

CINEMA, DIREITO E TRIBUTAÇÃO: REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE EXIBIÇÃO CINEMATOGRAFICA

**Lucineide dos Santos;¹
Éverton Neves dos Santos²**

Resumo: O objetivo do texto é compreender a efetivação do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica em prol do direito à cultura. A pesquisa baseia-se em dados quantitativos e qualitativos, utilizando-se do método dedutivo. As considerações finais apontam que o Estado por meio de políticas públicas que garantam o direito à cultura podem utilizar da tributação para desenvolver áreas necessárias para garantir o bem-estar social e justiça social.

Palavra-chave: Tributação. Desenvolvimento Regional. Igualdade.

Introdução

Como é sabido o Estado tem o dever de intervir na economia, para evitar danos e sequelas futuras, em virtude de possível omissão que ele tenha cometido. Essa intervenção, além de se dar pelos parâmetros já ditos acima, deve sempre ter em vista o bem-estar da população e o atendimento à justiça social, respeitando-se, assim, a Constituição Federal.

O magistério doutrinário de André de Souza Dantas Elali assevera duas formas em que o Estado pode intervir na economia, cumprindo-se destacar:

[...] são duas as formas de intervenção do Estado na economia, ou, como preferem alguns, no ou sobre o domínio econômico: direta e indireta. A primeira ocorre quando o Estado participa de maneira direta na economia, como verdadeiro produtor de bens e/ou serviços. A segunda, por sua vez, abrange tanto a imposição tributária, como a concessão de benefícios e subsídios.³

É na intervenção qualificada como indireta que está assentada a política fiscal, que atuará positiva ou negativamente na esfera tributária, onerando o contribuinte em demasia, ou simplesmente atuando com a não tributação, consistindo no "processo pelo qual o ente tributante, analisando suas funções e atribuições, decide a forma e o grau pela qual será realizada ou não a imposição tributária"⁴.

De modo planejado, equilibrado, de médio e longo prazo, as políticas fiscais devem em respeito à economia, aos direitos fundamentais e às necessidades do Estado equalizar os

¹ Bolsista na Universidade do Estado de Mato Grosso-UNEMAT, lucineide@hotmail.com

² Doutorando em Sociologia UFSCAR; Mestre em Educação-UFMT; Coordenador dos cursos da área de Ciências Jurídicas-FAMMA/UNEMAT-Universidade do Estado de Mato Grosso; Advogado, everton.neves2unemat.br

³ ELALI, André de Souza Dantas. Sobre a Imunidade Tributária como Garantia Constitucional e como Mecanismo de Políticas Fiscais - Questões Pontuais. in: Imunidade Tributária. Coord. Marcelo Magalhães e Cristiano Carvalho. São Paulo: MP Editora, 2005, p. 36

⁴ ELALI, André de Souza Dantas. op cit...

problemas postos. Mesmo com o livre mercado, o Estado instrumentaliza e viabiliza políticas de desenvolvimento, pois à luz do artigo 174, da CF, “exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (...)”.

Para realização desta melhoria estrutural do Estado, o governo pode fazer política tributária por meio de incentivos ou benefícios fiscais e outros instrumentos, possuindo caráter fiscal e extrafiscal, no intuito de proporcionar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais e demais.

Nesta vereda, importante destacar o que o doutrinador André Elali, citando Heleno Taveira Tôres, explica sobre a legitimidade dos incentivos fiscais concedidos:

O papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico, visando atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados.⁵

Outra discussão que provoca tensões e conflitos é a guerra fiscal, que não é objeto de estudo no presente artigo, mas como há impacto direto sobre as finalidades da política fiscal, entende-se necessário tecer considerações sobre sua relação com a manutenção das desigualdades regionais e fragmentação do pacto federativo. A jurista Maria de Fátima Ribeiro esclarece tais pontos em seus dizeres:

A guerra fiscal generalizada beneficia de forma representativa os Estados mais desenvolvidos e que possuem fatores de produção mais adequados aos empreendimentos em questão. E, mesmo que haja harmonização, entre eles há a necessidade da realização de convênios para a instituição de benefícios fiscais, como exige a legislação complementar. Isto é necessário devido às disparidades entre as regiões brasileiras bem como a falta de políticas públicas adequadas por parte do governo central, no que tange ao desenvolvimento nacional e ainda as delongas das decisões do Poder Judiciário, envolvendo a guerra fiscal entre os Estados que prejudicam direta e indiretamente o contribuinte no tocante à livre concorrência entre outros aspectos, desestruturando com isso o pacto federativo.⁶

Metodologia

⁵ ELALI, André. Incentivos Fiscais, Neutralidade da Tributação e Desenvolvimento Econômico: a Questão da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais. in: INCENTIVOS FISCAIS – questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal. coord. André Elali, Ives Gandra da Silva Martins e Marcelo Magalhães Peixoto. São Paulo: MP, 2007, p. 51

⁶ RIBEIRO, Maria de Fátima. Reflexos da Tributação no Desequilíbrio da Livre Concorrência. in: CAVALCANTE, Denise Lucena; GRUPENMACHER, Betina Treiger; QUEIROZ, Mary Elbe; RIBEIRO, Maria de Fátima. Novos Horizontes da Tributação: um Diálogo Luso-Brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012, p. 252.

O presente texto tem como método o dedutivo de abordagem, já que parte de premissas gerais até conclusão específica. Agora, em face do procedimento, utilizou-se os métodos histórico e comparativo pelo itinerário de uma interpretação sistemática. O tipo de pesquisa é o bibliográfico, a partir de livros e artigos científicos.

Resultados e Discussões

O cinema é uma expressão manifesta da cultura, implicando em no direito social ao lazer e sobretudo de acesso à cultura.

O Estado brasileiro sabe a importância e força da dimensão cinematográfica para a economia, bem como na qualidade de vida do cidadão, de sorte que precisa ter suas iniciativas protegidas por mecanismos que estimulem às manifestações culturais por meio de políticas tributárias arrecadatórias que devem respeitar os primados da política econômica e social que alicerçam a sociedade brasileira, isto é os fundamentos⁷ e objetivos⁸ da República Federativa do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesta vereda, baseados num modelo de fomento indireto, através dos mecanismos federais de incentivo baseados em renúncia fiscal (LOPES, 2001; MARSON, 2006) o Estado brasileiro utilizou de tais políticas para oportunizar novas políticas para o cinema e acesso aos cidadãos.

As tensões do setores culturais resultaram em políticas públicas que pudessem fomentar as atividades cinematográficas resultando no programa de Apoio ao Desenvolvimento da InfraEstrutura (Proinfra), de modo que foi criado por intermédio da Medida Provisória nº 491, de 22 de junho de 2010.

Nesta primeira norma oportunizaram desde linhas de crédito até medidas de desoneração para novas tecnologias, no intuito de realizar filmes e exposições.

Já em 2012, impulsionando pelo aumento do número de produções e salas de exibição de filmes, o programa foi regulamentado pela Lei nº 12.599, rotulado como Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine).

Os dados divulgados pela ANCINE-Agência Nacional de Cinema, demonstram que o programa RECINE até o ano de 2016 possibilitou o aumento de 1.036 salas de cinema, em face da redução dos custos de importação dos equipamentos.

⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político

Vale registrar que no ano de 2016, sendo o oitavo ano consecutivo de evolução positiva na frequência dos cinemas, foram elevados o movimento no setor em 8,8%.

Já no ano de 2017, foi publicada a Medida Provisória nº 770, de 2017, convertida em 27 de novembro de 2017 na Lei 13.524 para que os benefícios fiscais possam ser usados até 2019: “Art. 1º O benefício fiscal de que trata o art. 14 da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012, poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2019”

É importante mencionar que a cultura brasileira, por meio de filmes nacionais, são secundários na programação dos canais de televisão (GATTI, 2005), sendo que os filmes internacionais tem maior espaço, implicando em um mercado ainda tímido que poderia ser aquecido por políticas públicas mais atuantes, pois os princípios constitucionais vem ao encontro de garantir a cultural nacional e regional da cultura e produção:

Art.221 - A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Assim, o programa Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) oportuniza um espaço qualificado para as empresas de produtos cinematográficos, bem como aumento a rede de acesso à cultura por intermédio de aumento das salas de cinema para os brasileiros.

Conclusão

O Estado por meio de políticas públicas que garantam o direito à cultura podem utilizar dos instrumentos constitucionais e normativos da tributação para desenvolver áreas necessárias para garantir o bem-estar social e justiça social.

No caso do programa de Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine), nota-se que o itinerário das políticas públicas resultaram em maiores eficiências e concretude que pudessem oportunizar acesso à cultura, ao lazer para mais cidadãos.

Referências

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise in Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010**

BECK, Dinizar F. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2003.

DULCI, Otávio Soares. **Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 18, June 2002

- ELALI, André de Souza Dantas. **Sobre a Imunidade Tributária como Garantia Constitucional e como Mecanismo de Políticas Fiscais** - Questões Pontuais. in: Imunidade Tributária. Coord. Marcelo Magalhães e Cristiano Carvalho. São Paulo: MPEditora, 2005.
- ELALI, André de Souza Dantas. **Tributação e regulação econômica**: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP, 2007
- FOLLONI, André. **Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo**: e o Direito Tributário com isso? In: ÁVILA, Humberto (Org.). Fundamentos do direito tributário. 1. ed. Madri: Marcial Pons, 2012
- GATTI, André Piero. Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003). Tese de Doutorado em Multimeios, Unicamp, Campinas, 2005.
- GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- LOPES, Denise. Cinema brasileiro pós-Collor. Dissertação de Mestrado em Comunicação Social, UFF, Niterói, 2001.
- MARSON, Melina. O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da ANCINE. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Unicamp, Campinas, 2006.
- MENDES, C. C. **A política regional nas renúncias fiscais federais: 1995/1998**. Brasília: IPEA, 2000
- NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998
- NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico** - Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). Regulação e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2002.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983
- OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2005.
- RIBEIRO, Maria de Fátima. **Reflexos da Tributação no Desequilíbrio da Livre Concorrência**. in: CAVALCANTE, Denise Lucena; GRUPENMACHER, Betina Treiger; QUEIROZ, Mary Elbe; RIBEIRO, Maria de Fátima. Novos Horizontes da Tributação: um Diálogo Luso-Brasileiro. Coimbra: Almedina, 2012.
- RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- .