MEIO AMBIENTE, DIREITOS CULTURAIS E INCENTIVOS FISCAIS

ENVIRONMENT, CULTURAL RIGHTS AND TAX INCENTIVES

Gustavo Rosa Fontes[1]
Valmir César Pozzetti[2]

RESUMO

A proteção e promoção do meio ambiente cultural é um importante aspecto do estudo do direito ambiental tributário. Isso porque os direitos culturais, muitas vezes, deixam de ter efetividade na realidade fática brasileira, pois a par de diversos problemas sociais existentes, em áreas prioritárias como saúde, educação, moradia, entre outras, a reserva do possível surge como um limite à efetivação daqueles direitos, e, assim, a formação de um meio ambiente cultural sadio. Nesta ordem, os mecanismos de incentivos fiscais disponíveis na legislação federal podem revelar um importante passo para avanços neste âmbito, de forma a consagrar os objetivos dos artigos 215 e 216 da Constituição Brasileira de 1988.

Palavras-chave: Meio ambiente; cultura; incentivos fiscais; direito ambiental tributário

Abstract

The protection and promotion of the cultural environment is an important aspect for the Environmental Tax Law studies. That happens because the cultural rights often fail to have effectiveness in Brazilian objective reality, inasmuth as alongside various social problems in priority areas such as health, education, habitation, among others, the reserve emerges as a limit to the effectuation those rights, and then the formation of a healthy culture environment. In this order, the mechanisms of tax incentives available in federal legislation may reveal an important step towards progress in this area, in order to establish the objectives of Articles 215 and 216 of the Brazilian Constitution of 1988.

Keywords: environment; culture; tax incentives; environmental tax law

---

[1] Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas/AM; bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM.

[2] Doutor em Direito Ambiental e Professor da disciplina Biodireito : Biossegurança e Bioética, da Universidade do Estado do Amazonas/AM.

1 MEIO AMBIENTE E CULTURA

A relação entre meio ambiente e cultura é decorrência da própria concepção de meio ambiente. Isso pode se verificar pela análise dos conceitos destes termos. Podemos lembrar o conceito de meio ambiente que Silva (1994) expõe – a par de sua análise etimológica, e a debatida questão da redundância da locução meio ambiente – "o **ambiente** integra-se de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive" (SILVA, 1994, p. 2). Segundo Silva, portanto, o meio ambiente é a "interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas" (ibidem).

Não é possível, pois, conceber o meio ambiente retirando de sua composição o elemento **cultura**, pois, na verdade, ele se constituirá desta interação entre este e aqueles elementos. Neste sentido, cabe a distinção entre **natureza** e **cultura**, pois sua separação é ecente, e não se vislumbra oposição aparente quando imaginamos natureza tomada como patrimônio ambiental, ou como mercadoria, ou a atual concepção científica da mesma (CHAUÍ, 2006, p. 113).

Natureza é o substrato, é essência. Existe independentemente da vontade ou da intervenção da ação do homem. No entanto, essa natureza é continuamente transformada, construída, aprimorada e valorada, tornando-se componente da vida humana. "Natureza é tudo que surgiu e existe por si mesmo, por via natural, independentemente da vontade e dos desejos dos homens; cultura é aquilo que foi criado, elaborado, aperfeiçoado pelo homem, acomodado por ele, e às suas necessidades e exigências" (MEZHÚIEV apud SILVA, 2005, p. 801).

Destarte, segundo Reale, a origem da cultura é "o homem em sua autoconsciência espiritual"; em outras palavras, "o espírito como liberdade construtiva, que dá significado às 'coisas', ao construído e ao sistematizado, ao 'fático' e ao 'normativo', que tudo se subordina ao valor primordial, como os rios mais caudalosos provém da força original e plúrima de seus mananciais" (REALE, 1998, p. 45).

A cultura – os bens culturais – é, então, nesse sentido (filosófico), criação do homem mediante projeção de valores. Reale acentua que "o bem cultural apresenta dois elementos: ao primeiro chamaremos de 'suporte', e ao segundo de 'significado', sendo este expressão particular de um ou mais valores"(SILVA, 2001, p. 26).

> Criar cultura consiste em transformar realidades naturais ou sociais, mediante a impregnação de valores; (...) a) valores vitais – dão origem aos modos de viver e cultivar o corpo, o bem-estar; b) valores de utilidade – dão origem a modos de criar e fazer, surgindo daí objetos culturais materiais (...) c) valores espirituais: estéticos (...), religiosos (...), éticos (morais, jurídicos). (SILVA, 2001, p. 32, grifos no original)

E, nesta ordem de ideias, Silva distingue três aspectos do meio ambiente, quais sejam: meio ambiente artificial; meio ambiente cultural e meio ambiente natural. O primeiro é constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos. O segundo, o meio ambiente cultural é aquele integrado pelo patrimônio cultural, termo cujo conteúdo exploraremos mais adiante. Em terceiro, o meio ambiente natural, constituído pelos elementos naturais (água, solo, ar, flora, etc.) e "pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam" (SILVA, 1994, p. 3).

Cabe acrescentar a esta divisão se acresce o meio ambiente do **trabalho**, pois é objeto de ampla proteção constitucional e legal, ao mesmo tempo em que é um local intrinsecamente ligado à qualidade de vida do trabalhador, pois é dele que se desenrola boa parte de sua existência. Ainda, não se deve esquecer que a própria constituição faz menção expressa a este ambiente, no seu artigo 200, inciso VIII, visando à proteção especial à saúde do trabalhador (ibidem, p. 5).

Vale mencionar também a observação de Mirra (1994, apud RICHTER, 2000), segundo o qual em relação ao patrimônio cultural, a defesa do meio ambiente implica

> não só a preservação do meio físico (os monumentos de valor artístico, histórico, turístico ou paisagístico), como também da memória social e antropológica do homem, isto é, das formas de expressão e dos modos de criar, fazer e viver das denominadas "comunidades tradicionais" (grupos formadores da sociedade brasileira ou participantes do processo civilizatório nacional, como os indígenas, os caiçaras, os caboclos, etc.) - arts. 216 e 231 da CF (MIRRA, 1994, p. 180 apud RICHTER, 2000, p. 31).

Com base nesta reflexão, portanto, é possível perceber que a inclusão da cultura – tendo em vista a proteção constitucional atribuída nos artigos 215 e 216 da Constituição da República de 1988 – na noção de meio ambiente justifica o estudo da tutela aos bens culturais, no Âmbito do Direito Ambiental. Assim, é relevante o estudo da matéria em relação aos direitos elencados nestes artigos, com vistas à elaboração de uma política ambiental cultural, ou seja, voltada à formação de um meio ambiente cultural sadio – em consonância ao art. 225, §1º, também da Carta Maior.

Neste artigo, portanto, daremos ênfase ao estudo dos direitos culturais, a partir de uma visão constitucional destes direitos. Em seguida, após esquematizar e explicar de forma detalhada o seu conteúdo, analisaremos os mecanismos de incentivos fiscais disponíveis na legislação federal brasileira em relação a este objeto, justificando, também, a razão de ser de tais mecanismos e como eles funcionam. Isto será feito por meio de análise bibliográfica da matéria, tendo em conta que o material não é vasto, mas se considerou muitas das principais obras da doutrina pátria, bem como a legislação ordinária e constitucional.

2 INCENTIVOS FISCAIS PARA A CULTURA

2.1 A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E A RESERVA DO POSSÍVEL

O Estado Social tem por característica essencial o poder de intervir nas relações sociais entre os particulares, com o fim de assegurar uma igualdade em termos materiais em relação aos indivíduos que o compõem. Para tanto, a Constituição Federal assegura uma série de direitos que se constituem em deveres prestacionais do Estado, ao mesmo tempo em que são direitos subjetivos dos cidadãos e estas respectivas prestações. Estes direitos são os chamados direitos sociais.

Os direitos sociais, ao contrário dos direitos individuais, exigem o dispêndio de vultosos investimentos para sua efetivação. Assim o é nas áreas de Saúde, Previdência, Cultura, entre outros. Os poderes públicos, no entanto, por desídia, incapacidade técnica ou estratégia eleitoral, deixam de prestar adequadamente estes serviços que visem a assegurar os direitos respectivos dos cidadãos. Além desses fatores, o que é de maior repercussão, é a escassez de recursos por parte do Estado. Dessa forma, além dos limites jurídicos à efetivação dos direitos sociais, a sociedade fica à mercê de outros obstáculos, de ordem material, ou simplesmente não jurídicos, para a efetivação plena de seus direitos.

Neste sentido, fala-se na “reserva do possível”. Este conceito, surgido da doutrina alemã, está ligado à ideia de que somente é possível ao Estado promover a efetivação dos direitos sociais até o ponto em que haja recursos financeiros suficientes para tal. Canotilho ressalta que a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, está, pois, dentro de uma “reserva do possível”(CANOTILHO, 2003, p. 481).

É importante ressaltar que este conceito deve ser tomado com extrema cautela, dado que as circunstâncias em que ele foi concebido, na Alemanha, são completamente diversas da situação de países como o Brasil. Enquanto a Alemanha possui altos índices de desenvolvimento e existe a garantia efetiva de exercício da maioria dos direitos sociais, tais

como Saúde e Educação, no Brasil estes direitos estão muito aquém do mínimo necessário a que grande parcela da população possa exercer plenamente a dignidade inerente à sua condição de pessoas.

A reserva do possível remete-nos a pensar que há um limite material para a concretização dos direitos sociais. Obviamente, os poderes públicos não podem pautar-se nesse pressuposto e, com base nisso, abster-se de atuar no sentido de assegurar direitos previstos constitucionalmente. É importante considerar, ainda, se os recursos disponíveis são aplicados em áreas não prioritárias, em detrimento da busca da efetivação de direitos fundamentais. Não é justificável, por exemplo, o gasto excessivo em publicidade pelo Estado, considerando que para a satisfação da publicidade exigida pela lei não é necessário a contratação de grandes empresas ou a realização de grandes campanhas publicitárias.

É evidente que a reserva do possível pode levar ao absurdo de as normas constitucionais deixarem de ter valor jurídico, uma vez que estariam condicionadas a pressupostos fáticos, ou seja, a disponibilidade suficiente de recursos financeiros.

A questão é complexa, porquanto a efetivação desses direitos realmente exige muitos gastos - vale recordar, por exemplo, o aumento excessivo de gastos decorrentes de decisões judiciais que concediam em casos específicos tratamentos e medicamentos, com fundamento no direito à Saúde. Também seria inviável, não obstante a elevada importância do mieo ambiente cultural sadio – que é um dos aspectos que busca ressaltar este trabalho – que o Estado passasse a efetuar mais gastos nessa área e deixasse de aplicar em outras, como saúde, educação, previdência, que fazem parte do uma esfera de direitos sem os quais não é possível viver com dignidade.

Na verdade, podemos falar na existência de um mínimo social, o qual estaria obrigado o Estado a satisfazê-lo. Teria a função de parâmetro ao legislador para estabelecer as metas a serem atingidas em relação aos direitos sociais. Canotilho lembra que esta opinião também é alvo de críticas, uma vez que este mínimo derivaria da obrigação do Estado em garantir a dignidade da pessoa humana, e não de uma densificação dos direitos sociais(ibidem). Sem dúvida, o que deve se buscar é a aplicação ao máximo das normas constitucionais.

O poder público está vinculado à adoção de medidas necessárias à concretização dos direitos sociais. Assim também o judiciário, num caso concreto, não pode negar a concessão de pedido baseado nesses direitos, mesmo que ainda não exista lei que o garanta infra constitucionalmente. É necessário se verificar, em ambas as situações – ou seja, tanto na atuação jurisdicional quanto a ação política do poder público – a existência ou não de recursos

financeiros suficientes para início ou concretização de uma política pública de efetivação de direitos sociais.

2.2 O FINANCIAMENTO DA CULTURA E OS INCENTIVOS FISCAIS

Como já foi dito, o art. 216, §1º, da Constituição indica que o Estado deve promover o patrimônio cultural, por meio dos inventários, registros, tombamento e desapropriação. Este sentido da expressão promover, utilizada no dispositivo em questão, já foi discutido neste trabalho, assim como estes institutos. No entanto, promoção cultural tem também um sentido mais próximo da política da cultura, de dar impulso a ela, de favorecer o progresso cultural, de fomentar ações culturais e estimular e incentivar a criação, a produção, o conhecimento de bens e valores culturais (SILVA, 2001, p. 214).

Assim, para promover cultura, o Estado precisa de recursos. No entanto, os direitos culturais são direitos sociais, que concorrem com muitos outros da mesma categoria, e que exigem tanto ou mais recursos que este: saúde, educação, desporto, entre outros. Assim, foram criados mecanismos de incentivos para que, ao lado dos recursos orçamentários (provenientes do Orçamento – federal, estadual ou municipal), fosse possível angariar recursos para a cultura, provenientes da iniciativa privada.

Estes mecanismos são as leis de incentivo fiscal, através das quais, por meio de patrocínio ou de mecenato, que são incentivados pelo Estado via renúncia fiscal. Ou seja, é possibilitado à iniciativa privada ou às empresas estatais, que seja deduzido do imposto de renda as contribuições que estas pessoas jurídicas venham a oferecer às iniciativas culturais, seja por meio de patrocínio, seja por meio de mecenato.

Assim, Silva (2007, p. 173) destaca o sistema de financiamento cultural se dá por **três mecanismos**: os **recursos orçamentários**, onde estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional da Cultura e que se somam aos recursos orçamentários das Instituições Federais de Cultura (Minc, Institutos e Fundações); os **incentivos fiscais**, que possibilitam às pessoas físicas e jurídicas a aplicação de parcela de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais. Uma parte destes recursos é parcela que o Estado deixa de arrecadar; outra é de recursos próprios das empresas; os fundos de investimento, FICART e FUNCINE, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários. Estes fundos, segundo o autor, foram pouco efetivos, embora possuam grande potencial para o aporte adicional de recursos para a cultura.

A modalidade do incentivo fiscal implica, portanto, na renúncia de parte da receita fiscal pelo Estado, possibilitando a alocação de recursos para a cultura por meio do patrocínio ou do mecenato. Os incentivos fiscais são parte do sistema de financiamento que se constituem em instrumento do poder público par direcionar recursos privados à seguimentos estratégicos (ibidem, p. 199).

O mecenato é uma prática que já vem sendo utilizada desde tempos remotos. Atualmente, se concebe o mecenato como "um apoio econômico, por parte de pessoas ou instituições particulares ou públicas, ao produtor cultural, ou à produção de obra ou atividade cultural". Difere do patrocínio porque neste existe uma finalidade publicitárias ou de promoção da pessoa que realiza este apoio. O mecenato, ao contrário, se dá sem contrapartida do agente, artista ou produtor cultural que recebe o apoio (ibidem, p. 202).

Além disso, o item 1.6 do Anexo do Plano Nacional de Cultura, regulamentado recentemente, pela lei n. 12.343, que o institui, contém diversas disposições no sentido de estimular a utilização dos mecanismos de renúncia fiscal pelo Estado, bem como pelo setor privado, com o objetivo de aumentar o montante de recursos destinados à cultura, competindo ao Estado empreender estratégias e ações para este objetivo, i*n verbis*:

> 1.6 Aprimorar o mecanismo de incentivo fiscal, de forma a aproveitar seus recursos no sentido da desconcentração regional, sustentabilidade e alinhamento às políticas públicas.
> 1.6.1 Estimular a construção de diretrizes para o incentivo fiscal, de modo a permitir uma melhor distribuição dos recursos oriundos da renúncia, gerando maior distribuição no território nacional e entre as diferentes atividades culturais.
> 1.6.2 Estabelecer percentuais diferenciados de renúncia fiscal baseados em critérios objetivos que permitam aferir o nível de comprometimento do projeto com as políticas públicas de cultura.
> 1.6.3 Estimular a contrapartida do setor privado e das empresas usuárias dos mecanismos de compensação tributária, de modo a aumentar os montantes de recursos de copatrocínio e efetivar a parceria do setor público e do setor privado no campo da cultura.
> 1.6.4 Estimular pessoas físicas a investir em projetos culturais por meio dos mecanismos de renúncia fiscal, principalmente em fundos fiduciários que gerem a sustentabilidade de longo prazo em instituições e equipamentos culturais.
> 1.6.5 Promover a autonomia das instituições culturais na definição de suas políticas, regulando e incentivando sua independência em relação às empresas patrocinadoras.

Cumpre esclarecer que estes incentivos não isentam o Estado de direcionar recursos do orçamento diretamente para as áreas contempladas por estes incentivos. Na verdade, o que ocorre é a soma dos recursos, de modo a obter o máximo de recursos possível para este setor.

Para a formulação de uma política pública eficiente deve-se buscar, portanto, auferir as necessidades dos vários setores sociais, de modo que seja possível atingir, da melhor forma, os fins instituídos pela Constituição – ou seja, a busca de um Estado igualitário, pautado nos princípios da justiça social.

Como princípio geral, deve se buscar a realização de um meio ambiente cultural sadio, e para tano se deve levar em consideração todos os princípios que dizem respeito aos direitos sociais, bem como os específicos aos direitos culturais. Estes devem ter seu conteúdo conhecido e destrinchado, permitindo a elaboração de políticas adequadas aos objetivos constitucionais e à formação de uma "**democracia cultural"**, ou seja, uma política cultural baseada em uma definição alargada de cultura, identificando-a com símbolos, valores, ideias, objetos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade define para si as relações com o espaço, a natureza, o tempo e o homem (CHAUÍ,2006, p. 72).

Além disso, se destacam entre os aspectos que devem ser levados em consideração, no âmbito das políticas culturais: a valorização das culturas populares em face das indústrias culturais de massa; a questão da distribuição de equipamentos culturais, de modo a proporcionar o acesso aos bens culturais; a formação do gosto, com apoio da educação, de forma a ampliar o interesse da população em geral pelos variados bens culturais, desvinculando-a da imposição das indústrias; e, também, a questão do financiamento cultural e os mecanismo próprios a este objetivo.

Destarte, os mais importantes diplomas legislativos de incentivo à cultura, no âmbito federal, são a Lei n. 8.313, de 1991 (a Lei Rouanet); a Lei n. 8.685 de 1993 (lei do Audiovisual).

2.3 A LEI N. 8.313 DE 1991 – LEI ROUANET

A Lei Rouanet instituiu o PRONAC (Programa Nacional de Apoio à Cultura). Este Programa tem por finalidade captar e canalizar recursos para o setor, de modo a:

> I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

> VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; IX - priorizar o produto cultural originário do País. (art. 1º, I a IX, da Lei n. 8.313/91)

Os projetos aprovados e para os quais serão captados e canalizados recursos do PRONAC deverão obedecer a, pelo menos, um dos objetivos destacados no art. 3º da Lei Rouanet, entre os quais estão: I - incentivo à formação artística e cultural; II - fomento à produção cultural e artística; III - preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico; IV - estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais; V - apoio a outras atividades culturais e artísticas. Assim, a sua implementação se dará por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC), dos Fundos de Investimento Cultural e Artísticos (FICART) e incentivos a projetos culturais.

Prevê-se que os incentivos criados na Lei "serão concedidos a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso" (§1º). Segundo Silva (2001, p. 218), a razão deste parágrafo é que, se são recursos públicos, devem ser aplicados em projetos que favoreçam o acesso de todos à cultura.

A lei n. 11.646, de 2008, inseriu neste artigo o §2º, que dispõe que "é vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso". Assim, dá maior ênfase ao que foi dito no parágrafo anterior, pois não seria possível beneficiar bens culturais aos quais não fosse permitido acesso ao público.

A Lei Rouanet possibilita o uso destes mecanismos de apoio, nos termos do seu art. 18. Este dispositivo possibilita que pessoas físicas ou jurídicas optem pela aplicação de parcelas do imposto de renda, a título de doações (mecenato) ou patrocínio, ou ainda, por contribuições diretas ao FNC. A dedução via renúncia fiscal, com base nesta lei, pode chegar a 80% (oitenta por cento) do valor devido a título de Imposto de Renda pelo doador; a 60% (sessenta por cento), pelo patrocinador (art. 26).

No entanto, é possível a dedução total do valor expendido, no caso de doações e de patrocínios na produção cultural, dos seguintes seguimentos: artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; musica erudita ou instrumental; exposição de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e

preservação e difusão do acervo audiovisual; e preservação do patrimônio cultural material e imaterial. A este grupo foi acrescentado pela Lei n. 11.646 de 2008 a construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes. (art. 18, §3º).

Cumpre esclarecer que estes incentivos não isentam o Estado de direcionar recursos do orçamento diretamente para as áreas contempladas por estes incentivos. Na verdade, o que ocorre é a soma dos recursos, de modo a obter o máximo de recursos possível para este setor. Para a formulação de uma política pública eficiente deve-se buscar, portanto, auferir as necessidades dos vários setores sociais, de modo que seja possível atingir, da melhor forma, os fins instituídos pela Constituição – ou seja, a busca de um Estado igualitário, pautado nos princípios da justiça social.

Como princípio geral, deve-se buscar a realização de um meio ambiente cultural sadio, e para tano se deve levar em consideração todos os princípios que dizem respeito aos direitos sociais, bem como os específicos aos direitos culturais. Estes devem ter seu conteúdo conhecido e destrinchado, permitindo a elaboração de políticas adequadas aos objetivos constitucionais e à formação de uma "**democracia cultural"**, ou seja, uma política cultural baseada em uma definição alargada de cultura, identificando-a com símbolos, valores, ideias, objetos, práticas e comportamentos pelos quais uma sociedade define para si as relações com o espaço, a natureza, o tempo e o homem (CHAUÍ, 2006, p. 72).

Além disso, se destacam entre os aspectos que devem ser levados em consideração, no âmbito das políticas culturais: a valorização das culturas populares em face das indústrias culturais de massa; a questão da distribuição de equipamentos culturais, de modo a proporcionar o acesso aos bens culturais; a formação do gosto, com apoio da educação, de forma a ampliar o interesse da população em geral pelos variados bens culturais, desvinculando-a da imposição das indústrias; e, também, a questão do financiamento cultural e os mecanismo próprios a este objetivo.

2.4 A LEI N. 8.685 DE 1993 – LEI DO AUDIOVISUAL

A Lei do Audiovisual, alterada pela Medida Provisória n. 2.228, criou o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), a Agencia Nacional do Cinema (Ancine) e o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine). A ANCINE é uma Agência Reguladora, que possui entre suas

competências atividades de fomento (estabelecidas na MP 2228-1/2001 e no Decreto 4456/2002), podendo ser fomento indireto (por meio das leis de incentivo fiscal) e fomento direto (por meio de editais públicos – chamado de fomento direto seletivo – e por mérito artístico ou de mercado – chamado de fomento direto automático). O fomento indireto é constituído por investimentos realizados em projetos produzidos com base em mecanismos de incentivo fiscal autoriza a utilização de recursos oriundos de impostos devidos ao Estado em investimento na atividade cinematográfica e audiovisual.

Esta lei prevê diversas formas de dedução do imposto de renda via renúncia fiscal. A primeira, no seu artigo 1º, diz respeito à dedução com base na aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, decorrentes de projetos de produção aprovados previamente pela Agência Nacional de Cinema – ANCINE. A segunda, está descrita no artigo 1º-A, referente ao patrocínio a obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido aprovados previamente pela ANCINE. No primeiro caso, a dedução está limitada "a três por cento do imposto devido pelas pessoas físicas e a um por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas". No segundo, este limite é de 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas, somado a isso deduções com base no art. 26 da lei n. 8.313 (lei Rouanet), e de 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, somadas às deduções previstas no art. 12, I e II da lei n. 9.250:

> I - as contribuições feitas aos Fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; II-as contribuições efetivamente realizadas em favor de projetos culturais, aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC.

Ainda, é possível a dedução de 70% do imposto devido em decorrência do art. 13, do Decreto n. 1.089/1970 – As importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, ficam sujeitas ao imposto de 25% na fonte – desde que "invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente" (art. 3º, da lei n. 8.685).

Por fim, o art. 3º-A prevê mais uma hipótese de dedução de imposto de renda, nos seguintes termos:

> Art. 3º-A. Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 72 da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996, beneficiários do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

A Lei do Audiovisual garante a possibilidade de lançamento de 100% do valor como despesa operacional da empresa, no caso do artigo 1º, §4º, originando ganho para empresa investidora, traduzindo-se num investimento bastante vantajoso. A empresa pode utilizar o benefício de até 3% (três por cento) do imposto de renda devido e apresenta certa concorrência à lei Rouanet na medida em que a soma dos valores aplicados em lei do audiovisual e lei Rouanet não podem ultrapassar 4% do imposto de renda devido e a renúncia anualmente fixada é única para as duas leis.

2.5 LEI N. 12.761 DE 2012 – Vale-Cultura

A lei n. 12.761 institui o Programa de Cultura do Trabalhador, e cria o vale-cultura. cabe mencioná-la neste ponto porque trata-se de instituto recém-criado e que, em alguns casos, também possibilita a utilização daqueles mecanismos de dedução fiscal, além de ter por objetivo a ampliação do acesso à cultura, bem como estimular às classes de menor poder aquisitivo a formação do gosto pelas artes e manifestações culturais.

Assim, o art. 10 do referido diploma permite a dedução do valor despendido a título de aquisição do vale-cultura, pela pessoa jurídica beneficiária (art. 5º, II) tributada com base no lucro real. Esta dedução é limitada a 1% (um por cento) do imposto devido. Entretanto, o §2º ressalva que este valor poderá ser deduzido como despesa operacional no caso de empresa inscrita no Programa de Cultura do Trabalhador.

2.6 **PROJETO DE LEI N. 6.722 DE 2010**

Deve-se acrescentar que tramita no Congresso Nacional o PL n. 6.722/2010, que pretende a revogação da lei n. 8.313 (lei Rouanet), alterando a sistemática de incentivos fiscais voltados à cultura. prevê a instituição do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA, a ser implementado pelos já existentes Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART) – ambos criados pela lei n. 8.343, pelo Vale-cultura (criado pela lei n. 12.761) e pelos incentivos fiscais a Projetos Culturais.

Uma das importantes mudanças que prevê o referido Projeto é a maior participação da Sociedade Civil na gestão do PROCULTURA, por meio de um órgão colegiado composto por membros da sociedade civil – artistas, acadêmicos e especialistas, empresários, e empresariado – e, de forma paritária, membros do governo (art. 5º). Além disso, fixa regras para avaliação das propostas culturais (art. 7º a 10º), o que atualmente é regulamentado pela Instrução Normativa n. 01/2012, do Ministério da Cultura, acrescentando um aspecto mais democrático, inclusive por meio da avaliação por meio de diferentes dimensões culturais – simbólica, econômica e social.

Em relação aos incentivos fiscais, também prevê mudanças substanciais. O artigo 24 possibilita a dedução de imposto de renda dos valores despendidos a título de doação ou copatrocínio incentivados, aos projetos aprovados pelo Ministério da Cultura. Os limites fixados são de até 6% (seis por cento) do imposto devido na declaração anual, em relação às pessoas físicas, também observado o limite do art. 12 da lei n. 9.250 acima mencionado, e 4% (quatro por cento) em relação à pessoa jurídica, por cada período de apuração. O §3º deste artigo equipara à doação incentivada: as despesas com conservação, preservação e restauração de patrimônio material edificado de propriedade ou posse legítima do contribuinte, tombado pelo Poder Público Federal, e cuja intervenção tenha sido aprovada pelo Ministério da Cultura (art. 26); a transferência direta de recursos ao FNC; e a transferência de recursos a fundações que tenham por objeto a atuação cultural.

Ainda, ampliando ainda mais o caráter democrático do mecanismo, estimulando a distribuição de recursos, o §5º do artigo 24restringe a possibilidade de abatimento em relação às pessoas jurídicas a:

> I - projetos culturais oriundos e realizados em Estados da Federação ou área metropolitana com baixa captação do incentivo fiscal previsto nesta Lei, considerados os dados consolidados pelo Ministério da Cultura no ano anterior ao da sua aprovação;
> II - projetos culturais realizados em Municípios ou áreas urbanas sem equipamentos culturais, conforme diagnóstico promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; ou
> III - projetos culturais executados no exterior, nos países pertencentes ao Mercosul ou à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Dessa forma, ficariam minorados os problemas decorrentes do atual funcionamento dos incentivos fiscais, na forma como é regulamentada pela Lei Rounet. Muitos projetos aprovados pelo Ministério da Cultura, não obstante esse fato, não conseguem atingir a captação de recursos, por falta de interesse de investidores nestes projetos. É evidente que os investidores se interessam mais em

projetos de atores ou produtores culturais de renome, ou que possam trazer maior retorno ao investidor, que procurar novas produções, com menor acesso aos recursos em geral. Tal mudança seria um grande passo à ampliação do acesso à cultura e diversificação dos atores culturais, consagrando os objetivos do PNC e do PRONAC, bem como a afirmação de uma sociedade plural e democrática.

3 CONCLUSÃO

A cultura permeia toda e qualquer sociedade, aparecendo em seus costumes, suas crenças, sua história, suas manifestações artísticas, sua música, dança, folclore, enfim, em um infinito número de manifestações que caracterizam uma sociedade (concepção antropológica). A cultura é também um conjunto de significados, transmitidos através de símbolos (concepção semiótica). Por fim, a cultura é a objetivação da natureza pelo homem, pela atribuição ao substrato de um valor. Na verdade, um conceito de cultura que abrange os sentidos que a constituição lhe atribui é o de cultura como um conjunto de significações que representam o modo de vida e um povo, com o qual os indivíduos se identificam.

É justamente por esta grande abrangência conceitual e permeabilidade que ela constitui um dos elementos do que se denomina meio ambiente cultural. O meio ambiente é, pois, o conjunto de interações entre os elementos culturais e naturais que condicionam a vida em todas as suas formas.

E é por isso que, devido a importância à própria existência, e o desenvolvimento sadio do indivíduo, que a Carta Magna confere a estes direitos *status* fundamental. Esses direitos surgiram com o advento das constituições sociais, preocupadas em garantir a igualdade material aos seus cidadãos. Para a sua efetivação, porém, é necessária uma atuação do Estado, por meio de seus órgãos.

E é a ação do Estado, por meio do planejamento de uma política pública, criando mecanismos e estimulando a produção cultural por um máximo número de indivíduos que buscará atingir os objetivos colimados pela Carta. Só assim será possível que todos tenham acesso aos bens culturais, adquirindo assim identidade na sociedade a qual pertence, participando do modo de vida que a caracteriza.

Portanto, os mecanismos de incentivos fiscais funcionam como alternativa à limitação orçamentária do Estado, propiciando mesmo aos particulares alocarem seus recursos diretamente à atividade cultural, promovendo-a, e indo ao encontro do que determina o art. 215, §1º, da Constituição, quando preceitua que "o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro (...)". Da mesma maneira,

o art. 225, §1º, que também conclama a colaboração de todos à efetivação de um "meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa**. Congresso Nacional. Brasilia, 1988.

BRASIL. **Lei n. 11.646/2008.** Congresso Nacional. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 08 de outubro de 2012.

BRASIL. **Lei n. 12.761. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, e 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências**. Congresso Nacional, 2012

BRASIL. **Lei n. 8.313/1991.** Lei Rouanet. Congresso Nacional. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 08 de outubro de 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.685/1993.** Lei do Audiovisual. Congresso Nacional. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 08 de outubro de 2012.

BRASIL. **Medida provisória n. 2.228/2001.** Congresso Nacional. Disponível em: www.planalto.org.br. Acesso em: 08 de outubro de 2012.

BRASIL. **PROJETO DE LEI N. 6.722**. Institui o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura - Procultura, e dá outras providências. Poder Executivo, 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed., Coimbra, 2003

CHAUÍ, Marilena. **Cidadania Cultural: o direito à cultura**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006, 147 p.

INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 1 DE 2012. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de Incentivos Fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac, e dá outras providências. Ministério da Cultura, Brasil, 2012.

REALE, Miguel. **Pluralismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998, 311 p.

RICHTER, Rui Arno. **Meio Ambiente Cultural: omissão do Estado e Tutela Judicial.** Curitiba: Juruá Editora, 2000.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. **Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007. 317p.

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994, 244 p.

SILVA,_____. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, 1023 p.

SILVA,_____. Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo, Malheiros: 2001, 250 p.