Os Incentivos Fiscais como um dos Instrumentos Hábeis para a Proteção do Patrimônio Cultural

Antonio Fernando Alves Leal Neri

Pós-graduando no curso de Ciências Jurídicas na Faculdade de Direito da Universidade do Porto

SUMÁRIO:

1.- Introdução. 2.- As Convenções da UNESCO sobre o patrimônio cultural. 3.- A Conceituação de Patrimônio Cultural na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 4.- A cultura como política pública. 4.1.- Uma abordagem histórica sobre a política cultural. 5.- O financiamento da cultura pelo Estado. 5.1.- O Estado e os tributos. 5.2. Os Incentivos Fiscais. 6.- Uma breve nota sobre os incentivos fiscais à cultura em Portugal. 7.- Os incentivos fiscais no Brasil para a área da Cultura. 7.1.- Lei Rouanet. 7.2.- Lei do Audiovisual. 7.3.- Margem de desconto no imposto de renda. 7.4.- Breves considerações sobre a Lei Rouanet e a Lei de Audiovisual. 8.- Conclusão.

.

1.- Introdução

Este trabalho visa discutir a concessão de benefícios fiscais como um dos instrumentos possíveis a serem utilizados pelo Estado na preservação dos bens culturais.

Parece intuitiva a idéia de que os bens culturais merecem ser preservados, isto porque deles brota um sentimento que evoca a memória de um grupo, de uma nação, de um País capaz de gerar vínculos de identidade e pertencimento. Mas, muitas vezes, esse patrimônio que deveria ser defendido por todos é vilipendiado, ou até mesmo destruído.

No Brasil, infelizmente, não é tão raro, ouvir histórias de que bens passíveis de receberem a sua proteção pelo veio do tombamento, serem destruídos durante a noite para evitarem a atuação do Órgão Estatal pertinente, tal atitude inconseqüente visa fazer prevalecer os interesses financeiros, imobiliários, especulativos, em detrimento tanto das presentes como futuras gerações.

Várias causas podem ser apontadas para a realização desses atos de vandalismo, tais como: falta de conscientização da população, omissão estatal, ganância..., porém qualquer motivo que se elenque nenhum será hábil para justificar tamanha insensatez.

Assim, discutir política pública na área cultural ou os bens a ela relacionados, não é um problema somente do Estado, mas também da sociedade, pois caso não ocorra essa atuação conjunta perderemos a memória da riqueza da inventividade humana e nós tornaremos sem sombra de dúvidas mais pobres de espírito.

Induzir a preservação do patrimônio cultural por meio de incentivos fiscais, traz obrigações para o Estado, enquanto responsável pela definição de políticas públicas na área de cultura, como também faz com que a sociedade atue de forma mais ativa na defesa dos seus bens culturais, na medida em que os seus membros receberão benefícios fiscais por apoiarem ações de preservação cultural, como também poderão propor e desenvolver projetos na área cultural com os recursos advindos dos incentivos fiscais.

Assim, esse estudo, visando contribuir com uma reflexão sobre a utilização de mecanismos fiscais na preservação de bens culturais, fará uma breve abordagem sobre

incentivos fiscais existentes no ordenamento jurídico português, e em seguida de forma mais detalhada sobre aqueles existentes na ordem jurídica brasileira.

2.- As Convenções da UNESCO sobre o patrimônio cultural

Deve-se mencionar que a preocupação pela preservação do patrimônio cultural tem raízes internacionais, devendo-se destacar o papel da UNESCO no sentido de estabelecer normas que visem a resguardar esse patrimônio para as futuras gerações.

Nesse sentido, é válido citar as seguintes normativas da UNESCO. A Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais, de 1970.¹ Saliente-se que essa Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 72.312, de 31 de maio de 1973.

Em 1972 foi editada a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural que insta os Estados-Partes a registrarem e identificarem os bens detentores de valor cultural. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977.

Em 2002 foi elaborada a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural que tem por escopo assegurar a identidade, a diversidade, e o pluralismo do patrimônio comum da humanidade.²

¹ O art. 2º dessa Convenção estabelece que: 1. Os Estados-Partes na presente Convenção reconhecem que a importação, a exportação e a transferência de propriedade ilícitas dos bens culturais constituem uma das principais causas do empobrecimento do patrimônio cultural dos países de origem de tais bens, e que a cooperação internacional constitui um dos meios mais eficientes para proteger os bens culturais de cada país contra os perigos resultantes daqueles atos. 2. Para tal fim, os Estados-Partes comprometem-se a combater essas práticas com os meios de que disponham, sobretudo suprimindo suas causas, fazendo cessar seu curso, e ajudando a efetuar as devidas reparações.

² Artigo 2 dessa Declaração afirma que: Em nossas sociedades cada vez mais diversificadas, torna-se indispensável garantir uma interação harmoniosa entre pessoas e grupos com identidades culturais a um só tempo plurais, variadas e dinâmicas, assim como sua vontade de conviver. As políticas que favoreçam a inclusão e a participação de todos os cidadãos garantem a coesão social, a vitalidade da sociedade civil e a paz. Definido desta maneira, o pluralismo cultural constitui a resposta política à realidade da diversidade cultural. Inseparável de um contexto democrático, o pluralismo cultural é propício aos intercâmbios culturais e ao desenvolvimento das capacidades criadoras que alimentam a vida pública.

Outro instrumento de proteção digno de nota resultante do trabalho da Unesco, em 2006, foi a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial a qual tem as seguintes finalidades: a) a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial; b) o respeito ao patrimônio cultural imaterial das comunidades, grupos e indivíduos envolvidos; c) a conscientização no plano local, nacional e internacional da importância do patrimônio cultural imaterial e de seu reconhecimento recíproco; e, d) a cooperação e a assistência internacionais.

É válido destacar, ainda, a Convenção sobre a proteção e diversidade das expressões culturais que tem dentre os seus objetivos: i) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente; ii) encorajar o diálogo entre culturas a fim de assegurar intercâmbios culturais mais amplos e equilibrados no mundo em favor do respeito intercultural e de uma cultura da paz; iii) fomentar a interculturalidade de forma a desenvolver a interação cultural, no espírito de construir pontes entre os povos; iv) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional; v) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento, e encorajar as ações empreendidas no plano nacional e internacional para que se reconheça o autêntico valor desse vínculo. Esta Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 485/2006.

3.- A Conceituação de Patrimônio Cultural na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

O conceito adotado pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe para a nossa ordem jurídica a vanguarda dos conceitos internacionais de patrimônio cultural. O seu art. 216 constitui-se, a partir da promulgação da Carta Magna, na espinha dorsal do sistema de identificação e de preservação dos valores culturais brasileiros, pelo que pedimos vênias para transcrevê-lo:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I - as formas de expressão;
- II - os modos de criar, fazer e viver;
- III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Observe-se que o *caput* do art. 216 da CRFB refere-se aos bens portadores de referência à identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, que são primeira e basicamente, os portugueses, os africanos e os índios. Depois, por via de imigração, a eles se juntaram os italianos, os japoneses, os alemães, os árabes, com razoável influência na formação da cultura brasileira; mas essa influência ficara localizada, especialmente nas Regiões Leste e Sul, ao contrário dos portugueses, dos africanos e índios, que se amalgamaram em todo o território nacional, mantendo ainda os últimos sua cultura originária em muitos pontos desse território. Por isso mesmo eles mereceram tratamento constitucional destacado nos arts. 231 e 232.³

Dessa forma, a CFRB de 1988, não toma a sociedade brasileira como um todo homogêneo, mas como uma sociedade composta de diferentes grupos, cada um portador de identidades e de modos de criar, fazer e viver específicos.

Este posicionamento é importante na medida em que a Carta Magna de 1988 deixa claro que o seu interesse não é de apenas proteger objetos materiais que possuam valor excepcional, mas também os bens de natureza material ou imaterial portadores de referência à identidade de cada grupo formador da sociedade brasileira. Cada um desses grupos, assim como seus modos de fazer, criar e viver, é objeto de proteção por parte do Estado.

Os incisos I e II e parte do III do art. 216 consagram a possibilidade de preservação dos valores imateriais, de conteúdo sociológico e antropológico. Trata-se de um patrimônio cultural intangível, não tridimensional. E é exatamente a imaterialidade e a mutabilidade dinâmica que caracterizam tal categoria de bens que inviabilizam, em princípio, a sua preservação pelo tombamento. O instituto jurídico do tombamento pressupõe bens materiais razoavelmente determinados, cujas características primordiais

³ SILVA, José da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros Editores. 2001. p. 114-115.

pretendem-se preservar sem alterações.⁴ A proteção dos bens imateriais se faz por meio do instituto de Registro, o qual se encontra disciplinado pelo Decreto n.º 3.551, de 04.08.2000.

O inciso IV enumera espaços e instrumentos utilizados em manifestações artístico-culturais. Tais espaços não precisam ter intrinsecamente valor cultural, mas apenas sediar ou serem utilizados em atividades que o tenham. Este inciso protege igualmente os bens móveis de valor cultural.

O inciso V abrange os bens imóveis tomados individualmente ou em conjunto, seja em área urbana ou rural, a partir de uma interpretação sistemática do *caput* do art. 216, com o seu inciso V.

O inciso V prevê ainda a proteção do patrimônio arqueológico, que é constituído por restos de culturas e civilizações não mais existentes ou bastante alteradas, tutelado pela Lei n.º 3.924, de 26.07.1961, e o patrimônio arqueológico subaquático pela Lei n.º 7.542, de 26.07.1986. Inova a Constituição nesse inciso em relação às anteriores ao inserir dentro do patrimônio cultural o patrimônio paleontológico, que é formado por fósseis, isto é, restos e vestígios de seres vivos contidos em rochas sedimentares, que é disciplinado pelo Decreto-Lei n.º 4.146, de 04.03.1942.

Outrossim, em razão da proteção cultural se fazer em conjunto com o Estado e a Sociedade é que a Constituição Federal estabeleceu que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por intermédio de inventários, registros, tombamentos, dentre outras formas de acautelamento.

Nesse momento passaremos a tratar do papel do Estado enquanto formulador de políticas públicas para a área da cultura. Não se deve olvidar que ocorreu um sério debate sobre quem deveria financiar a cultura se seria o Estado ou o mercado.

⁴ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio Cultural e Advocacia Pública. In: **Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**/coordenação: Antonio Herman Benjamin, Guilherme José Purvin de Figueiredo; Adriana Ruiz Vicentim ... {et al.}; apresentação: Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 517-568. 2011. p. 524.

4.- A cultura como política pública

Antes de se abordar a cultura como uma das dimensões da política pública, faz-se necessário conceituar o que são as políticas públicas. Para isso me utilizarei da definição elaborada pela cientista política Maria das Graças Rua, que as compreende como “o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Porém, uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. Um exemplo encontra-se na emenda constitucional para reeleição presidencial. Trata-se de uma decisão, mas não de uma política pública. Todavia, a privatização de estatais ou a reforma agrária são políticas públicas.”⁵

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ e não privadas ou apenas coletivas. **A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.**⁶

4.1.- Uma abordagem histórica sobre a política cultural

Tratada algumas vezes como algo prosaico, a questão do financiamento da cultura tem acompanhado o desenvolvimento das artes desde sempre, mas, pelo menos desde meados do século passado, converteu-se em tema indispensável para quem quer que deseje assegurar as condições permanentes de continuidade da continuação artística. Quem deve substituir, nas condições extremamente competitivas das sociedades de mercado, o papel outrora desempenhado pelos mecenas: O Estado solitariamente? As elites econômicas que há pouco mais de dois séculos começaram a substituir a nobreza

⁵ RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. Acesso em 01.12.2011, no sítio eletrônico: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF

⁶ Rua, Maria das Graças. Ibidem.

na direção das sociedades modernas? Ou a sociedade como um todo – criadores, produtores, fomentadores e consumidores de bens culturais, isto é, o público pagante ?⁷

Essas questões formuladas por José Álvaro Moisés são altamente instigantes para que comecemos a refletir sobre o fato de que cultura não é algo dado pela natureza, mas sim algo construído pelos seres humanos ao longo do tempo.

Rouanet⁸: procurou distinguir três modelos de políticas culturais possíveis e que existiram no curso da história.

O primeiro seria o modelo autoritário, que é um tipo de política cultural em que a cultura está subordinada ao Poder do Estado e a serviço de um objetivo político. O paradigma dessa cultura incentivada pelo Estado é o século XVIII na França quando Versailhes ditava as regras do bom-gosto, da elegância literária e do fazer cultural.

O segundo modelo possível, que também se realizou, foi o modelo liberal. A cultura passou a ser vista como totalmente autônoma. Uma das grandes vantagens do pensamento liberal foi ter eliminado qualquer tipo de censura à produção cultural, mas a contrapartida dessa grande generosidade foi a omissão absoluta. O Estado desapareceu simplesmente e resolveu aplicar ao setor cultural a política de *laissez-faire* que aplicava no campo das relações econômicas. A cultura tornou-se uma coisa privada, sem qualquer relação com o domínio público, com o Estado.

O terceiro modelo seria o modelo social-liberal. Por política cultural social: isto significa que ela não tem o fetichismo do mercado. Não é o mercado que vai determinar que bens culturais serão produzidos, nem como, quando, nem quem terá acesso a esses bens. Outros critérios e outras lógicas estarão em jogo que não a lei da oferta e da procura, o que demonstraria o seu cunho social. Por sua vez, o aspecto liberal estaria embasado por postulados históricos do liberalismo, como o antipaternalismo, no sentido de que o Estado não produz cultura, o Estado no máximo pode criar condições materiais que ajudem a concretização da cultura, mas quem faz a cultura é o indivíduo e a sociedade. Outra característica é o antiautoritarismo que não acolhe nenhum tipo de censura. Pode-se destacar, ainda, como característica as idéias iluministas como da universalidade, da cidadania, dos direitos universais e individuais, traduzindo-se na

⁷ MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Coordenadores: Francisco Weffort e Márcio Souza. s.l.: Ministério da cultura. p. 421-444. 1998. p. 421.

⁸ ROUANET, Sergio Paulo. Política cultural: novas perspectivas. In: **Marketing cultural ao vivo**. Rio de Janeiro: F. Alves. p. 79-96. 1992. p. 83.

construção dos direitos humanos, dentro os quais estariam inseridos os direitos culturais.

Os direitos culturais poderiam ser compreendido sob três vertentes conforme assevera Rouanet⁹ o direito à memória cultural, o direito à produção cultural e o direito de acesso à cultura.

O direito à memória cultural significa o direito que todos os homens têm de ter acesso àqueles bens materiais e imateriais que cristalizam o seu passado, a sua tradição. O indivíduo privado do uso desse direito é um indivíduo condenado à amnésia social e à anomia.

O segundo direito é o direito da produção cultural. O termo significa exatamente o que parece significar: é o direito que têm todos os indivíduos de exprimirem a sua criatividade. Todos são, direta ou indiretamente, produtores de cultura. Evidentemente, há diferenças de grau e de qualidade nessa massa produção, mas todos os indivíduos têm o direito de exercer os talentos que receberam da natureza ou do criador.

O terceiro direito é o direito de acesso a cultura, que numa sociedade democrática é vital para o desenvolvimento da cidadania.

Traçado um breve histórico da política cultural, passemos a abordar o papel do Estado enquanto fomentador de políticas públicas na área cultural.

5.- O financiamento da cultura pelo Estado

Como toda política pública, as políticas culturais também necessitam prever, em seu planejamento, as suas fontes e mecanismos de financiamento. No entanto, é a clareza quanto as prioridades e quanto as metas a serem alcançadas em curto, médio e longo prazos que possibilitará a escolha das estratégias diversificadas e adequadas para o financiamento das atividades artísticas, culturais e de preservação. A cada elo específico correspondem medidas de caráter diferente, bem como parcerias diversas, quer em nível de governo quer em nível privado. A aglutinação de interesses comuns de determinados grupos e setores cumpre um importante papel nesta identificação de parcerias possíveis.

⁹ ROUANET, Sergio Paulo. Ibidem. p. 83-84.

Geralmente, são duas as maneiras adotadas pelos poderes públicos com relação ao financiamento das atividades culturais. A primeira delas é o subsídio direto a fundo perdido e, nesse caso, o retorno esperado é o desenvolvimento daquela atividade. Assim, este investimento é encarado como um benefício para a sociedade em geral. A outra forma, é o subsídio indireto, mediante incentivos fiscais, tanto por uma legislação específica para a cultura e para as artes quanto por leis que, beneficiando toda a sociedade, também a beneficiam.¹⁰

5.1.- O Estado e os tributos

Os tributos são os instrumentos utilizados pelo Estado para a arrecadação de recursos com vistas ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas. O Código Tributário Nacional em seu art. 3º define o tributo como sendo toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

De acordo com o objetivo do legislador, se o tributo instituído tem função apenas de abastecer os cofres públicos ele é dito tributo fiscal. Se, ao formular a lei, sua intenção era de estimular ou coibir determinados comportamentos da sociedade, por diversos motivos sendo os mais representativos e comuns, a saúde e a educação, tem-se o tributo extrafiscal.

No sentido de estimular determinadas atividades o Legislador se utiliza dos benefícios fiscais. Glória Teixeira¹¹ afirma que eles podem assumir a seguinte forma: **a. isenção; b. redução de taxa; c. dedução à matéria colectável e d. dedução à colecta (crédito de imposto)**. As isenções podem ser atribuídas em função do rendimento isenções objectivas – e ou em função do contribuinte – isenções subjectivas –. Podem ainda ser totais, se incidirem sobre a totalidade do rendimento ou parciais, se tomarem em consideração apenas uma percentagem do rendimento do contribuinte.

No entanto, deve-se consignar como bem ressalva Glória Teixeira os benefícios fiscais, tratando-se de medidas excepcionais, não deverão ser atribuídos

¹⁰ BOTELHO, Isaura. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**/ organização: Lia Calabre. Brasília: Ministério da Cultura. p.45-60. 2006. p. 53-54.

¹¹ TEIXEIRA, Glória. **Manual de Direito Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina. 2ª ed.2010. p. 254-255.

arbitrariamente e sem um controle rigoroso da despesa ou receita fiscal a atribuir a determinado contribuinte ou sector de atividade.¹²

5.2. Os Incentivos Fiscais

A busca pelo patrocínio privado reflete um movimento mundial. A partir dos anos 80, motivados pela crise econômica pelas soluções procuradas dentro do chamado quadro neoliberal, os governos começaram a cortar seu financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente para a cultura. Poucos são os países que não acompanharam esse movimento, sendo a França aquele que mais se destaca nesse panorama, mantendo a tradição de presença maciça do Estado no financiamento às atividades artísticas e culturais. Do ponto de vista do vigor do patrocínio privado, os Estados Unidos continuam sendo o país onde esta forma de subsídio é mais vigoroso, por ter constituído um leque amplo de leis que beneficiam o setor diretamente ou a sociedade em geral (e que portanto também beneficiam o campo da cultura). Deve-se ressaltar, no entanto, que esta característica norte-americana é estreitamente vinculada à tradição histórica e cultural daquele país, onde a sociedade civil é extremamente organizada em torno de seus interesses.¹³

Deve-se mencionar que não é apenas uma lei de incentivos fiscais voltada especificamente para a cultura o único instrumento capaz de carrear recursos para o setor. Várias são as formas que este tipo de suporte fiscal pode assumir de modo a refletir uma política efetiva de governo. Segundo Isaura Botelho¹⁴ os estudiosos do tema localizam, de forma sucinta, cinco principais tipos:

- 1.- Medidas fiscais que incentivam o investimento privado diretamente nas artes, como contribuições dedutíveis, isenções de impostos sobre heranças/doação ou riqueza.
- 2.- Medidas fiscais que corrigem desigualdades no tratamento de grupos específicos de contribuintes, como taxação reduzida ou mesmo isenção de impostos para artistas sobre a venda de suas obras (Irlanda e França), por exemplo.

¹² TEIXEIRA, Glória. Ibidem. p. 254.

¹³ BOTELHO, Isaura. Ibidem. p. 55.

¹⁴ BOTELHO, Isaura. p. 55-56..

3.- Impostos que movimentam recursos de um setor para outro de certa forma relacionado com ele como taxas que incidem sobre a rede hoteleira e que são investidas no apoio às atividades artísticas. Desta forma, essas atividades incrementam o turismo local, revertendo em benefício para os próprios hotéis (S. Francisco/EUA). Poderíamos incluir nesta categoria as leis municipais do Rio e de São Paulo, que estão estimulando o restauro e manutenção do patrimônio arquitetônico pelos próprios proprietários dos imóveis, que obtêm assim a isenção do IPTU.

4.- Impostos com o objetivo de manter o próprio setor, como é o caso da taxa de ingressos em salas de cinema na França, recursos que vão para o financiamento do cinema. Ainda nesta categoria, podemos mencionar o imposto pago anualmente, na França, por cada proprietário de aparelho de televisão que é direcionada para o financiamento da atividade cinematográfica. Isso acontece também na Áustria e no caso da Grã-Bretanha, esses recursos financiam parte do funcionamento de rádio e televisão da BBC.

5.- Taxas mais altas para alguns produtos culturais considerados como bens de luxo e cuja demanda é inelástica (ou seja, não sofre variações), como no caso dos discos. Os recursos assim gerados podem ajudar a manter ações voltadas para o estímulo de novos talentos.

Se considerarmos a combinação entre as diversas possibilidades que uma legislação ampla permite, tem-se como vantagem adicional, uma distribuição dos encargos do auxílio à área cultural por diversos setores de governo. Outro aspecto importante é que a alocação de benefícios apoiada em leque de medidas fiscais diminui o impacto que os cortes de leis específicas têm sobre a área em seu conjunto.

A grande questão envolvendo os benefícios fiscais advém do fato de que os governos vêem neles uma forma de estar dando recursos sem ter de aumentar de maneira efetiva seus orçamentos. Em alguns casos, as leis de incentivo vêm servindo não só para desviar a atenção da diminuição dos orçamentos públicos, como, principalmente, para substituí-los. O problema desta substituição é que a lógica do mercado é a da visibilidade, o que favorece megaprojetos com maior garantia de retorno de imagem.

Desta forma, alguém acredita ser possível que a arte inovadora ou experimental, portanto não legitimada e com menor audiência (e implicando riscos no plano do conteúdo), poderá vicejar sem o concurso do apoio governamental? Ou aquelas manifestações de caráter mais local, que não têm a visibilidade necessária para interessar potenciais patrocinadores?

Além disso, é importante atentar para o fato de que o comportamento dos empresários e dos recursos fiscais é condicionado pela dinâmica econômica e os recursos incentivados dependem, em muito, tanto da disposição em investir na cultura quanto do ciclo de crescimento. Da mesma forma, o aumento dos recursos orçamentários para a vitalização e ampliação das instituições públicas federais nas suas capacidades de operação na área cultural, embora central, não envolve simplesmente o apreço ou desapeço dos administradores públicos pelas coisas da cultura. A ampliação dos recursos depende, por um lado, das estratégias gerais do governo com relação a variáveis macroeconômicas e, por outro lado, envolve a ampliação da capacidade de gasto e de melhor uso dos recursos orçamentários por parte das instituições públicas culturais.¹⁵

Portanto, surge a necessidade de que se pense no financiamento da política cultural tanto a nível de medidas fiscais como igualmente pelo investimento direto do Estado por meio do seu orçamento público.

6.- Uma breve nota sobre os incentivos fiscais à cultura em Portugal

A Lei n.º 107/2001, de 8.09.2001, estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural português. Essa lei conceitua o património cultural português de forma bem ampla, envolvendo tanto os bens materiais como imateriais.¹⁶

¹⁵ Brasil. Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento.** (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 3) Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p. 186.

¹⁶ A propósito, confira-se o disposto no Artigo 2.º da Lei n.º 107/2001:

Conceito e âmbito do património cultural

1 — Para os efeitos da presente lei integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização.

2 — A língua portuguesa, enquanto fundamento da soberania nacional, é um elemento essencial do património cultural português.

No art. 97 dessa Lei é estabelecido que a definição e estruturação do regime de benefícios e incentivos fiscais relativos à protecção e valorização do património cultural são objecto de lei autónoma.

Na ordem jurídica portuguesa há o Estatuto de Benefícios Fiscais que prevê no seu **Capítulo X – Benefícios Fiscais para a Atividade de Mecenato**. É válido consignar que nesse Estatuto a atividade de mecenato comporta além da cultura, outras áreas tais como: a saúde, a educação, a desportiva e a ambiental¹⁷.

Segundo esse Estatuto, os donativos poderão ser feitos em dinheiro ou espécie a entidades privadas ou públicas por pessoas jurídicas (art. 62) ou singulares (art. 63). O limite de abatimento do lucro tributável da empresa envolvida com a atividade de mecenato variará conforme o tipo de pessoa jurídica a receber o donativo ou a natureza da atividade a ser patrocinada.¹⁸

3 — O interesse cultural relevante, designadamente histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, dos bens que integram o património cultural reflectirá valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade.

4 — Integram, igualmente, o património cultural aqueles bens imateriais que constituam parcelas estruturantes da identidade e da memória colectiva portuguesas.

5 — Constituem, ainda, património cultural quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que vinculem o Estado Português, pelo menos para os efeitos nelas previstos.

6 — Integram o património cultural não só o conjunto de bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante relevante, mas também, quando for caso disso, os respectivos contextos que, pelo seu valor de testemunho, possuam com aqueles uma relação interpretativa e informativa.

7 — O ensino, a valorização e a defesa da língua portuguesa e das suas variedades regionais no território nacional, bem como a sua difusão internacional, constituem objecto de legislação e políticas próprias.

8 — A cultura tradicional popular ocupa uma posição de relevo na política do Estado e das Regiões Autónomas sobre a protecção e valorização do património cultural e constitui objecto de legislação própria.

¹⁷ O art. 61 do Estatuto dos Benefícios Fiscais estabelece que: “Para efeitos fiscais, os donativos constituem entregas em dinheiro ou em espécie, concedidos, sem contrapartidas que configurem obrigações de carácter pecuniário ou comercial, às entidades públicas ou privadas, previstas nos artigos seguintes, cuja actividade consista predominantemente na realização de iniciativas nas áreas social, cultural, ambiental, desportiva ou educacional.”

¹⁸ Cite-se a título de exemplificação o n.º 01 e 02 do art. 63 em que os donativos feitos terão os seus custos variando em função da atividade desempenhada pela pessoa jurídica recebedora: 1 - São considerados custos ou perdas do exercício, na sua totalidade, os donativos concedidos às seguintes entidades: a) Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados; b) Associações de municípios e de freguesias; c) Fundações em que o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais participem no património inicial; d) Fundações de iniciativa exclusivamente privada que prossigam fins de natureza predominantemente social ou cultural, relativamente à sua dotação inicial, nas condições previstas no n.º 9. 2 - Os donativos referidos no número anterior são considerados custos em valor correspondente a 140 % do respectivo total, quando se destinarem exclusivamente à prossecução de fins de carácter social, a 120 %, se destinados exclusivamente a fins de carácter cultural, ambiental, desportivo e educacional, ou a 130 % do respectivo total, quando forem atribuídos ao abrigo de contratos plurianuais celebrados para fins específicos, que fixem os objectivos a prosseguir pelas entidades beneficiárias, e os montantes a atribuir pelos sujeitos passivos.

Em relação a pessoas singulares o desconto no IRS (Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares) poderá variar de 25% em relação as importâncias atribuídas, sem qualquer limitação, ou de 25% das importâncias atribuídas, até ao limite de 15 % da colecta se houver limitações.¹⁹

O art. 65 do Estatuto de Benefícios Fiscais trata da atividade de mecenato para a sociedade de informação.

Por sua vez, o art. 66 desse Diploma estabelece obrigações acessórias para as entidades beneficiárias, dentre elas: a) Emitir documento comprovativo dos montantes dos donativos recebidos dos seus mecenas, com a menção de que o donativo é concedido sem contrapartidas, de acordo com o previsto no artigo 60.º; b) Possuir registo actualizado das entidades mecenas, do qual constem, nomeadamente, o nome, o número de identificação fiscal, bem como a data e o valor de cada donativo que lhes tenha sido atribuído; c) Entregar à Direcção-Geral dos Impostos, até ao final do mês de Fevereiro de cada ano, uma declaração de modelo oficial referente aos donativos recebidos no ano anterior.

Esse estatuto igualmente contempla em seu art. 44, n.º 01, alínea “n”, **a isenção de imposto municipal sobre imóveis** (...) os prédios classificados como monumentos nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público ou de interesse municipal, nos termos da legislação aplicável.

Segundo Glória Teixeira este normativo estabelece um benefício fiscal que é muito relevante em sede tributária na medida em que constitui um incentivo à conservação e manutenção dos imóveis por parte dos seus proprietários. Atendendo ao (mau) estado de conservação de muito imóveis, constituindo alguns deles bens integrantes do nosso património, esta medida surge-nos como um estímulo à prossecução, pelos particulares e pelas próprias entidades públicas, dos objetivos traçados na Lei de Bases do Património Cultural. Para que possam beneficiar da referida isenção os imóveis têm de ter sido, previamente, classificados como monumento

¹⁹ O art. 62 que trata das deduções à colecta do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares estabelece: 1 - Os donativos em dinheiro atribuídos pelas pessoas singulares residentes em território nacional, nos termos e condições previstos nos artigos anteriores, são dedutíveis à colecta do IRS do ano a que digam respeito, com as seguintes especificidades: a) Em valor correspondente a 25 % das importâncias atribuídas, nos casos em que não estejam sujeitos a qualquer limitação; b) Em valor correspondente a 25 % das importâncias atribuídas, até ao limite de 15 % da colecta, nos restantes casos; c) As deduções só são efectuadas no caso de não terem sido contabilizadas como custos. 2 - São ainda dedutíveis à colecta, nos termos e limites fixados nas alíneas b) e c) do número anterior, os donativos concedidos a igrejas, instituições religiosas, pessoas colectivas de fins não lucrativos pertencentes a confissões religiosas ou por elas instituídas, sendo a sua importância considerada em 130 % do seu quantitativo.

nacional ou, no caso de se tratar de um prédio individual, como de interesse público ou de interesse municipal.^{20 21}

Outro incentivo válido a ser citado refere-se ao benefício fiscal contido no artigo 6º, alínea g) do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), nos termos do qual **“Ficam isentos de IMT (...) As aquisições de prédio classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, ao abrigo da Lei n.º 107/2001.”**

Gomes ao estudar essa previsão faz uma interessante discussão sobre essa isenção se a mesma atingiria não apenas os prédios identificados como classificados, mas também os conjuntos históricos classificados pelo poder público. Ao final da sua análise conclui que *só* “estão isentos de IMT as aquisições onerosas de “prédios” concretos classificados individualmente e não prédios incluídos em conjuntos ou sítios, ou em zonas automáticas ou especiais de protecção, ou ainda prédios em que algumas das suas partes componentes (v. g. janela, porta, azulejos, etc.), tenham sido classificadas. É que, como vimos, o que tem valor patrimonial é o conjunto ou sítio, as zonas de protecção, ou partes componentes dos prédios e não os prédios em si mesmos que, nestes casos, não são classificados.”²²

Ressalte-se que para o reconhecimento dessa isenção o interessado deve requerê-la antes da celebração do ato que origine a transmissão do prédio e de sua liquidação. “Portanto, em princípio, a isenção de IMT conferida às aquisições onerosas de prédios classificados depende de ter sido requerida antes da celebração do acto ou

²⁰ TEIXEIRA, Glória et SILVA, Sérgio. Direito do Património Cultural. *In*: Os 10 anos de investigação do CIJE: estudos jurídico-económicos/coord. Glória Teixeira, Ana Sofia Carvalho. Coimbra:Edições Almedina. p. 249-278. 2010. p. 274.

²¹ Em relação aos procedimentos a serem tomados a fim de que seja possível se beneficiar desta isenção estabelece o n.º 5 do art. 44 do Estatuto de Benefícios fiscais que “A isenção a que se refere a alínea n) do n.º 1 é de carácter automático, operando mediante comunicação da classificação como monumentos nacionais ou da classificação individualizada como imóveis de interesse público ou de interesse municipal, a efectuar pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I. P., ou pelas câmaras municipais, vigorando enquanto os prédios estiverem classificados, mesmo que estes venham a ser transmitidos.” O n.º 8 por sua vez estabelece “Nos restantes casos previstos neste artigo, a isenção é reconhecida pelo chefe do serviço de finanças da área da situação do prédio, em requerimento devidamente documentado, que deve ser apresentado pelos sujeitos passivos no serviço de finanças da área da situação do prédio, no prazo de 60 dias contados da verificação do facto determinante da isenção.” A isenção tem início, nos termos do n.º 2, alínea d), no ano em que se verifique a classificação do prédio, sendo que, se o prédio for desclassificado, o benefício fiscal cessa.”

²² GOMES, Nuno Sá. Os incentivos fiscais na tributação do património cultural. *In*: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Coimbra: Editora Coimbra. p. 589-611. Ano 3 (2006), p. 607.

contrato que origine a transmissão e, em qualquer caso, antes da liquidação, pelo que não sendo assim, não será reconhecido o benefício fiscal respectivo.”²³

Ressalto que não farei nesse momento nenhuma comparação entre o sistema de benefícios fiscais relacionado a área cultural entre o Brasil e Portugal porquê seria necessário estudar com maior profundidade o sistema tributário português, a fim de evitar análises equivocadas da minha parte. Porém, fica a ressalva de que sobre esse tema nutro interesse, nada impedindo que num futuro próximo, possa realizar esta pesquisa de forma mais minuciosa, e com isso me posicionar com maior propriedade acerca do tema.

Realizada essas breves linhas sobre os benefícios fiscais na ordem jurídica portuguesa, cumpre averiguar como o Estado Brasileiro trata esse assunto.

7.- Os incentivos fiscais no Brasil para a área da Cultura

É válido asseverar que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal²⁴. Portanto, esses entes detêm competências legislativas e administrativas, devendo, em conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelecerem os tributos pertinentes a sua esfera político-administrativa.

Dessa forma, os incentivos fiscais poderão ser concedidos tanto pela União Federal, como pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, em conformidade com a sua competência tributária.

Iniciaremos, esse debate tratando dos incentivos fiscais concedidos à cultura na esfera federal.

7.1.- Lei Rouanet

A primeira lei de incentivos fiscais à cultura foi de nível federal, apresentada ao Congresso Nacional em 1972, porém somente obteve aprovação em 1986, quando o

²³ GOMES, Nuno Sá. *Ibidem*. p. 609.

²⁴ O Art. 1º da CRFB de 1988 dispõe que: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

parlamentar autor do projeto – José Sarney – tornou-se Presidente da República. Conhecida como “Lei Sarney” a mesma teve vida relativamente curta, pois vigorou até março de 1990.

Em sua vigência essa lei sofreu várias críticas. A primeira delas refere-se a não exigência de aprovação técnica de projetos culturais, mas apenas o cadastramento como “entidade cultural”, junto ao Ministério da Cultura, das pessoas e firmas interessadas em captar recursos das empresas, o que favoreceu o abuso; pois pelo fato de que qualquer nota fiscal emitida por uma entidade cadastrada poderia ser usada por seu destinatário para abatimento fiscal, independentemente de se referir ou não a despesa efetiva com projeto cultural.

Outra crítica insistente era de que a lei não distinguia, entre as iniciativas culturais, aquelas que de fato precisavam de incentivo, podendo assim ser usada inclusive para grandes espetáculos de caráter nitidamente comercial. Criticava-se, ainda, que a lei acolhia inclusive projetos culturais sem caráter público, como era o caso das edições de luxo de livros de arte, que as empresas gostam de oferecer como presente de fim de ano a seus fornecedores e clientes.²⁵

Em março de 1990, a Lei Sarney foi revogada junto com todas as demais leis de incentivo fiscal vigentes, por ocasião do primeiro plano de contenção inflacionária adotado pelo presidente Collor. Em uma postura neoliberal extremada, Collor acreditou que o mercado substituiria o governo no fomento à cultura no país. Assim, determinou, logo após sua posse, o encerramento de atividades das principais instituições federais da área cultural. Após, um período particularmente turbulento, em meados de 1991 foi aprovada uma nova lei de incentivo fiscal à cultura. É a Lei n.º 8.313/91, elaborada quando era Ministro da Cultura o embaixador Sérgio Paulo Rouanet. Saliente-se que essa lei está em vigor, embora tendo sofrido alterações ao longo do tempo.

Essa nova lei introduziu a aprovação prévia de projetos por parte de uma comissão com representantes do governo e de entidades culturais denominada Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC. Além disso, criou três mecanismos de apoio:

²⁵ DURAND, José Carlos Garcia. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais a cultura no Brasil análise de uma experiência recente. In: Revista de administração de empresas ERA, v. 37, n.º 4, p. 38-44, out./dez. 1997. p. 40-41.

- O **FNC (Fundo Nacional de Cultura)**, que destina recursos diretamente a projetos culturais por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessão a fundo perdido a pessoas físicas, a pessoas jurídicas sem fins lucrativos e a órgãos culturais. O FNC financia até 80% do valor dos projetos, 20% é a contrapartida do proponente. É um fundo contábil que tem ingressos decorrentes de recursos do Tesouro Nacional, doações, legados, subvenções e aplicações semelhantes, bem como de três por cento da arrecadação bruta das loterias federais (deduzidos os prêmios) e de um por cento da arrecadação dos fundos de investimento regional.
- Os **FICARTs (Fundos de Investimento Cultural e Artístico)** - são fundos abertos destinados a captar a poupança privada para aplicação em atividades comerciais, industriais e de serviços ligadas à produção cultural. Sua constituição, funcionamento e administração serão regulados pela Comissão de Valores Mobiliários, e a própria natureza da aplicação supõe que a atividade cultural favorecida seja lucrativa, em níveis compatíveis com os das demais aplicações de mercado.
- O **Incentivo a Projetos Culturais**, que cria benefícios fiscais para os contribuintes do Imposto sobre a Renda que apoiarem projetos culturais sob forma de doação ou patrocínio.

A Lei Rouanet também permitiu que os grandes grupos econômicos mantivessem instituição cultural permanente e aplicassem, por meio dela, os seus recursos de isenção fiscal. São os casos dos institutos ou fundações filiados, a bancos e grupos financeiros.

7.2.- Lei do Audiovisual

A Lei do Audiovisual, nº. 8.685/93, foi sancionada em 20 de julho de 1993 visando fomentar o renascimento de uma indústria cinematográfica nacional prejudicada desde as medidas adotadas no governo Collor.

Esta lei foi instituída para ser temporária com vigência até o exercício fiscal de 2003, mas por meio da Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010, a referida vigência foi prorrogada até 2016.

As formas dos contribuintes aplicarem recursos e se beneficiarem estão previstas na Lei n.º 8.685/93.

A Medida Provisória n.º 2.228 de seis de setembro de 2001, definiu os parâmetros para apoio a produção cinematográfica e similares no Brasil e para isso instituiu o Conselho Superior do Cinema, cujo objetivo é traçar as políticas e diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica do país. Neste ato foi criada também Agência Nacional de Cinema, Ancine, uma autarquia especial, vinculada ao Ministério da Cultura.

A Ancine tem como objetivos principais promover a cultura nacional com ênfase no estímulo ao desenvolvimento de uma indústria cinematográfica e videofonográfica forte e auto-sustentável, controlar e registrar o patrimônio audiovisual do país e a aplicação das políticas de fomento e desenvolvimento nesta área. Para a captação de recursos foram instituídos também os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional, os FUNCINES, organizados sob a forma de condomínio fechado e sem personalidade jurídica, administrados por instituições financeiras habilitadas pelo Banco Central do Brasil ou por instituições financeiras de desenvolvimento. O patrimônio dos FUNCINES será representado pelas cotas emitidas e alienadas ao público interessado. As pessoas físicas e jurídicas tributadas pelo lucro real podem deduzir os investimentos, resultantes da compra dessas cotas, do imposto de renda devido.²⁶

7.3.- Margem de desconto no imposto de renda

Os abatimentos previstos na Lei Rouanet são fixados como tendo um teto de abatimento para cada tipo de investimento, limitado a 4% do Imposto de Renda devido pela pessoa jurídica, não considerando o adicional do imposto sobre o lucro e incidindo tão somente sobre a alíquota de 15% paga sobre o lucro real; para as pessoas físicas esse limite é de 6% sobre o valor final do imposto a pagar. No artigo 18 da Lei n.º 8.313 autoriza a dedução de 100% do valor efetivamente transferido para os projetos nele discriminados.²⁷

²⁶ STRÖMDAHL, Rudney Lars. **Aspectos tributários e sociais dos investimentos fiscais do Governo Federal à Cultura**. (monografia) Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso em 30.11.2011 no sítio eletrônico: <http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis294183>.

²⁷ O art. 18 da 8.313/91:

Para os projetos culturais não constantes da relação do art. 18, mas que foram devidamente examinados e aprovados pelo Ministério da Cultura há o artigo 26²⁸ que

Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: ([Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

a) doações; e ([Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

b) patrocínios. ([Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. ([Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

a) artes cênicas; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

c) música erudita ou instrumental; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

d) exposições de artes visuais; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

e) 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; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e ([Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial. ([Incluída pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001](#))

h) 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. ([Incluído pela Lei nº 11.646, de 2008](#))

²⁸ Art. 26. O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: (Vide arts. 5º e 6º, Inciso II da Lei nº 9.532 de, 1997)

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

permite o desconto no imposto sobre a renda das pessoas físicas de oitenta por cento do valor investido na modalidade de doações²⁹ e de sessenta por cento na hipótese de patrocínios³⁰, limitado a 6% do valor do imposto final a ser pago. Por sua vez, no caso das pessoas jurídicas será de quarenta por cento do valor investido na modalidade de doações e de trinta por cento no caso de patrocínios, limitado a 4% do valor do imposto final a ser pago.

A lei de audiovisual prevê um desconto no imposto de renda de três por cento do imposto devido pelas pessoas físicas e a de um por cento devido pelas pessoas jurídicas, no tocante as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

§ 2º O valor máximo das deduções de que trata o caput deste artigo será fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 3º Os benefícios de que trata este artigo não excluem ou reduzem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 4º (VETADO)

§ 5º O Poder Executivo estabelecerá mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor de projetos culturais, relativamente a este Capítulo.

²⁹ Por doações é válido trazer a definição dada pelo Decreto n. 3000, de 26 de março de 1999, que regulamenta a tributação, fiscalização arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e proventos de Qualquer Natureza. Art. 91. Para os efeitos desta Seção, considera-se doação a transferência gratuita, em caráter definitivo, à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para a divulgação desse ato. Parágrafo único. Equiparam-se a doações, nos termos do regulamento do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, as despesas efetuadas por pessoas físicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições (Lei nº 8.313, de 1991, arts. 1º e 24, inciso II):

I - preliminar definição, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este artigo;

II - aprovação prévia, pelo IPHAN, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras;

III - posterior certificado, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

³⁰ O art. 23, inciso II, da Lei n. 8313/91 define patrocínio como sendo: Art. 23 (...) II - patrocínio: a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3º desta lei.

aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as 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.³¹

Outrossim, esta Lei prevê que os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, do imposto de renda devido no caso das pessoas jurídicas até o limite de quatro por cento e na hipótese das pessoas físicas até o de seis por cento, devendo se observar a legislação pertinente.³²

Na esfera Estadual, Municipal, e do Distrito Federal verifica-se que não há um tratamento uniforme concedido por esses entes no tocante aos benefícios fiscais na área cultural, pois esses entes no exercício de sua autonomia político-administrativa, podem decidir ou não pela instituição desses mecanismos fiscais. É válido mencionar a existência de estudos que analisaram a concessão desses benefícios no âmbito estadual por meio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e da esfera municipal por intermédio do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU).³³ Todavia,

³¹ A propósito confira-se o disposto no Art. 1 da Lei 8685, de 20.07.1993: Até o exercício fiscal de 2016, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as 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. (Redação dada pela Lei nº 12.375, de 2010)

§ 1º A responsabilidade dos adquirentes é limitada à integralização das quotas subscritas.

§ 2º A dedução prevista neste artigo está limitada a três por cento do imposto devido pelas pessoas físicas e a um por cento do imposto devido pelas pessoas jurídicas.

³² Nesse sentido confira-se o disposto no Art. 1-A da Lei n. 8685, de 20.07.1993: Art. 1º -A. Até o ano-calendário de 2016, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, do imposto de renda devido apurado: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

§ 1º A dedução prevista neste artigo está limitada: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

I - a 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006).

II - a 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei no 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

³³ Remetemos o leitor caso deseje maior informação sobre o assunto para as seguintes obras: SILVA. Patrícia Reis da. **A Postura da Municipalidade na Preservação do Patrimônio Cultural Urbano**. 2006. (tese de mestrado – Universidade de Brasília); ARIMATÉIA, Karine de. **O ICMS cultural como**

para esse assunto ser melhor abordado, seria necessário um grau de aprofundamento, que o presente estudo não comporta, optamos então por realizar uma análise mais detida sobre a incidência desses benefícios fiscais na esfera federal.

7.4.- Breves considerações sobre a Lei Rouanet e a Lei de Audiovisual

É importante nesse momento trazermos algumas considerações feitas a respeito da aplicação das Leis Rouanet e de Audiovisual, cujo ingresso no ordenamento jurídico pátrio data de cerca de duas décadas, no tocante ao seu desempenho como efetivo estímulo ao fomento da atividade cultural.

Deve-se mencionar que os **fundos de investimento Ficart e Funcine**, regulados pela CVM, foram pouco efetivos até o momento, embora guardem grande potencial para o aporte adicional de recursos para a cultura.³⁴

A pesquisa "Sistema de informações e indicadores culturais", do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indica que os bens culturais ocupam o quarto posto no orçamento de consumo das famílias brasileiras, independentemente da classe social. Atividades culturais registraram receita líquida de 156 bilhões de reais e custos de 114 bilhões de reais em 2003. Nesse mesmo ano, o setor foi responsável pela geração de 4,8% dos empregos brasileiros - o índice era de 0,8% em 1983. Entre 2002 e 2005, os investimentos em cultura, possibilitados pela Lei Rouanet, marcaram um salto de 33%. Em 2005, os recursos aplicados em projetos culturais somaram 704 milhões de reais - maior valor desde que a lei entrou em vigor. E, pelas estimativas do Ministério da Cultura (MinC), esse desempenho se repetiu em 2006.³⁵

Apesar de os números impressionarem em todos os quesitos, o Brasil ainda está muito distante dos indicadores de países ricos e mesmo em desenvolvimento. Na África do Sul, atividades culturais geram 17% dos postos de trabalho, e nos Estados Unidos são um dos principais bens de exportação.

estratégia de indução para a descentralização de políticas de patrimônio cultural. In: Cadernos da Escola do Legislativo, v. 12, n. 18, p. 165-201, jan./jun. 2010.

³⁴ Brasil. Ministério da Cultura. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento.** (Coleção Cadernos de Políticas Culturais; v. 3) Frederico A. Barbosa da Silva, autor – Brasília: Ministério da Cultura, 2007. p.173.

³⁵ Informação encontrada no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA na matéria **Políticas Públicas – Aquarela do Brasil.** No sítio eletrônico: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1133:catid=28&Itemid=23. Acesso em 01.12.2011.

Entre as críticas recebidas pela Lei Rouanet citem-se: a concentração geográfica dos investimentos: em 2000, mais de 85% dos recursos financiaram projetos da região Sudeste. Em 2005, essa participação caiu para 78%, taxa ainda elevada. Segundo, nem sempre os projetos beneficiados são acessíveis ao grande público. Terceiro, muitas vezes um evento de boa qualidade é inadequado aos objetivos de política pública do país - e, no entanto, recebe verba proveniente da renúncia fiscal.³⁶

Como foi o caso do espetáculo da trupe canadense *Cirque du Soleil*, em 2006. Ninguém questiona o valor do espetáculo, mas será que esse é mesmo o tipo de programa cultural importante para a maior parte dos brasileiros? Provavelmente não, visto que ele só foi usufruído por um número pequeno de espectadores.

Tais críticas são importantes para que os incentivos fiscais concedidos por essas Leis sejam repensados numa ótica a beneficiar a toda a coletividade brasileira no sentido de assegurar o exercício do seu direito de acesso a cultura e não apenas a um seleto grupo.

É válido registrar que a Lei Rouanet está em processo de revisão a ser submetido ao Poder Legislativo.

Outrossim, considera-se não apenas importante a existência desses mecanismos de benefícios fiscais para o fomento da cultura, mas igualmente a participação do Estado com recursos próprios via orçamento para a efetiva concretização da democracia cultural.

Ainda, mais quando se pensa num país como o Brasil, que é marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, devendo o Estado assumir o seu papel de responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas que verdadeiramente gerem a inclusão social e cultural de todos os brasileiros, em atenção ao princípio da isonomia.

³⁶ Dados contidos no sítio eletrônico informado na nota de rodapé supra.

8.- Conclusão

O Estado se constitui em um sistema de alocação seletiva de recursos para o atendimento de objetivos públicos. Quanto mais claros e legítimos, mais democráticos serão governo e sociedade. Incumbe, igualmente ao Estado sobretudo por ser um ator importante na área cultural definir suas orientações políticas e a quem destinará os recursos que lhe são próprios.

Ressalte-se que a preservação de bens culturais demanda atuação do Estado como fomentador de políticas públicas capazes de assegurar tanto as presentes como as futuras gerações os seus direitos culturais, sob as três vertentes: o direito à memória cultural, o direito à produção cultural e o direito de acesso à cultura.

Se por um lado, o Estado tem uma posição de destaque na área cultural, por outro lado, igual ou maior relevância detém a sociedade, pois a mesma deve exercer papel ativo na preservação e produção dos seus bens culturais, porquanto os mesmos somente serão portadores de sentidos e referências de seus valores enquanto grupo, nação, País, se esses bens lhe tiverem sido apropriados como seus e não porquê simplesmente o Estado decidiu. Isto implica dizer, que a sociedade deve atuar em conjunto com o Estado na definição de quais bens merecem ser preservados e quais os meios mais eficazes para alcançar tal desiderato, evitando-se, assim, o dispêndio de recursos e a perda dos bens que realmente mereceriam ser preservados.

Pode-se afirmar que um dos mecanismos de que o Estado dispõe para o desenvolvimento dessas políticas públicas ocorre por meio de incentivos fiscais, porém os mesmos devem ser freqüentemente monitorados, para verificar se de fato estão atendendo os objetivos das referidas políticas quanto à maior inserção dos seus cidadãos na produção e fruição dos bens culturais.

Este trabalho demonstrou a existência tanto em Portugal como no Brasil de mecanismos fiscais que propiciam a preservação de bens culturais. Entretanto, os benefícios fiscais a serem concedidos tanto a pessoas coletivas como singulares devem sê-lo de forma transparente e devidamente justificadas, a fim de que os cidadãos possam fiscalizar a correta aplicação desses recursos com a conseqüente ampliação do direito de acesso ao seu patrimônio cultural.

Em especial, no caso brasileiro é possível afirmar que a consolidação do sistema de financiamento da cultura no Brasil, apoiada nos incentivos fiscais e nos fundos orçamentários, significou um esforço importante de diversificação de fontes e que representou uma nova proposta para suprir dificuldades de financiamento. Mas, concomitantemente, essa diversificação ocorreu em detrimento de artistas menos conhecidos e das regiões onde os mercados consumidores de cultura são reduzidos e não seduzem os departamentos de marketing empresarial. Por conseguinte, cabe a sociedade e ao Estado criarem instrumentos que corrijam essas distorções.

Bibliografia

BOTELHO, Isaura. Para uma discussão sobre política e gestão cultural. In: **Oficinas do Sistema Nacional de Cultura**/ organização: Lia Calabre. Brasília: Ministério da Cultura. p.45-60. 2006.

DURAND, José Carlos Garcia. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais a cultura no Brasil análise de uma experiência recente. In: **Revista de administração de empresas ERA**, v. 37, n.º 4, p. 38-44, out./dez. 1997.

MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Coordenadores: Francisco Weffort e Márcio Souza. s.l.: Ministério da cultura. p. 421-444. 1998.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Patrimônio Cultural e Advocacia Pública. In: **Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente**/coordenação: Antonio Herman Benjamin, Guilherme José Purvin de Figueiredo; Adriana Ruiz Vicentim ... {et al.}; apresentação: Vladimir Passos de Freitas. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 517-568. 2011.

ROUANET, Sergio Paulo. Política cultural: novas perspectivas. In: **Marketing cultural ao vivo**. Rio de Janeiro: F. Alves. p. 79-96. 1992.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos**. Acesso em 01.12.2011, no [sítio eletrônico: http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF)

SILVA, José da. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros Editores. 2001.

STRÖMDAHL, Rudney Lars. **Aspectos tributários e sociais dos investimentos fiscais do Governo Federal à Cultura**. (monografia) Universidade Federal de Santa Catarina. Acesso em 30.11.2011 no [sítio eletrônico: http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis294183](http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis294183).