

REFORMULAÇÃO DA LEI 8.313/91: queda ou ressurreição da mais importante política pública cultural brasileira?

Saulo Nunes de Carvalho Almeida
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Antonia Morgana Coelho Ferreira
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

REFORMULAÇÃO DA LEI 8.313/91: queda ou ressurreição da mais importante política pública cultural brasileira?

Resumo: O presente trabalho visa analisar quais as principais mudanças sugeridas para a reformulação da atual Lei 8.313/91, popularmente conhecida como Lei Rouanet. Legislação que incentiva os investimentos culturais no país, tendo como fomento a utilização de benefícios fiscais de imposto de renda como forma de abatimento do valor utilizado em projetos culturais. Visa, outrossim, analisar as críticas feitas à atual lei, bem como as melhorias que o novo projeto de lei pretende empreender, para democratizar a cultura do país, buscando tornar esses investimentos mais acessíveis a todos os estados da federação, e não apenas aqueles onde existem grandes empresas, maiores financiadoras culturais. Por fim, pretende-se fazer um comparativo entre a atual lei e sua modificação, observado o que deve ser mantido e o que precisa ser modificado para que ocorra a tão almejada democratização da cultura no país.

Palavras-chave: Incentivos fiscais, política pública cultural, Lei 8.313/91.

REFORMULATION OF THE 8.313/91 LAW: fall or rise of the Brazilian most important cultural public policy?

Abstract: The present paper analyses the suggestions of possible changes in the 8.313/91 Law, known as “Lei Rouanet”. This legislation motivates culture investments in the country by allowing the use of fiscal incentives over the federal taxes on the same amount used on culture projects. This paper also analyses the common critics over the current law, and it suggests ways to improve the democracy of culture around the country, seeking ways to allow every State of the union to have a chance to access cultural projects, and not only to privilege some States, where the big companies reside. The present study is concluded emphasizing comparison between the current incentive law and the project that contains lots of modifications, comments on what should be kept and what needs to change to allow the anticipation of the Brazilian democratization of the culture.

Key words: Fiscal incentive; cultural public politic; 8.313/91 Law.

Recebido em: 28.04.2009. Aprovado em: 19.05.2009.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Rouanet adentrou no ordenamento jurídico pátrio portando a promessa de alcançar uma concretização quanto à eficácia cultural no país. Hoje, pode-se afirmar que tal promessa não se concretizou. Devido a isso, durante os últimos seis anos, vêm sendo realizados diversos fóruns e debates, pelos mais diversos profissionais envolvidos com a cultura nacional, na busca de se encontrar uma forma mais efetiva de política pública para a cultura nacional, do que a permitida atualmente pela Lei nº. 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet.

É relevante mencionar que a Lei Rouanet não é uma legislação de fácil interpretação, possuindo diversos fatores em sua complexa equação, principalmente devido a sua grandeza e relevância para todos os setores culturais. Em seu modelo vigente, não aparenta ser um mecanismo democrático de política pública. Algo preocupante, levando-se em consideração o fato de ser a referida Lei a grande responsável pelo financiamento da cultura do país.

Outro fator que deve ser adicionado à mencionada equação composta pela Lei Rouanet refere-se ao atual cenário da cultura no país, o que pode ser observado através de alguns dados disponibilizados no site do Ministério da Cultura (MinC). (BRASIL. Ministério da Cultura, 2009):

- 14% Apenas frequentam cinemas, pelo menos 1 (uma) vez ao mês;
- 92% Não frequentam museus;
- 93% Nunca vão a exposição de artes;
- 78% Nunca assistiram a um espetáculo de dança;
- 90% dos municípios não têm teatros, museus ou espetáculo multiuso.

Após 18 anos de vigência, percebe-se que a Lei Rouanet gerou uma grande distorção, existindo uma clara concentração de verbas em certas áreas territoriais específicas, resultando em uma dificuldade de desenvolvimento e concretização cultural dos demais estados e, quando adentrou no ordenamento jurídico brasileiro, acreditava-se que graças aos mecanismos inovadores que ela trazia, iria se desenvolver uma capacitação da área cultural, resultando em uma autossustentabilidade do meio, os quais passariam a, cada vez mais, necessitar menos desses benefícios fiscais. No entanto, tais previsões não se concretizaram. Devido à forma segundo a qual a legislação está estruturada, a Lei gerou, na verdade, uma dependência dos setores culturais por tal mecanismo, ao ponto de se tornar improvável a sobrevivência de diversas atividades culturais sem o repasse de suas verbas.

Dessa forma, é imprescindível que se analisem quais as principais mudanças sugeridas pela proposta de lei que será enviada para o Congresso

Nacional e avaliar a melhor forma de democratizar a atuação da Lei Rouanet.

2 INCENTIVOS FISCAIS À CULTURA E OS 18 ANOS DA LEI ROUANET

Para que sejam entendidas todas as distorções existentes, na atualidade, referentes à Lei Rouanet, afigura-se relevante comentar alguns pontos históricos concernentes à sua criação e desenvolvimento, bem como explicar o que levou essa legislação a se tornar tão fundamental para a cultura, a ponto de muitos questionarem sua capacidade de sobreviver sem os mecanismos propiciados na forma de incentivos fiscais.

Há 18 anos, em 1991, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei nº. 8.313. Legislação que viria a definir os princípios norteadores referentes ao financiamento, da União, da cultura brasileira. Essa legislação ficou popularmente conhecida por Lei Rouanet em homenagem ao seu idealizador, o então secretário Sérgio Paulo Rouanet. Durante esses 18 anos de vigência, a Lei Rouanet foi responsável por injetar na cultura brasileira o montante equivalente a R\$ 8 (oito) bilhões. (BRASIL. Ministério da Cultura. 2009).

No entanto, a popular Lei Rouanet não foi a primeira legislação federal de benefícios fiscais a atividades culturais. Esse crédito pertence à Lei nº. 7.505, do ano de 1986, tornando-se conhecida como Lei Sarney. Essa pioneira lei foi a primeira legislação federal visando o incentivo à cultura, por meio de um mecanismo tendente a permitir às empresas incentivadoras o financiamento de projetos de cunho cultural, beneficiando-se de deduções fiscais.

Essa lei possuía algumas distorções, como a necessidade de que os projetos incentivados fossem, necessariamente, apresentados às empresas patrocinadoras por meio de produtores culturais, colocando, assim, esse profissional como o ponto de maior relevância (maior inclusive do que atualmente) para a concretização dos projetos culturais. Tal legislação, devido as suas diversas incoerências, falhou em atender às dinâmicas modificações culturais acontecidas no país, tendo seus benefícios suspensos no ano de 1990, pelo então presidente Collor.

Assim, foi no ano seguinte, em 1991, que a famosa e controversa Lei Rouanet ingressou no ordenamento jurídico brasileiro, com a missão de buscar um desenvolvimento econômico, também através da utilização desses tais incentivos fiscais para a cultura Brasileira.¹

Diversos foram os avanços e retrocessos advindos com a Lei nº. 8.313/91 para a cultura brasileira, considerada uma legislação que abriu as portas para diversas outras políticas públicas similares, tanto em âmbito federal, na forma da Lei do Audiovisual (Lei nº. 8.685/93), como em

âmbitos estaduais (com incentivos fiscais via ICMS) e municipais (benefícios fiscais via ISS).

A Lei Rouanet, em uma explicação simplificada, funciona da seguinte forma: Pessoas Físicas ou Jurídicas (de natureza cultural) apresentam seus projetos, podendo englobar as mais diversas áreas culturais, ao Ministério da Cultura. A essas pessoas, a lei dá o nome de proponentes. O MinC, então, envia o projeto a um de seus órgãos para uma avaliação referente a diversos parâmetros². Depois dessa avaliação, quanto ao conteúdo, legalidade e etc., o projeto é remetido à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), sendo o órgão responsável pela aprovação ou rejeição do projeto. Aos projetos que são aprovados, publicam-se seus dados no Diário Oficial da União (DOU), dando fim à chamada 1ª fase do projeto, na qual a competência de avaliação é exclusiva do MinC.

No entanto, na 2ª fase, o poder de decisão do MinC desaparece. Essa fase é concretizada por ser o momento no qual os proponentes (geralmente com o auxílio dos gestores culturais) apresentam seus projetos às empresas que possam ter algum interesse em financiá-los. Essa fase, popularmente conhecida como “corrida ao ouro”, é onde o projeto conseguirá ou não as verbas públicas necessárias para a sua realização. Desse modo, caso alguma empresa desperte o interesse em uma parceria, depositará o valor do projeto (integral ou parcial) na conta corrente do proponente. Posteriormente, a empresa incentivadora descontará o valor que foi utilizado no projeto (total ou parcial) de seu imposto de renda devido.

Desse modo, durante a execução de toda a 2ª fase, o governo não exerce poder de decisão algum quanto à utilização de tais verbas. O resultado dessa omissão torna-se claro nas estatísticas do MinC, apontando que apenas 3% (três por cento) dos proponentes recebem 50% (cinquenta por cento) de todos os recursos disponibilizados (BRASIL. Ministério da Cultura. 2009). Percebe-se, assim, a falha do mecanismo quanto ao balanceamento de verbas entre os proponentes, refletindo-se também entre as diversas regiões do país.

Nota-se que, no atual modelo de repasse de verbas, via empresas sem nenhuma intervenção do MinC, existe uma certa “confusão” quanto à relevância cultural dos projetos, tendente a flutuar entre o interesse público e o interesse privado. Essa “confusão” pode ser verificada ao ver que diversas são as atividades de importante relevância cultural, e, por não serem atraentes no âmbito do marketing empresarial, acabam não sendo beneficiadas com as verbas disponíveis pela legislação.

Desse modo, de grande relevância se afigura o rompimento da inércia, predominante nos últimos 18 anos, esperando-se um avanço na busca de efetivas formas de políticas públicas que permitam o fomento às atividades culturais brasileiras.

3 O ATUAL SISTEMA E A NECESSIDADE DE REFORMA

Para um estudo que visa um maior aprofundamento quanto à Lei Rouanet e a sua necessidade de reforma, é imperativa uma avaliação concernente ao seu atual panorama, bem como ao seu sistema de financiamento à cultura, na procura de analisar se os seus atuais mecanismos obtêm êxito em atender, de forma balanceada, as necessidades culturais de todos os estados da federação, e também das distintas manifestações componentes do quadro cultural do país.

Atualmente, a Lei Rouanet, em seu art. 2º, prevê três mecanismos distintos de fomento à atividade cultural: O Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e Incentivo a projetos culturais, popularmente conhecido como Mecenato.

Segundo dados do MinC a renúncia fiscal (mecenato) é o mecanismo de financiamento à cultura mais utilizada pelos fomentadores, representando o montante de 80% (oitenta por cento) do orçamento do Ministério da Cultura. Já o FNC é responsável por apenas 20% (vinte por cento) dessas verbas. Quanto ao FICART, esse mecanismo, na prática, tornou-se inexistente. (BRASIL. Ministério da Cultura. 2009).

O FICART, conforme aponta Fábio de Sá Cesnik (2007, p. 31), trata-se de um “fundo criado sob a forma de condomínio e sem personalidade jurídica, caracterizando uma comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos”. O motivo da impopularidade desse mecanismo reside no fato de que as demais opções possibilitadas pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) disponibilizavam as verbas de forma bem mais simples, sem nenhuma espécie de contrapartida, e em vastas escalas. Dessa forma, naturalmente, torna-se óbvio o desinteresse pela utilização de um mecanismo de financiamento de risco, considerando-se existirem verbas que podem ser conseguidas de forma mais simples e econômica.

Nota-se a distorção que domina o sistema de financiamento disponível pela Lei Rouanet, onde apenas 20% (vinte por cento) das verbas compõem o FNC, e o FICART tornou-se um mecanismo esquecido. Já a renúncia fiscal é contemplada com 80% dos valores utilizados através da Lei nº. 8.313/91.

A Lei Rouanet também demonstra um desequilíbrio quanto à utilização de verbas públicas e privadas, podendo-se comprovar, avaliando-se os dados disponíveis entre os anos de 2003 a 2007, demonstrando que, das verbas utilizadas pelos proponentes em seus projetos, há 90% (noventa por cento) de verbas públicas e apenas 10% (dez por cento) de verbas privadas. (BRASIL. Ministério da Cultura. 2009).

Tem-se, aqui, um desequilíbrio alarmante, principalmente ao se adicionar a essa equação, conforme já apontado, o fato de o poder privado ter comando de escolha sobre 80% (oitenta por cento) das verbas utilizadas, enquanto que o poder público controla somente 20% (vinte por cento) delas.

Outro aspecto negativo da renúncia fiscal no atual modelo de incentivo a projetos culturais (em que a decisão de financiamento de projetos é unicamente das empresas, e não do governo), é uma tendência quanto à preferência das empresas em financiar projetos envolvendo artistas já consagrados. Tal possibilidade ocorre por motivos claros. As empresas, ao financiarem projetos, naturalmente, procuram pelo melhor retorno de imagem possível para a sua marca. Assim, a escolha parece ser óbvia, preferindo-se financiar um projeto de um músico consagrado ao invés daquele com artistas desconhecidos.

Desse modo, devido ao fato das empresas priorizarem projetos que lhe ofereçam melhor retorno de imagem, o marketing apresenta-se como fator primordial quanto à concretização de projetos, ao invés de sua relevância cultural à sociedade. Atualmente, o sucesso ou fracasso de um projeto cultural ocorre não nos gabinetes do Ministério da Cultura, e sim no departamento de marketing das grandes empresas.

Outro problema, ainda quanto ao desequilíbrio no repasse das verbas, é o fato de tal desigualdade ir além das disparidades territoriais, persistindo, também, entre as próprias áreas culturais a serem contempladas. Dados do MinC apontam uma séria discrepância no modelo de financiamento dos 4 (quatro) maiores segmentos culturais, em relação aos 30 (trinta) menores que poderiam ser beneficiados pela Lei Rouanet, conforme destacado abaixo (BRASIL. Ministério da Cultura. 2009):

- 14% das verbas - Artes integradas
- 11% das verbas - Teatro
- 10% das verbas - Edições de livros
- 9% das verbas - Música erudita
- 14% das verbas - 30 segmentos menores

Percebe-se que, no atual modelo, diversas são as áreas culturais que também possuem relevância cultural ao país, mas que acabam por ser negligenciadas pela legislação.

Outra corrente crítica da Lei nº. 8.313/91 é formada pelos produtores culturais que, corretamente, questionam o constante conflito existente por uma concorrência direta dos projetos de ONGs e Institutos, com os Municípios, Estados e com o próprio Ministério da Cultura, disputando verbas das empresas privadas, com os produtores no mercado. Algo, ao menos questionável, quanto ao exercício do papel do Ministério da Cultura como avaliador de projetos daqueles produtores culturais que se tornaram futuros concorrentes. Tal previsão deixa ampla margem para argumentação da

existência de um conflito de interesses, resultando na quebra da imparcialidade do MinC, como órgão avaliador de projetos.

A necessidade de modificações na legislação aparenta ser tão fundamental que, no seu atual modelo de repasse de verbas do Poder Público para o poder privado, nota-se que, até a bilheteria de eventos culturais perdeu muito da sua importância, tornando-se algo secundário, sendo o ponto mais importante o sucesso na captação de recursos perante as empresas. Em um modelo como esse, afigura-se questionável qual é o personagem mais importante para a execução de um show, um talentoso artista ou um bom captor de recursos.

4 A PROPOSTA DE LEI EM ANÁLISE

Antes de iniciar uma análise crítica quanto à proposta de lei apresentada pelo Ministério da Cultura, bem como seus novos mecanismos, um ponto não deve deixar de ser enaltecido, tanto por aqueles que são a favor como por aqueles que são contra a reforma. Refere-se à atitude do Ministério da Cultura em disponibilizar a proposta de lei para consulta pública por 45 (quarenta e cinco) dias, bem como o espaço (em seu próprio site) para críticas e sugestões referentes à proposta, antes que ela seja encaminhada ao Congresso Nacional para análise. Uma atitude verdadeiramente republicana, democrática, que deveria ser seguida pelos demais órgãos do governo em momentos de reformas e elaborações de leis que representem grande interesse e busquem verdadeiramente um avanço para a sociedade.

Deve-se esclarecer, inicialmente, que as informações disponibilizadas pelo MinC para consulta pública, ao contrário do que muitos têm, equivocadamente, afirmado, não se trata de um projeto de lei. Não se encontra em nenhuma das casas do Congresso Nacional, bem como não possui nenhum número. Trata-se, na verdade, de uma proposta de lei, que conforme mencionado, ficará, eletronicamente, disponível durante 45 (quarenta e cinco) dias, para que se possa prestar sugestões quanto aos seus mecanismos. Esgotado esse período, a proposta será enviada ao Congresso Nacional, transformando-se em um projeto de lei.

Uma das modificações da legislação, prevista na proposta do Ministério da Cultura, seria a ampliação do atual tripé que compõe o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), passando a se chamar Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROFIC), mantendo os 3 mecanismos contidos no PRONAC e adicionando a figura do vale-cultura.

O novo mecanismo do vale-cultura, conforme apontado acima, seria regulado por lei específica, fazendo com que qualquer avaliação quanto a essa nova figura seja limitada. Porém, essa nova possibilidade de benefício fiscal aparenta ser uma

tentativa positiva do governo de atuar do outro lado da relação cultural. Saindo do lado do artista, e chegando ao público. Tal mecanismo aparenta funcionar de forma similar ao vale-refeição, objetivando dois resultados específicos: permitir uma maior acessibilidade aos projetos culturais por parte da população e aumentar a quantidade de público nos eventos.

Esse mecanismo aparenta dar um passo rumo à difusão cultural. Algo de grande relevância, pois se sabe que a população em geral ainda tende a subestimar a importância que a cultura exerce no país. Quadro que necessita de reformulação, para que a cultura possa vir a ser vista como uma necessidade básica, fundamental à população, e não como algo secundário ou dispensável.

Quanto aos demais mecanismos, foram todos mantidos pelo governo em sua proposta, incluindo entre eles o negligenciado FICART, recebendo, isto posto, algumas mudanças positivas, em uma tentativa do Ministério da Cultura de resgatá-lo do esquecimento. Ocorre que tais mudanças não aparentam ser significantes para alcançar o sucesso nessa empreitada, sendo necessária a realização de maiores modificações tornando o mecanismo mais atraente em comparação à renúncia fiscal.

No atual cenário, tanto o FICART quanto o FNC não conseguem se concretizar como forma de política pública, sendo utilizados de forma pouco eficiente, ou não sendo, sequer, utilizados. Esse atual quadro deixa toda a responsabilidade de preencher a demanda cultural para o Mecenato, que conforme o observado nesse estudo, falha em atender a todos os setores culturais, principalmente os setores que não propiciam maiores retornos de imagem às empresas incentivadoras.

Aqui, reside um ponto de grande importância, justificando a necessidade de um fortalecimento do FNC, pois, são essas áreas que não despertam maiores interesses do mercado empresarial, que deveriam ser as mais focalizadas pelo FNC, limitando o fundo aos privilégios dados àqueles que já conseguem levantar verbas através da renúncia fiscal junto às empresas.

Porém será de grande importância que, obtendo-se sucesso na tentativa de realizar um aumento das verbas do FNC, tais recursos sejam administrados pelo Ministério da Cultura, da forma mais eficaz possível, dando-se ênfase às áreas que despertam menores interesses das empresas incentivadoras. Afinal, caso falte capacitação quanto à distribuição desses recursos, de nada terá adiantado o seu acréscimo.

Analisando-se a proposta de lei, percebe-se que um dos grandes temores da classe cultural, incorporada pelo término da renúncia fiscal (o mais utilizado mecanismo do FNC) não se concretizou. Porém, algumas mudanças relevantes ocorreram; e uma das principais se encontra no art. 24 da proposta de lei: "Art. 24 – As propostas aprovadas pelo Ministério da Cultura poderão possibilitar ao

co-patrocinador a dedução de imposto de renda de trinta, sessenta, oitenta, noventa e cem por cento dos valores despendidos, na forma e condições previstas no art. 32".

A Lei Rouanet, atualmente, disponibiliza apenas 2 (duas) formas possíveis de abatimento de verba: o primeiro é o abatimento integral dos valores utilizados em projetos culturais (art. 18, Lei nº. 8.313/91) e o segundo é o abatimento parcial de tais valores, no montante de 30%³ (trinta por cento) das verbas utilizadas (art. 26, Lei nº. 8.313/91). Observa-se que a proposta do Ministério da Cultura é de introduzir 4 (quatro) novas possíveis faixas de dedução, mantendo as 2 (duas) faixas já existentes.

Essas novas taxas de dedução de imposto de renda necessitam ser bem analisadas e, quem sabe, repensadas pelo Ministério da Cultura, principalmente devido ao atual momento no qual o país se encontra. Um momento de recessão econômica, resultando em uma drástica queda nos investimentos culturais realizados pelas pessoas jurídicas. Em momentos como esse, devem-se procurar mecanismos que possibilitem a mais empresas desenvolverem interesse em utilizar os benefícios fiscais, e jamais cometer o equívoco de afugentar parte das poucas empresas que ainda continuam a investir.

Também é visto, como um relevante problema, o atual sistema de avaliação de projetos do Ministério da Cultura. Segundo o ministro Juca Ferreira⁴, são avaliados cerca de mil projetos por reunião da CNIC. Esse alarmante número traduz uma óbvia ausência de profundidade, mormente à análise dos projetos avaliados. Concernente a esse problema, a proposta apresentada pelo governo não introduz nenhum aspecto novo, que possa gerar perspectivas futuras otimistas quanto à reparação desse quadro. Esse é um ponto de grande importância que não deveria passar despercebido, afinal, o atual excesso de projetos não reflete apenas em uma pobre análise, reflete, também, em uma lentidão na avaliação dos projetos, que, muitas vezes, demoram períodos superiores a 01 (um) ano para serem analisados.

Em uma tímida tentativa de combater essa morosidade na avaliação de projetos, o MinC sugere uma divisão da CNIC, em seu art. 4º, afirmando: "serão criados comitês gestores setoriais com a participação da sociedade civil, cuja composição, funcionamento e competências serão definidos em regulamento". Observa-se que nenhum maior detalhe é dado no que concerne à almejada divisão, sendo a proposta de lei, novamente, omissa no que se refere a uma de suas novidades.

Outra modificação que também deve ser observada reside no âmbito de infrações e penalidades. A proposta de lei prevê, em seu art. 41, IV, que se configurará como infração à lei "adiar, antecipar ou cancelar, sem justa causa, programa, projeto ou atividade beneficiada pelos incentivos". Tal novidade afigura-se positiva para combater os

projetos que, apesar de obterem êxito na captação de recursos, tem sua execução adiada, muitas vezes, de forma constante e sem motivos plausíveis.

Apesar de todos os pontos já mencionados, o aspecto fundamental que tem sido rebatido pelos críticos na proposta apresentada pelo MinC, reside no receio de um súbito aumento do poder discricionário desse órgão. A proposta, no formato disponibilizado pelo Ministério da Cultura, transfere grande parte das regras a serem definidas futuramente, via decreto, causando uma séria insegurança e instabilidade no setor cultural. Tal equívoco não poderia ocorrer, principalmente no atual período de crise econômica que, conforme mencionado, tem afetado, significativamente, grande parte das empresas nacionais, que são as maiores incentivadores da cultura (via Lei Rouanet), afetando, diretamente, as verbas utilizadas via incentivos fiscais.

Afinal, a crise econômica acarretou um sério retrocesso nos investimentos realizados em atividades de cunho cultural. As empresas, naturalmente assustadas devido ao forte impacto da crise, suspenderam, significativamente, seus investimentos em projetos culturais por meio da Lei Rouanet. Esse conservadorismo empresarial fica ainda mais acentuado devido a todas as especulações referentes a possíveis mudanças que poderão vir a ocorrer com o advento da "Nova Lei Rouanet".

Nesse passo, para pôr um fim em tal insegurança, necessita-se a definição das principais regras no corpo da lei, apontando, concretamente, as modificações que irão ocorrer, possibilitando às partes interessadas realizar críticas à proposta de forma precisa e não, apenas, especulativa. Uma atitude como essa certamente cercearia grande parte das especulações negativas que têm sido frequentemente levantadas.

A nova legislação, caso sejam mantidas em grande parte as previsões contidas na proposta lançada pelo Ministério da Cultura, deverá acarretar certos avanços no fomento de atividades culturais no país. No entanto, tais mudanças não aparentam ser significativas o suficiente para remediar os mais graves problemas contidos no modelo vigente.

5 REFLEXÕES QUANTO AO ATUAL SISTEMA E AS NOSSAS SUGESTÕES QUANTO ÀS MUDANÇAS

No meio de todas as discussões levantadas no decorrer desse trabalho, um ponto aparenta ser incontestável: os incentivos fiscais propiciaram grandes avanços à cultura Brasileira, podendo, inclusive, ser definida como A.R e D.R, ou seja, antes e depois da Rouanet.

Porém, apesar de tais avanços, quando se analisa um mecanismo de incentivo fiscal como o previsto pela Lei nº. 8.313/91, em conjunto com a demanda cultural existente no país, percebe-se que

progressões bem mais significativas poderiam ter ocorrido. Por isso, na tentativa de auxiliar na concretização desses avanços, sugerem-se, nesse momento, alguns pontos que poderiam contribuir na busca pelo aperfeiçoamento da Lei.

No atual quadro, a Lei Rouanet é a financiadora quase exclusiva da cultura brasileira. Em um cenário como esse, os prognósticos para o futuro da cultura no país, caso seja mantido o presente modelo de incentivos fiscais, não aparenta ser positivo. Críticos mais pessimistas do mecanismo vigente defendem que a referida Lei possui um rol extenso de problemas, tornando-os incapazes de serem sanados apenas através de reformas. Defendem que o modelo de incentivos fiscais utilizados, único no mundo, deve ser radicalmente modificado, ou quem sabe, até abolido, sendo essa a única solução para resolver seus problemas estruturais.

A visão de ser impossível sanar tais problemas através de reformas, aparenta ser extremamente pessimista. É sim, possível, resolver muitos dos empecilhos desenvolvidos pela legislação, contanto que as reformas sejam corretas. Por isso, a importância desse estudo, bem como desse capítulo em especial, contendo sugestões que podem auxiliar a solucionar alguns dos problemas presentes devido a certas falhas da lei.

Um dos parâmetros negativos da vigente legislação consiste no excesso de burocracia para a aprovação de projetos. O verdadeiro cenário que se apresenta é: se um produtor cultural não possuir uma equipe profissional, composta por uma assessoria contábil e jurídica, não logra êxito na tentativa de atravessar todas as burocracias previstas pelo Ministério da Cultura. Nota-se que o presente modelo não propicia aos pequenos produtores culturais (figuras dominantes em estados menos desenvolvidos) oportunidades de conseguirem ter seus projetos aprovados pelo Ministério da Cultura que, conforme apontado deveria ser a fase de maior simplicidade.

Nesse ponto, a proposta de lei é omissa, não demonstrando qualquer tentativa de modificar esse atual quadro, contribuindo, assim, com a desigualdade na distribuição de recursos entre os estados do país.

Esse panorama poderia ser modificado através de uma divisão da CNIC em âmbitos regionais, e não, dando continuidade ao seu modelo centralizado. Assim, poderiam ser implementados comitês regionais, responsáveis pelo protocolo de projetos, avaliação e capacitação cultural daquela região. Essa atitude, certamente, democratizaria a Lei Rouanet, dando uma maior acessibilidade para os estados menos favorecidos.

Outro grave problema reside na possibilidade de os governos Federal, Estadual e Municipal concorrerem com a área privada por verbas da Lei Rouanet. Isso representa um claro conflito de interesses, considerando-se ser do próprio governo o órgão responsável pela avaliação dos projetos

originários da área privada. Para que seja alcançado um equilíbrio na concorrência entre os projetos, esse quadro não poderá persistir na nova legislação.

Um ponto que aparenta ser de consenso geral é a necessidade de procurar uma forma para propiciar às pequenas e médias empresas uma participação mais efetiva por meio dos benefícios fiscais previstos pela Lei Rouanet. O vigente modelo permite que empresas que tributem com base no lucro real possam utilizar até 4% de suas verbas comprometidas com o imposto de renda para o fomento às atividades culturais, independentemente do tamanho da empresa e do seu lucro anual. Na proposta da lei, disponibilizada pelo MinC, esse teto de renúncia continuaria o mesmo.

Porém, defende-se aqui, o fato de tal modelo ser modificado, pois, ao se considerarem as empresas de grande porte, esses 4% realmente representam valores significativos. No entanto, para as empresas de pequeno e médio porte, predominantes nas regiões mais desfavorecidas pela lei, esse número representa uma quantidade de verbas bastante limitada. Desse modo, deveria se analisar a possibilidade de adotar um novo sistema escalonar de renúncia fiscal, permitindo que empresas de médio porte (consideradas as empresas com lucro real até X) pudessem contribuir com uma porcentagem maior do que as empresas de grande porte. Já as empresas de pequeno porte (consideradas as empresas com lucro real até Y) deveriam possuir o maior teto de dedução possível pela lei.

Tal modelo aparenta auxiliar no combate a dois problemas constantes da atualidade, aumentando a quantidade de verbas para a cultura em um panorama nacional, e diminuindo as desigualdades territoriais (tendo em vista que estados menos desenvolvidos tendem a possuir menos empresas de grande porte) em um panorama regional.

Finaliza-se esse capítulo mencionando um ponto que é indiscutível para todos: existem poucos recursos disponibilizados para a cultura. Por isso, afigura-se de fundamental importância a sua utilização da forma mais eficiente possível. Deve-se, também, buscar uma forma para fortalecer os demais mecanismos previstos na lei, evitando que o mecenato seja a única forma efetiva de Política Pública à cultura no país.

6 CONCLUSÃO

Deve-se enaltecer a atitude do Ministério da Cultura em colocar a proposta de lei, disponível a todos, para debate, em uma tentativa inédita na busca de realizar uma unificação do setor cultural no país que, historicamente, é extremamente disperso.

Percebe-se claramente que, muito da insegurança demonstrada perante a proposta de lei do Ministério, dá-se, inclusive, por uma insegurança refletida na proposta, expressa até mesmo nos

verbos utilizados, com excessivos “poderá” e “deverá”, traduzindo-se em uma proposta que, pela vasta quantidade de pessoas afetadas, aparenta não ter sido estudada o suficiente. Essa infeliz escolha de não tratar a lei de forma mais objetiva contribui, significativamente, para o crescente nível de insegurança que teme, justificadamente, a possibilidade de futuras decisões arbitrárias por parte do governo.

Entre as metas previstas na avaliação aqui realizada, mormente à proposta de lei, observou-se que um de seus principais objetivos é o aumento de recursos para o FNC, aumentando o poder de decisão do governo para a utilização de verbas da cultura. Defende o Ministério da Cultura que, com um aumento do controle de tais recursos, conseguirá se realizar um repasse mais equitativo entre os diversos segmentos culturais, de todos os estados da federação, buscando uma forma mais democrática de atuação.

A necessidade de modificação reside no fato de que o atual modelo acentua as desigualdades entre o FNC e a Renúncia Fiscal, tendo em vista o longo rol de vantagens propiciado às empresas que utilizam o mecenato em comparação com aquelas que utilizam o fundo. Modelo, também, responsável pelo esquecimento do terceiro mecanismo, o FICART.

Notou-se que, devido a todas as discrepâncias destacadas no decorrer desse estudo, em seu atual modelo, a Lei Rouanet não consegue ter sucesso em atender às necessidades nacionais no âmbito cultural. Portanto, é imprescindível o desenvolvimento de um mecanismo de incentivo fiscal que permita ao meio cultural ser apoiado de forma mais eficiente pelo poder privado, através da utilização de verbas privadas.

Sabe-se que a cultura de todos os estados, sejam eles mais beneficiados economicamente ou não, é de grande relevância para toda a nação. Assim, o fomento cultural não pode ser decidido unicamente pela sorte que aquela manifestação cultural teve por se localizar em um estado mais desenvolvido, ou que contenha empresas de maior porte. Pois, caso isso ocorra, o que será dos sítios arqueológicos localizados no Piauí⁵, patrimônio cultural de importância mundial, e das centenas de outros exemplos de manifestações culturais tradicionais localizados pelos diversos territórios brasileiros, daqui a alguns anos?

Deve sim, o governo, preocupar-se em combater a presente ameaça à diversidade cultural, que devido à vigente legislação de benefícios fiscais, tende a persistir. Portanto, cabe ao Ministério da Cultura, como órgão de defesa da cultura na federação, reverter esse atual cenário, combatendo as arbitrariedades e desigualdades que foram acentuadas pela fragilidade da Lei Rouanet.

Conclui-se este estudo destacando que a atual proposta de lei apresenta alguns significativos avanços, na busca de uma efetiva política pública

de fomento à cultura. No entanto, após 18 anos de uma longa espera, aliada ao atual cenário onde se encontra a cultura no país, tais avanços deveriam ter sido bem mais significativos. Resta aguardar as mudanças que poderão ocorrer no Congresso Nacional durante a avaliação da proposta de lei, na espera da ocorrência de modificações positivas, que permitam a resolução dos vários pontos destacados durante esse trabalho, ao invés de modificações de interesse político, na busca de agradar a “gregos e troianos” e, esquecendo a quem a legislação deveria se destinar originariamente: a população brasileira.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Impetus, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRANT, Leonardo. **Mercado Cultural**. 3. ed. São Paulo: Instituto Pensarte, 2004.

BRASIL. Lei nº. 8.313 de 23 dez. 1991. Lei Rouanet, Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília – DF, 24 dez.1991. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/legislacao/leis/>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. Ministério da Cultura. Brasília, abr. 2009. Disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>. Acesso em: 17 abr. 2009.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.

COSTA, Ivan Freitas. **Marketing Cultural: o patrocínio de atividades culturais como ferramenta de construção de marca**. São Paulo: Atlas, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CESNIK, Fábio de Sá. **Guia de Incentivo à Cultura**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2007.

D'ALTE, Tiago Souza. Fundos Públicos: Novas Formas de Financiamento da actividade ambiental pública. **Revista Forum de Direito Tributário**. n. 36, 2008.

DENARI, Zelmo. **Curso de Direito Tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REZENDE, José Ricardo. **Manual Completo da Lei de Incentivo ao Esporte**. São Paulo: All Print, 2007.

ROCHA, José Marcelo. **Direito Tributário**. São Paulo: Ferreira, 2007.

YOUNG, Lúcia Helena Briski. **Incentivos Fiscais de Dedução do Imposto de Renda**. São Paulo: Juruá, 2007

NOTAS

1. Incentivos esses que, em seus primórdios, não eram tão generosos quanto os atuais. Permitia-se que Pessoas Físicas pudessem abater 60% do valor utilizado em projetos culturais, enquanto que Pessoas Jurídicas abatiam 30%.
2. Pela legislação vigente é vedada uma avaliação quanto ao mérito, quanto à relevância daquele projeto àquela comunidade.
3. Esse valor refere-se à Pessoa Jurídica. Pessoas Físicas também podem utilizar a Lei Rouanet, nesse caso, obtendo um desconto de 40% do valor utilizado.
4. Debate realizado no dia 06 de abril de 2009, na Folha de São Paulo, referente às modificações da Lei Rouanet.
5. Atualmente, o Piauí é o estado menos beneficiado por verbas da Lei Rouanet.

Saulo Nunes de Carvalho Almeida

Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR e Pós-Graduando em Direito do Trabalho, Tributário e Previdenciário pela Faculdade Ateneu. E-mail: saulonunes@hotmail.com.

Antonia Morgana Coelho Ferreira

Advogada, graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR e Pós-Graduanda em Direito e Processo do Trabalho pelo Curso Prof. Jorge Hélio. E-mail: delegada_uniforx@hotmail.com.

Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Av. Washington Soares, 1321, Edson Queiroz
Fortaleza-CE
CEP 60.811-905