídicas se dá por meio do abatimento de uma parcela do Imposto de Renda devido.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Além disso, justifica que o aumento dos limites anteriormente estabelecidos por projeto se deu com base em conclusões da Análise de Impacto Regulatório previamente realizada, no seguinte sentido:

- i. Os limites de investimento previstos para os artigos 1º e 1º A, e para os artigos 3º e 3º A da Lei 8.685/93, de 20 de julho de 1993, são atualmente de R\$ 4 milhões e R\$ 3 milhões por projeto, respectivamente. Esses limites foram estabelecidos em 2006, nos termos da redação dada ao inciso II do §2º do art. 4º da Lei do Audiovisual, e não foram atualizados desde então;
- ii. Essa redução do valor real no limite de aporte estrangula a atividade de produção audiovisual, uma vez que os limites atuais são insuficientes para financiar projetos audiovisuais de médio e grande porte, além de restringir o acesso a recursos de produção e pós-produção mais sofisticados, potencialmente comprometendo a competitividade das obras brasileiras frente às grandes produções estrangeiras;
- iii. Considerada as opções enumeradas por essa Análise, optou-se pela alternativa de atualização real, que consiste na correção monetária dos valores com base no IPCA e aplicação de percentual de 15% de aumento real, o que elevou os limites de R\$ 4 e 3 milhões (dezembro/2006), respectivamente, para R\$ 11,9 e R\$ 8,9 milhões (dezembro/2023);
- iv. Nesse sentido e, para adotar uma atualização que reflita o próprio processo de evolução pelo qual vem passando o setor audiovisual, tornando os limites mais resilientes ao tempo, a presente proposta desta MPV altera para R\$ 12 milhões o limite do aporte dos mecanismos previstos para os artigos 1º e 1º-A, e para R\$ 9 milhões o dos artigos 3º



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

e 3º-A da Lei do Audiovisual, ambos a serem corrigidos anualmente pelo IPCA.

Ainda segundo a EM, as renúncias de receita estão em consonância com o limite temporal de cinco anos para concessão, renovação ou ampliação de benefícios tributários estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025. Adicionalmente, informa que elas geram impacto orçamentário e financeiro limitados em R\$ 300 milhões para 2025 e estimadas em R\$ 802,87 milhões para 2026 e R\$ 848,76 milhões para 2027, e acrescenta que o montante de renúncia estimado para 2025 está aprovado no Relatório da Receita da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) referente ao projeto de lei orçamentária anual para 2025, bem como que as renúncias relativas a 2026 e 2027 deverão ser incluídas nas respectivas leis orçamentárias.

Por fim, a EM justificou que a urgência da MPV se dá

em função do iminente término de vigência dos mecanismos de incentivo fiscal em questão e a relevância decorre da necessidade de garantir a continuidade imediata dos mecanismos de fomento e de desoneração fiscal, assegurando a manutenção dos benefícios econômicos e culturais alcançados, além do fortalecimento de uma política pública que promove a diversidade, a identidade nacional e o desenvolvimento da economia criativa.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Reforçando, o escopo da presente análise se limita, única e exclusivamente, a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, não cabe à nota técnica de adequação orçamentária e financeira avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No caso específico da MPV nº 1280, de 2024, ora em pauta, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, em razão de diminuição da receita orçamentária, haja vista que essa norma se propõe a (i) prorrogar o prazo de vigência de mecanismos de fomento ao setor audiovisual; e (ii) aumentar o limite de aporte para os artigos 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei do Audiovisual.

Assim, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação, especificamente quanto à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e art. 14, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Nos termos da EM nº 1280/2024, em observância ao art. 14, *caput*, da LRF e ao art. 113 do ADCT, a medida em tela ocasiona renúncia de receitas tributárias no valor de R\$ 300.000.000 (trezentos milhões) para o ano de 2025 (início da vigência) e, para os dois exercícios seguintes, 2026 e 2027, respectivamente, R\$ 802,87 milhões e R\$ 848,76 milhões.

Segundo a EMI que acompanhou a MPV, a redução de receita em 2025, nos termos do art. 14, inc. I, da LRF, no montante de R\$ 300 milhões, está aprovada no Relatório da Receita da CMO referente ao projeto da Lei Orçamentária Anual para



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2025. Além disso, o Executivo ressaltou que as renúncias relativas a 2026 e 2027 deverão ser incluídas nas respectivas leis orçamentárias.

Ainda, nos termos do art. 139 do autógrafo do PLDO 2025 submetido pelo Congresso Nacional à sanção presidencial, as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão observar o seguinte: conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Nesse Sentido, a MPV vigorará até 2029 e será acompanhada pelo Ministério da Cultura e Ancine. No que se refere a metas e a objetivos, a EMI resalta o seguinte:

- i. o art. 1º da Lei do Audiovisual tem como objetivo investir anualmente R\$ 17 milhões na produção de 20 novas obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mantida a meta nos anos de vigência do benefício em razão do histórico de sua utilização;
- ii. o art. 1º-A da Lei do Audiovisual tem como objetivo investir anualmente R\$ 55 milhões na produção de 85 novas obras audiovisuais brasileiras de produção independente, com aumento de 10% ao ano, considerando a evolução de sua utilização pelo setor audiovisual;
- iii. o FUNCINES tem como objetivo o investimento anual de R\$ 6,5 milhões em 03 fundos de investimento para financiar projetos audiovisuais brasileiros como filmes e séries independentes, construção e reforma de salas de exibição, aquisição de ações de empresas brasileiras, comercialização e distribuição de obras cinematográficas brasileiras, com aumento de 20% ao ano, tendo em vista a expectativa e potencial de utilização indicada pelo setor audiovisual; e
- iv. o RECINE adota-se como meta o investimento anual de R\$ 10 milhões em 30 projetos de modernização e expansão do parque exibidor brasileiro, com aumento de 10% ao ano sobre a meta estabelecida em decorrência da contínua expansão do número de salas do parque exibidor brasileiro.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1280, de 23 de dezembro de 2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

HELENA ASSAF BASTOS
Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos