

A Lei do Audiovisual e o Futuro do Cinema Nacional

Fernanda Wakabayashi de Moura

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 2007 e Pós-graduanda em Direito do Entretenimento e da Comunicação Social na Escola Superior de Advocacia.

Resumo: O presente trabalho tem por escopo analisar o funcionamento e a eficácia dos incentivos fiscais concedidos pela Lei do Audiovisual. Entretanto, precedendo ao exame da lei em questão, buscou-se definir o que é o mercado audiovisual de cinema e o que são incentivos fiscais. Concluir-se-á ao final que a atividade de produção na região Sudeste absorve a maior parte dos incentivos. Assim sendo, um mercado cinematográfico menos dependente do Estado só será viável com a melhor distribuição desses recursos e com a implementação eficaz de outras medidas alternativas aos incentivos. Por fim, surge um alerta sobre os possíveis impactos que esse mercado poderá sofrer a partir do ano de 2011, quando não mais vigorar o art. 1º da lei em tela, tido como um dos mais importantes dispositivos de incentivo.

Palavras-chave: incentivos fiscais, lei do audiovisual, cinema nacional, imposto de renda.

1. Introdução

O mercado audiovisual de cinema brasileiro sempre esteve atrelado a políticas estatais, razão pela qual enfrentou uma grande crise quando o Governo Collor revogou a Lei nº 7.505/86 e extinguiu a Empresa Brasileira de Filmes S.A. (EMBRAFILME).

A Lei nº 7.505/86, popularmente conhecida como Lei Sarney, previa benefícios fiscais para aqueles que doassem, patrocinassem ou investissem em projetos na área cultural, tal como a área cinematográfica. E a EMBRAFILME funcionava como produtora, distribuidora e exibidora de filmes.

Entretanto, aos poucos, atendendo as reivindicações do setor bem como pelo fato do cinema se tratar de uma atividade econômica importante, o Governo adotou novas políticas de incentivo. Primeiro foi a Lei nº 8.313/91, notadamente conhecida por Lei Rouanet e depois a Lei nº 8.685/93, a chamada Lei do Audiovisual.

Também foi editada em 2001 a Medida Provisória nº 2.228-1 que criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e instituiu outros mecanismos de incentivo ao cinema, como por exemplo, o Prêmio Adicional de Renda (PAR) e Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine).

Dentre toda essa legislação merece destaque a Lei do Audiovisual, uma vez que dela advém boa parte do dinheiro utilizado para o desenvolvimento do mercado audiovisual de cinema nacional.

Portanto, o objetivo desse trabalho é analisar como funcionam os incentivos fiscais concedidos pela Lei do Audiovisual como também sua eficácia, apontar possíveis distorções e se possível, indicar o que poderia ser retificado.

Esse exame ganha maior relevância quando se levam em consideração as seguintes proposições: que o cinema nacional ainda é dependente de políticas estatais e que uma das mais importantes hipóteses de incentivo fiscal prevista na citada lei vigorará somente até o final do ano de 2010.

2. Os Agentes do Mercado Audiovisual de Cinema

Antes de fazer um reconhecimento das normas de incentivo ao mercado cinematográfico e uma crítica a elas, é fundamental identificar o seu destinatário.

Assim, o mercado audiovisual¹ de cinema engloba três atividades distintas: a de produção, a de distribuição e a de exibição.

A atividade de produção está relacionada com o processamento cinematográfico de insumos materiais, intelectuais e/ou artísticos, por meio do qual se produz um produto, cuja finalidade é a sua venda para as salas de exibição ou circuitos de televisão e vídeo (GETINO, 1990, p. 33).

Assim sendo, a produção abrange a escolha de roteiro, de atores e atrizes, além da filmagem e da edição da obra que será posteriormente comercializada. Já a atividade de distribuição é o setor intermediário do mercado audiovisual de cinema, sendo responsável por adquirir os direitos comerciais sobre as obras cinematográficas, ou representar as empresas produtoras delas na negociação junto ao setor de exibição (GETINO, 1990, p. 73). Também cabe aos distribuidores a publicidade da obra. Desse modo, eles podem veicular *trailers* nos meios de comunicação, realizar promoções com sorteios de ingressos, promover exposições especiais, dentre outros.

¹ Ao contrário do que muitos pensam, cinema não é sinônimo de audiovisual. O termo audiovisual compreende a fusão de componentes visuais (signo, imagem, desenho, gráfico e dentre outros) com componentes sonoros (música, ruído, voz e dentre outros). Em outras palavras, audiovisual é tudo aquilo que pode ser visto e ouvido ao mesmo tempo. Assim sendo, o cinema é uma espécie do audiovisual, assim como a tv, o vídeo e as chamadas novas mídias (*internet* e celular, por exemplo).

E por fim, tem-se a atividade de exibição, que é a responsável pela venda direta ao público dos filmes negociados de antemão com as distribuidoras (GETINO, 1990, p. 105). Essa exibição pode ser feita tanto por meio do cinema, como também em outras janelas, tais como DVD, sinais de televisão, Tv a cabo, etc.

3. Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais constituem a base da Lei do Audiovisual, e historicamente esse tipo de política estatal é bem antigo.

Num primeiro momento, incentivos fiscais eram tidos como um acordo fiscal especial e apareciam em disposições contratuais nos contratos de concessão firmados entre Estado e investidores privados. Porém, após a Segunda Guerra Mundial, esses acordos fiscais especiais foram suplantados, em sua grande maioria, por leis genéricas de concessão de incentivos (ROSS e CHRISTENSEN, 1972, p. 10 e 11).

Atualmente a Constituição Federal em seu art. 174 traz a permissão legal para que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, possa exercer a função de incentivador.

Essa função de incentivador caracteriza o Estado promotor (SILVA, 2006, p. 807). E é em decorrência dela que o Estado pode intervir na atividade econômica do País, concedendo incentivos fiscais a determinados setores do mercado.

Cumprido salientar que os incentivos fiscais podem assumir espécies distintas, tais como, a alíquota zero, a isenção, a dedução, dentre outras.

Porém, qualquer que seja a espécie escolhida, não há dúvidas de que a adoção de incentivos fiscais baseia-se na presunção de que concedendo privilégios fiscais, haverá o investimento em determinadas atividades que em outras condições, não pareceriam tão interessantes para os investidores (HEL-

LER e KAUFFMAN, 1972, p. 02). Ou seja, a concessão de incentivos fiscais se funda na premissa de que haverá um aumento de investimentos em determinado setor, desde que esses investimentos estejam vinculados a privilégios fiscais.

4. A Lei do Audiovisual

4.1. Art. 1º

O art. 1º da Lei do Audiovisual permite a dedução do imposto de renda das quantias referentes a investimentos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente. E o § 5º do mesmo artigo dispõe que podem fruir dos mesmos incentivos fiscais previstos no *caput* aqueles que investirem em projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional.

Esses investimentos são feitos por meio da aquisição de cotas representativas de direitos de comercialização, cujas empresas emissoras serão aquelas dedicadas à produção independente de obras audiovisuais brasileiras, bem como as empresas brasileiras de capital nacional que apresentem projetos de exibição, distribuição e infraestrutura técnica específica da área audiovisual brasileira, conforme disciplina o art. 2º da Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 260/97, alterado pela Instrução Normativa da CVM nº 433/06.

O pedido de emissão e a distribuição desses certificados deverão ser formulados à CVM pela empresa emissora com o líder da distribuição e deverá conter o rol de documentos descritos no art. 4º da Instrução Normativa da CVM nº 260/97, alterada pela Instrução Normativa da CVM n. 433/06, dentre os quais, destacam-se a cópia do projeto já aprovado pela Ancine e a minuta do prospecto que será apresentado aos investidores (CESNIK, 2007, p. 157).

Cumpra salientar que somente após aprovação da CVM é que os certificados de investimentos poderão ser negociados.

Após serem negociados, os valores obtidos com a venda desses certificados deverão ser depositados em contas de aplicação financeira abertas em nome do proponente² (art. 4º, § 1º, I, da Lei do Audiovisual). Os valores não aplicados no prazo de 48 (quarenta e oito) meses serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura, sendo alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, conforme aduz o art. 5º da citada lei.

A aquisição desses certificados de investimento permite a dedução de 100% (cem por cento) dos recursos despendidos, desde que estes valores não ultrapassem 3% (três por cento) do imposto de renda devido no caso de pessoa jurídica, e 6% (seis por cento) no caso de pessoa física. E no caso da pessoa jurídica recolher o imposto de renda com base no lucro real, poderá ela abater o total dos investimentos como despesa operacional.

A dedução dos valores aplicados, no caso de pessoa física, deverá ocorrer na declaração anual. Já no caso de pessoa jurídica será também por meio da declaração anual quando seu lucro for apurado com base no lucro real, ou quando houver recolhimento mensal do imposto por estimativa. Cumpra salientar que quando a apuração for por lucro mensal, a dedução no imposto será feita no mês a que se referirem os investimentos.

No período compreendido entre 2003 até 2005, foram captados por meio do art. 1º cerca de R\$ 267 milhões³.

4.2. Art. 1ºA

O art. 1ºA da Lei do Audiovisual, incluído pela Lei nº. 11.437/06, permite a dedução do imposto de renda das quantias referentes a patrocínios à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine. E o § 4º desse mesmo artigo estende os benefícios do *caput* aos projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Assim sendo, enquanto no art. 1º da Lei do Audiovisual a dedução decorre da aquisição de certificados de investimento que caracterizem cotas representativas de direito de comercialização, aqui a dedução advém do patrocínio.

A diferença entre ambas se funda no fato de que no investimento aquele que adquiriu as cotas terá direito ao lucro obtido com a bilheteria e na venda para DVD, sinais de televisão, Tv a cabo e quaisquer outros tipos de exibição, ao passo que o patrocinador tem como escopo o retorno de *marketing*.

Segundo Cesnik (2007, p. 33 e 37) esse retorno de *marketing* consiste, por exemplo, na inserção da marca da empresa no produto final. Visa-se, desse modo, a valorização da marca da empresa patrocinada.

O patrocínio deverá ser creditado em conta de aplicação financeira aberta em nome do patrocinado, porém, de exclusividade do projeto audiovisual aprovado (art. 4º, § 1º, I, da Lei do Audiovisual). Exceção a essa regra é a hipótese do § 5º do art. 1º A, onde consta que a conta de aplicação financeira deverá ser aberta em nome da Ancine, nos termos do art. 4º § 1º, III da citada lei.

² Maneira como comumente é chamado aquele (pessoa física ou jurídica) que apresenta projeto cultural para a Lei Federal de Incentivo à Cultura (CESNIK, 2007, p. 395).

³ Ancine. Dados de Mercado. Valores Captados 1995-2005. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/VALORES_CAPTADOS_MERCADO_1995_2005.pdf>. Acesso em 4 set. 2007.

Aplica-se, também, ao presente artigo, caso seja excedido o prazo de 48 meses (quarenta e oito), o art. 5º da Lei do Audiovisual.

A comprovação da quantia referente ao patrocínio será feita por meio de um recibo emitido pelo patrocinado, onde constará os dados do projeto e o nome do patrocinador.

O patrocínio permite a dedução de 100% (cem por cento) dos recursos despendidos, desde que estes valores não ultrapassem 4% (quatro por cento) do imposto de renda devido no caso de pessoa jurídica, e 6% (seis por cento) no caso de pessoa física.

A dedução dos recursos despendidos deverá ser feita pela pessoa física no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual, bem como pelas pessoas jurídicas no respectivo período de apuração do imposto seja ele trimestral ou anual, quando tributadas com base no lucro real.

4.3. Art. 3º

A legislação brasileira prevê que todos os rendimentos auferidos por pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior são tributáveis pelo imposto de renda retido na fonte (CARVALHO e MURGEL, 2000, p. 499).

Assim sendo, os contribuintes incidentes nos termos do art. 13 do Decreto-lei nº 1.089/70 estão sujeitos ao imposto retido de 25% (vinte e cinco por cento) na fonte das importâncias pagas, creditadas, empregadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo.

Entretanto, poderá ocorrer o abatimento de 70% (setenta por cento) do im-

posto de renda incidente sobre a remessa de *royalties* ao exterior, caso o contribuinte em questão invista no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na co-produção de telefilmes, minisséries e obras cinematográficas brasileiras de produção independente, nos termos do art. 3º da Lei do Audiovisual.

Os valores deverão ser depositados em conta de recolhimento aberta pelo contribuinte, seu representante legal ou responsável pela remessa (art. 4º, § 1º, II, da Lei do Audiovisual). No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar desse depósito, deverá ser indicado o projeto para qual serão destinados os recursos, sendo em seguida emitido um recibo em favor do contribuinte para que ele possa deduzir do imposto de renda a quantia devida.

Cumpra salientar que nos termos do art. 5º da Lei do Audiovisual ultrapassado os 180 (cento e oitenta) dias para indicação do projeto a ser investido, os valores serão destinados ao Fundo Nacional da Cultura e alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual.

No período compreendido entre 2003 a 2005 o art. 3º foi responsável pela captação de cerca de pouco mais de R\$ 114 milhões de reais⁴.

4.4. Art. 3º-A

O art. 3º - A da Lei do Audiovisual, incluído pela Lei nº 11.437/06, permite o abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto de renda incidente sobre as importâncias pagas, creditadas, entregues, empregadas ou remetidas para o exterior pela aquisição ou pela remuneração, a qualquer título, de qualquer forma de direito, inclusive à transmissão, por meio de rádio ou televisão

⁴ ANCINE. Dados de Mercado. Valores Captados 1995-2005. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/VALORES_CAPTADOS_MERCADO_1995_2005.pdf>. Acesso em 4 set. 2007.

ou por qualquer outro meio, de quaisquer filmes ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira, desde que o contribuinte nos termos do art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996 invista no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileira de longa-metragem de produção independente e na co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

Os contribuintes desse artigo se tratam das emissoras de Tv e dos canais de Tv por assinatura. Assim como na hipótese do art. 3º, os valores deverão ser depositados em conta de recolhimento aberta pelo contribuinte, seu representante legal ou responsável pela remessa (art. 4º, § 1º, II, da Lei do Audiovisual). No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do depósito, deverá ser indicado o projeto para qual serão destinados os recursos, sendo em seguida emitido um recibo em favor do contribuinte para que ele possa deduzir do imposto de renda a quantia devida.

Aplica-se, também, ao presente artigo, caso excedido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o art. 5º da Lei do Audiovisual.

5. Comentários à Lei do Audiovisual

Apresentados os incentivos fiscais concedidos pela Lei do Audiovisual, é necessária uma reflexão para verificar se esses incentivos fiscais são suficientes para o desenvolvimento do mercado audiovisual de

cinema brasileiro. Para isso é fundamental buscarmos a opinião de profissionais do setor, bem como de advogados, sociólogos e pesquisadores⁵ e para facilitar a compreensão, as opiniões serão divididas em quatro grupos distintos.

O primeiro grupo, formado em quase sua totalidade por profissionais do setor, embora aponte algumas falhas na respectiva legislação, defende a eficácia da lei.

Diegues (2000), cineasta responsável pelos filmes “Deus é Brasileiro”, “Tieta do Agreste”, dentre outros, em depoimento perante a Subcomissão de Cinema do Senado, afirmou que a Lei do Audiovisual permitiu a retomada da produção no Brasil, mas não resolveu o problema do mercado como um todo, uma vez que é nítido o problema no setor de distribuição.

A distribuição gera a produção, porém a recíproca não é verdadeira. Desse modo, se não há um equilíbrio entre os três setores do mercado, corre-se o risco com a produção de mais e mais filmes de se criar a maior indústria de filmes inéditos do mundo⁶. Assim sendo, Diegues entende que seja fundamental a criação de distribuidoras nacionais. Porém, essa iniciativa não afasta o incentivo à associação com as grandes distribuidoras estrangeiras já existentes, como por exemplo, com a Lumière.

Venturi (2003), cineasta responsável pelo filme “Cabra-Cega”, em entrevista à Revista Eletrônica “Teoria e Debate”, também apontou o setor de distribuição como um dos problemas da Lei do Audiovisual. Assim como Diegues, ele acredita que a so-

⁵ Para poder traçar esse panorama sobre a eficácia da Lei do Audiovisual, em virtude da existência de poucas obras jurídicas analisando o tema, foi necessário também a utilização de entrevistas em revistas eletrônicas e jornais como também depoimentos dados em encontros sobre cinema.

⁶ Esses filmes inéditos são conhecidos como “filmes na lata” e os próprios cineastas são culpados por esse fenômeno, uma vez que só estão interessados em produzir e produzir, pouco se importando se a receita de bilheteria vai cobrir os custos de produção, distribuição e exibição e, ainda, garantir o retorno do capital investido (DORIA, 2003, p. 144 e 159). Observa-se que esse comportamento é derivado da existência do próprio mecanismo de incentivos fiscais. Explica-se: o filme no Brasil já nasce pago, logo, não existe a preocupação de produtores e de cineastas em recuperar nas bilheterias o dinheiro despendido. Se o filme der lucro, ótimo. Se não der, não há problema, afinal ele conseguiu produzir seu filme sem gastar um centavo próprio sequer (e isso para ele é sinônimo de lucro).

lução seria a criação de uma ou mais distribuidoras nacionais e o estabelecimento de parcerias com a televisão.

O setor de exibição, também não passa ileso sob a ótica de Venturi. Para ele, seria necessária uma maior oferta de salas de exibição bem como uma melhor utilização dos espaços públicos já existentes.

Gardner e Valente (2002), responsáveis pela Revista Eletrônica *Contratempo*, especializada em crítica cinematográfica, afirmaram em entrevista dada à Revista Eletrônica “Trópicos” que a Lei do Audiovisual foi bastante positiva ao permitir que as decisões sobre o que deveria ser produzido não coubessem mais ao Estado ou a um grupo restrito de pessoas. Porém, verifica-se que houve um desvirtuamento da lei com a criação da figura do captador de recursos.

Explica-se: o captador de recursos não só conhece os diretores de marketing das grandes empresas como é capaz convencê-los a apostar no filme que estão produzindo. Ou seja, o cinema brasileiro corre o sério risco de se resumir a um mercado de quatro ou cinco produtoras, além de que os produtores menores, que deveriam ser beneficiados pela lei, terão chances cada vez mais remotas de produzir seus filmes.

O setor da distribuição também é apontado como um núcleo emblemático, porque a BR Distribuidora e a Petrobrás (leia-se Estado) são responsáveis por grande parte da distribuição de filmes nacionais. Logo, se o Estado decidir que não deva mais ocorrer investimentos por essas empresas, o setor enfrentaria sérios problemas.

Frederico A. Barbosa da Silva, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), analisou durante três anos a política da cultura no País e chegou a algumas conclusões similares a esse grupo. Segundo ele, as empresas públicas realmente se constituíram nos principais incentiva-

dores na área cultural. Apenas a Petrobrás investiu aproximadamente R\$ 72 milhões (45% do total dos recursos incentivados em 2002) e R\$ 105 milhões em 2003 (SILVA, 2007, p. 215). Entretanto, para ele, mais grave que a má distribuição dos recursos entre os setores do mercado audiovisual, é a sua má distribuição entre as regiões do Brasil, uma vez que a região Sudeste concentra esses valores⁷ (SILVA, 2007, p. 215).

No segundo grupo, encontram-se aqueles que entendem que ocorreu um desvirtuamento do conceito de incentivos fiscais pela Lei do Audiovisual.

Sarkovas (2003), consultor especializado em patrocínio e comunicação empresarial e um dos principais críticos da Lei do Audiovisual, em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil* e publicada no blog “Canal Contemporâneo”, afirmou que as leis de incentivo à cultura se tratam de anomalias, uma vez que traduzem de forma equivocada o conceito de incentivos fiscais. Pois, ao invés de utilizar o dinheiro público para estimular o investimento privado, as empresas simplesmente repassam as verbas que são públicas e não disponibilizam dinheiro próprio.

Para ele, a solução seria que as empresas pagassem seus tributos ao Governo e este, atendendo a determinados critérios, investisse em projetos culturais de interesse público, porém não atraentes para os empresários. Ao passo que os projetos atraentes para os empresários deveriam ser objetos de patrocínios reais.

Doria (2003, p. 101), sociólogo e consultor especializado em projetos culturais, partilha da mesma opinião de Sarkovas ao entender que ocorreu uma inversão não desejada de conceitos, na medida em que os recursos públicos oriundos de renúncia fiscal são crescentes e os recursos privados decrescentes. Em 1995, os empresários con-

⁷ Em 2001, 85% (oitenta e cinco por cento) dos recursos provenientes das leis de incentivo à cultura foram aplicados à Região Sudeste no eixo Rio-São Paulo (DORIA, 2003, p. 68).

tribuíam com 66% (sessenta e seis por cento) do valor dos projetos incentivados contra 34% (trinta e quatro por cento) de renúncia fiscal, já em 2000 essa relação se inverteu e os recursos empresariais se resumiram a 35% (trinta e cinco por cento).

Silva (2007b, p. 218) confirma esse entendimento de Sarkovas e Doria em seus estudos ao asseverar que os incentivos fiscais constituem apenas parte da política do financiamento cultural e que tinham como objetivo criar o hábito do mecenato privado e empresarial, independente dos privilégios fiscais concedidos pelo Estado. Entretanto, verifica-se atualmente que os recursos adicionais dos empresários declinam a cada ano, ao passo que os impostos que deixaram de ser arrecadados se tornam cada vez mais significativos para o Estado e imprescindíveis para o setor cultural. E completa afirmando que os incentivos fiscais não passam de um mero repasse de verbas do Estado e que a parceria com a iniciativa privada não existe (SILVA, 2007, p. 184).

Já o terceiro grupo, defende a existência de leis de incentivo à cultura, como a Lei do Audiovisual, mas acredita que a implementação de medidas alternativas é necessária.

Frateschi (2008), presidente da Fundação Nacional de Artes, falou da necessidade da criação de outros mecanismos legais que não sejam baseados em renúncia fiscal em reportagem de Morillo Carvalho para a Agência Brasil. Cesnik (2006, p. 06) não só compactua da mesma idéia como também afirma que o Estado já não se tem limitado a incentivos fiscais. Segundo ele, têm ocorrido investimentos por meio do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Silva (2007, p. 173), em seus estudos, concluiu que já existem outros mecanismos de financiamento cultural que não sejam baseados em incentivos fiscais, como por exemplo, os recursos orçamentários (os quais estão inseridos os recursos destinados ao FNC) e os fundos de investimentos, muito embora esses últimos foram poucos efetivos até o momento.

E por fim, temos um quarto grupo formado por pesquisadores que na década de 70 fizeram uma extensa análise quanto ao efeito decisivo das isenções e deduções fiscais como instrumento da política de incentivos, e que até hoje conta com adeptos.

Ross e Christensen (1972, p. 10) entendem que a mera existência de uma lei de incentivos fiscais não é capaz de exercer influência suficiente na decisão empresarial de investir ou não em um determinado setor. No mesmo sentido é o entendimento de Emilio de Figueroa, Cesare Cosciani e Milton C. Taylor (TILBERY, 1965, p. 43).

Complementando essa idéia, Heller e Kauffman (1972, p. 02) acreditam que os contribuintes beneficiados iriam investir de qualquer forma em determinados setores da economia, quer os privilégios fiscais existam ou não.

Corroborando atualmente com esses pesquisadores, Olivieri (2006), advogada e autora do livro "Guia de Produção Cultural 2007", alegou em entrevista concedida a Carlos Juliano Barros e publicada na Revista Eletrônica "Problemas Brasileiros" que o incentivo fiscal não é o fator determinante para uma empresa decidir se vai investir ou não, e sim a divulgação que marca terá em decorrência daquele investimento. Quanto a esse aspecto, não há qualquer dado nos estudos de Frederico A. Barbosa da Silva.

6. Conclusão

O mercado audiovisual de cinema é composto pelo tripé produção, distribuição e exibição e a própria Lei do Audiovisual reconhece a existência dessas três atividades ao prever incentivos fiscais para todas elas. Contudo, o que se verifica na prática é uma deficiência de recursos aplicados nos setores de distribuição e exibição.

Assim sendo, o presente estudo nos permite concluir que seria aconselhável algumas alterações na lei com o intuito de facilitar o acesso desses setores aos incentivos fiscais.

Porém, é necessário frisar que até mesmo onde a lei funciona, no setor de produção, existem distorções. Isto porque, como bem lembrou Gardner e Valente, as produtoras beneficiadas pela lei são as grandes produtoras, que contam com captadores de recursos conhecidos e influentes. Desse modo, os pequenos produtores enfrentam as mesmas dificuldades das atividades de distribuição e exibição para atrair recursos.

Além disso, restou demonstrado por estudos de Silva, que há, também, uma concentração de recursos na região Sudeste. Fora essa má distribuição de recursos, não se pode olvidar que o art. 1º vigorará somente até o final do ano de 2010 e que esse dispositivo, no período compreendido entre 2003 e 2005, captou mais que o dobro de valores que o art. 3º.

Observa-se que a Lei nº 11.437/06 já prorrogou o prazo de duração desse artigo, porém é preciso analisar com muito cuidado se até o prazo estabelecido o mercado estará preparado para sobreviver sem os incentivos concedidos por ele. Outrossim, é imprescindível lembrar que não adianta simplesmente prorrogar mais uma vez a vigência do art. 1º ou melhorar a distribuição dos recursos quer

seja entre os três setores da atividade cinematográfica, quer seja entre as regiões do Brasil.

É necessário o emprego eficaz de medidas distintas dos incentivos fiscais, uma vez que a adoção de privilégios fiscais deve ser apenas um dentre os diversos fatores que influenciará o comportamento do investidor ou patrocinador. É preciso que o mercado audiovisual de cinema não fique nas mãos do Estado tendo que se preocupar com a mudança de líderes políticos ou simples planos de governo. E para que isso ocorra é vital que esse mercado não seja exclusivamente sustentado por dinheiro público.

Nesse sentido, acertada a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 7.193/06 que ensejou a Lei nº 11.437/06, pois ela deixou clara a necessidade dos recursos aplicados às atividades audiovisuais serem aportados da própria indústria.

Portanto, mais do que distribuir melhor os recursos e prorrogar as leis de incentivo já existentes, é preciso que se busque a consolidação de um mercado menos dependente do Estado com a conscientização de que qualquer política estatal é transitória e não permanente.

Referências Bibliográficas

ANCINE. Dados de Mercado. Valores Captados 1995-2005. Disponível em <http://www.ancine.gov.br/media/VALORES_CAPTADOS_MERCADO_1995_2005.pdf>. Acesso em 4 set. 2007.

BARROS, Carlos Juliano. *Cenário complicado – Especialistas pedem mudanças nos mecanismos de apoio cultural*. Revista Problemas Brasileiros n. 374. Disponível em <http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=239&breadcrumb=1&Artigo_ID=3760&IDCategoria=4135&reftype=1>. Acesso em 22 de mai. 2008.

CARVALHO, Fábio Junqueira de; MURGEL, Maria Inês. *IRPJ – Teoria e Prática Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2000.

CARVALHO, Morillo. *Ministério da Cultura estuda propostas de alteração da Lei Rouanet*. Agência Brasil. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/11/materia.2008-05-11.8856810273/view>>. Acesso em 21 mai. 2008.

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

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Legislação e regulamentação. Atos da CVM. Instruções. Instrução 260 de 09.04.1997. Disponível em <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em 20 set. 2007.

_____. Legislação e regulamentação. Atos da CVM. Instruções. Instrução 433 de 05.06.2006. Disponível em <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em 20 set. 2007.

SILVA, Frederico Barbosa da. *Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise*. 2ª vol. Brasília: Ministério da Cultura, 2007b (Cadernos de Políticas Culturais).

_____. *Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento*. 3ª vol. Brasília: Ministério da Cultura, 2007 (Cadernos de Políticas Culturais).

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DIEGUES, Carlos. *O cinema que o país merece*. Disponível em <<http://www.mixer.com.br/cacadiques/atuais/arquivo/artigo02.htm>>. Acesso em 15 set. 2007.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio (coord). *Incentivos fiscais para o desenvolvimento*. São Paulo: José Bushatsky, 1965.

DÓRIA, Carlos Alberto. *Os federais da cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.

GARDNIER, Ruy; VALENTE, Eduardo. *Contra a liquidação do cinema*. Revista Trópico. Disponível em <<http://p.php.uol.com.br/tropico/html/textos/1458,1.shl>>. Acesso em 15 set. 2007.

GETINO, Octavio. *Cine latinoamericano – Economía y nuevas tecnologías audiovisuales*. México: Trillas, 1990.

HELLER, Jack; KAUFFMAN, Kenneth. *Incentivos fiscais à indústria em países subdesenvolvidos*. Tradução de Zeno Santiago. Rio de Janeiro: Secretária da Receita Federal, 1972.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Legislação. Leis. Leis Ordinárias. 1993. 8.685 de 20 de Julho de 1993. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 8 ago. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Legislação. Medidas Provisórias. Anteriores a EMC nº 32. 2.228-01 de 06 de Setembro de 2001. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 jul. 2007.

ROSS, Stanford G.; CHRISTENSEN, John B. *Incentivos fiscais à indústria no México*. Tradução de Antônio Romero Maia da Silva. Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal, 1972.

SARKOVAS, Yacoff. *Entrevista com Yacoff Sarkovas*. Canal Contemporâneo. Novembro 2003. Disponível em <http://www.canalcontemporaneo.art.br/blog/archives/2003_11.html>. Acesso em 15 set. 2007.

VENTURI, Toni. *Cultura: O Caminho do Cinema*. Revista Teoria e Debate. Edição nº 55. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1949>>. Acesso em 15 set. 2007.