



Dolabella
Advocacia e Consultoria

REPENSANDO A LEI FEDERAL DE INCENTIVO À CULTURA E O PAPEL DO ESTADO

Renato Dolabella Melo¹

Em 1984, Ronald Dworkin apresentou uma conferência no Metropolitan Museum of Art, em Nova York. Na oportunidade, Dworkin analisou o papel do Estado em relação à questão cultural, especificamente quanto ao patrocínio público. Em que pese a cultura dividir a pauta governamental com outras prioridades (como saúde e educação), não se tratava de uma decisão entre luxo e necessidade: Dworkin defendia que encontramos um patrimônio cultural que nos antecedeu e temos obrigação “de deixar essa estrutura pelo menos tão rica quanto a encontramos”. O subsídio estatal deveria também atentar para a diversidade cultural, não apenas para o que as autoridades públicas considerem cumprir critérios particulares de excelência.

Dworkin defendeu que:

O auxílio deve ser oferecido na forma de subsídios indiscriminados, tais como isenções de impostos para doações a instituições culturais em vez de subsídios específicos a instituições particulares, salvo se a doação privada demonstrar que prejudica mais que favorece a diversidade e a inovação. Quando houver discriminações, elas devem favorecer formas de arte que são muito dispendiosas para ser sustentadas por transações de mercado, inteiramente privadas. (DWORKIN, 2001, p. 347)

Dentro dessa ótica, cabe uma análise a respeito da Lei Federal de Incentivo à Cultura brasileira (Lei 8.313/91). Tal norma dispõe de dois mecanismos de incentivo: fundos

¹ Mestrando em Direito Econômico pela UFMG. Mestre em Propriedade Intelectual e Inovação pelo INPI. Pós-graduado em Direito de Empresa pelo CAD/Universidade Gama Filho – RJ. Membro da Comissão de Terceiro Setor da OAB/MG. Membro da Comissão de Concorrência e Regulação Econômica da OAB/MG. Professor de Direito Econômico e da Concorrência, Direito do Consumidor e Economia no curso de graduação em Direito da Unifenas. Professor de Direito da Propriedade Industrial no curso de graduação em Direito da FEAD. Ministra aulas de Propriedade Intelectual e de Direito Econômico, em regime de estágio de docência, no curso de graduação em Direito da UFMG. Professor de Direito em cursos de capacitação de entidades do Terceiro Setor pelo Instituto de Governança Social – IGS. Palestrante e autor de artigos publicados nas áreas de Terceiro Setor, Propriedade Intelectual e Direito Econômico. Bacharel pela Faculdade de Direito da UFMG. Advogado.



Dolabella
Advocacia e Consultoria

(repasses diretos, com ou sem ônus para o beneficiado) e mecenato (autorização para captação de doações e patrocínios particulares que gozarão de incentivos fiscais). O instrumento mais utilizado atualmente é o mecenato, o que seria, a princípio, condizente com o primeiro posicionamento de Dworkin.

Entretanto, como o próprio jurista afirma, deve-se verificar se a doação/patrocínio de natureza privada prejudicará mais do que favorecerá a diversidade e inovação. Diante dessa afirmação, cabe destacar que o maior obstáculo que os proponentes de projetos culturais enfrentam na esfera federal não é propriamente a sua aprovação junto ao Ministério da Cultura, mas sim a captação de recursos. Isso porque a maior parte dos potenciais patrocinadores (especificamente empresas de grande porte), para escolher quem irá patrocinar, trabalha com a lógica de mercado fundada na visibilidade do projeto (e, por consequência, na maior divulgação de sua marca) e não necessariamente na diversidade e/ou inovação cultural. Daí, temos que os patrocinadores que mais dispõem de recursos tendem a concentrar suas finanças em projetos de artistas já consagrados. Esse fato diz respeito à segunda afirmação de Dworkin, no sentido de que o patrocínio não deveria se destinar a ações que poderiam subsistir pelo mercado.

Exemplo paradigmático é o caso do Cirque du Soleil. O projeto aprovado junto ao Ministério da Cultura para captação em 2006 (PRONAC 046458) possibilitou que o Cirque du Soleil arrecadasse um total de R\$9.351.971,46 em patrocínios incentivados. A esse fato, deve-se acrescentar que os ingressos eram vendidos por preços que variavam de R\$130,00 a R\$550,00. Uma vez que todos os ingressos para o espetáculo foram vendidos com grande antecedência, mesmo porque se trata de manifestação artística de excelência internacional, questiona-se a necessidade de incentivo estatal para esse tipo de evento cultural, pois tudo indica que seria uma apresentação que poderia ser efetivada apenas com os recursos de mercado.

As idéias de Dworkin, nesse aspecto, parecem ser de alta utilidade para uma análise dos mecanismos federais de incentivo à cultura, pois a lógica de mercado para escolha por parte dos patrocinadores muitas vezes deixa a questão da diversidade e inovação em segundo plano (para não falar do acesso das classes menos favorecidas aos bens culturais incentivados), em prol de projetos de artistas consagrados. Estes oferecem maior visibilidade, mas poderiam, em muitos casos, subsistir independente de incentivos estatais dessa ordem.



Dolabella
Advocacia e Consultoria

Se o Estado, por meio do Ministério da Cultura, permite que a decisão a respeito da escolha das ações culturais que serão realmente beneficiadas por meio do mecenato fique, em última instância, a cargo praticamente exclusivo dos patrocinadores (já que a quantidade de projetos aprovados é imensa e vários deles são arquivados sem sequer conseguir efetivar captação de recursos), questiona-se a efetividade dessa ferramenta como meio de implementação de uma política pública cultural na esfera federal.

Diante desse fato, entendemos que é oportuna uma análise crítica sobre os dispositivos da Lei 8.313/91 que possibilitam doações e patrocínios a projetos incentivados, de modo a possibilitar dedução fiscal ao particular que disponibiliza a verba.

Inicialmente, é importante destacar que entendemos necessária a utilização de critérios claros e efetivos no momento de seleção dos projetos que poderão receber recursos por meio da ferramenta do mecenato. Tal medida visaria dar contornos mais concretos à política pública cultural que se pretende implementar através da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Vale destacar que não se trata simplesmente de definir questões relativas à “qualidade”. Dada a diversidade cultural de nosso país, aliada à carga de subjetividade que pode estar presente em uma análise dessa natureza, seria temerário classificar os projetos meramente em “bons” ou “ruins” sem a utilização de parâmetros claros. Tal situação poderia implicar na seleção ou não de uma proposta com base unicamente no gosto do julgador.

Nesse sentido, vale destacar a Lei Estadual de Incentivo à Cultura em Minas Gerais, uma vez que esta se propõe a analisar os projetos que poderão lançar mão do incentivo tributário com base em critérios objetivos. Justamente a utilização efetiva de critérios dessa natureza é que configura uma política pública que será concretizada por meio do mecenato. Isso porque qualquer escolha do mercado na seleção dos projetos será previamente condicionada, de maneira efetiva, pela manifestação do poder público.

Temos, assim, duas situações que entendemos inadequadas quanto à questão da seleção: em primeiro lugar, a aprovação ampla de projetos com base em uma análise superficial e formal, o que implicaria, na prática, em delegar exclusivamente ao mercado o poder de selecionar as ações culturais que poderão utilizar as disposições do mecenato; em segundo lugar, a seleção, mesmo que restrita, sem a utilização de critérios claros que configurem os traços da política pública que se deseja executar, o que resultaria no



Dolabella
Advocacia e Consultoria

esvaziamento dos mecanismos de incentivo como instrumento efetivo de implementação de ações de interesse coletivo.

Dentro dos critérios que devem ser utilizados, a análise se determinada proposta poderia ser efetivada independente de incentivo tributário parece-nos sumamente importante. Nesse sentido, temos dois aspectos que merecem destaque: se projetos nessa situação deveriam ser reprovados com base exclusivamente nesse fato e se, caso aprovados, deveriam gozar dos benefícios concedidos de maneira idêntica às propostas que não subsistiriam sem o incentivo fiscal.

Quanto ao primeiro ponto, é inegável que uma proposta no sentido de impedir absolutamente o acesso de projetos nessas condições às ferramentas do mecenato seria polêmica. Certamente, seria muito difícil definir claramente em qual ponto o projeto não mais poderia pleitear sua aprovação nos termos da Lei Federal de Incentivo à Cultura por se considerar que sua execução não necessita de incentivo público. A análise desse tipo de fato geralmente nos leva a utilizar, como exemplo, os eventos de artistas consagrados que utilizam recursos incentivados via mecenato. Dessa forma, inevitável perguntar se a adoção de uma medida extremada nesse caso (como a reprovação integral do projeto) não seria punir a eficiência do artista que goza de maior destaque na mídia.

A partir dessa indagação – e já adentrando ao segundo ponto, relativo à forma igualitária de gozo dos benefícios independente da condição de execução independente de incentivos fiscais – é interessante perceber que as distinções promovidas pela Lei 8.313/91 em relação ao percentual final a ser abatido do imposto devido pela pessoa que efetiva o desembolso se fundam na área cultural do projeto, e não nas condições particulares do proponente e/ou do artista. O artigo 18 da Lei 8.313/91 concede dedução integral para contribuições a projetos no campo das artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico, música erudita ou instrumental, circulação de exposições de artes plásticas e doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus. Os demais projetos aprovados, não englobados nesse rol, podem oferecer percentuais menores de incentivo fiscal.

Diante disso, entendemos que uma possível proposta no sentido de incrementar a efetividade dos dispositivos federais de mecenato – especialmente quanto ao apoio a projetos que não iriam obter recursos do mercado sem o benefício fiscal – sem, entretanto, excluir



Dolabella
Advocacia e Consultoria

completamente a possibilidade de aprovação de projetos de artistas já estabelecidos, seria a revisão dos percentuais de incentivo.

Uma possibilidade seria oferecer um percentual decrescente de incentivo fiscal à doação/patrocínio efetivado quanto maior fosse o tamanho global do projeto em termos de recursos solicitados. As propostas de maior vulto, em geral, são relacionadas a artistas que não necessariamente dependem (ou dependem em menor grau) dos mecanismos de incentivo do mecenato, se comparados a outros projetos de menor projeção.

Poderíamos exemplificar a sugestão da seguinte forma: as doações/patrocínios feitas a um projeto cujo valor global aprovado é de R\$100.000,00 fariam jus a, digamos, um abatimento fiscal correspondente a 80% do recurso transferido. As mesmas doações/patrocínios, caso feitas a um projeto distinto, de valor aprovado equivalente a R\$200.000,00, implicariam em desconto de 60%, inferior à primeira hipótese em função do maior porte do projeto.

Essa proposta visa exigir uma maior contrapartida daqueles que contribuírem para projetos de maior visibilidade, característica essa que seria presumida em função do porte da proposta (dada a necessidade de eleição de algum critério para implementação concreta da sugestão). Isso também pode, potencialmente, fomentar um direcionamento de transferência de recursos incentivados a projetos que necessitem de forma mais acentuada do mecenato. Ainda que esse fator não implique, diretamente, em um incremento a esse tipo de transferência por parte do particular, o menor grau de renúncia fiscal possibilitaria ao Estado a adoção direta de ações que beneficiem projetos que proporcionem maior diversidade e inovação cultural e que de fato não poderiam ser executados sem o apoio fiscal. Isso poderia ser feito com uma maior alocação de recursos nos fundos destinados aos repasses diretos previstos na Lei 8.313/91, especialmente porque seria factível um aumento na arrecadação de tributos se os atuais doadores/patrocínios reduzirem suas contribuições em função da proposta de benefício decrescente.

Evidente que uma sugestão nesses moldes necessitaria de ferramentas complementares para sua execução eficiente, de modo a atingir os objetivos visados. Por exemplo, dever-se-ia pensar em instrumentos destinados a coibir eventual simulação efetivada pela divisão de um projeto de maior porte em vários outros, menores, visando obter, com isso, maior percentual de abatimento fiscal a ser oferecido aos doadores/patrocínios.



Dolabella
Advocacia e Consultoria

De um modo geral, a proposta visa conciliar os interesses dos diversos agentes culturais envolvidos, sem excluir completamente nenhum da possibilidade de uso de benefícios legais, mas efetivando de maneira incisiva uma política cultural mais clara, inclusive com a exigência de maior contrapartida por parte do mercado. Este não mais se veria na cômoda situação de alocar grande parte de seus recursos de *marketing* em ações que lhe proporcionariam um incentivo fiscal expressivo (em alguns casos, até mesmo total) e ainda permitiriam a realização de propaganda comercial que se destina a incrementar seus lucros.

Claro que os pensamentos expostos brevemente neste trabalho apenas esboçam uma proposta inicial de alteração do panorama atual de execução da Lei Federal de Incentivo à Cultura. O que é de fato imprescindível é a necessidade premente de se iniciar um debate da questão de forma mais profunda, inclusive com a participação do próprio poder público e dos agentes culturais envolvidos. Tal medida é de suma importância para a elaboração de políticas públicas culturais, na esfera federal, que de fato proporcionem de maneira efetiva a criação e circulação de bens culturais.

Renato Dolabella Melo
Advogado – OAB/MG 100.755
dolabella@dolabella.com.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.