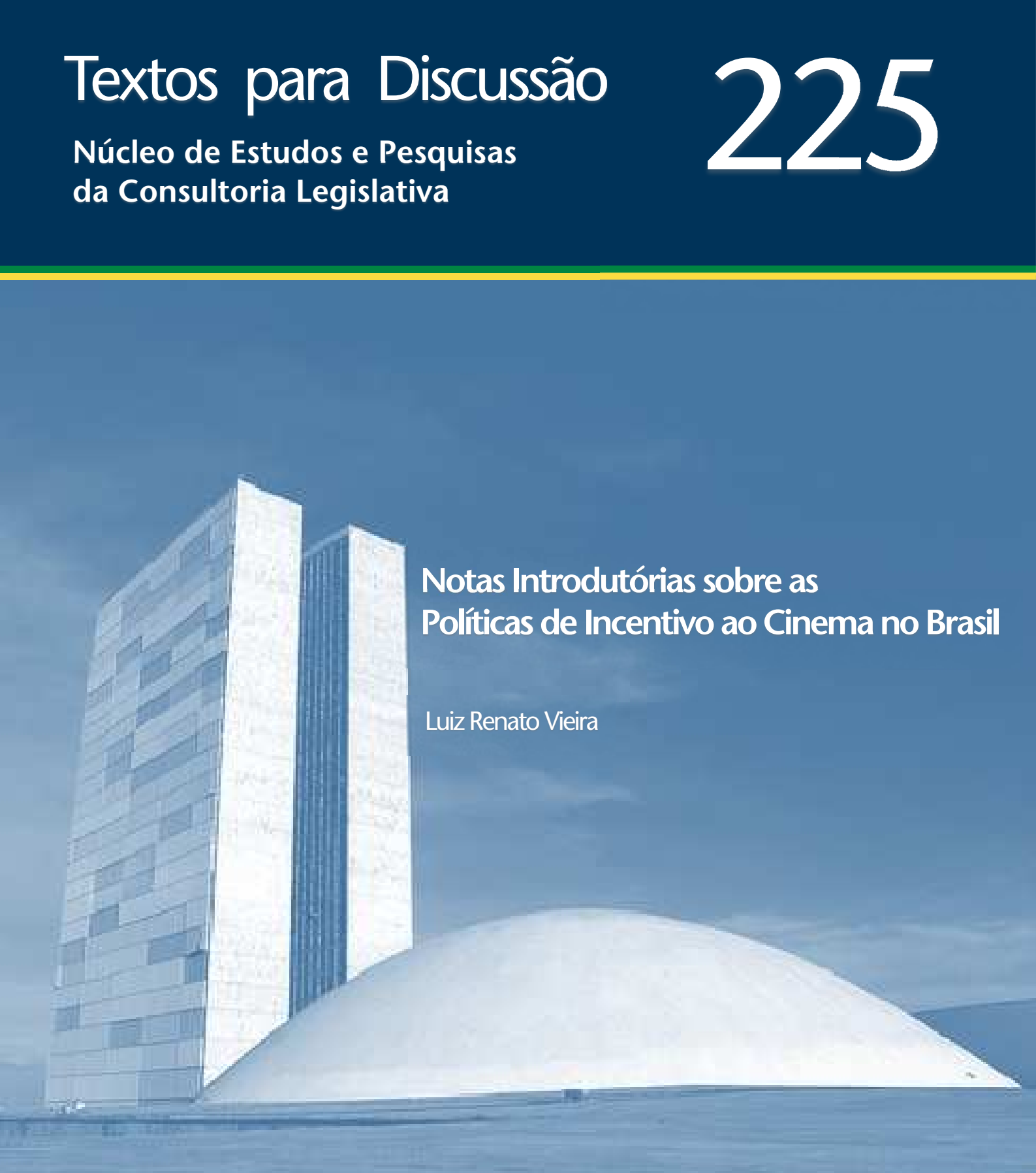


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

225



Notas Introdutórias sobre as Políticas de Incentivo ao Cinema no Brasil

Luiz Renato Vieira

SENADO
FEDERAL



Notas Introdutórias sobre as Políticas de Incentivo ao Cinema no Brasil

Luiz Renato Vieira¹

1 Consultor Legislativo do Senado Federal (Núcleo Social, área de Desporto e Cultura). Mestre em Sociologia, Doutor em Sociologia – Estado e Sociedade pela Universidade de Brasília. Professor de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal) e Professor Colaborador da Universidade de Brasília. E-mail: luiz.renato@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

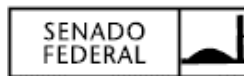
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

VIEIRA, L. R. **Notas Introdutórias sobre as Políticas de Incentivo ao Cinema no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2017 (Texto para Discussão nº 225). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 7 de fevereiro de 2017.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE AS POLÍTICAS DE INCENTIVO AO CINEMA NO BRASIL

Luiz Renato Vieira¹

RESUMO

O texto, à guisa de abordagem introdutória, trata das políticas públicas de incentivo ao cinema no Brasil. Após apresentar de forma sintética a estrutura institucional voltada para a área do audiovisual, examinam-se alguns dados referentes à distribuição das salas de cinema no País. Em seguida, são apresentados os principais mecanismos de fomento do setor audiovisual, com ênfase naqueles que têm por objetivo o enfrentamento do problema da concentração das salas de cinema nos grandes centros urbanos.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas culturais, cinema, políticas públicas do audiovisual, acesso à cultura.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal (Núcleo Social, área de Desporto e Cultura). Mestre em Sociologia, Doutor em Sociologia – Estado e Sociedade pela Universidade de Brasília. Professor de Políticas Públicas do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal) e Professor Colaborador da Universidade de Brasília. E-mail: luiz.renato@senado.leg.br

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AO CINEMA	1
3	O ACESSO À CULTURA E A DISTRIBUIÇÃO DAS SALAS DE CINEMA NO BRASIL ..	3
4	A LEI ROUANET E O INCENTIVO AO CINEMA	4
5	AÇÕES DO MINC REFERENTES AO INCENTIVO AO CINEMA NAS CIDADES DE PEQUENO E MÉDIO PORTES	6
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	7

1 INTRODUÇÃO

Neste estudo, de caráter introdutório ao tema, abordaremos, inicialmente, a questão das políticas públicas de incentivo ao cinema no Brasil. Em seguida, apresentaremos alguns dados relativos à distribuição das salas de cinema no País. Logo após, mostraremos, em linhas gerais, os mecanismos de fomento ao cinema atualmente existentes na legislação brasileira e a principal política pública implementada pelo Governo Federal no que se refere ao enfrentamento do problema da concentração das salas de cinema nos grandes centros urbanos do Brasil.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO AO CINEMA

O audiovisual é um dos setores mais complexos do ponto de vista da formulação e execução de políticas de fomento à cultura. Trata-se de uma cadeia de muitos elos, da produção ao consumo, envolvendo o trabalho de regulação de um mercado extremamente competitivo – em que a produção nacional luta para se impor –, a distribuição dos produtos e a formação do público.

O papel do Estado é algo, de fato, relevante, sobretudo se levarmos em conta que cultura, nesse contexto, figura como arte e mercadoria. Políticas culturais, então, podem ser vistas como o conjunto de ações realizadas pelo Estado, em colaboração com a sociedade civil, com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população, promover o desenvolvimento simbólico, a capacidade crítica e a cidadania. Para a consecução de tais objetivos, é fundamental interagir com diversos outros campos da ação governamental. No cenário mais global das políticas culturais, o cinema, por seu alcance e sua capacidade de mobilização de público, ocupa lugar de destaque.

A estrutura de fomento ao cinema atualmente existente no Governo Federal envolve, fundamentalmente, três instituições: o Conselho Superior de Cinema (CSC), a Secretaria do Audiovisual (SAv) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), todas elas vinculadas ao Ministério da Cultura (MinC). Entretanto, as ações do Poder Público voltadas para esse campo incluem iniciativas federais, estaduais e municipais, de acordo com os princípios estabelecidos pelo Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído por meio da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010².

² Além de instituir o PNC, esta lei criou o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

O PNC busca dar organicidade às políticas de cultura a partir de três eixos ou dimensões estruturantes: a dimensão cidadã, a dimensão simbólica e a dimensão econômica. O Plano visa ao planejamento e à implementação de políticas públicas até o ano de 2020, tendo como referência fundamental a proteção e promoção da diversidade cultural brasileira.

O PNC objetiva o fortalecimento institucional e a definição de políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura; a proteção e promoção do patrimônio e da diversidade étnica, artística e cultural; a ampliação do acesso à produção e fruição da cultura em todo o território; a inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico e o estabelecimento de um sistema público e participativo de gestão, acompanhamento e avaliação das políticas culturais.

Entre as 53 metas previstas pelo PNC, com a participação da sociedade e dos gestores públicos, encontram-se o lançamento de 150 filmes brasileiros de longa-metragem por ano em salas de cinema; a destinação de recursos públicos federais a 60% dos municípios de cada macrorregião do País para a produção e a circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais; e a disponibilização na internet dos seguintes conteúdos, que estejam em domínio público ou licenciados: 100% das obras audiovisuais do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira; 100% do acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); 100% dos inventários e das ações de reconhecimento realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); 100% das obras de autores brasileiros do acervo da Fundação Biblioteca Nacional (FBN); 100% do acervo iconográfico, sonoro e audiovisual do Centro de Documentação da Fundação Nacional das Artes (CEDOC/FUNARTE).

No âmbito do MinC, as políticas de democratização do acesso ao cinema estão entre as competências da SAv. No sítio eletrônico da Secretaria, localizado no portal do MinC, encontram-se as seguintes informações:

A Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC), então Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, foi criada pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, como parte do ressurgimento do Ministério da Cultura, que, em 1990, havia sido transformado em Secretaria da Cultura, diretamente vinculada à Presidência da República.

A SAv/MinC tem como competências a formação, produção inclusiva, regionalização, difusão não-comercial, **democratização do acesso** e preservação dos conteúdos audiovisuais brasileiros, respeitadas as diretrizes da política nacional do cinema e do audiovisual e do Plano Nacional de Cultura. (Grifo nosso)³

A democratização do acesso à cultura, tema que inclui as políticas para o cinema no País, encontra-se entre as atribuições da SAv. Veremos, a seguir, um de seus programas de maior destaque.

3 O ACESSO À CULTURA E A DISTRIBUIÇÃO DAS SALAS DE CINEMA NO BRASIL

Quando se trata das políticas culturais no Brasil, um tema recorrente é o do acesso aos bens culturais. E, nesse contexto, uma das questões que, historicamente, mais têm mobilizado os gestores culturais no Brasil diz respeito à concentração das salas de exibição de cinema nos grandes centros urbanos.

Há muito se esperava que o público de cinema voltasse a crescer. Nos últimos anos, esse incremento ocorreu. Entretanto, persiste a má distribuição das salas no território nacional e, principalmente, em termos do tamanho dos municípios.

De acordo com o estudo Impacto Econômico do Setor Audiovisual Brasileiro, divulgado pela Motion Picture Association (MPA), entidade que representa os seis maiores estúdios de Hollywood em todo o mundo, e pelo Sindicato da Indústria Audiovisual (SICAV), de 2013 para 2015, o número de salas de cinema no Brasil aumentou de 2.679 unidades, em 2013, para 3.005, em 2015, o que representa um crescimento de 12,2%.⁴

O estudo registra que, no mesmo período, o número de ingressos vendidos nos cinemas do País subiu de 149,5 milhões para 173 milhões, impactando fortemente o faturamento, de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 2,4 bilhões.

Entretanto, apesar de todo esse crescimento, 46% dos brasileiros não dispõem, atualmente, de salas de cinema no município onde vivem. Em 2012, esse percentual era de 51,6%.

³ Disponível em <http://www.cultura.gov.br/secretaria-do-audiovisual-sav>. Acesso em 3 nov. 2016.

⁴ O estudo baseou-se nas informações mais recentes da Matriz de Insumo-Produto (MIP) de 2013, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e que analisa a estrutura produtiva brasileira e os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) referentes a 2013 e 2014. Disponível em: http://www.icabrasil.org/2016/files/557-corporateTwo/downloads/LOW_ESTUDO_MPAAL_21x30_06-06-16.pdf. Acesso em 7 nov. 2016.

Note-se, também, que o levantamento identificou que o valor médio do ingresso do cinema no Brasil, em 2013, correspondia a 0,6% da renda *per capita* mensal do brasileiro. Nos países desenvolvidos, o ingresso representa apenas 0,3% da renda *per capita* mensal. De acordo com o estudo, o alto preço dos ingressos se deve, fundamentalmente, à elevada carga tributária que incide sobre o setor audiovisual: aproximadamente 30% do valor do ingresso correspondem a tributos.⁵

Cumprido, também, destacar uma importante iniciativa referente ao enfrentamento do problema das limitações do acesso à cultura, desta vez, na perspectiva do consumidor. Trata-se do vale-cultura, instituído pela Lei nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012⁶.

O vale-cultura objetiva facilitar o acesso aos bens culturais entre a população. Trata-se, portanto, de uma política que procura incluir o consumo cultural na cesta básica do trabalhador brasileiro. Ainda não há um conjunto de avaliações sistemáticas sobre seu impacto no consumo cultural e, em especial, no que concerne ao setor audiovisual, mas as expectativas são positivas.

4 A LEI ROUANET E O INCENTIVO AO CINEMA

Atualmente, alguns dos mais destacados mecanismos de captação de recursos para as ações no campo da cultura – entre as quais se encontram as voltadas para a preservação dos bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro – estão previstos na Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet.⁷

A Lei Rouanet, diploma legal estruturante no campo do fomento à cultura no Brasil, tornou-se referência quando o tema é financiamento de algum setor das políticas públicas que sofre com carência de recursos. São incentivos fiscais que possibilitam a empresas e cidadãos aplicarem parte de seu imposto de renda devido em ações culturais. Pessoas jurídicas podem, nos casos e na forma previstos, beneficiar-se da associação de sua imagem à obra ou evento que decidirem apoiar.

⁵ Disponível em: <http://www.ibpt.com.br/noticia/2216/Carga-tributaria-de-presentes-para-o-dia-dos-pais-se-aproxima-dos-80>. Acesso em 11 jan. 2017.

⁶ Essa Lei, entre outras providências, instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador e criou o vale-cultura.

⁷ Esta lei, a par de demais providências, alterou a Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

Um dos instrumentos para a viabilização das ações no setor é o Fundo Nacional da Cultura (FNC), instituído com a finalidade de “captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac” (art. 4º da Lei nº 8.313, de 1991).

Conforme o que estabelece o art. 5º da Lei Rouanet, o FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob a forma de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis. O FNC se constitui de diversas fontes, entre as quais o próprio tesouro nacional, percentual da arrecadação de concursos de prognósticos e da loteria federal, doações, subvenções, legados.

Por meio da edição da Lei nº 11.646, de 10 de março de 2008, que *altera dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para estender o benefício fiscal às doações e patrocínios destinados à construção de salas de cinema em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, e dá outras providências*,⁸ procurou-se tratar do tema da concentração das salas de cinema nas grandes cidades. A alteração promovida na Lei Rouanet teve o fito de estender o benefício da dedução do Imposto de Renda para empresários e pessoas físicas que construirão salas de cinema e teatro em cidades com menos de 100 mil habitantes.

Por tais mecanismos, o doador ou o patrocinador pode deduzir, do imposto computado na declaração anual de ajuste, 80% e 60%, respectivamente, do valor destinado ao projeto cultural no caso de pessoas físicas. No caso de pessoa jurídica, a dedução é de 40% do valor referente a doações, e 30%, se o apoio se der em forma de patrocínio.

Observe-se, também, que a mencionada lei dispõe que o valor a ser abatido não deve ultrapassar 4% do valor total do imposto devido, no caso das pessoas jurídicas, e 6%, no caso das pessoas físicas. Para poderem receber os patrocínios, os projetos devem ser aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC)⁹.

⁸ Esta lei, entre outras providências, alterou dispositivos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para estender o benefício fiscal às doações e patrocínios destinados à construção de salas de cinema em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes,

⁹ O CNIC é um órgão colegiado do Ministério da Cultura, composto por sete membros titulares e 14 suplentes, representantes de artistas, de empresários, da sociedade civil e do Estado, nas áreas de audiovisual, humanidades, artes cênicas, artes visuais, música e patrimônio.

Outro importante mecanismo de fomento é a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, conhecida como Lei do Audiovisual. Em seu art. 1º, esse diploma legal estabelece que,

até o exercício fiscal de 2017, 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).¹⁰

Em um contexto em que mais de 90% do mercado brasileiro de salas de cinema é ocupado por filmes estrangeiros, incentivos como os previstos pela Lei do Audiovisual são fundamentais, e produzem efeitos muito significativos. Mais de R\$ 340 milhões foram investidos, utilizando esse mecanismo de incentivo, na produção cinematográfica, contribuindo para o fortalecimento da indústria audiovisual brasileira e da economia do País.

5 AÇÕES DO MINC REFERENTES AO INCENTIVO AO CINEMA NAS CIDADES DE PEQUENO E MÉDIO PORTES

A principal iniciativa do Poder Público para o enfrentamento do problema da má distribuição das salas de cinema nos municípios brasileiros consiste no projeto Cinema da Cidade.

Ação empreendida pelo MinC e pela Ancine, o Cinema da Cidade pretende viabilizar a construção ou reabertura de cinemas em cidades de pequeno e médio porte (entre 20 mil e 100 mil habitantes). Segundo os dados de 2012, dos 1.371 municípios brasileiros com essa população, apenas 194 possuíam salas de cinemas. Dados de 2015 da Ancine¹¹ apontam a existência de 1.442 municípios brasileiros nessa faixa populacional, 155 dos quais possuíam cinemas, distribuídos em 221 salas.

¹⁰ Em evento recentemente realizado no MinC, o Presidente Michel Temer manifestou sua intenção de prorrogar a validade dos mecanismos de fomento ao cinema previstos na Lei do Audiovisual: “Nós vamos celebrar o dia do cinema brasileiro, e gostaria de anunciar que, a pedido do Ministério da Cultura, iremos renovar por mais cinco anos, até 2022, os benefícios previstos na Lei do Audiovisual, garantindo que nossa produção siga seu caminho de sucesso”. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4768651/incentivos-da-lei-do-audiovisual-vao-ate-2022-diz-temer>.

¹¹ Fonte: Ancine, Anuário estatístico do cinema brasileiro 2015. Disponível em http://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/cinema/pdf/anuario_2015.pdf. Acesso em 11 jan. 2017.

Esse conjunto de municípios abrigava 57.439.422 habitantes, o que correspondia a 9.193.053 habitantes (16%) atendidos por salas.

O programa é executado pela Ancine, em parceria com o MinC. As prefeituras apresentam à Agência o projeto de construção ou recuperação das salas de cinema. Em seguida, a documentação é analisada por ambos os órgãos, e as prefeituras escolhidas devem selecionar, por edital público, uma empresa exibidora para a gestão do complexo.

Segundo informa a Ancine,

o Programa é concebido para enfrentar outros desequilíbrios como a concentração geográfica das salas, com estímulos especiais para as regiões Norte e Nordeste e para as cidades do interior não atendidas ou mal atendidas por salas. Dá atenção, também, à distribuição dos filmes, tanto pelo estímulo à digitalização, quanto pela previsão de medidas regulatórias que coíbam as práticas comerciais abusivas. Incide, ainda, sobre a necessidade de suprir de informações consistentes a ANCINE, como autoridade regulatória, e os agentes privados, no seu planejamento.¹²

Trata-se, portanto, de iniciativa consistente, que vem sendo implementada em parceria com secretarias municipais de cultura e, em alguns casos, com a participação de organismos da sociedade civil ligados ao setor cultural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, é nossa opinião que a legislação existente é suficiente para o estabelecimento das condições necessárias para a ampliação do parque cinematográfico no Brasil, com prioridade para os municípios menos populosos. O desafio de melhor distribuir os equipamentos culturais no Brasil é gigantesco. A sala de cinema, tendo em vista as necessidades técnicas e comerciais envolvidas (como o relacionamento com as distribuidoras, por exemplo), é um dos equipamentos mais caros e complexos. Não à toa, as salas encontram-se, atualmente, concentradas nas grandes cidades e, nessas localidades, em regra, aparecem reunidas em *shopping centers*, empreendimentos que resultam de investimentos elevados e de longa maturação.

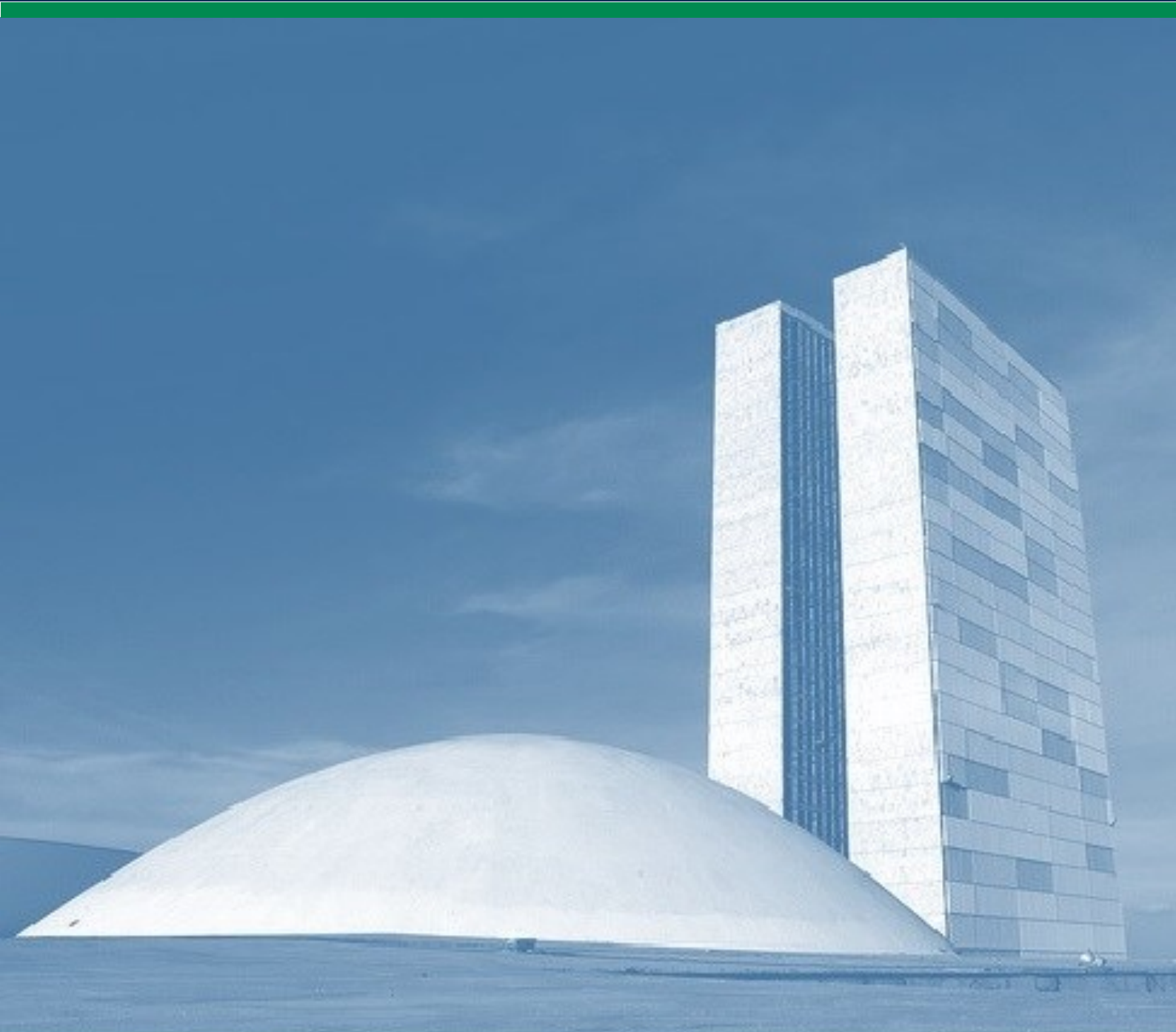
¹² Disponível em: <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/o-que-e-o-programa>. Acesso em 7 nov. 2016.

Igualmente, identifica-se a existência de políticas públicas capazes de promover tal ampliação de forma consistente, alterando o quadro de concentração que marca, atualmente, a distribuição das salas de cinema no Brasil. Trata-se, conforme observado, de decisões tomadas no âmbito da implantação das políticas públicas de cultura no País.

É fundamental aprofundar o debate com especialistas e representantes dos diversos setores que compõem a cadeia produtiva do cinema no Brasil. Trata-se de tema da maior relevância do ponto de vista cultural e que, em nossa avaliação, não vem sendo tratado, no âmbito do Congresso Nacional, com a profundidade que merece.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

