

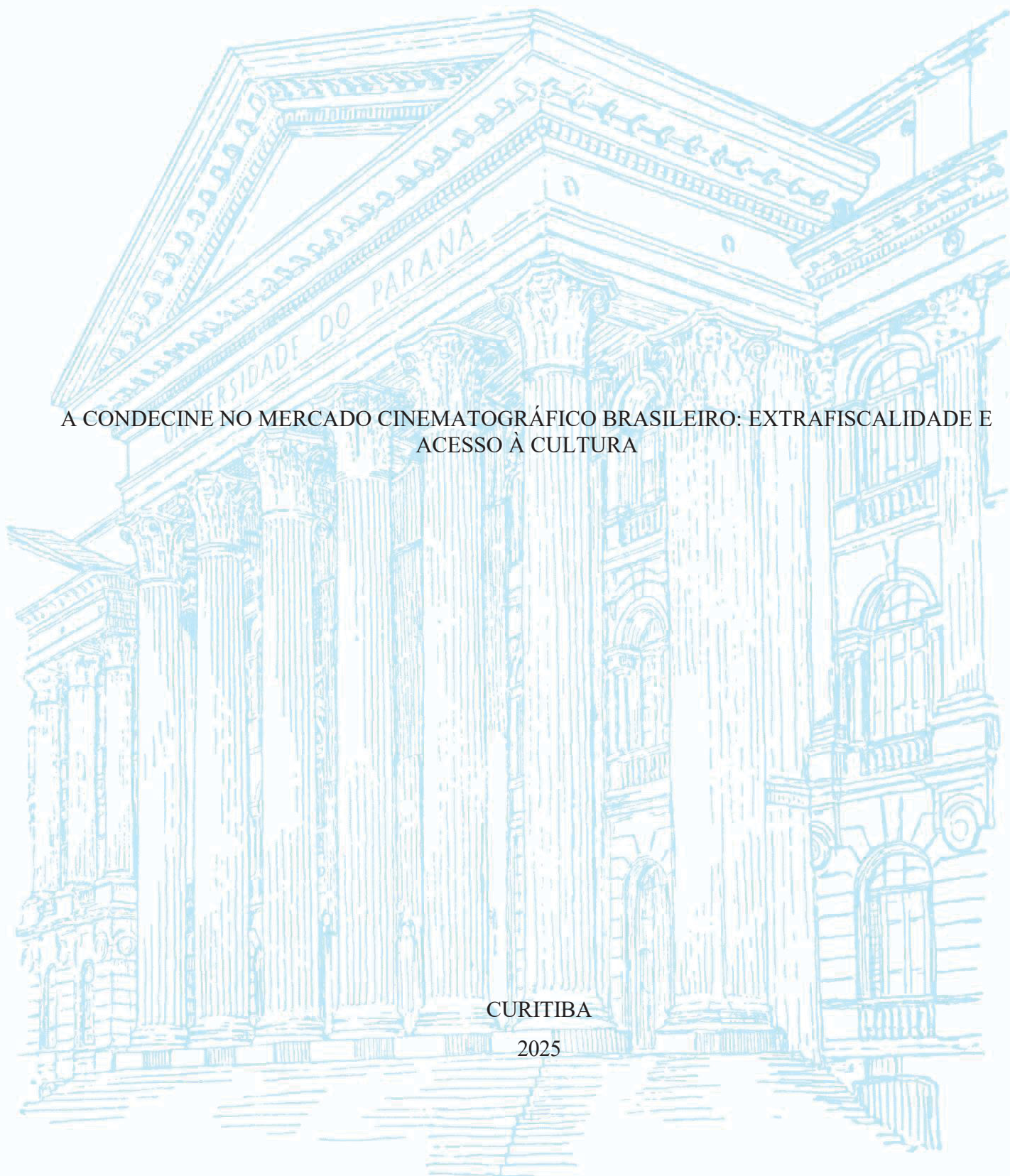
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉ MORRONE PROENÇA

A CONDECINE NO MERCADO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO: EXTRAFISCALIDADE E
ACESSO À CULTURA

CURITIBA

2025



ANDRÉ MORRONE PROENÇA

A CONDECINE NO MERCADO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO:
EXTRAFISCALIDADE E ACESSO À CULTURA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito das Relações Sociais

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Miguel Conrado

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Proença, André Morrone

A CONDECINE no mercado cinematográfico brasileiro:
extrafiscalidade e acesso à cultura / André Morrone
Proença. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do
Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-
graduação em Direito.

Orientador: Marcelo Miguel Conrado.

1. Impostos. 2. Cinema. 3. Cultura. I. Conrado, Marcelo
Miguel. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

ATA Nº573

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e oito de março de dois mil e vinte e cinco às 14:00 horas, na sala de Videoconferência - 311 - 3º andar, PPGD UFPR - Praça Santos Andrade, 50 - 3º andar, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **ANDRÉ MORRONE PROENÇA**, intitulada: **A CONDECINE no mercado cinematográfico brasileiro: extrafiscalidade e acesso à cultura**, sob orientação do Prof. Dr. MARCELO MIGUEL CONRADO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: MARCELO MIGUEL CONRADO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ROBERTO BENGHI DEL CLARO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JEFERSON TEODOROVICZ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, MARCELO MIGUEL CONRADO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 28 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 12:30:26.0

MARCELO MIGUEL CONRADO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/05/2025 15:41:21.0

ROBERTO BENGHI DEL CLARO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

01/04/2025 15:30:49.0

JEFERSON TEODOROVICZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ANDRÉ MORRONE PROENÇA**, intitulada: **A CONDECINE no mercado cinematográfico brasileiro: extrafiscalidade e acesso à cultura**, sob orientação do Prof. Dr. MARCELO MIGUEL CONRADO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 28 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica

31/03/2025 12:30:26.0

MARCELO MIGUEL CONRADO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

28/05/2025 15:41:21.0

ROBERTO BENGHI DEL CLARO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

01/04/2025 15:30:49.0

JEFERSON TEODOROVICZ

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Sem qualquer receio ou perigo de esquecer todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a composição deste trabalho, inicio meus agradecimentos mencionando a minha noiva, Érika. Obrigado pelo apoio incondicional durante a trajetória, pela troca de ideias, pela compreensão, pelo incentivo e pelo acolhimento nos momentos em que a jornada da pós-graduação parecia um obstáculo intransponível. Te amo.

Aproveito a oportunidade para agradecer aos meus pais e irmãos, Marcos, Simone, Michel e Yasmin, sem vocês, o mestrado continuaria sendo um sonho distante e inalcançável. Amo todos vocês.

Ainda, agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Marcelo Miguel Conrado por ter sido o guia nos momentos de insegurança quanto à confecção do presente trabalho, bem como pela disponibilidade sempre que tive dúvidas, mas, principalmente, por ser uma fonte de inspiração inesgotável quanto ao profissional e acadêmico que almejo ser.

Finalmente, e não menos importante, agradeço aos meus amigos de amizade antiga e recente que me instigam a me tornar um profissional e ser humano melhor a cada dia.

RESUMO

Esta dissertação, através do estudo bibliográfico, busca compreender se no campo cinematográfico industrial nacional, o fenômeno de tributação incidente neste setor influencia positiva ou negativamente na materialização do direito fundamental à cultura, por meio do acesso da população a esta manifestação artística, bem como se é possível pensar na existência de uma função específica do tributo voltada ao incentivo do consumo do lúdico no cenário brasileiro, uma verdadeira função cultural. Dessa forma, o primeiro pilar do presente trabalho é analisar o que se compreende como direito fundamental e onde está localizada a cultura nesse contexto. O segundo momento, por sua vez é avaliar três acepções do cinema, como avanço tecnológico, como indústria cultural e como mecanismo mercadológico e econômico relevante. A terceira parcela deste trabalho se volta à análise tributária do ordenamento nacional sobre a atividade cinematográfica, com foco na identificação das funções dos tributos e na análise da CONDECINE, uma contribuição de intervenção no domínio econômico muito singular, bem. Por fim, traçadas as linhas matrizes que ligam a arrecadação de recursos por parte do Estado, o quarto momento se dedica a correlacionar a CONDECINE, as políticas públicas de incentivo fiscal, a atividade cinematográfica e o acesso à cultura na exibição de filmes nas salas de cinema, demonstrando a particularidade da contribuição de intervenção no domínio econômico sob o aspecto híbrido deste tributo, ou seja, que a sua extrafiscalidade é inata à fiscalidade que representa e como o seu papel é fundamental na promoção do setor cinematográfico nacional.

Palavras-chave: Tributação. Cinema. Cultura. CONDECINE.

ABSTRACT

This dissertation seeks, through bibliographical study, to understand whether in the national industrial film field, the phenomenon of taxation in this sector has a positive or negative influence on the materialisation of the fundamental right to culture, through the population's access to this artistic manifestation, as well as whether it is possible to think of the existence of a specific function of taxation aimed at encouraging the consumption of entertainment in the Brazilian scenario, a true cultural function. Thus, the first pillar of this work is to analyse what is understood as a fundamental right and where culture is located in this context. The second part, in turn, is to assess three meanings of cinema: as a technological advance, as a cultural industry and as a relevant market and economic mechanism. The third part of this work turns to analysing the national tax system in relation to filmmaking, with a focus on identifying the functions of taxes and analysing CONDECINE, a very unique contribution for intervention in the economic domain. Finally, having traced the main lines linking the collection of resources by the state, the fourth section is dedicated to correlating CONDECINE, public tax incentive policies, the film industry and access to culture in the exhibition of films in cinemas, demonstrating the particularity of the contribution for intervention in the economic domain under the hybrid aspect of this tax, its extra fiscal nature.

Keywords: Tax. Cinema. Culture. CONDECINE.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	07
2. DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	09
2.1. A CULTURA COMO OBJETO A SER IMPULSIONADO PELO ESTADO	17
3. O CINEMA COMO MECANISMO DE ACESSO À CULTURA	24
3.1. COMPREENSÃO COMO SETOR TECNOLÓGICO	26
3.2. ENTENDIMENTO DO SETOR COMO INDÚSTRIA CULTURAL	34
3.3. GERAÇÃO DE RENDA DAS SALAS DE CINEMA ENTRE 2022 E 2024.....	40
4. BASE INTERPRETATIVA E INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA	49
4.1. A FERRAMENTA DE INTERPRETAÇÃO DOS SIGNIFICADOS EXTRAÍDOS DOS SIGNIFICANTES.....	51
4.2. INCIDÊNCIA NORMATIVA TRIBUTÁRIA.....	54
5. FUNÇÕES DO TRIBUTO: FISCAL E EXTRAFISCAL	57
6. A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO SOBRE A ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA: CONDECINE	62
6.1. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ANGARIADOS.....	73
6.2. DA INTERAÇÃO DE IMPOSTOS COM A CONDECINE NO MERCADO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO E AS PROJEÇÕES COM A REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO	85
7. EXTRAFISCALIDADE DA CONDECINE COMO ELO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS, O DIREITO TRIBUTÁRIO E O CINEMA COMO MEIO DE ACESSO À CULTURA	99
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
9. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	109

1 INTRODUÇÃO

A concretização de princípios e diretrizes próprias do contexto jurídico no mundo fático, em especial àquelas de cunho constitucional e que demandam uma ação enérgica do Estado, enfrentam desafio diário ao seu pleno desenvolvimento.

Embora observemos avanços relevantes no setor do desenvolvimento econômico, político e social desde que a Carta Magna brasileira, datada do ano de 1988, foi promulgada até os dias atuais, fato é que os direitos sociais e os desenvolvimentos de programas a eles correlatos, encontram dificuldades maiores para se materializarem no mundo concreto se comparados aos outros dois elementos anteriormente elencados.

Isso se dá, em grande medida, pelo fato de que os direitos sociais e, especialmente, os culturais, possuem vínculo indissociável com a disponibilidade de recursos e o respectivo emprego desses valores para sua efetivação no mundo real.

A explicação para tanto repousa no fato de que os direitos culturais provieram da denominada segunda geração ou dimensão dos direitos fundamentais, os quais, imbuídos na concepção de crescimento de responsabilidades do Estado para garantir, respeitar, promover, proteger e cumprir a nova leva de direitos voltados ao fomento do bem-estar da população, impuseram deveres de agir ao ente estatal, demandando dele uma postura ativa/positiva que até então não existia.

Contudo, a geração secundária de direitos fundamentais apresenta como característica pujante uma contrapartida do Estado. Deve o ente, portanto, tomar medidas positivas, demonstrar uma postura ativa e positiva para a concretização dos seus deveres. Porém, para a realização de uma ação de tutela e desenvolvimento da gama novel de direitos fundamentais, há a dependência da disponibilidade de recursos e o seu respectivo investimento para que possam florescer. Esses elementos escassos advêm da arrecadação estatal através do recolhimento de tributos.

Especificamente sobre o vetor de arrecadação de riqueza por parte do Estado, é de suma importância destacar que, em dezembro de 2023, toda a dinâmica de funcionamento de levantamento dos recursos e destinação à máquina pública através das relações de consumo da população, sofreu profunda e inédita mudança, eis que aprovada a Reforma Tributária.

A substituição de cinco tributos – três federais, um estadual e um municipal (o ISS) -, por um único tributo de dupla face, o Imposto Sobre Valor Agregado (IVA), repartido em Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), mexeu com

toda a sistemática tributária e produzirá, assim que aprovados os textos regulamentadores, consequências diretas na vida cotidiana de cada uma das pessoas.

A par da modificação estrutural de arrecadação de recursos no espectro econômico do consumo, bem como dos debates com relação à construção da regra-matriz de incidência do novo tributo dual, entende-se que há a seguinte e relevante questão a ser tratada: quais os impactos à execução prática do direito fundamental de segunda geração de promoção/acesso à cultura da população?

Embora o questionamento acima destacado demande um trabalho muito mais extenso que pavimente algum tipo de resposta, certo é que se pode pensar nos impactos concretos do fenômeno da tributação sobre o consumo em um campo menor de análise e que desponta como importante engrenagem no contexto de promoção do acesso à cultura, qual seja a esfera cinematográfica nacional.

Isso porque, a sétima arte é passível de ser enquadrada como uma das facetas de acesso da população à cultura, independentemente se o consumo for de formatos já consagrados pela indústria e não destinado a incutir no seu público de destino qualquer tipo de reflexão sobre determinada questão social, ou de obras cinematográficas densas e reflexivas, na medida em que desde os primórdios de seu nascimento foi pensado para atingir o maior número de pessoas e, mesmo com todas as alterações tecnológicas subsequentes e o surgimento de concorrentes no ramo do entretenimento, o cinema permaneceu atraindo multidões, garantindo, por conseguinte, o seu lugar como um importante mecanismo de acesso à cultura.

E mais, sob a égide de uma nova moldura tributária sobre o consumo nacional, as funções extrafiscais dos tributos assumem importante papel na materialização das promessas abstratas das diretrizes e dos princípios fundamentais constitucionais, dentre as quais o objeto desta pesquisa, a promoção da cultura da população.

Dessa forma, além da figura dos impostos incidentes na cadeia de produção e consumo cinematográfico, *in casu*, o debate quanto à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ou do Imposto Sobre a Renda (IR), salta aos olhos uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente no contexto da produção mercadológica cinematográfica, a CONDECINE, notadamente o seu valoroso aspecto extrafiscal.

Nesse cenário, se a concretude do direito à cultura depende da disponibilidade financeira do ente público para incutir no ambiente social os programas voltados à consumação desse direito, compreender o cenário da tributação sobre o consumo, especialmente a dinâmica de funcionamento da CONDECINE dentro do campo cinematográfico brasileiro assume

importância ímpar, principalmente quando a função extrafiscal desse tributo tem especial relevância nesse contexto.

Assim, a possibilidade de se pensar na função extrafiscal da CONDECINE alinhada à valorização e incremento da cultura no contexto brasileiro e, mais especificamente, na atividade cinematográfica do país, pode indicar uma forma distinta de avaliar a materialização dos direitos fundamentais de segunda geração, especialmente a concretização da promoção e acesso à cultura.

É precisamente essa a proposta da presente dissertação para obtenção do título de mestre em direito, analisar a interrelação entre o cinema, a promoção desse meio como caminho de acesso à cultura e o empenho da extrafiscalidade da CONDECINE como mecanismo encorajador do desenvolvimento do mercado cinematográfico nacional.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS

O incremento da relevância do direito constitucional, responsável por alçá-lo à condição de importância que ocupa atualmente, parte principalmente da solidificação dos direitos fundamentais como núcleo duro da proteção da dignidade da pessoa humana.

A estima elevada conferida à proclamação dos direitos fundamentais, condensados em um documento de força vinculativa máxima, a Constituição Federal da República datada de 1988, pode ser sentida logo no preâmbulo da Carta Magna, exatamente quando se proclamou que a Assembleia Constituinte foi guiada pela intenção de se instituir um Estado Democrático voltado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Evidentemente que a fortificação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias veio de uma construção histórica do mundo ocidental desde a disseminação do cristianismo.

Entretanto, antes de adentrar na construção dos direitos fundamentais, suas dimensões ou gerações, é importante ressaltar que as considerações adiante fazem parte do espectro subjetivo dos direitos fundamentais, ainda não será tocada a faceta objetiva desse grupamento de direito.

Destaca-se o importante alerta feito por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco no sentido de que a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais equivale à característica desses direitos de culminarem com a adoção de um determinado comportamento ou expectativa de produção de efeitos em determinada relação jurídica.

Ainda, complementam os autores:

Nessa perspectiva, os direitos fundamentais correspondem à exigência de uma ação negativa (em especial, de respeito ao espaço de liberdade do indivíduo) ou positiva de outrem, e, ainda, correspondem a competências – em que não se cogita de exigir comportamento ativo ou omissivo de outrem, mas do poder de modificar-lhe as posições jurídicas.¹

Assentado o aspecto inicial de tratativa dos direitos fundamentais, passa-se a uma retomada de suas origens no contexto jurídico e social internacional.

Segundo Jacques Maritain, o imaginário dos direitos humanos tem sua origem na concepção do homem e do direito natural tal como contido na filosofia cristã². Isso porque, a ideia de que o ser humano é a imagem e semelhança de Deus, assim como que o ente divino assumiu forma humana para redimi-la já imbuiu uma carga de protagonismo ímpar à natureza humana, pilar norteador, portanto, do direito positivo.

Ato contínuo, as teorias contratualistas elaboradas nos séculos XVII e XVIII, respectivamente, ao defenderem que um grupo de direitos existem previamente ao Estado, posto que provém da natureza humana, além de conferirem ao próprio Estado a característica de garantidor de direitos básicos dos indivíduos que o compõem, foi fonte de inspiração para a Declaração dos Direitos de Virgínia em 1776 e a Declaração francesa de 1789.

No que concerne à experiência estadunidense, Virgílio Afonso da Silva³ expôs em texto publicado na Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais que nem a promulgação da declaração de Virgínia, tampouco a própria declaração e independência do Estados Unidos tinham como objetivo central o rompimento com o *status quo* absolutista da época.

Muito pelo contrário, a justificativa dessa declaração recaiu no ideário, segundo supracitado autor, de pura e simplesmente declarar os direitos que todos os seres humanos já devidamente possuíam.

A experiência estadunidense, portanto, diferiu sensivelmente da francesa.

A declaração francesa de 1789, proveio diretamente da ideia central da própria revolução e, consequentemente, da superação do paradigma estatal absolutista então vigente, sendo possível a constatação e verificação dessa afirmação na leitura dos artigos do diploma legal referenciado.

É justamente com a declaração do *Bill of Rights* estadunidense e da experiência francesa que se pode verificar o desenvolvimento da concepção geracional dos direitos

¹ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 165.

² Los derechos del hombre, Madrid: Biblioteca Palabra, 2001, pg. 69.

³ SILVA, Virgílio Afonso da. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6, 205, pg. 541-558.

fundamentais, categorizada em três grandes grupos.

O desenvolvimento histórico das declarações de direitos está intimamente ligado à tensão entre duas formas de liberdade — a negativa e a positiva — conforme propõe Isaiah Berlin. A primeira enfatiza a não interferência do Estado nas escolhas individuais, assegurando um espaço de autonomia; a segunda, ao contrário, busca a capacidade de o indivíduo participar ativamente das decisões que o afetam, tornando-se agente do próprio destino. Essa distinção conceitual foi determinante para o delineamento dos direitos fundamentais e da noção moderna de cidadania, positiva e outra negativa, defendida pelo autor em seu livro publicado pela *Oxford University Press*⁴.

O professor da universidade britânica destacou que, na sua concepção, existem duas concepções centrais da noção de liberdade. A positiva e a negativa, respectivamente.

A liberdade em sua faceta negativa nada mais seria do que o espaço em que um indivíduo poderia atuar sem ser barrado por nenhum outro. Em outras palavras, quanto maior a área de não interferência de outros e do Estado, maior a liberdade do indivíduo.

Vale dizer, portanto, que a “liberdade negativa” pressupõe a garantia de uma esfera livre de qualquer interferência estatal, o que resultaria na suposta autorregulação das relações interpessoais pelos próprios particulares.

De outro giro, a “liberdade positiva” é tratada pelo autor britânico como sendo aquela em que o indivíduo deseja ser um instrumento de sua própria vontade e não de terceiros. Deseja, pois, tornar-se sujeito e não objeto, movido à razão e propósitos conscientes que não sofrem qualquer interferência do exterior. Almeja o particular, ao fim e ao cabo, participar do debate político, tomando para si a posição de poder influenciar os rumos das decisões legislativas e políticas.

Em que pese o ideário de liberdade positiva, inspirados na ideia central de Jean-Jacques Rousseau⁵, visar a garantia da participação efetiva dos cidadãos e, com isso, a desnecessidade de uma declaração de direitos, posto que não seria possível aventar que algum indivíduo desrespeitasse o seu próprio direito, fato é que restou vencedora a concepção de liberdade negativa, também chamada de liberal.

Nesse contexto, a aceção de liberdade negativa, a qual demanda a garantia de um campo individual atribuído ao particular que é liberto de intervenções do Estado, foi assimilada no contexto do direito constitucional como liberdades públicas ou direitos fundamentais de

⁴ Berlin, Isaiah. Two Concepts of Liberty, in Isaiah Berlin, *Liberty*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pg. 166-217.

⁵ Rousseau, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris: Gallimard, 1964, I, pg 7.

primeira geração.

Neste ponto, importante ressalva se mostra necessária quanto a terminologia adotada no curso deste trabalho para tratar das gerações de direitos fundamentais.

Não se ignora o fato de existirem críticas quanto ao conceito geracional de direitos fundamentais, na verdade, quanto ao formato de classificação dos direitos fundamentais em gerações, nos exatos moldes propostos pelo jurista Karel Vasak no ano de 1979, quando apresentou a sua teoria geracional em uma palestra ministrada junto a uma conferência no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo na França.

Para Karel Vasak, os direitos humanos e fundamentais poderiam ser categorizados nos três pilares norteadores da Revolução Francesa de 1789, quais sejam a liberdade (primeira geração), igualdade (segunda geração) e fraternidade (terceira geração).

A um primeiro contato, é possível pensar que a ideia de gerações de direitos fundamentais pode indicar algum tipo de sobreposição ou “evolução” da gama de garantias individuais essenciais, o que demonstraria uma relevância maior de alguma geração em face da outra.

Daí o motivo pelo qual alguns autores preferem abordar as gerações de direitos fundamentais como dimensões, mostrando inclusive uma superação terminológica que vai além do simples conceito de identificação atribuído aos direitos fundamentais e suas camadas protetivas.

É precisamente esse o ponto que Ingo Wolfgang Sarlet explica em seu livro *A eficácia dos Direitos Fundamentais* que:

“Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à idéia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos⁶.”

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, pg. 55.

Na visão de Antônio Augusto Cançado Trindade⁷ a segmentação dos direitos fundamentais em gerações produz uma percepção fragmentada e hierarquizada do sistema de proteção da pessoa humana. O autor sustenta que todos os direitos, independentemente de sua origem histórica, são complementares e indivisíveis, devendo ser considerados como expressões simultâneas da dignidade humana e da justiça social.

Tendo em vista as ponderações acertadas de parte da doutrina quando o assunto envolve a temática dos direitos fundamentais, o termo mais assertivo com a expansão do campo que envolve os direitos fundamentais é de fato “dimensão”.

Entretanto, frise-se que no curso deste trabalho ambos os signos de identificação – dimensão e geração-, serão utilizados como sinônimos para se referirem a um mesmo fenômeno.

Dessa forma, o grupo de direitos de primeira geração ou dimensão abarca aqueles direitos descritos nas já citadas experiências francesa e estadunidense.

Tratam, ao fim e ao cabo, das liberdades negativas clássicas em que a preocupação primordial era o estabelecimento de direitos e liberdades que garantissem a autonomia individual frente ao poder estatal, razão pela qual houve a formulação de um conjunto de obrigações de não-fazer imposto ao Estado.

Ainda nesse primeiro pilar, é importante mencionar que notadamente em função da característica de propositura de freios aos avanços estatais na esfera da autonomia privada, é que os direitos fundamentais de primeira geração ou dimensão são considerados indispensáveis e universais.

Além disso, esse grupamento de direitos fundamentais são legítimos direitos de resistência do particular frente ao Estado, na exata proporção em que demandam do ente estatal uma abstenção, precisamente por esse fator que se verifica o caráter negativo desta geração primeva.

São os direitos fundamentais de primeira geração que figuram como verdadeira barreira de agir do Estado para com o particular. É o que Daniel Sarmento denomina de “limites para a atuação dos governistas em prol da liberdade dos governados”, conforme se depreende da seguinte passagem:

Dentro deste paradigma, os direitos fundamentais acabaram concebidos como limites para a atuação dos governantes, em prol da liberdade dos governados”. Eles demarcavam um campo no qual era vedada a interferência estatal, estabelecendo, dessa forma, uma rígida fronteira entre o espaço da sociedade civil e do Estado, entre

⁷ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. Vol. 1. pg 390.

a esfera privada e a pública, entre o „jardim e a praça”. Nesta dicotomia público/privado, a supremacia recaía sobre o segundo elemento do par, o que decorria da afirmação da superioridade do indivíduo sobre o grupo e sobre o Estado. Conforme afirmou Canotilho, no liberalismo clássico, o „homem civil “precederia o „homem político” e o “burguês” estaria antes do cidadão. (...) No âmbito do Direito Público, vigoravam os direitos fundamentais, erigindo rígidos limites à atuação estatal, com o fito de proteção do indivíduo, enquanto no plano do Direito Privado, que disciplinava relações entre sujeitos formalmente iguais, o princípio fundamental era o da autonomia da vontade.⁸

Evidentemente que o caráter universalista desse conjunto de direitos era entendido mais em seu plano abstrato do que concreto, haja vista que, no caso do sufrágio, por exemplo, existiam requisitos que cada indivíduo tinha que cumprir para exercê-lo à época.

Daí o motivo pelo qual o Ministro Gilmar Mendes e o autor Paulo Gustavo Gonet Branco entenderem que os direitos fundamentais de primeira geração:

São considerados indispensáveis a todos os homens, ostentando, pois, pretensão universalista. Referem-se a liberdades individuais, como a de consciência, de reunião, e à inviolabilidade de domicílio. São direitos em que não desponta a preocupação com desigualdades sociais. O paradigma de titular desses direitos é o homem individualmente considerado. Por isso, a liberdade sindical e o direito de greve – considerados, então, fatores desarticuladores do livre encontro de indivíduos autônomos – não eram tolerados no Estado de Direito liberal. A preocupação em manter a propriedade servia de parâmetro e de limite para a identificação dos direitos fundamentais, notando-se pouca tolerância para as pretensões que lhe fossem colidentes.⁹

Dentre a plêiade de direitos fundamentais de primeira dimensão, pode-se ressaltar o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política, dentre outros.

Sob outro foco, os direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão estão umbilicalmente relacionados às liberdades positivas, também entendidas como reais ou concretas, encontrando sim identidade no princípio da igualdade.

Tal dimensão teve como grande marco a Revolução Industrial, marcado pela luta de classes, especialmente do proletário que buscava a garantia de direitos sociais, dentre os quais o direito à alimentação, à saúde, à educação, à previdência social, à cultura e tantos outros mais.

A despreocupação com diversos problemas sociais que foram impulsionados pela prevalência da concepção de um Estado de Direito Liberal, juntamente com a complexidade das relações decorrentes da industrialização em progresso, principalmente, culminaria com uma nova necessidade social, uma demanda reivindicatória de justiça social.

⁸ SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, pg. 12 e 13.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 135.

Neste ponto é que se pode dizer que a ligação com o princípio da igualdade parece ser indissociável quando o tema dos direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão é abordado.

Isso porque, o conjunto de direitos fundamentais de segunda dimensão decorre, conforme dito, da crise social derivada dos avanços industriais da Revolução Industrial, em específico as condições de trabalho precárias e a ausência de assistência social.

Assim, ante a nova configuração da relação entre Estado e os particulares, não mais se viu como proeminente a faceta absenteísta do ente estatal, pelo contrário, demandou-se a construção de uma série de obrigações/prestações positivas pelo Estado, isto é, que pressupunham um agir de fato do Estado para que assumisse o dever de intervir nas relações interpessoais e promover a superação das angústias sociais que eclodiam naquela época.

Visando a concretização de tal obrigação ao Estado, era preciso a inclusão dessa previsão em um diploma legal com força suficiente para materializar o novel dever imposto ao ente estatal.

Assim foi exatamente o experienciado em algumas nações, com especial destaque à inserção dos direitos fundamentais de segunda geração em documento com proeminência e força impositiva, na experiência mexicana, com a promulgação de sua constituição em 1917 e, no caso europeu, a Constituição de Weimar (Alemanha) em 1919, conforme perfeitamente colocado por Daniel Sarmento:

As Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) trazem em seu bojo novos direitos que demandam uma contundente ação estatal para sua implementação concreta, a rigor destinados a trazer consideráveis melhorias nas condições materiais de vida da população em geral, notadamente da classe trabalhadora. Fala-se em direito à saúde, à moradia, à alimentação, à educação, à previdência etc. Surge um novíssimo ramo do Direito, voltado a compensar, no plano jurídico, o natural desequilíbrio travado, no plano fático, entre o capital e o trabalho. O Direito do Trabalho, assim, emerge como um valioso instrumental vocacionado a agregar valores éticos ao capitalismo, humanizando, dessa forma, as até então tormentosas relações jus laborais. No cenário jurídico em geral, granjeia destaque a gestação de normas de ordem pública destinadas a limitar a autonomia de vontade das partes em prol dos interesses da coletividade.¹⁰

Por seu turno, a terceira geração ou dimensão de direitos deriva de um conflito não mais endógeno do Estado, mas sim um embate de interesses jurídicos e econômicos internacionais.

Conforme Norberto Bobbio bem apontou em sua obra “Era dos Direitos”, a terceira geração ou dimensão de direitos fundamentais é permeada por uma nova alteração no campo

¹⁰ SARMENTO, Daniel. Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 19.

social, vinda das mudanças ao redor do mundo, especialmente pelo rápido avanço tecnológico, que culminou com o surgimento de novos problemas e preocupações mundiais, tais como a preservação do meio ambiente¹¹.

Neste pormenor, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco se posicionaram no sentido de que os direitos fundamentais de terceira dimensão têm como pujante característica a titularidade difusa ou coletiva, na medida em que são concebidos para a proteção de grupos, da coletividade¹².

Não se perde de vista que se debate a existência dos direitos fundamentais de quarta e quinta dimensão. Nada obstante não sejam o foco do presente trabalho, é importante trazer à baila em que consistem tais facetas dos direitos fundamentais.

Norberto Bobbio entende que os direitos fundamentais de quarta geração são aqueles que estão intimamente relacionados à engenharia genética¹³.

Em um sentido um pouco diferente, Paulo Bonavides destaca que a quarta dimensão ou geração dos direitos fundamentais não estaria exclusivamente atrelada à engenharia genética. Para este autor, a quarta geração foi introduzida pela globalização política, relacionada também à democracia e à informação, tal como se verifica do seguinte excerto:

A globalização política neoliberal caminha silenciosa, sem nenhuma referência de valores. (...) Há, contudo, outra globalização política, que ora se desenvolve, sobre a qual não tem jurisdição a ideologia neoliberal. Radica-se na teoria dos direitos fundamentais. A única verdadeiramente que interessa aos povos da periferia. Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. (...) A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. É direito de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. (...) os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia.¹⁴

Finalmente, o autor José Adércio Sampaio de Leite consignou que os direitos de quinta dimensão poderiam ser compreendidos como:

o sistema de direitos anda a incorporar os anseios e necessidades humanas que se apresentam com o tempo, há quem fale já de uma quinta geração dos direitos humanos com múltiplas interpretações. Tehrarian (1997 a e b) diz sobre “direitos ainda a serem

¹¹ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25-27.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 133-134.

¹³ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 06.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.

desenvolvidos e articulados”, mas que tratam do cuidado, compaixão e amor por todas as formas de vida, reconhecendo-se que a segurança humana não pode ser plenamente realizada se não começarmos a ver o indivíduo como parte do cosmos e carente de sentimentos de amor e cuidado, todas definidas como prévias condições de “segurança ontológica” para usar a expressão de Laing (1969). Para Marzouki (2003), tais direitos seriam direitos oriundos de respostas à dominação biofísica que impõe uma visão única do predicado “animal” do homem, conduzindo os “clássicos” direitos econômicos, culturais e sociais a toda as formas físicas e plásticas, de modo a impedir a tirania do estereótipo de beleza e medidas que acaba por conduzir a formas de preconceitos com raças ou padrões reputados inferiores ou fisicamente imperfeitos. Essa visão de complementaridade é encontrada também em Lebech (2000), todavia em relação ao direito à vida sob os desafios das novas tecnologias, derivando então um direito à identidade individual, ao patrimônio genético e à proteção contra o abuso de técnicas de clonagem.¹⁵

A par de todas as dimensões ou gerações de direitos fundamentais apresentados, importante luz deve recair na tratativa nacional e atual sobre o tema.

Dessa forma, é possível identificar na Constituição Federal de 1988 que os direitos fundamentais encontram guarida ao longo do artigo 5º do referido diploma constitucional.

A dedicação de uma sessão longa para trazer solidez aos direitos fundamentais, indica a um só tempo a importância da observância de todas as dimensões ou gerações dos direitos fundamentais ao mesmo tempo pelo Estado, bem como a garantia da solidez dessa plêiade de direitos individuais e da coletividade.

Entretanto, o presente trabalho se destina à averiguação e desenvolvimento de um direito fundamental em específico, integrante do grupo de direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão: o direito à cultura.

2.1 CULTURA COMO OBJETO A SER IMPULSIONADO PELO ESTADO E O AUDIOVISUAL

O conceito de cultura é compreendido de forma diferente ao longo do contínuo espaço-tempo de uma sociedade e, no período muito sincrônico, aparece variavelmente, dependendo do capital político ou, na máxima extensão possível, do capital cultural da pessoa que interpreta tal noção.

No que pertine à acepção de “capital cultural” e sua relação com o capital em sentido econômico, conforme explicado por Pierre Bourdieu em suas considerações sobre a educação, existe em três formas distintas, ou melhor, três estados distintos: incorporado, objetivado e institucionalizado, sob a forma de disposições duráveis do organismo e sob a forma de bens

¹⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite. A constituição reinventada pela jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p.302.

culturais¹⁶.

A cultura, em certo sentido, inclui todo o conhecimento, artes, forma de linguagem, costumes, leis, moral, ética, em resumo, qualquer aspecto de um sistema social que tenha o potencial de reproduzir esse sistema.

Neste contexto, cabe como uma luva a certa contribuição de José Luiz dos Santos, autor que entende existirem duas concepções elementares sobre a cultura:

A primeira dessas concepções preocupa-se com todos os aspectos de uma realidade social. Assim, cultura diz respeito a tudo aquilo que caracteriza a existência social de um povo ou nação, ou então de grupos no interior de uma sociedade. Podemos assim falar na cultura francesa ou na cultura xavante. Do mesmo modo falamos na cultura camponesa ou então na cultura dos antigos astecas. Nesses casos, cultura refere-se a realidades sociais bem distintas. No entanto, o sentido em que se fala de cultura é o mesmo: em cada caso dar conta das características dos agrupamentos a que se refere, preocupando-se com a totalidade dessas características, digam elas respeito às maneiras de conceber e organizar a vida social ou a seus aspectos materiais. Embora essa concepção de cultura possa ser usada de modo genérico, ela é mais usual quando se fala de povos e de realidades sociais bem diferentes das nossas, com os quais partilhamos de poucas características em comum, seja na organização da sociedade, na forma de produzir o necessário para a sobrevivência ou nas maneiras de ver o mundo. Mas eu disse que havia duas concepções básicas de cultura. Vamos à segunda. Neste caso, quando falamos em cultura estamos nos referindo mais especificamente ao conhecimento, às idéias e crenças, assim como às maneiras como eles existem na vida social. Observem que mesmo aqui a referência à totalidade de características de uma realidade social está presente, já que não se pode falar em conhecimento, idéias, crenças sem pensar na sociedade à qual se referem. O que ocorre é que há uma ênfase especial no conhecimento e dimensões associadas. Entendemos neste caso que a cultura diz respeito a uma esfera, a um domínio, da vida social. De acordo com esta segunda concepção, quando falarmos em cultura francesa poderemos estar fazendo referência à língua francesa, à sua literatura, ao conhecimento filosófico, científico e artístico produzido na França e às instituições mais de perto associadas a eles. Outro exemplo comum desta segunda concepção de cultura é a referência à cultura alternativa, compreendendo tendências de pensar a vida e a sociedade na qual a natureza e a realização individual são enfatizadas, e que tem por temas principais a ecologia, a alimentação, o corpo, as relações pessoais e a espiritualidade. Ao se falar em cultura alternativa inclui-se também as instituições associadas, como lojas de produtos naturais e clínicas de medicina alternativa, e da mesma forma seus meios de divulgação. Devo alertá-los de que ambas as concepções levam muitas vezes a que se entenda a cultura como uma realidade estanque, parada. O esforço de entender as culturas, de localizar traços e características que as distingam, pode acabar levando a que se pense a cultura como algo acabado, fechado, estagnado. Como já disse antes, as culturas humanas são dinâmicas. De fato, a principal vantagem de estudá-las é por contribuírem para o entendimento dos processos de transformação por que passam as sociedades contemporâneas. Esse é um ponto muito importante¹⁷.

Particularmente como um componente identitário de uma comunidade social, a cultura é tão relevante que recebe contribuições de diversas linhas de conhecimento para sua

¹⁶ BOURDIEU, Pierre. Escritos de Educação. Organização: Maria Alice Nogueira; Afrânio Catani. 9 Ed. Petrópolis-RJ: Voz, 2007. p. 71-78.

¹⁷ SANTOS, José Luiz dos. O que é Cultura? Coleção Primeiros Passos. 110. 6ª Edição. Brasília-DF: Editora Brasiliense, 1987. p. 21-50.

compreensão, dentre eles o jurídico.

Neste norte, sobre a assimilação legal da cultura, também existem algumas reflexões sobre essa ideia na ordem internacional e constitucional que merecem menção especial e que auxiliarão no desenvolvimento do pilar de aproximação entre a Cultura e o cinema.

No plano internacional, a primeira grande preocupação com a questão cultural se deu após a Segunda Guerra Mundial, notadamente com a publicação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em 1947.

Isso porque, a necessidade de criação de um senso globalizado de compreensão e de tratamento das diferenças culturais decorreu da difusão global das diversas manifestações culturais no período que precedeu o segundo conflito mundial, impulsionada pela comercialização de bens e produtos culturais no mercado internacional.

A preocupação quanto às regras de comercialização entre as nações e regulamentação interna desses Estados no que tange a profusão de bens e serviços audiovisuais estrangeiros em seus territórios, foi o primeiro ponto de entrave e que precisou de um consenso da comunidade internacional quanto a este tópico.

A externalização de um documento que demonstrou a preocupação da comunidade internacional ocidental sobre o tema, gerou em determinados países a urgência de criação de medidas de proteção da sua manifestação cultural singular.

É o caso, por exemplo, da França, que em 1993 redigiu o seu aparato jurídico protecionista e criou a proposição do conceito de “exceção cultural”, ao que Paulo Miguez atribuiu a explicação de formalização quando:

“Ganha relevância na cena global a tese de que os bens e serviços simbólico-culturais não podem receber o mesmo tratamento das outras mercadorias, pois são portadores de sentido e de valores e expressam as identidades culturais de cada país. Na prática, tal tese vai significar o estabelecimento de “regras de exceção” na aplicação das cláusulas que regulam o comércio internacional de bens e serviços quando referidas a determinados setores da produção cultural, especialmente as indústrias audiovisuais. Vai significar, também, a possibilidade de adoção de cotas de tela e a implementação de políticas nacionais de promoção e fomento da produção audiovisual pelos vários países.¹⁸ “

Em que pese a origem francófona, as medidas propostas pela França foram adotadas por outros países, tendo em vista a importância reconhecida dada aos bens e serviços simbólico-culturais, os quais são os responsáveis pela transmissão e comunicação dos ideais e valores culturais de uma nação. Logo, não poderiam ser tratados como todas as outras mercadorias

¹⁸ MIGUEZ, Paulo. In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (Orgs.) Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação. São Paulo: Itaú Cultural; Observatório da Diversidade Cultural, Editora PUC Minas, 2011, p. 21.

comercializáveis.

Ocorre que, o uso desse conceito, que ficou popularmente conhecido como “cotas de tela”, foi um tanto quanto desviado, maximizando uma proteção excessiva quando da entrada de produtos do audiovisual de outras nacionalidades em um determinado país.

Por conta disso, um debate mais amplo sobre a regulamentação equilibrada das cotas de tela, deu ensejo à 8ª Rodada de Negociações Comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC), no Uruguai, entre os anos de 1986 e 1994.

Todavia, nada obstante tenha ficado decidido na Rodada do Uruguai que, assim como qualquer outro serviço, o audiovisual também seria abarcado pelas regras instituídas pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), o posicionamento europeu em usar a regulamentação das cotas de tela para a televisão foi o que emperrou o avanço nas discussões sobre o tema e iniciou a premência em debater mais profundamente como os membros da OMS deveriam regulamentar a diversidade das produções culturais.

Percebe-se, portanto, que houve um movimento de escape da regulamentação pela regra de exceção para a normatização de um complexo de regras que regessem a compreensão das expressões culturais para além dos produtos e serviços audiovisuais.

Neste ponto, importante a contribuição de Maria Cristina Gomes da Silva D’Ornellas, no sentido de destacar a fuga da micro regulamentação de uma regra centrada exceção cultural para uma macro concepção de proteção do direito humano à diversidade cultural:

“A realidade do setor audiovisual de hoje é significativamente diferente do que existia no período da Rodada Uruguai, período em que as discussões estavam primordialmente centradas na produção e distribuição de filmes, além da transmissão terrestre de produtos e serviços audiovisuais. É por tal razão que se salienta a importância de, efetivamente, aproximar o conceito do termo exceção cultural à ideia de proteção do direito humano à diversidade cultural.¹⁹”

De outro giro, no plano dos debates internacionais sobre o tema, o Brasil adotou, frente aos anseios de liberalização comercial dos serviços culturais, a postura de enfrentamento moderado da questão.

No ano de 2001, o Brasil apresentou uma comunicação ao Conselho de Comércio de Serviços Culturais da OMC sobre os serviços audiovisuais, ocasião em que sublinhou que acatar por completo as exceções culturais, seria incompatível com o que foi negociado pelo GATS e representaria ignorar que os produtos e serviços culturais constituíam parte de uma indústria de grande importância economicamente para alguns países em desenvolvimento.

¹⁹ D’ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva. Cultura e Comércio Internacional: Reflexões que Partem do Conceito de Exceção Cultural para reiterar a Relevância do Direito Humano à Diversidade Cultural. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=09c180f92cbf0a94>. Acesso em 17 fev 2024.

Entretanto, o Brasil pontuou no mesmo documento encaminhado à OMC que os bens e serviços próprios do audiovisual detinham relevante papel na transmissão de ideias e valores culturais, objetos fundamentais de algumas políticas nacionais de diversos países.

Dessa forma, conforme bem apontado por Maria Cristina Gomes da Silva D’Ornellas, o Brasil apresentou as seguintes propostas:

“Em suma, o Brasil apresentou ao Conselho as seguintes propostas: a) que os compromissos específicos assumidos pelos membros da OMC no setor dos serviços audiovisuais atentassem para a crescente participação dos países em desenvolvimento no mercado mundial, tal como previsto no art. IV do GATS. Assim, maior atenção deveria ser dada aos serviços audiovisuais de especial interesse para os países em desenvolvimento, como, por exemplo, os serviços de televisão; b) que o Conselho de Comércio em Serviços iniciasse um debate sobre a concessão de subsídios para o alcance de políticas nacionais voltadas para promoção e preservação da identidade e diversidade cultural; c) que o Conselho de Comércio em Serviços iniciasse um debate sobre defesa comercial, necessário para analisar práticas comerciais desleais e/ou práticas restritivas no setor. (doc. OMC S/CSS/W/99, 2001, parag. 12).²⁰”

A realidade do campo audiovisual sofreu uma forte guinada com o avanço tecnológico, o que desqualificou os argumentos empregados pelos países que defendiam a posição de intervirem no mercado das mídias convencionais, posto que a comercialização e difusão dos bens e serviços deste ramo passaram do meio analógico de reprodução e distribuição para o cenário digital.

Isto é, a guinada tecnológica abriu uma possibilidade de produção, reprodução e transmissão que independem do escoamento terrestre de produtos e serviços.

Precisamente em função disso que o conceito de exceção cultural precisa, senão dar lugar por completo, ser imiscuído na ideia de proteção da diversidade cultural.

Para além do GATT, a preocupação com a relação entre cultura e comércio poder ser percebida nas regulamentações internacionais sobre a diversidade cultural no contexto de atuação da UNESCO.

Dessa forma, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2001), por exemplo, almejando ressaltar o aspecto fundamental não só da cultura em si, mas da diversidade cultural entre as comunidades humanas ao redor do globo, previu logo em seu primeiro artigo, expressamente, que:

“A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a

²⁰ D’ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva. Cultura e Comércio Internacional: Reflexões que Partem do Conceito de Exceção Cultural para reiterar a Relevância do Direito Humano à Diversidade Cultural. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=09c180f92cbf0a94>. Acesso em 17 fev 2024, p. 9.

diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.”

Aqui percebe-se que, conforme bem esclarecido por Wouters e De Meester, enquanto no campo de atuação da OMC, a preocupação é de que os Estados membros elaborem suas políticas comerciais sem que prejudiquem a liberalização comercial do audiovisual, no âmbito de performance da UNESCO, o elemento cerne de inquietação repousa na criação de uma rede de proteção da diversidade cultural em face da importação de produtos e serviços culturais produzidos e disseminados por outros países.²¹

De outro giro, no campo jurídico nacional, é importante frisar que a cultura vem sendo tratada, ao menos desde a Constituição de 1946, principalmente quando analisamos a previsão contida no seu artigo 174²², como um bem merecedor de tutela do Estado, posto que encarado como um dever atribuído ao ente público.

Atualmente, visualiza-se o vocábulo “cultura” em diversas passagens da Constituição Federal de 1988, dentre as quais é relevante mencionar a sua faceta como bem jurídico a ser protegido conjuntamente pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, na dicção do artigo 23, inciso V, da Carta Magna, *in verbis*:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;(...)”

Há, ainda, uma seção inteira dentro do Diploma Constitucional dedicada à cultura, formada pelos artigos 215, 216, 216-A e 217.

Aqui é de suma importância ressaltar o conteúdo do artigo 215, da Constituição Federal de 1988, possibilitando uma melhor compreensão da atribuição conferida ao Estado quando o assunto é cultura. Veja-se a redação expressa do dispositivo constitucional citado:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.
§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

²¹ WOUTERS, Jan; DE MEESTER, Bart. Cultural Diversity and the WTO: David versus Goliath?. Leuven Centre for Global Governance Studies: Working Paper n. 5, 2007, p. 6.

²² Art 174 - O amparo à cultura é dever do Estado.

- I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV democratização do acesso aos bens de cultura;
- V valorização da diversidade étnica e regional.”

A definição de que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional, representa a importância conferida à cultura pelo legislador constituinte, transformando essa seara de identificação do

Não por acaso, o acesso à cultura é considerado direito fundamental de segunda geração ou segunda dimensão, incluído no rol de direitos sociais, econômicos e culturais e consolidados no século XX a partir das revoluções industriais.

Precisamente por isso que o art. 215 da Constituição de 1988, expressamente prevê que: *“O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”*.

O que as legislações internacional e nacional convergem a respeito do tratamento da cultura é que ela é, inicialmente, um objeto que demanda uma proteção jurídica através de regulamentações próprias do campo do direito.

O espectro de proteção que o Direito pode conferir ao objeto é tratá-lo como um bem, um bem jurídico a ser tutelado e, no caso da cultura, desenvolvido por parte do ente estatal, propiciando aos cidadãos os adequados meios ao seu acesso.

Neste norte de cultura como um bem jurídico, identifica-se o seu duplo aspecto: bem digno de proteção e bem que deve ser materializado no mundo concreto. A sua materialização, tendo em vista se tratar de um dever atribuído ao Estado, necessita do empenho de recursos e da criação de meios para que a população consiga acessar, concretamente, distintos formatos concretos de cultura.

Julio Cesar Pereira fez importante adendo sobre a tratativa constitucional do conceito de cultura, apresentando dois planos de atuação do Estado brasileiro que andam em conjunto:

“O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe a promessa de fomentar e proteger o “patrimônio cultural” brasileiro, dando a deixa para a atuação decisiva das chamadas leis de incentivo à cultura. O fomento, visto de relance, alcançaria todo bem simbólico atinente à identidade do povo brasileiro. Já a proteção, item mais complexo, voltar-se-ia, em sentido amplo, contra toda engrenagem que pudesse desregular ou mesmo descaracterizar a cultura nacional.”²³

²³ PEREIRA, Julio Cesar. O CONCEITO DE CULTURA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecult2008/14112.pdf>. Acesso em 10 jan 2025, p. 1.

Inserido nos caminhos que possibilitam o acesso da população à cultura, podemos citar o cinema. A produção do audiovisual e sua exibição nas telas nos diversos ambientes cinematográficos em território nacional, são um bom exemplo da colocação em prática daquilo abstratamente previsto na Constituição Federal e na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, da qual o Brasil é signatário.

Dessa forma, o estudo do cinema como ferramenta de alcance da população ao conceito multifacetado de cultura, protegido e incentivado pelo Estado, com a arrecadação de recursos financeiros e criação de políticas públicas ao desenvolvimento deste caminho, será mais bem explicado nos tópicos subsequentes.

3. O CINEMA COMO MECANISMO DE ACESSO À CULTURA

O surgimento do mercado cinematográfico foi, desde os primórdios, permeado por disputas de interesses de todos os atores típicos deste meio, sempre permeado por questões jurídicas, econômicas e políticas.

É possível dizer que o cinema fez sua grande estreia na cena internacional e rumo a popularização após o lançamento da obra icônica *Le Voyage dans la Lune*, obra de Georges Méliès lançada em 1902.

No entanto, conforme muito bem salientado por Nichollas de Miranda Alem em sua tese de doutorado defendida para obtenção do respectivo título junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2023, a película de aproximadamente 50 (cinquenta) segundos exibida pelos irmãos Lumière, Auguste e Louis, em 28 de dezembro de 1895, para um público de 30 (trinta) pessoas, dentre os quais Georges Méliès, foi o primeiro grande uso de um mecanismo cinematográfico²⁴.

Aponta o autor Nichollas, também, que tão logo a obra do mágico Méliès foi distribuída em território estadunidense, Thomas Edison, visando a proteção dos equipamentos cinematográficos que criou e, principalmente, o monopólio desse novo mercado, dado o estrondoso sucesso da obra francesa, forçou uma movimentação da produtora do Méliès a qual teve que abrir uma filial nos Estados Unidos para conter a reprodução deliberada e sem autorização do filme em solo estadunidense.

²⁴ ALEM, Nichollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023. 618 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-05042024-114453. Acesso em: 2024-05-19. p. 39-40.

O conflito para ficar à frente da novidade foi tamanho que, conforme Georges Sadoul explicou em seu livro, a *Star Film*, companhia de cinema do ilusionista francês, consignou no prefácio da primeira obra reproduzida dentro dos limites legais e em solo estadunidense que um número considerável de fabricantes franceses, ingleses e estadunidenses, sem imaginação, pensaram que era mais fácil simplesmente contratipar os filmes originais de Méliès e, por isso, a empresa foi aberta²⁵.

Nada obstante o prisma de análise econômico do campo cinematográfico seja mais facilmente elegível como elemento de entendimento do fenômeno “cinema”, fato é que o audiovisual pode também ser compreendido como um espaço de interação de bens simbólicos²⁶.

Isto é, os embates identificáveis no campo cinematográfico podem ser motivados por seus atores não necessariamente por questões de cunho econômico-financeiro, mas sim por fundamentos outros relevantes para aquele determinado microcosmos social, tais como influências de ordem moral e/ou política.

Pode-se elencar como proeminentes sentidos de cinema a sua compreensão como tecnologia; prática sociocultural; expressão de linguagem; indústria cultural e setor econômico, os quais existem concomitantemente e, em certa medida, se retroalimentam.

Veja-se, por exemplo, que os avanços tecnológicos são aplicados no campo do audiovisual para fortalecer a sua importância econômica, com a criação e exibição de mais obras e de melhor qualidade, mas também tornam mais palatável a popularização e, por que não, exportação de determinada representação cultural para outros indivíduos.

Há quem diga, ainda, que a ampliação de investimentos e produções artísticas, incluído o cinema replicado em escalada industrial, também é uma forma de expressão de *soft power*^{27,28}.

Isso pois, a difusão do poder suave encontra maior permeabilidade no grupo social ao qual se destina, quando é transportado através da arte em forma de mercadoria, posto que assim é mais facilmente incorporado o hábito exportado pela obra artística.

Dentre a extensa gama de prismas metodológicos que podem servir de apoio para

²⁵ SADOUL, Geroges. História do Cinema Mundial. São Paulo: Livraria Martins, 1963, v.I, p. 36.

²⁶ Expressão desenvolvida dentro das produções de Pierre Bourdieu, principalmente: BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009; e BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

²⁷ Em livre conceituação, podemos compreender a expressão “Soft Power” como um poder suave capaz de convencer outros a seguirem regras ou a concordar com elas, sem aplicação de qualquer forma de intimidação para tanto.

²⁸ BALLERINI, Frantiesco. Poder suave. São Paulo: Summus, 2017, p. 28.

estudar o cinema, visto aqui como objeto de estudo, o que interessa à presente pesquisa se restringe à compreensão do cinema como setor econômico, vindo de um desenvolvimento tecnológico intenso, e o cinema como indústria cultural, elementos que serão tratados com mais vagar nos tópicos subsequentes.

3.1. CINEMA COMO SETOR DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Não há como iniciar a análise do cinema como setor econômico sem antes perpassar pelo cinema como elemento um mecanismo de mutação tecnológica, representativo de um avanço de técnicas de captação do mundo descobertas em momento anterior.

Inicialmente, o cinema, conforme dito anteriormente no curso deste trabalho, entende-se que o seu surgimento pela primeira vez se deu ao longo do ano de 1895.

Um importante adendo se faz indispensável neste momento. Não se ignora o fato de que a primeira exibição pública e paga de um filme, a rigor, não foi exclusividade dos irmãos Lumière.

Isso porque, aproximadamente 02 (dois) meses antes da exibição dos franceses, os também irmãos Max e Emil Skladanowsky fizeram uma breve exibição do seu bioscópio, durando pouco mais de 15 (quinze) minutos, em um teatro de Berlim.²⁹

Todavia, considerando sua incipiente estreia no cenário social, não possuía, por óbvio, algo que a distinguisse das demais formas de expressão cultural da época, tais como os espetáculos com as lanternas mágicas, o teatro popular ou, ainda, das revistas ilustradas.

Logicamente, o cinema nasce como fruto de uma série de pesquisas e invenções acontecidas ao redor de todo o mundo. A propósito, é importantíssimo frisar que muitas vezes o desenvolvimento do cinema é tratado como um encontro entre o teatro de sombras, a utilização da iluminação provinda das lanternas e o desenvolvimento do retrato instantâneo de imagens, conhecido como fotografia.

É o que se consegue extrair, por exemplo, da contribuição de Flávia Cesarino Costa, quando a autora destacou em seu artigo dentro do livro “História do Cinema Mundial” que:

“A história do cinema faz parte de uma história mais ampla, que engloba não apenas a história das práticas de projeção de imagens, mas também a dos divertimentos populares, dos instrumentos óticos e das pesquisas com imagens fotográficas. Os filmes são uma continuação na tradição das projeções de lanterna mágica, nas quais, já desde o século XVII, um apresentador mostrava ao público imagens coloridas projetadas numa tela, através do foco de luz gerado pela chama de querosene, com

²⁹ COSTA, Ian. JÚNIOR, Paulo Matias de Figueiredo (org.). Arte em prisma: perspectivas da Arte no Século XXI. Campina Grande: Editora Leve, 2020, p. 13.

acompanhamento de vozes, música e efeitos sonoros. Muitas placas de lanterna mágica possuíam pequenas engrenagens que permitiam movimento nas imagens projetadas. O uso de mais de um foco de luz nas apresentações mais sofisticadas permitia ainda que, com a manipulação dos obturadores, se produzisse o apagar e o surgir de imagens ou sua fusão³⁰.”

Entretanto, para Thomas Elsaesser, o desenvolvimento do cinema era muito mais do que a reunião quase divina entre o teatro de sombras, as luzes e a fotografia, na medida em que o seu desenvolvimento enquanto técnica era historicamente mais complexo.³¹

A história do cinema faz parte do grande campo histórico do desenvolvimento da humanidade, principalmente da forma pela qual o divertimento popular foi se modificando.

Claro que as filmagens podem ser confundidas como uma simples continuação das anteriores projeções de lanterna mágica, mecanismo que desde o século XVII já projetava aos seu público imagens coloridas através de uma tela, cujo foco de luz era gerado por querosene e os atores e atrizes acompanhavam as gravuras emitindo sons, vozes e tocando instrumentos musicais.³²

Contudo, o cinema também deriva das representações visuais vindas dos panoramas e dos dioramas, bem como do taumatrópio, do fenaquistoscópio e do zootrópio, os popularmente conhecidos como “brinquedos ópticos” que criavam ilusões ópticas ao fundir imagens quando utilizados.

Abaixo seguem imagens representativas dos brinquedos ópticos acima mencionados, permitindo uma melhor visualização desses elementos visuais:

FIGURA 01: Taumatrópio

³⁰ MASCARELLO, Fernando(org.). História do Cinema Mundial. Campinas: Papirus, 2006, p. 16-17.

³¹ ELSAESSER, Thomas. Cinema como Arqueologia das Mídias. São Paulo: Sesc São Paulo, 2018, p. 21.

³² MASCARELLO, Fernando(org.). História do Cinema Mundial. Campinas: Papirus, 2006, p. 17.

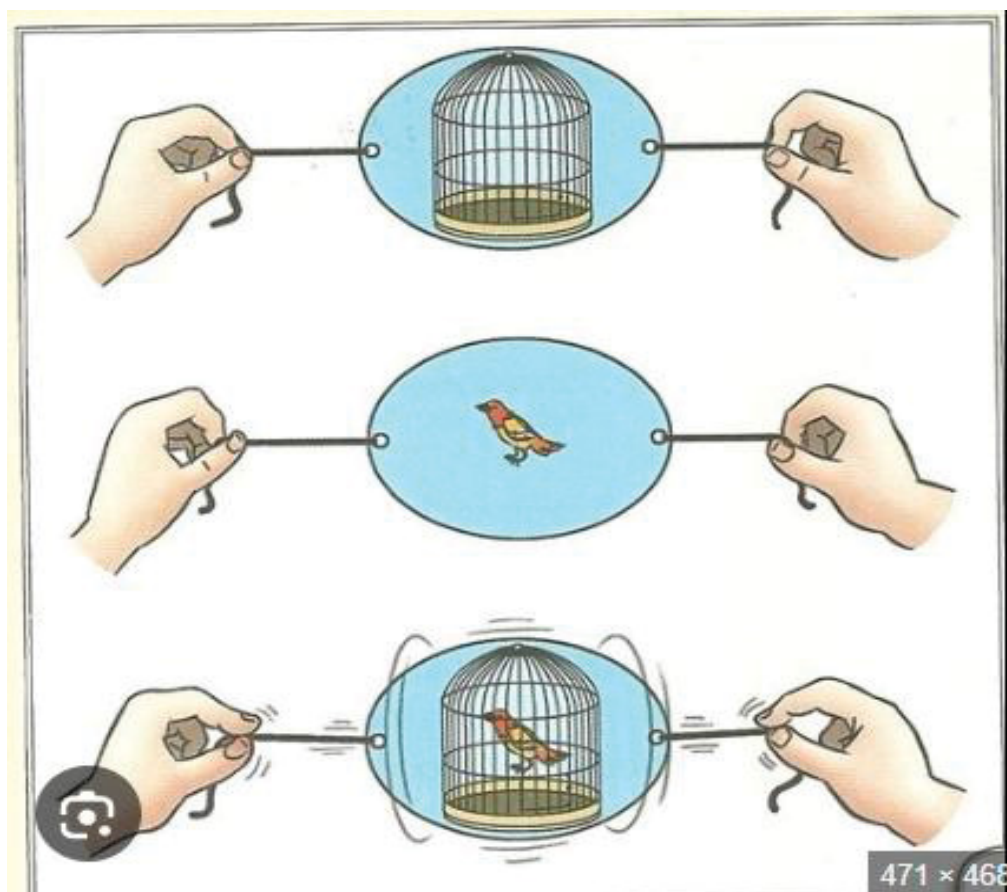


FIGURA 02: Fenaquistoscópio

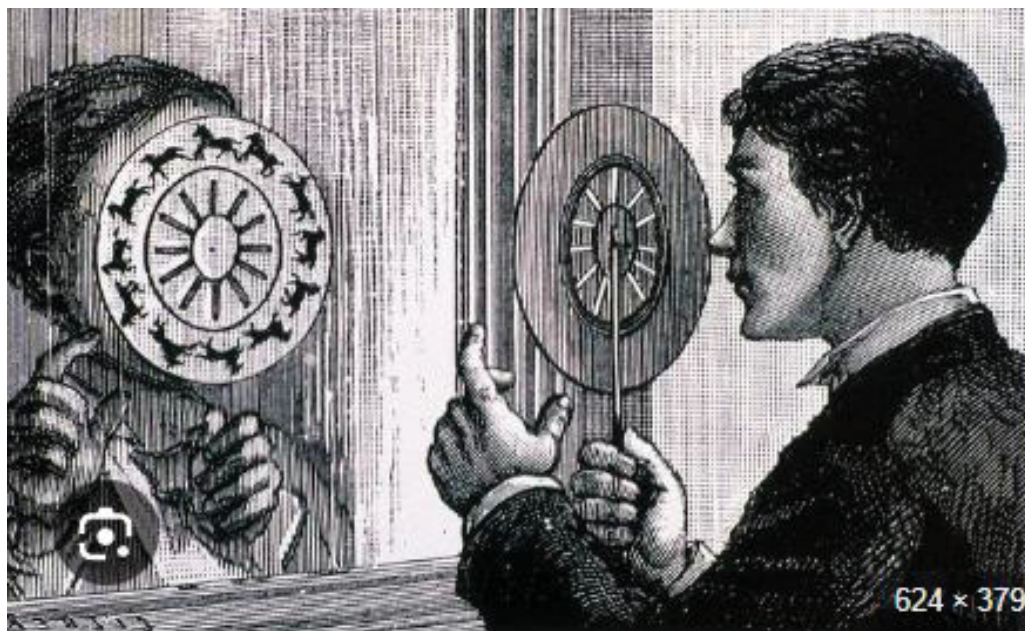


FIGURA 03: Zootrópio



Assim, entende-se que o cinema não é fruto único de uma só representação, mas sim floresceu dentro de uma conjuntura de circunstâncias técnicas distintas e de avanço tecnológico, tais como o aperfeiçoamento da fotografia, a invenção de celuloide e a construção de aparatos de projeção mais precisos.

Evidentemente que a orientação tecnológica rumo à melhor representação do mundo ao redor do ser humano não ocorreu sem uma intenção de retorno financeiro e de instigação do entretenimento voltado a uma forma nova de consumo da arte.

Inclusive, a corrida pela popularização das imagens em movimento foi muito aproveitada pelos irmãos Lumière, os quais foram os primeiros a difundir a invenção mundialmente, por meio de um *marketing* bem estratégico da sua invenção.

Isso pois, à época, os exibidores das projeções, embora existissem em número considerável, não conseguiam ligar dar publicidade ampla ao feito que realizavam.

É precisamente o que apontou Sadoul, quando trouxe a seguinte reflexão:

O vencedor dessa corrida de invenções seria quem primeiro conseguisse fazer uma série de representações públicas e pagas, pois, desde 1888, haviam sido numerosas as projeções em laboratório e as demonstrações públicas esporádicas. Em 1895, multiplicaram-se as primeiras representações do cinema. Os seus realizadores quase sempre eram desconhecidos entre si, fato que provocou intermináveis controvérsias sobre a invenção do cinema.³³

³³ SADOUL, Georges. História do cinema mundial: das origens a nossos dias. Lisboa: Livros Horizonte, 1983, Vol I, p. 13.

Nesse caminho, tendo em vista o reconhecimento de popularidade da invenção como critério para definição um pouco mais assertiva quanto ao nascimento do cinema em âmbito mundial, o primeiro maquinário que foi construído para aliar entretenimento e exploração comercial foi o cinetoscópio, criado por William Kennedy Laurie Dickson, indivíduo que em 1891 era engenheiro chefe da empresa de Thomas Edison, conforme explicado por Níchollas de Miranda Alem.³⁴

O autor destacou em sua contribuição ao estudo do Direito Econômico do Audiovisual que o aparelho inventado pelo engenheiro estadunidense possibilitava ao seu usuário assistir uma fita, reproduzida através de um visor individual, desde que fosse inserida uma moeda na máquina.

É imperioso sublinhar que o cinetógrafo não conseguia emitir projeções, o que somente foi feito com o cinematógrafo dos irmãos Lumière e, após sua popularização em solo estadunidense, Thomas Edison lançou o vitascópio em 1896, esse sim com a capacidade de projeção, nos moldes descritos por Alem.³⁵

O potencial de rentabilidade do cinema que dava seus primeiros passos era tamanho que desde os primórdios foi permeado por disputas judiciais para a garantia do monopólio deste novo nicho de mercado.

Uma vez mais o exemplo estadunidense se mostra pujante neste contexto, principalmente pela sanha protecionista em controlar o ingresso de estrangeiros no mercado nacional e o objetivo de explorar toda a cadeia cinematográfica, o que fez com que um grupo de empresários se reunissem com a finalidade de monopolizar o campo de produção e exibição do cinema mudo, a chamada *Motion Picture Patents Company* (MPPC).³⁶

A empresa acima citada era formada por um conglomerado de 11 (onze) empresas que visavam nada mais, nada menos, do que o monopólio do mercado cinematográfico dentro dos EUA, mas também escalonando esse controle para todo o mundo. Neste superorganismo empresarial, concentravam-se dezesseis patentes indispensáveis para a exploração do segmento mercantil.

Embora o conglomerado tenha estabelecido diversas regras, obrigava todos os exibidores, produtores e distribuidores a pagarem as suas licenças para assegurar o bom

³⁴ ALEM, Níchollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023, p. 45.

³⁵ ALEM, Níchollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023, p. 46.

³⁶ SABADIN, Celso. **Vocês Ainda Não Ouviram Nada: A Barulhenta História do Cinema Mudo**. São Paulo: Summus, 2009, p. 81-82.

funcionamento dos seus negócios.

Isto é, o superorganismo empresarial, de forma espúria, determinava que os demais empresários que almejassem empreender no ramo cinematográfico, deveriam adquirir os insumos para a sua atividade, dentre os quais as cópias de filmes e/ou equipamentos que estivessem associados ao MPPC.

No entanto, algumas empresas, descontentes com o monopólio imposto pelo supergrupo empresarial, se articularam sob a liderança de Carl Leammle, imigrante alemão, e fundaram no ano de 1909 a *Independent Motion Picture Company* (IMP), que apenas 03 (três) anos mais tarde, em 30 de abril de 1912, se tornaria a famosa *Universal Pictures*, sediada em Hollywood, Los Angeles.³⁷

A par disso, em 1915, o Tribunal Distrital do Distrito leste da Pensilvânia declarou ilegal as condições impostas pela MPPC.³⁸

Veja-se que até esse momento da história do cinema mundial, as películas que eram exibidas e que estavam no centro dos holofotes, quer sob a perspectiva de consumo da população que conseguia pagar para apreciar essa inovação tecnológica, quer sob o prisma das guerras comerciais para obter o domínio completo deste incipiente nicho mercadológico, não emitiam sons.

Eram, ao fim e ao cabo, captações sem qualquer emissão própria de sons que acompanhassem as imagens.

A tecnologia de sincronização do som chega às telas no final da década de 1920, caminhando ao lado do desenvolvimento da televisão.

Sobre a evolução tecnológica da imagem aliada ao som, quer nas telas de exibição públicas (cinema) ou na recente tecnologia de exibição privada (televisão), é interesse notar que este último invento era tido como um tipo especial de rádio em sua juventude.

Veja-se, a propósito, o que Arlindo Machado ressaltou acerca do assunto:

A televisão era então entendida como um tipo especial de “rádio”, um rádio que ganhou imagem sincronizada, da mesma forma que, mais ou menos na mesma época, o cinema mudo ganhava som sincronizado. Desde que, em 1923, Vladimir Zworykin patenteou o iconoscópio e Philo Taylor Farnsworth, o tubo dissecador de imagem – dois aparelhos de varredura baseados no tubo de raios catódicos de Braun e destinados a transformar em sequência eletrônica as imagens em movimento –, os magnatas da indústria do rádio botaram olho gordo no invento.³⁹

³⁷ Informação extraída de notícias de jornais, dentre as quais a publicada pelo veículo de comunicação BBC no ano de 2012, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-17855411>.

³⁸ SABADIN, Celso. **Vocês Ainda Não Ouviram Nada: A Barulhenta História do Cinema Mudo**. São Paulo: Summus, 2009, p. 69 e 82.

³⁹ MACHADO, Arlindo. **A arte do vídeo**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 13.

O avanço da tecnologia no campo cinematográfico, com a criação da televisão e do emprego do som aliado à imagem, forçou toda uma readequação da indústria, desde o desenvolvimento das habilidades dos atores em memorizarem as suas falas e aliá-las às suas expressões corporais, até a realização de melhorias nas salas de exibição para garantir um melhor isolamento acústico.

Porém, a reinvenção do som junto à imagem não foi suficiente para manter o interesse dos consumidores nas décadas subsequentes.

Janet Wasko aponta que, durante a metade final da década de 1940, o interesse dos estadunidenses no cinema despencou vertiginosamente, alavancado pela mudança de hábitos de consumo, dentre os quais a preferência pelo entretenimento no conforto de casa, especialmente o conforto do consumo de programas televisivos.⁴⁰

Nada obstante uma certa resistência da indústria cinematográfica no começo, os estúdios cederam à pressão e procuraram adequar o seu produto e torná-lo um tanto mais competitivo. Para isso, foi posta em prática uma tentativa de reunião do cinema com a televisão, levando às grandes telas uma transmissão televisiva, a exibição ao ar livre dos filmes, através dos *drive-in's* e, inserido no contexto da tela privativa, os canais pagos.

No que tange a exibição de filmes em telas ao ar livre ou em superfícies não convencionais que foram utilizadas para exibição, tais como paredes e prédios, Jeffrey Shaw ressaltou que não se tratava de um simples questão de experimentação de novas estéticas para se fazer o filme, mas sim a busca de uma nova experiência aos consumidores.

É o que se extrai do seguinte fragmento de sua contribuição textual sobre esse momento do desenvolvimento tecnológico do cinema e sua interação com os novos formatos de entretenimento:

Podemos falar em duas correntes subjacentes na artemídia. A primeira, configura a experiência audiovisual dentro de uma fronteira delimitadora, que estabelece uma relação distanciada entre o usuário e a ficção que é construída dentro desse quadro. (...) A tendência oposta quer livrar-se da moldura para que não haja nenhuma janela mágica, para que o espaço criado seja lançado como uma experiência de imersão que, de certa maneira, está inserida no mundo real.⁴¹

A indústria cinematográfica passa a encarar a televisão não mais como inimiga, mas como aliada. Na verdade, a televisão é tida como um nicho secundário do mercado, na exata

⁴⁰ WASKO, Janet. **Hollywood and Television in the 1950s: The Roots of Diversification**. In: LEV, Peter (Org.). *Transforming the Screen, 1950-1959*. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 2003, p. 127-146.

⁴¹ SHAW, Jeffrey. **O cinema digitalmente expandido: o cinema depois do filme**. In: LEÃO, Lúcia (org.). *O chip e o caleidoscópio: reflexões sobre as novas mídias*. São Paulo: Senac São Paulo, 2005, p. 356-357.

proporção em que os estúdios passaram a fornecer conteúdo para as emissoras de televisão e, com isso, geraram lucros relevantes.

Depois da televisão, a outra grande mudança que forçou com que a indústria cinematográfica readequasse uma vez mais a sua atividade foi o lançamento do *Video Home System* (VHS), em 1976, apresentada pela empresa japonesa JVC.

Aqui, uma vez mais a indústria cinematográfica precisou se readequar ao avanço tecnológico. De início, a novidade não foi muito bem aceita. Isso pois, a reprodução das fitas em aparelhos que permitiam a gravação, além da simples exibição do filme, gerava a insegurança quanto a potencial violação dos direitos autorais das produtoras.

A celeuma envolveu a Universal Studios, a Disney e a Sony, conforme explica Nichollas no seguinte trecho de sua tese de doutorado:

Com efeito, em 1976 a Universal e a Disney moveram uma ação judicial contra o sistema de Video Cassette Recorder (VCR) da Sony. Três anos depois, a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que os registros feitos por usuários finais, para finalidade doméstica, configurariam o instituto jurídico do “uso justo” (*fair use*), uma das exceções à regra geral de proteção de direitos autorais da legislação americana (*copyright*). Em 1981 a decisão foi revista pela Corte de Apelação e, em 1984, a Suprema Corte reverteu mais uma vez o julgado, para reconhecer a aplicação do instituto jurídico do *fair use*. Curiosamente, a coleção de clássicos da Disney, lançadas em vídeo uma década depois, figuraria entre as fitas mais vendidas de todos os tempos, proporcionando um enorme lucro à companhia.⁴²

O sucesso financeiro foi tremendo que, com a ampla comercialização dos aparelhos de videocassete, surgiram diversas locadoras de filmes. O sucesso da locação da filmagens adquiridas da produtoras, sem que essas participassem dos lucros do aluguel ilimitado dessas obras, foi tanto que no final da década de 1980, superou com folga a receita das bilheterias de cinema.⁴³

Sequencialmente, o sucesso dos VHS foi substituído pelo dos DVD's, abrindo margem à reprodução de filmes em alta definição de som e imagem, bem como chacoalhando novamente o setor com a promoção de aparelhos mais tecnológicos para captação das imagens.

O próximo grande salto tecnológico no campo cinematográfico e do audiovisual foi a chegada da tecnologia digital, trazendo novos dispositivos de gravação e exibição em alta resolução. É o caso das câmeras DSLR, por exemplo, que filmam em 4K de resolução e são mais acessíveis se comparada a tecnologia empregada na película de 35mm quando surgiu em sua época.

⁴² ALEM, Nichollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023, p. 53.

⁴³ HOLT, Jennifer. **In Deregulation We Trust: The Synergy of Politics and Industry in Reagan-Era Hollywood**. Film Quarterly, Los Angeles, v. 55, n.2, 2001, p. 22-29.

As novas mídias podem ser compreendidas como objetos culturais que usam a tecnologia computacional digital para distribuição e exposição. São elementos centrais no campo de estudo das novas mídias, os quais, segundo Manovich, possuem o foco na cultura e na computação, estudando os dispositivos digitais e a carga de transformação cultural própria da sociedade informatizada.⁴⁴

Atualmente, temos o desenvolvimento dos canais virtuais (*streamings*), plataformas que congregam diversas obras dos mais variados estúdios mundiais, não somente dos de origem estadunidense e grandes exportadores da cultura cinematográfica ao resto do planeta, mas também propiciam espaço para produtoras independentes em performarem ao público global.

O melhor provimento nos sinais de internet, a popularização do uso dos *smartphones* e planos de dados cada vez mais eficientes, possibilitaram a disseminação do modelo de consumo do audiovisual de entretenimento doméstico e móvel a alcançar um patamar de vendas superior ao gasto com o cinema.

Por exemplo, a Netflix se mostra como uma potencial substituta da televisão, levando aos assinantes da sua plataforma a possibilidade de escolha do consumidor quanto a qual produto irá consumir, sem qualquer exibição de propaganda para tanto.

A digressão quanto a evolução tecnológica do audiovisual, com foco no cinema, lançando luz a determinados marcos históricos dessa indústria é de suma importância para mostrar que os embates e disputas quanto ao avanço tecnológico não existiram exclusivamente nos primórdios do nascimento da exibição de filmagens sem som e, posteriormente, aliada ao áudio.

Em complemento, é de importância ímpar para a compreensão de que o cinema não deixou de existir com o avanço tecnológico, permaneceu e se adaptou ao avanço da tecnologia, perpetuando-se como um sistema que permite um acesso à determinado tipo de cultural, boa ou ruim, industrial ou de produção independente.

3.2. ENTENDIMENTO DO CINEMA COMO INDÚSTRIA CULTURAL

A dimensão de análise do cinema como indústria cultural significa reduzir a atividade cinematográfica ao processo de produção e a respectiva exploração de bens culturais (filmes ou séries, no caso dos *streamings*, por exemplo) de forma homogênea.

⁴⁴ MANOVICH, Lev. Novas Mídias como tecnologia e idéia: dez definições. In: LEÃO, Lúcia (org.). O chip e o caleidoscópio: reflexões sobre as Arte em prisma 23 novas mídias. São Paulo: Senac São Paulo, 2005, p. 27 e 31.

Conforme visto no capítulo anterior, o cinema nasce do desenvolvimento de inovações tecnológicas baseadas em pesquisas científicas e materializadas no mundo concreto, pautada na lógica de reprodução das tiragens dos filmes em larga escala, sempre norteada pela possibilidade de maiores ganhos econômicos.

Assim, distintamente das manifestações culturais de forma geral, o cinema nasce do avanço tecnológico e é por ele impulsionado. A capacidade de reprodução e multiplicação de uma tiragem que une o som à imagem, favorece o impulsionamento industrial e econômico, facilmente escalonando o processo produtivo de um filme, bem como o retorno financeiro do desempenho dessa atividade.

Nesse sentido, é comum que a produção cinematográfica, galgada na lógica mercadológica e capitaneada por empresas, compreendida como indústria cultural, seja considerada como uma atividade que almeja a maximização dos lucros e a distribuição de dividendos aos seus investidores, em detrimento da qualidade da produção cinematográfica ou de privilegiar uma manifestação social-cultural julgada relevante para aquele contexto temporal ao qual o diretor da obra está inserido.

Isso é, encarar o cinema pelo prisma da indústria cultural é identificar o lado deste segmento mercadológico que busca criar um produto socialmente palatável para maximizar os lucros, retornando em excesso o investimento primário realizado pelos investidores para a criação da obra.

No entanto, é importante balizar que a indústria cultural é um fenômeno que também pode ser encontrado no cinema, isto é, não é dele exclusivo.

Neste cenário, para analisar a relação existente entre o cinema e a indústria cultural, bem como avaliar o cinema como meio de florescimento da industrialização da cultura, é imperioso fazer uso das contribuições de Adorno e Horkheimer, ambos representantes da Escola de Frankfurt.

A contribuição dos autores acima mencionados para o entendimento do que pode ser entendido como indústria cultural está no termo de mesmo nome utilizado pelos alemães no livro *Dialética do Esclarecimento*, cujo mote se limitava à análise das produções culturais da época sob o crivo crítico da relação entre esses modelos de expressão com a lógica capitalista.

A percepção de máximo lucro é a lógica empregada na indústria cultural, a qual segue os mesmos objetivos do sistema econômico capitalista.

É o que se observa no seguinte excerto de Theodor Adorno:

Toda a práxis da Indústria Cultural transfere, sem mais, a motivação do lucro às criações espirituais. A partir do momento em que essas mercadorias asseguram a vida

de seus produtores no mercado, elas já estão contaminadas por essa motivação. Mas eles não almejam o lucro senão de forma imediata, através de seu caráter autônomo. O que é novo na Indústria Cultural é o primado imediato confesso do efeito, que por sua vez é precisamente calculado em seus produtos mais típicos. A autonomia das obras de arte, que é verdade, quase nunca existiu de forma pura e que sempre foi marcada por conexões de efeito, vê-se no limite abolida pela Indústria Cultural. Com ou sem vontade consciente de seus promotores. Estes são tanto órgãos de execução como também os detentores do poder. As antigas possibilidades tornam-se cada vez mais precárias devido a esse mesmo processo de concentração, que por seu turno só torna possível a Indústria Cultural enquanto instituição poderosa.⁴⁵

Neste norte, em sendo uma atividade para maximização de lucros e fácil escalonamento, a produção cinematográfica precisa considerar o potencial de atratividade da obra produzida aos consumidores, juntamente com a duração do filme, posto que se muito extenso, menor será a possibilidade do exibidor em disponibilizar outras filmagens e menor será a captação da atenção do público.

E mais, o aporte financeiro para a produção de um filme, vindo de grandes parceiros do estúdio cinematográfico, precisa despertar o interesse das empresas de marketing, as quais serão responsáveis não só pela criação da atratividade do produto ao público, como também a manutenção do engajamento do consumidor para ir ao exibidor.

A respeito do tema, Peter Gurber e Peter Bart, segundo Edward Jay Epstein, frisaram que a grande maioria dos estúdios orientam os seus executivos de marketing a apresentarem, em conjunto com os responsáveis pela distribuição, as projeções de desempenho antes de liberarem a produção de um filme, além, claro, da análise de custo sobre o valor a ser investido e a expectativa de arrecadação da bilheteria após o lançamento da película (GURBER, Peter; BART, Peter *apud* EPSTEIN, Edward Jay. 2009, p. 146).

Por outro lado, é importante delinear que, tendo em vista a produção em larga escala de filmes, possibilitando o consumo por uma considerável fração da população, comumente se observa que a cultura produzida pela atividade industrial é rotulada como “cultura de massa”.

Veja-se, a propósito, que o conceito acima descrito, não pode ser confundido com a cultura popular, proveniente de manifestações culturais das classes econômicas menos favorecidas.

Isso porque, o filtro de compreensão do conceito de “cultura de massa” repousa nas contribuições de Walter Benjamin, também integrante da Escola de Frankfurt, o qual ponderou que o cinema seria o ponto de quebra com a cultura tradicional do campo artístico, vez que o entretenimento seria oferecido sem espírito crítico ao público, permitindo, assim, a capacidade

⁴⁵ ADORNO, Theodor. **Indústria Cultural**. IN: CONH, Gabriel (org). Comunicação e Indústria Cultural. São Paulo, Nacional, 1977, p. 289.

de direcionar o consumo cultural da população.⁴⁶

Neste norte, o entendimento de “cultura de massa” orienta-se, com base no pensamento acertado da Escola de Frankfurt, em específico a ponderação de Walter Benjamin, ao entendimento de que tal cultura é fruto direto da racionalização das empresas à frente da operação cinematográfica, a qual efetivamente fomenta certos padrões de comportamento, formas de pensar e de agir no campo social.

Nesse sentido, o cinema também pode ser visto pela lógica de que é um produto de uma indústria voltada ao escalonamento industrial pela reprodução intencional de padrões.

Viana cirurgicamente percebeu essa peculiaridade da indústria cultural no cinema, consignando que:

A indústria cultural produz uma padronização e manipulação da cultura, reproduzindo a dinâmica de qualquer outra indústria capitalista, a busca do lucro, mas também reproduzindo as idéias que servem para a sua própria perpetuação e legitimação e, por extensão a sociedade capitalista como um todo.⁴⁷

Nada obstante, nos primórdios do surgimento da sétima arte, pode-se perceber que esteve muito mais próximo da sociabilidade e democratização dessa arte do que nos períodos subsequentes, mesmo com todo o avanço tecnológico.

Essa afirmação recai no simples fato de que no começo do século XX, as películas exibidas ao público não eram acompanhadas de efeitos sonoros, na esteira do que foi visto no capítulo imediatamente anterior, razão pela qual a linguagem ali utilizada poderia ser vista e compreendida em praticamente qualquer lugar do mundo.

Isso fez, inclusive, com que um trabalho específico fosse criado, perdurando em algumas localidades até a década de 1950, principalmente no continente africano.

É o que Jean-Claude Carrière delineou em seu livro *A Linguagem Secreta do Cinema*, no fragmento abaixo destacado:

Para nós, atualmente, a simples justaposição dessas duas imagens, naquela ordem, e até na ordem inversa (começando na rua), nos revela, claramente, sem que precisemos raciocinar, que o homem viu, pela janela, a mulher e o amante na rua. Nós sabemos; nós vimos no ato de ver. Interpretamos, corretamente e sem esforço, essas imagens justapostas, essa linguagem. Nem percebemos mais essa conexão elementar, automática, reflexiva; como uma espécie de sentido extra, essa capacidade já faz parte do nosso sistema de percepção. Há oitenta anos, no entanto, isso constituiu uma discreta, mas verdadeira revolução; daí o papel essencial do explicador, apontando os personagens com o bastão e dizendo: “O homem olha pela janela... Vê a mulher dele com outro homem, na rua...” E talvez, se a imagem seguinte fosse, por exemplo, o

⁴⁶ BENJAMIN, Walter. **A Obra de Arte na Era da Reprodutibilidade Técnica**. In: LIMA, Luiz Costa (Org.). *Teoria da Cultura de Massa*. Paz e Terra: São Paulo, 2010, p.241 a 244.

⁴⁷ VIANA, Nildo. **Reflexões sobre a Indústria Cultural**. IN: *Revista Humanidades em Foco*, nº 3, abril/junho. 2004, p. 1.

rosto enraivecido na espreita, desta vez perto da câmera (uma nova ousadia, nova mudança, novo tamanho da figura, novo uso do espaço), o explicador continuaria: “O homem está furioso. Acabou de reconhecer o amante da mulher. Está com ideias assassinas...”⁴⁸

Entretanto, é importante destacar que o cinema nasceu da Revolução Industrial e do pensamento científico que impulsionaram essa nova tecnologia, derivada do século XIX, lastreada nos princípios iluministas e patrocinada pela burguesia em industrialização.

No início do século XX, a indústria do cinema é impactada por uma rápida evolução, tanto em sua estrutura interna quanto na lógica de distribuição dos seus produtos, voltada à busca pela reprodução da ideologia dominante e obtenção de lucro.

A indústria cultural, portanto, transforma as produções cinematográficas em produtos mercantis, atraindo e propiciando o desenvolvimento de monopólios para controlar esse nicho de mercado, o que foi possível observar quando da retomada do desenvolvimento tecnológico do cinema em momento anterior deste trabalho.

A expansão internacional do cinema também foi permeada pela expansão para além das fronteiras do monopólio das grandes corporações, os quais contratavam os artistas mais proeminentes e os associavam à sua marca, empregando a estratégia que posteriormente ficou conhecida como *star-system*, orientada ao fim de aumentar as vendas no comércio desses produtos.

Nesse sentido, Antônio Costa assertivamente constatou que:

O star system, quer dizer, o estrelismo como peculiar instrumento de promoção do produto cinematográfico, e, por outro, o sistema de gêneros, ou seja, um instrumento eficaz de diferenciação dos produtos além de um expediente de racionalização do processo produtivo baseado na máxima especialização dos vários componentes do trabalho artístico (diretores, roteiristas, atores etc.)... É indubitável que esse sistema, espontâneo foi desde os anos 10 um dos principais instrumentos de promoção do consumo cinematográfico.⁴⁹

O emprego da linguagem inglesa, na união entre imagem e áudio no contexto cinematográfico, foi o que auxiliou o uso da sétima arte como veículo de massa, na medida em que passou a ter uma aceitabilidade maior na grande parcela da população, principalmente nas décadas de 1940 e 1950, conforme aduziu Hobsbawm:

Ao contrário da imprensa, que na maioria das partes do mundo interessava apenas a uma pequena elite, o cinema foi quase desde o início um veículo de massa internacional. O abandono da linguagem potencialmente universal do filme mudo, com seus códigos testados de comunicação intercultural, com certeza muito fez para tornar internacionalmente familiar o inglês falado, e com isso ajudou a estabelecer a

⁴⁸ CARRIÈRE, Jean-Claude. **A linguagem secreta do cinema**. Tradução e prefácio de Fernando Albagli e Benjamin Albagli, 4.ed, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2024, p. 14 e 15.

⁴⁹ COSTA, Antônio. **Compreender o Cinema**. São Paulo, Globo, 2003, p. 66-67.

língua como o patoá global do fim do século. Pois na era de ouro de Hollywood os filmes eram principalmente americanos – a não ser no Japão, onde se fazia quase tantos longas-metragens quanto nos Estados Unidos. (...) o cinema dominou e transformou todas as artes do século XX, era totalmente novo em sua tecnologia, em seu modo de produção e em sua maneira de representar a realidade.⁵⁰

Neste caminho, destaca-se que fazia parte da política expansionista estadunidense que o mercado cinematográfico fosse dominado, não somente o europeu, com acesso facilitado no período pós-Segunda Guerra Mundial, como também ao restante do mundo.

Em pouco tempo, a indústria cinematográfica estadunidense colonizou os mercados da América Latina, Europa, África e Ásia, com destaque especial para o México, Argentina, Venezuela, Índia, China, África do Sul e Brasil.

A internacionalização colonial da sétima arte, por meio do monopólio das grandes companhias estadunidenses, é um dos principais objetivos da Indústria Cultural, posto que almeja a abertura de novos mercados com melhores condições de exportação e investimentos, longe das restrições do mercado doméstico.

Especificamente quanto ao objetivo de monopólio da indústria cultural, cabe como uma luva a contribuição de Octavio Ianni, *in verbis*:

O caráter monopolístico da indústria cultural do imperialismo cria amplas possibilidades de integração dos seus consumidores, segundo as exigências da reprodução imperialista do capital. O capital monopolista, operando em escala mundial, traduz, publica e distribui nos países associados e dependentes, toda modalidade de produção intelectual que corresponda aos valores, princípios e doutrinas próprios da cultura burguesa.⁵¹

Diante deste contexto, pode-se afirmar que a indústria cinematográfica integra a gama de meios de comunicação que compõem a indústria cultural, contribuindo para a mercantilização e simplificação da produção cultural, na medida em que, ao se mostrar como um veículo de comunicação e transmissão cultural, encontra permeabilidade em praticamente todos os núcleos sociais, inculcando nelas a mensagem que quiser carregar.

Compreendido o cinema pelo como um campo fértil de desenvolvimento da lógica da indústria cultural, inserido no modo de produção capitalista, criador de uma “cultura de massa” que influencia abertamente as nuances da convivência social, resta averiguar o cinema como setor econômico, aproximando o nicho mercadológico da realidade recente brasileira e no que tal interpretação influencia no entendimento do cinema como ferramenta de acesso à cultura.

3.3. O CINEMA BRASILEIRO COMO SETOR ECONÔMICO

⁵⁰ HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 332.

⁵¹ IANNI, Octavio. *Imperialismo e Cultura*. Rio de Janeiro, Vozes, 1976, p. 28.

O cinema pode ser analisado sob diversos prismas, quer pelo viés do avanço tecnológico próprio do seu nascimento, quer como meio de proliferação de determinado conceito de cultura pela lógica industrial capitalista, é imperioso ressaltar que o estudo deste objeto também pode se dar pelo seu aspecto econômico, aproximando-o, assim, da realidade brasileira.

Para tanto, ao contrário do que foi feito nos capítulos anteriores, a digressão histórica da consolidação e movimentação da economia brasileira pelo cinema não se faz necessária ao fim último da pesquisa em comento.

Em verdade, o que se busca é assentar o cinema como pujante força de movimentação de riqueza, analisando-se os dados recentes angariados pela ANCINE nos anos de 2019 e 2021 a 2023, período pré-pandêmico de maior desenvolvimento econômico do setor e pós-pandêmico de retomada de crescimento e exponencial aumento de receita, responsável por levantar o seguimento brasileiro.

Nesse sentido, inicialmente, é importante ressaltar que o mercado cinematográfico brasileiro, segundo estudo realizado em 2019 pela *Motion Pictures Association* (MPA), redigido em parceria com a *Oxford Economics*, publicado somente no ano de 2022⁵², mostra que no momento pré-pandêmico, especialmente no ano de 2019, o ecossistema do audiovisual representava um impacto de R\$ 24,5 bilhões de reais na economia brasileira.

Ainda, o relatório destacou que se somado o impacto indireto e induzido, a parcela representativa do PIB nacional subiria para a casa dos R\$ 56 bilhões. E, no que tange aos tributos, a geração total, somados o fator direto, indireto e induzido, chegou ao total de R\$ 7,7 bilhões de reais anuais.

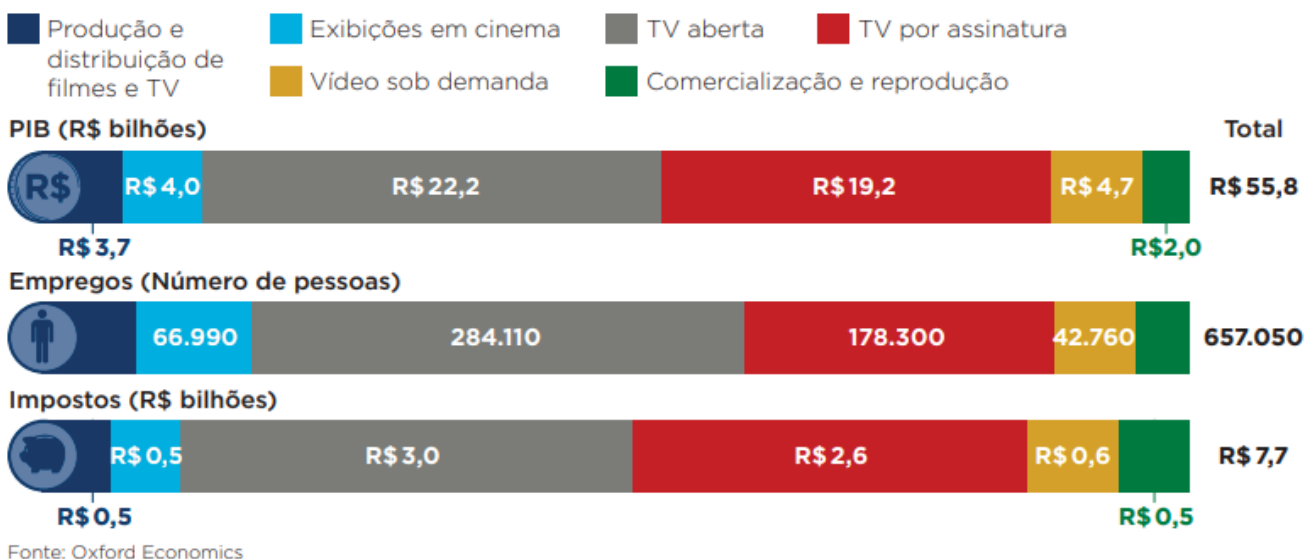
A estratificação do impacto econômico aos resultados do audiovisual brasileiro pode ser mais bem observada do quadro abaixo, extraído da 3ª página do relatório supracitado:

Figura 04: Impacto Econômico do Audiovisual Brasileiro

⁵² Relatório que pode ser acessado diretamente na página virtual da *Oxford Economics*, preenchendo um breve formulário. Ainda, é disponibilizado o relatório em português para facilitar a apreensão das informações ali colhidas. Disponível em <https://www.oxfordeconomics.com/resource/the-economic-contribution-of-brazils-audiovisual-industry-in-2019/>. Acesso em 25/02/2024

IMPACTO ECONÔMICO POR SEGMENTO

Fig. 2: Contribuição total de cada subsetor da indústria audiovisual para a economia brasileira



Depreende-se dos dados acima explicitados que o cinema, ainda que possa ser diminuta no restante da contribuição dos demais segmentos do audiovisual ao PIB nacional no ano de 2019, representou a geração de riqueza da ordem dos R\$ 4 bilhões.

No que concerne à colheita de dados em âmbito nacional, anualmente, a ANCINE colhe diversas informações sobre o campo cinematográfico brasileiro e apresenta suas conclusões em um documento formal, disponibilizado virtualmente e com amplo acesso, denominado de “Informe Anual do Mercado Cinematográfico

Nesse sentido, no ano de 2019, é de suma importância destacar que este foi o período em que o Brasil deteve o maior número da história no quesito de Parque Exibidor. Isso significa, em outras palavras, que o número e salas de exibição de filmes em funcionamento foi de 3.507, o que representou um crescimento de 4,8% em relação ao ano de 2018, mantendo a tendência de crescimento que iniciou no ano de 1995 e superando o pico da década de 1970, quando o Brasil tinha 3.276 salas de cinema em funcionamento.

É o que se observa do seguinte gráfico, extraído da base de dados da ANCINE, especificamente do seu informe de mercado do ano de 2019⁵³. Veja-se:

Figura 05: Evolução do parque Exibidor de Cinema no ano de 2019

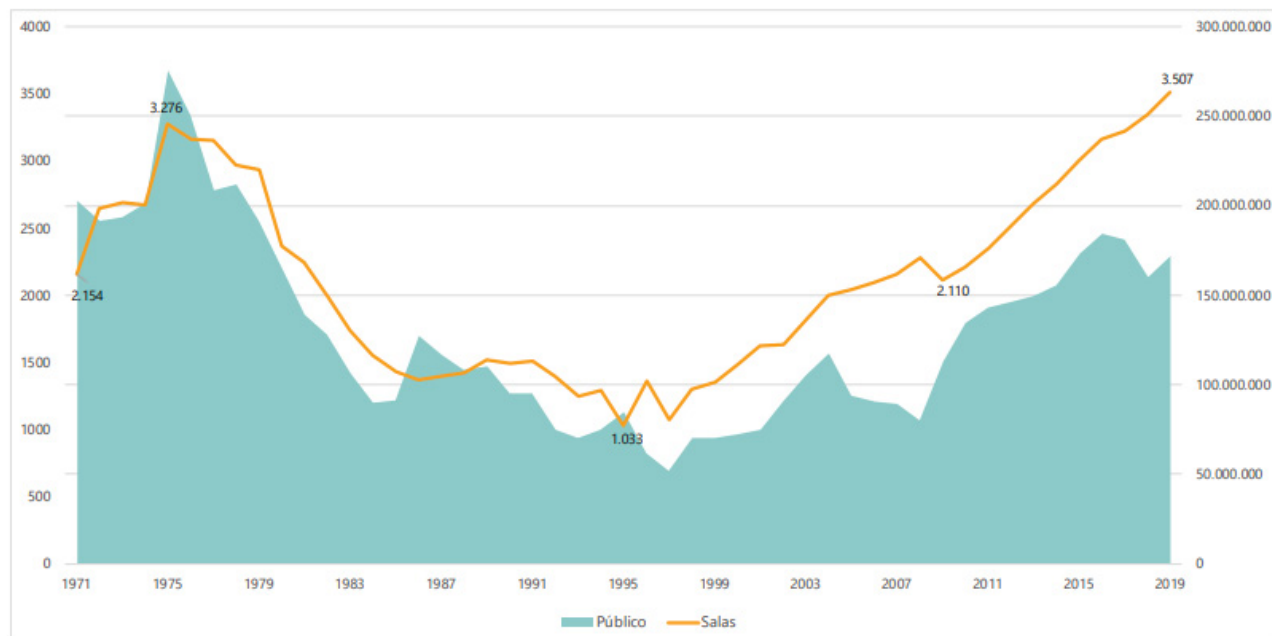
⁵³ BRASIL, ANCINE. Informe de Mercado. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/salas_de_exibicao_2019.pdf. Acesso em 25/02/2024.

2. Evolução do Parque Exibidor Brasileiro

O parque exibidor brasileiro encerrou o ano de 2019 com 3.507 salas em funcionamento – um crescimento de 4,8% em relação ao ano anterior – mantendo a tendência de alta observada desde 1995. Há

dez anos sem apresentar quedas, o número de salas no país alcançou novo recorde, superando pelo segundo ano consecutivo o pico observado na década de 70, quando o total de salas chegou a 3.276².

Gráfico 1 - Evolução do Número de Salas no Brasil - 1971 a 2019



Fontes: de 1971 a 2005, os dados foram retirados do site especializado Filme B (<http://www.filmeb.com.br/>). A partir de 2006, as informações foram produzidas pela Superintendência de Análise de Mercado (SAM/ANCINE).

² BRASIL. ANCINE. Painéis Interativos. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/paineis-interativos>>. Acesso em: 25.mar.2020.

E mais, o ano de 2019 foi emblemático também no sentido de que representou um salto de 38 (trinta e oito) novas salas de cinema somente na região Nordeste do país, chegando a dobrar o número de unidade de exibição cinematográficas desde o início da década.

Nesse mesmo norte foi o caminho trilhado pelas outras regiões brasileiras, as quais somadas e desde o ano de 2011 até 2019, resultaram em um crescimento de 49,1% das salas de exibição de filmagens no território nacional.

Nada obstante a região Sudeste ainda tenha concentrado mais da metade das salas de cinema brasileiras ao final do ano de 2019, certo é que ao longo da década a expansão das salas de exibição cinematográfica foi exponencial na região Norte e Nordeste, as quais concentraram, respectivamente, o crescimento de 108% e 106,3%.

Precisamente esses os dados que conseguimos extrair do período pré-pandêmico do cinema brasileiro, senão vejamos:

Figura 06: Expansão do Parque Exibicionista Brasileiro

4. Panorama do Crescimento do Parque Exibidor Brasileiro

Embora o Sudeste ainda concentre mais da metade das salas de cinema do país (52,6%), em nível nacional a região apresentou a menor expansão do parque exibidor desde 2011. As regiões Norte e Nordeste mantiveram por longa margem, como nos anos anteriores, as maiores

taxas de crescimento acumulado na série: 108% e 106,3%, respectivamente. A região Nordeste destaca-se, ainda, por apresentar o crescimento anual mais elevado do parque exibidor, com variação positiva de 6,9%. (Tabelas 16 e 17).

Tabela 16 - Salas de Exibição por Região – 2011 a 2019

Região	Salas por ano									Participação 2019	Evolução 2011 a 2019
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Centro-Oeste	203	213	239	245	258	274	279	285	286	8,2%	40,9%
Nordeste	284	307	351	403	446	490	513	548	586	16,7%	106,3%
Norte	113	125	136	156	194	198	212	228	235	6,7%	108%
Sudeste	1.353	1.440	1.497	1.574	1.660	1.728	1.718	1.761	1.846	52,6%	36,4%
Sul	399	432	455	455	447	470	501	525	554	15,8%	38,8%
Total	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	3.160	3.223	3.347	3.507	100,0%	49,1%

Tabela 17 - Crescimento de Salas por Região 2018-2019

Região	Taxa de Crescimento
Nordeste	6,9%
Sul	5,5%
Sudeste	4,8%
Total Brasil	4,8%
Norte	3,1%
Centro-Oeste	0,4%

Ato contínuo, é salutar frisar que a renda proveniente dos títulos exibidos ao longo do ano de 2019 somente foi disponibilizada ao público através do Informe Anual Distribuição em Salas no dia 28/10/2021, juntamente com os resultados do ano de 2020.⁵⁴

Conforme se extrai do referido documento, o ano de 2019 angariou exatamente R\$ 2.809.994.859,75, levando aos cinemas o público total de 177.719.156 pessoas, das quais 24.052.777 foram exclusivamente para apreciar produções audiovisuais cinematográficas brasileiras.

Por outro lado, tendo em vista a situação pandêmica causada pela disseminação do vírus da COVID-19, o ano de 2020 não representa um parâmetro de condições normais do desempenho econômico do mercado cinematográfico em solo brasileiro, posto que a situação excepcional de calamidade pública não refletiu a real condição deste nicho mercadológico.

Entretanto, para fins ilustrativos, podemos comparar os resultados financeiros obtidos entre os dois períodos e o número de expectadores levados às salas, ainda que com medidas de restrição de circulação das pessoas para evitar uma contaminação e disseminar ainda mais

⁵⁴ BRASIL, ANCINE. Informe Anual Distribuição em Salas 2020. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/distribuicao2020.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

o vírus.

Vejamos o quadro comparativo abaixo:

Figura 07: Informativo Público x Renda dos Títulos Exibidos 2019 e 2020



Tabela 1 - Público e Renda dos Títulos Exibidos – 2020

Títulos	Público	Renda (R\$)	Participação de Público	Participação de Renda	PMI (R\$)	Títulos Exibidos	Títulos Lançados
Brasileiros	8.558.642	131.413.379	21,70%	20,90%	15,35	119	59
Estrangeiros	30.878.755	497.268.582	78,30%	79,10%	16,10	398	116
Total	39.437.397	628.681.961,71	100,00%	100,00%	15,94	517	175

Tabela 2 - Público e Renda dos Títulos Exibidos – 2019

Títulos	Público	Renda (R\$)	Participação de Público	Participação de Renda	PMI (R\$)	Títulos Exibidos	Títulos Lançados
Brasileiros	24.052.777	328.444.023	13,53%	11,69%	13,66	245	169
Estrangeiros	153.666.379	2.481.550.836	86,47%	88,31%	16,15	434	283
Total	177.719.156	2.809.994.859,75	100,00%	100,00%	15,81	679	452

Entre os títulos brasileiros, a queda no número de obras lançadas ou exibidas foi mais aguda do que a observada para títulos estrangeiros, enquanto público e renda comportaram-se no sentido oposto, apresentando resultados agregados com perdas menores do que os estrangeiros. Isso ocorreu devido ao peso relativamente maior nas

primeiras semanas do resultado, quando o desempenho de *Minha Mãe é uma Peça 3* levou o *market share* anualizado do filme brasileiro para um patamar acima de 21% mesmo apesar da pronunciada queda no total de ingressos para os títulos nacionais.

Tabela 3 - Variação – 2020 x 2019

Indicador	Público	Renda	PMI	Títulos Exibidos	Títulos Lançados
Brasileiros	-64,42%	-59,99%	12,44%	-51,43%	-65,09%
Estrangeiros	-79,91%	-79,96%	-0,28%	-8,29%	-59,01%
Total	-77,81%	-77,63%	0,82%	-23,86%	-61,28%

Devido a pandemia da COVID-19, verifica-se uma abrupta queda na renda angariada com a exibição de filmes, que saiu do patamar de quase R\$ 3bilhões de reais e chegou ao nível de quase R\$ 700milhões de reais, principalmente pelo baixíssimo número de pessoas que foram às salas de exibição, notadamente pelo fato de estarem em vigência, à época, diversas regras de distanciamento e isolamento social.

Em seguida, o próximo período analisado é o ano de 2021, em que se nota a retomada do setor com a flexibilização parcial das regras de recolhimento social e um reaquecimento deste mercado após o choque inicial da COVID-19.

Nesse contexto, é possível observar do Informe Anual Mercadológico⁵⁵ que o número

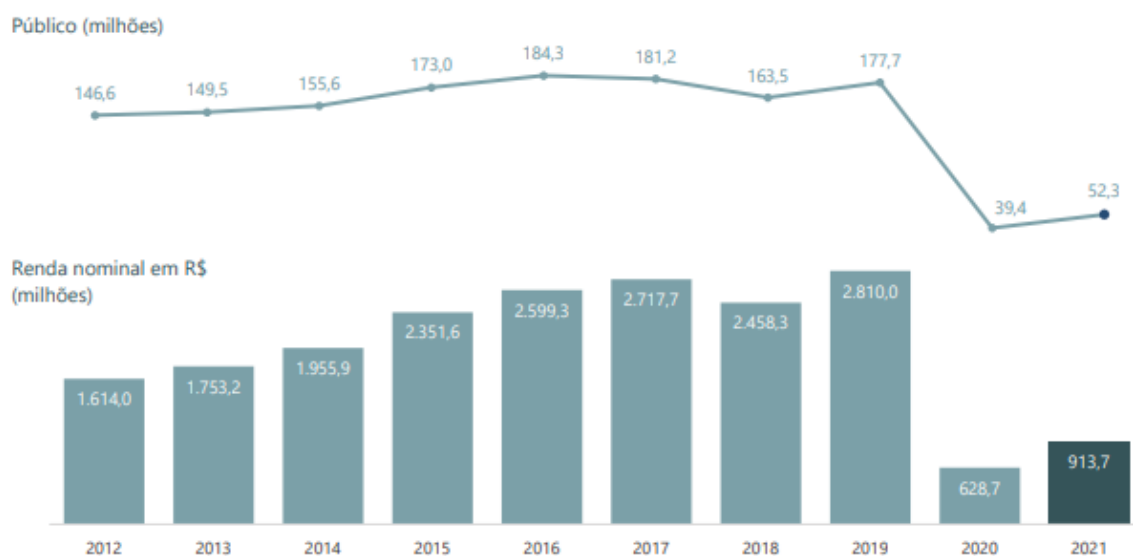
⁵⁵ BRASIL, ANCINE. Informe de Mercado. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/informe-mercado-cinematografico-2021.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

de salas de exibição inauguradas no ano de 2021 foi maior do que o dobro se compararmos com o ano anterior, totalizando 87 (oitenta e sete) novos espaços exibidores.

Além disso, a reabertura de salas impulsionou o reaquecimento do segmento. Em relação ao ano de 2020, o aumento do público total que foi ao cinema foi acrescido de 32,5%, chegando ao patamar de 52,3 milhões de pessoas e a renda cresceu para R\$ 913,7 milhões, conforme excerto gráfico abaixo destacado, retirado do Informativo de Mercado supracitado:

Figura 08: Gráfico comparativo Público e Renda do cinema em 2021

Gráfico 6 - Público e renda dos longas-metragens exibidos em salas de cinema (em milhões) – 2012 a 2021



Fonte: SADIS (2012 a 2020) / SCB (2021).

Em que pese ainda tímida a retomada econômica do mercado cinematográfico em solo brasileiro, no decorrer do ano de 2021, a concentração de lançamentos internacionais, principalmente, aliados ao crescimento do apelo comercial para a retomada do consumo do cinema, juntamente com o aumento do preço dos ingressos e a reabertura das salas de cinema, principalmente nas capitais brasileiras, auxiliaram na quebra do padrão de queda abrupta de arrecadação experienciada pelo setor no desenrolar do ano de 2020.

De outra banda, a tendência de retomada do crescimento da ida ao cinema no Brasil foi impulsionada com ainda mais força no ano de 2022, conforme dados retirados do Informativo de Mercado referente àquele ano.

O público que foi aos cinemas no ano de 2022 representou o total de 95.287.334 de pessoas, aproximadamente 42 milhões de pessoas a mais do que no ano de 2021, o que equivale ao aumento de 82,3% no público total. A renda, por sua vez, foi acrescida em impressionantes 99,1%, totalizando a quantia superior a R\$ 1,8 bilhões de reais.

Nada obstante tenha, pela primeira vez no período pós-pandêmico, praticamente se equiparado a produção de obras nacionais com internacionais, sendo as primeiras da ordem de 173 longas-metragens e a segunda de 212, totalizando 385 títulos lançados, fato é que mais uma vez mais de 90% do público pagante foi às salas para apreciar a produção internacional.

É o que se extrai do seguinte gráfico, retirado do Informe Anual Mercadológico referente ao ano de 2022⁵⁶:

Figura 09: Panorama do Mercado Cinematográfico Nacional no ano de 2022



Panorama 2022

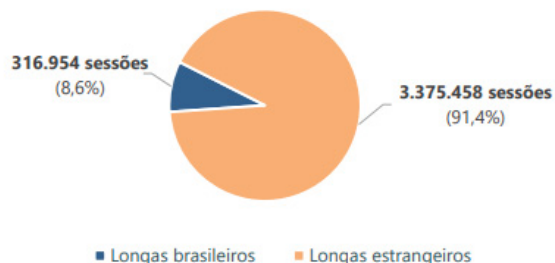
Tabela 1 - Panorama do mercado cinematográfico no país - 2022

Nacionalidade da obra	Público	% Público	Renda (R\$)	% Renda	PMI (R\$)	Longas-metragens exibidos	Longas-metragens lançados
Longas brasileiros	4.032.508	4,2%	71.201.202,60	3,9%	17,66	246	173
Longas estrangeiros	91.254.826	95,8%	1.748.356.805,32	96,1%	19,16	414	212
Total	95.287.334	100,0%	1.819.558.007,92	100,0%	19,10	660	385

Figura 1 - Variação de público e renda - 2021 x 2022



Gráfico 1 - Participação no total de sessões realizadas, por nacionalidade da obra - 2022



No que pertine ao ano de 2023, nada obstante tenha contado com o parque exibidor operando com todas as forças, bem como um calendário de lançamentos bem parecido com o do ano anterior, o nicho mercadológico cinematográfico sofreu com a concorrência da expansão do consumo audiovisual do Video por Demanda (VoD) e, com isso, uma guinada no comportamento de consumo do seu costumeiro público.

Ainda assim, conforme se comparado com o ano de 2022, a renda auferida com a exibição de longas-metragens nacionais e estrangeiros foi acrescida em 17,5%, o que

⁵⁶BRASIL, ANCINE. Informe de Mercado. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2022-1.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

equivalerá ao valor total superior a R\$ 2,2 bilhões de reais.

É precisamente o que se retira da análise dos dados contidos no Informe de Mercado alusivo ao ano de 2022⁵⁷ e abaixo colacionado:

Figura 10: Gráfico de Resultados do Cinema no ano de 2023

Mercado Cinematográfico – Informe Anual 2023
Secretaria de Regulação – SRG



Panorama 2023

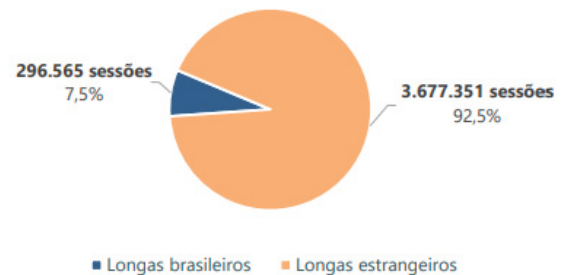
Tabela 1 - Panorama do mercado cinematográfico no país - 2023

Nacionalidade da obra	Público	% Público	Renda (R\$)	% Renda	PMI (R\$)	Longas-metragens exibidos	Longas-metragens lançados
Longas brasileiros	3.701.853	3,2%	67.095.990,16	3,0%	18,12	271	161
Longas estrangeiros	110.374.722	96,8%	2.169.980.200,26	97,0%	19,66	438	254
Total	114.076.575	100,0%	2.237.076.190,42	100,0%	19,61	709	415

Figura 1 - Variação de público, renda e salas em funcionamento 2022 x 2023



Gráfico 1 - Participação no total de sessões realizadas, por nacionalidade da obra - 2023



Nada obstante ainda não exista um Informativo de Mercado referente ao ano de 2024 do cinema nacional, segundo os dados colhidos pela ANCINE⁵⁸, o cinema nacional levou, até o início do mês de setembro de 2024, um total de 7,37 milhões de pessoas, pouco menos do que o dobro dos 3,72 milhões de espectadores que foram às salas no ano de 2023.

A ida dos consumidores aos exibidores das obras cinematográficas nacionais, até o nono mês do ano de 2024, ocasionou em uma arrecadação de R\$ 141.000.00,00 (cento e quarenta e um milhões de reais), representando um bom salto econômico quando comparado ao ano anterior de 2023, em que os brasileiros que consumiram obras nacionais nos cinemas,

⁵⁷ BRASIL, ANCINE. Informe de Mercado. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2023.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

⁵⁸ Conforme matéria jornalística disponibilizada no site da Agência Gov, acessível através do seguinte link: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202409/publico-e-renda-do-cinema-brasileiro-crescem-o-dobro-em-2024-1>. (último acesso em 17.01.2025).

geraram a quantia de riqueza na ordem dos R\$67.300.00,00 (sessenta e sete milhões e trezentos mil reais).

Além do valor monetário que gerou a atividade de exibição cinematográfica neste e no último ano, é preciso interessante apontar o aumento na atividade de lançamento das filmagens audiovisuais no curso do ano de 2023.⁵⁹

No relatório, a agência reguladora destacou que foram lançados 161 (cento e sessenta e um) longas-metragens brasileiros e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estrangeiros, o que totalizou 415 (quatrocentos e quinze) lançamentos, resultado 8% (oito por cento) maior do que no ano de 2022.

Ademais, quando analisado o parque exibidor brasileiro, a ANCINE revelou que o ano de 2023 se encerrou com 3.468 (três mil, quatrocentos e sessenta e oito) salas em funcionamento, quase alcançando o recorde de 3.507 (três mil, quinhentas e sete) sala de cinema no ano de 2019.

Em adição, a agência reguladora pontuou, também, que as salas faturaram R\$ 2,2 bilhões com a venda dos 114 (cento e quatorze) milhões de ingressos no ano de 2023, o que representou um salto de 19,7% (dezenove vírgula sete pontos percentuais) em relação ao público que foi às salas de exibição cinematográfica no ano anterior, e um acréscimo de renda de 17,5% (dezessete vírgula cinco pontos percentuais) se comparado ao período anual de 2022.

Conforme é possível retirar dos dados expostos ao longo deste capítulo, denota-se que o setor cinematográfico brasileiro representa um potencial ainda a ser melhor explorado, com capacidade para impulsionar fortemente a economia nacional, razão pela qual, mesmo com as dificuldades impostas pelo período da pandemia do COVID-19 ou pelos desafios da evolução tecnológica do Video por Demanda, capitaneada pelos *streamings* e configuradores de uma nova tendência de consumo do audiovisual como um todo, a conclusão de que esse ramo do mercado é ainda um vetor relevante de acesso à cultura parece inevitável.

Isso porque, quer analisando os dados angariados pela ANCINE no que tange a produção de obras nacionais, a ida das pessoas às salas de cinema, a quantidade de unidades de exibição abertas, o volume de dinheiro que o segmento movimentou, quer lançando ao campo cinematográfico o olhar de produtor e reproduzidor de uma cultura de influencia diretamente o contexto social brasileiro, não há conclusão outra que não a reputação do fenômeno cinema como forte caminho da população ao desenvolvimento e apreensão de

⁵⁹ Relatório detalhado disponibilizado pela ANCINE acessível através do seguinte link: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2023.pdf>. (último acesso em 17.01.2025).

cultura.

No mais, verifica-se que os números do meio de acesso à cultura, cinema, no ano de 2023, último parâmetro disponibilizado publicamente pela ANCINE, apontam para um reaquecimento deste setor econômico, reforçando o seu papel como facilitador de captação e desenvolvimento de cultura pela população, razão pela qual necessita de políticas públicas e aumento de incentivos tributários/fiscais para sua plena recuperação.

A execução de políticas públicas voltadas ao incentivo do mercado cinematográfico brasileiro será mais bem explorado nos capítulos subsequentes, em que se abordará a relação da tributação e emprego de recursos e a atividade cinematográfica nacional.

4. BASE INTERPRETATIVA DO FENÔMENO TRIBUTÁRIO

Não há como pensar criticamente o Direito Tributário, especialmente a forma interpretativa de ver tal ramo jurídico, sem que seja trilhado o caminho do desenvolvimento da hermenêutica jurídica.

Nesse sentido, a hermenêutica pode ser compreendida como uma busca de compreensão dos objetos culturais em um determinado espaço, dentre eles os objetos jurídicos de estudo.

Nessa linha é a contribuição de Ricardo Lobo Torres bem salientou que:

a hermenêutica, como ciência do espírito, busca a compreensão dos objetos culturais (lei, texto sagrado, partitura musical, pintura, obra literária, etc.), e nela a interpretação jurídica ocupa lugar paradigmático.⁶⁰

Dessa forma, a hermenêutica tem como função proeminente a construção do pensamento do sujeito que é exteriorizado através da linguagem.

Porém, o fator temporal entre o momento em que o discurso é proferido e o momento em que ele é recebido, pode ser uma das causas de discrepâncias interpretativas no dia a dia.

A construção do conhecimento foi objeto de estudos ao longo da construção do pensamento filosófico ocidental.

Redimensionando o foco e aproximando-o ao contexto jurídico tributário, podemos tomar como exemplo a atividade legislativa.

É a partir da observação de um determinado fenômeno, pelo legislador, que há uma atividade interpretativa desse ator e, após, a sua conclusão de que aquela singularidade deve ser

⁶⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018, p. 139.

tributada. Essa é a primeira valoração interpretativa, hermenêutica, que torna um fenômeno juridicamente relevante.

Sedimentada a conclusão em um texto normativo, a sua aplicação aos fenômenos similares que voltarem a se repetir no mundo real, acionará a aplicação dessa construção interpretativa transformada em uma legislação.

Todavia, evidente que a conclusão do legislador, consubstanciada em um texto, não abarcará todas as variantes possíveis desse fenômeno, potencialmente impensadas pelo intérprete primevo, o que abrirá espaço para que o intérprete aplicador do Direito analise esse objeto e construa um significado sobre, invariavelmente poderá ser distinto da conclusão do legislador original.

É precisamente esse o caminho trilhado no mundo do Direito. Os significados são construídos pelo intérprete em face do seu objeto, aquele fato fenomênico que passará pelo filtro da interpretação, definido pela hermenêutica.

O campo jurídico, entretanto, não é estático, ao contrário, sempre está em constante mutação. A atividade interpretativa, por conseguinte, também se encontra em permanente movimento, o que franqueia o acesso ao constante dinamismo do direito, permeado pela estruturação e derrocada das suas normas.

Daí o motivo pelo qual é preciso compreender as normas jurídicas como elementos fluidos, impossibilitados de serem concretados em uma única via interpretativa, menos ainda de petrificar a atividade interpretativa dos significantes.

Deve-se, ao fim e ao cabo, manter a fluidez da interpretação jurídica para acompanhar, inclusive, as mudanças sociais.

4.1. A FERRAMENTA DE INTERPRETAÇÃO DOS SIGNIFICADOS EXTRAÍDOS DOS SIGNIFICANTES

A atividade de extração de um significado de um fenômeno ocorrido no mundo concreto, perpassa, necessariamente, pela relação sujeito-objeto.

A aplicação do direito também pressupõe o exercício da atividade interpretativa para extrair o conteúdo, sentido e alcance das regras jurídicas.

Todavia, é de suma importância destacar que a atividade interpretativa deve ser sempre direcionada, ou melhor, norteadas pelos princípios e fórmulas da hermenêutica.

A propósito, a valiosa lição de Ricardo Lobo Torres merece ressaltar, posto que categoricamente afirmou que: “a interpretação do Direito é uma verdadeira arte, embora a

dimensão artística não elimine os aspectos técnicos e científicos presentes na atividade do intérprete”⁶¹.

Tratar da atividade de construção de significados de alguns significantes, para de fato ser entendida como tal, deve observar necessariamente os princípios e fórmulas da Hermenêutica, bem como admitir que tal exercício interpretativo pressupõe uma certa criatividade.

A respeito da classificação do exercício da interpretação como atividade interpretativa, é valiosa a lição de Paulo de Barros Carvalho quando este autor consigna que:

Vimos que a aplicação do direito pressupõe a interpretação, e esse vocábulo há de ser entendido como a atividade intelectual que se desenvolve à luz de princípios hermenêuticos, com a finalidade de construir o conteúdo, o sentido e o alcance das regras jurídicas. Utilizo a palavra “hermenêutica”, neste trecho, não apenas como teoria científica que se propõe estudar as técnicas possíveis de interpretação, no estilo de Emilio Betti, mas na sua acepção mais ampla, abrangendo o que ficou conhecido por “hermenêutica filosófica”, consoante o pensamento de Heidegger e de Gadamer. Para este último, interpretar é criar, produzir, elaborar sentido, diferentemente do que sempre proclamou a Hermenêutica tradicional, em que os conteúdos de significação dos textos legais eram “procurados”, “buscados” e “encontrados” mediante as chamadas técnicas interpretativas. (...)

Para bem explicar a diferença que se instala entre a Hermenêutica e a interpretação, convém dizer que neste instante, enquanto tratamos, de modo genérico, dos meios, critérios e esquemas interpretativos, estamos laborando em campo nitidamente hermenêutico. Agora, se nos propusermos analisar um determinado dispositivo legal e formos aplicar os princípios, instrumentos e fórmulas preconizados pela Hermenêutica, aí, sim, estaremos certamente desenvolvendo a atividade interpretativa⁶².

Extrai-se do excerto acima que a interpretação e a Hermenêutica possuem uma elementar diferença.

Se o intérprete se resume a abordar genericamente os meios e critérios interpretativos, então a sua análise ficará exclusivamente dentro do campo da Hermenêutica.

Porém, caso o intérprete analise um determinado fenômeno aplicando as ferramentas da Hermenêutica, tais como os seus princípios e fórmulas, então o sujeito de fato realizará uma atividade interpretativa.

Superada a questão do que efetivamente pode ser concebido como atividade interpretativa, Luís Cezar Souza de Queiroz entende que, imbuído pelos estudos semióticos, toda a linguagem apresenta um significado que se dá através de signos.

O conceito de signo, segundo o autor supracitado, é a relação entre o que ocorre dentro

⁶¹ TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018, p. 142.

⁶² CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 117-118.

de nossas mentes com outro fenômeno, cujas subdivisão se dá nas seguintes espécies: ícone, índice e símbolo. O primeiro é o retrato do signo. Por sua vez, o segundo espécime nada mais é do que a ligação física entre o símbolo e o objeto. A seu turno, o símbolo é a espécie de signo construída sem que exista uma necessária ligação de qualquer natureza com o objeto⁶³.

Pois bem, é inegável que os textos legais apresentam importância indiscutível ao Direito. Ainda, conforme anteriormente dito, os textos normativos derivam da atividade legislativa prévia do legislador que, ao se deparar com um fenômeno e analisá-lo, valorou aquele objeto e atribuiu-lhe relevância jurídica, criando um mecanismo concreto para lidar com a repetição desse fenômeno no mundo concreto.

A ação do legislador serve como uma baliza inicial para o exercício da atividade interpretativa do intérprete jurídico, o qual construirá o significado a partir da existência do fato objeto de sua análise e sua contraposição ao compêndio normativo existente para trilhar o caminho à solução jurídica para determinado problema que precise resolver.

Novamente alerta Paulo de Barros Carvalho que:

Não sobeja afirmar que muitas vezes a tarefa de produção do conteúdo, sentido e alcance da norma jurídica é o resultado de esforço breve e ligeiro. Condições há, entretanto, em que a construção do sentido da mensagem legislada só se consegue mediante intensa e profunda meditação, em que articulamos regras dos mais variados setores da experiência jurídico-positiva, cruzando-as sob o pálio de princípios implícitos, de difícil compreensão. É nessa área que surgem os obstáculos de problemática transposição, em virtude de nos depararmos com vácuos normativos, verdadeiras lacunas que a linguagem leiga do legislador plasmou no texto da lei. É a hora de integrarmos o sistema, buscando a sua plenitude e a unicidade que o caracteriza como estrutura científica. Nesse preciso instante, aparece a integração como o único meio de interpretarmos o direito, descrevendo-o na sua sistematicidade entitativa. Somos levados a acreditar, com foros de convicção, que a providência integrativa não só pertence ao processo de interpretação, como dele é parte fundamental, pois é ela que nos permite ver a ordem jurídica como um todo organizado, nos seus entrelaçamentos verticais – hierarquia – e horizontais – relações de coordenação. Por esse rumo, chegaremos a vislumbrar, finalmente, o direito posto como enorme pirâmide de proposições prescritivas, em que as normas se distribuem numa derivação escalonada⁶⁴.

Isso é, a integração, para Paulo de Barros Carvalho, é a única rota para interpretar o direito, abarcado toda a sua sistematicidade.

É preciso, no entanto, adotar posição coerente com o que foi construído até o momento neste trabalho. O prisma interpretativo adotado será o prisma linguístico, composto pela sintaxe, a semântica e a pragmática.

⁶³ QUEIROZ, Luís Cesar Souza de. Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação constitucional. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018. p. 11-20.

⁶⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 118-119.

Uma vez mais, Paulo de Barros Carvalho leciona que:

O plano sintático é formado pelo relacionamento que os símbolos linguísticos mantêm entre si, sem qualquer alusão ao mundo exterior ao sistema. O semântico diz respeito às ligações dos símbolos com os objetos significados. Tratando-se da linguagem jurídica, é o modo de referência à realidade: qualificar fatos para alterar normativamente a conduta. E o pragmático é tecidos pelas formas segundo as quais os utentes da linguagem a empregam na comunidade do discurso e na comunidade social para motivar comportamentos⁶⁵.

No campo do sistema normativo do direito, as categorias da linguística trazidas por Paulo de Barros Carvalho podem ser facilmente identificadas.

O primeiro, alusivo ao aspecto sintático, seria aquele identificável na interpelação das normas entre si. A título exemplificativo, pode-se averiguar tal aspecto na relação entre a norma prevista na Constituição Federal e aquela oriunda da legislação ordinária.

Ainda, não somente a sintática está na relação entre normas, mas também dentro de uma mesma norma, ligando o antecedente com o consequente.

Ademais, a semântica é a ponte que liga a linguagem normativa, aquilo previsto em lei em sentido amplo, com a conduta do mundo fenomênico a que busca regulamentar.

Em complemento, a pragmática nada mais é do que a forma pela qual os sujeitos utilizam a linguagem do direito dentro do seu respectivo campo.

Logo, esses três elementos da linguística são inexoráveis para compreender o conteúdo intelectual do direito em seu cerne e completude, sendo alcançado pelo método sistemático de interpretação, posto que é o único dentre os métodos literal, lógico, sistêmico, histórico e teleológico que consegue abarcar a totalidade dos níveis da linguagem jurídica.

Para além disso, a análise sistemática guiada pela linguística deve seguir um esquema lógico e compatível com os fundamentos de validade e as condições impostas pelas normas positivas, posto que o prisma de análise escolhido para guiar as demais considerações e ponderações deste trabalho é aquele desenvolvido pelo professor Paulo de Barros Carvalho.

Portanto, o ferramental visto neste subcapítulo é de suma importância para possibilitar a dissecação do formato de construção e exigência de um tributo, especialmente quando tratamos do fenômeno de tributação brasileiro.

Dessa forma, tendo em vista que o trabalho em tela versa sobre um ponto específico da tributação nacional, relativa ao contexto audiovisual, cirurgicamente quanto à atividade cinematográfica, não se pode avançar nos estudos sem antes abordar o formato de construção do tributo na sistemática brasileira.

⁶⁵ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 120.

Por tal razão que passasse, agora, ao estudo da incidência normativa tributária com base no elemento de análise assentado neste capítulo, visando a identificação de seus componentes e a construção de dois principais tributos quando se trata do contexto audiovisual brasileiro: o Imposto sobre Serviços e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico CONDECINE.

4.2. INCIDÊNCIA NORMATIVA TRIBUTÁRIA

Conforme amplamente sabido, a continuidade de uma norma dentro de um sistema jurídico dependerá da sua compatibilidade lógica com todos os fundamentos de validade impostos pela norma positivada, a chamada condição lógica de existência, nos moldes assentados por Paulo de Barros Carvalho.

Ainda, quando não houver mais a compatibilidade entre uma norma e um pressuposto lógico, então ela perderá a sua validade.

A identificação do elemento da validade entre uma norma e um pressuposto lógico pode ser observada através de uma análise aprofundada da estrutura da norma, em especial dos critérios temporal, espacial, material, pessoal e quantitativo.

É salutar frisar que os critérios temporal, espacial e material estão alocados no antecedente normativo, enquanto o espectro pessoal e quantitativo diz respeito ao consequente normativo.

O antecedente e o consequente normativos, umbilicalmente conectados, compõem a estrutura lógica da regra-matriz de incidência tributária, conforme desenvolvido por Paulo de Barros Carvalho.

Antes de abordar a regra-matriz de incidência mais profundamente, é preciso pontuar o significado de cada um dos cinco elementos componentes do antecedente e do consequente normativo.

Clarice Von Oertzen e Rafael Ferreira Carvalho, em assertivo artigo científico, esmiuçaram de forma simples os critérios temporal, espacial, material, pessoal e quantitativo, os quais podem ser assim definidos:

Sucintamente, podemos explicá-los e identificarmos suas funções da seguinte maneira: (i) material: traz a materialidade do fato e a conduta do contribuinte, é o elemento caracterizador que distingue os diversos tipos de obrigações tributárias; (ii) temporal: delimita o tempo, identificando quando se deve considerar ocorrido o fato que dará ensejo ao nascimento da obrigação tributária implicada no advento previsto pelo critério material; (iii) espacial: delimita o lugar, identificando o local relevante para a ocorrência do fato que implica o surgimento da obrigação tributária prevista

pelo critério material; (iv): o pessoal fará a ligação do sujeito passivo (contribuinte) com o sujeito ativo (ente político), estabelecendo um liame obrigacional entre o devedor (contribuinte) e o credor (ente político); e, por fim, o (v) quantitativo, por intermédio de eleição de base de cálculo e alíquota aptos a identificar valor devido na relação obrigacional tributária⁶⁶.

Depreende-se, pois, que os cinco elementos que compõem a regra-matriz de incidência tributária são absolutamente indispensáveis para que se possa falar em perfeita observância da norma tributária e, dessa forma, estabelecer com total segurança o liame obrigacional entre o sujeito passivo e o ativo da relação jurídico-tributária.

Há, no entanto, uma outra configuração possível dos elementos antecedentes e consequentes da norma jurídico-tributária, organizado na forma prescrita por Sacha Calmon Navarro Coêlho, em que os aspectos material, temporal, espacial e pessoal integram o antecedente normativo, enquanto o consequente jurídico seria formado pelo aspecto subjetivo e o quantitativo⁶⁷.

Importante ressaltar que para Alfredo Augusto Becker, a norma jurídica se divide, sempre, em duas partes. A primeira, composta pela hipótese de incidência que é definidora do suporte fático. A segunda, por sua vez, trata dos efeitos jurídicos ou consequência e juntas, integram a estrutura lógica da regra jurídica⁶⁸.

A despeito dos mais diversos termos que podem ser adotados para expressarem o conteúdo da descrição normativa de um acontecimento no mundo fenomênico que, encontrando compatibilidade com o conteúdo descrito pelo legislador, ensejará a produção dos efeitos previstos na legislação abstrata, escolhe-se a terminologia adotada por Paulo de Barros Carvalho que denomina tal signo descritos de hipótese tributária⁶⁹.

Ainda, segundo o pensador suso mencionado, o fato jurídico tributário nada mais seria do que aquele fato que acontece no mundo material captado pelos nossos sentidos sensoriais,

⁶⁶ DE ARAUJO, Clarice von Oertzen; CARVALHO, Rafael Ferreira. O CÍRCULO DE VIENA E O CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO: O ESQUEMA LÓGICO DA REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA NO CONTROLE DE INCIDÊNCIA NORMATIVO. Revista de Direito Tributário Contemporâneo, vol. 37/2023, Abr-Jun/2023, p. 33-51. Acessado em 28/12/2024, disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/108830657/O_CIRCULO_DE_VIENA_E_O_CONSTRUCTIVISMO_LOGICO_SEMANTICO-libre.pdf?1702397781=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_CIRCULO_DE_VIENA_E_O_CONSTRUCTIVISMO_L.pdf&Expires=1738064830&Signature=XjpRywRkXXvtNElwahzU1NiCY7PRg7SdtrzKRJ03NsXtmLve9HL0LJTHiQi2yNQ t~~CEOUVUQw-Xm9EFtp4Pb0k4nceylrC2XDWwzglzzCDdbXBp-MIYRPqscZI-4aG9KhzhYmidDtKrJq8OdEwYGdortZR1eszu83s19sv6rB5w-GLV772G84BZfhqLi9hP30-5r~9EnlPvVL1Dc9Wj1qK-n8fMmuJFVKmcYQre1GRAdpCf3JHzNwiieqGx1AJJgJMLhAk2ga8ORxjqD0pxqVDJklqBm~8Sc6USCEa-TRHDqF5skvD4BSjkR0mJFlnVOExmScFiiqH9JetR6z-GQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

⁶⁷ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009, p. 379-380.

⁶⁸ BECKER, Alfredo Augusto. Teoria geral do direito tributário, 2. ed., Saraiva, 1972, p. 27.

⁶⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 272.

que irradiam seus efeitos no direito e tem relação direta com o tributo.⁷⁰

Nada obstante, é salutar rememorar as lições de Aurora Tomazini Carvalho, quando acertadamente consignou em sua tese de doutoramento que a simples ocorrência de um evento tributário no mundo concreto não enseja a automática permissão ao Fisco para que exija qualquer exação do contribuinte. Frisa a estudiosa que o direito não incide de forma automática e infalível⁷¹.

Isso significa que só podemos falar em fato jurídico se de fato existir a descrição daquele fenômeno concreto no mundo da linguagem jurídica, sendo aquele em perfeita sintonia com esse.

Em seguida, ocorrerá a incidência jurídica, operação lógica⁷² de enquadro da ocorrência social naquilo que foi prescrito na hipótese do texto normativo, introduzindo o fato material no campo jurídico.

Dessa forma, conclui-se que, para que tenhamos um evento jurídico tributável, há de ocorrer a incidência tributária, ou seja, somente após a aplicação da norma abstratamente prevista ao caso concreto, realizando-se a subsunção do fenômeno à previsão genérica da hipótese normativa por meio da identificação correta dos signos presuntivos pelo intérprete é que se pode afirmar que efetivamente nasce uma obrigação tributária.

Essa obrigação, ou melhor, relação jurídica-tributária, é estabelecida entre o ente de direito público (Fisco) e o particular (Contribuinte).

Estabelecida a baliza de raciocínio para a interpretação dos signos dos fatos fenomênicos, bem como adotando-se a concepção descrita neste subcapítulo quanto a formação da manifestação jurídico-tributária, passa-se à análise das funções dos tributos e sua importância ao acesso à cultura por meio do cinema.

5. FUNÇÕES DO TRIBUTO: FISCAL E EXTRAFISCAL

Compreendido o ferramental de análise do Direito Tributário sob a ótica da identificação dos signos para a composição da regra-matriz de incidência tributária, o fato ocorrido no mundo fenomênico, a hipótese de incidência tributária e a sua transformação em relação jurídico-tributária, passa-se à análise das funções do tributo e como elas podem ser

⁷⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 273.

⁷¹ CARVALHO, Aurora Tomazini. Teoria geral do direito (o constructivismo lógico-semântico). Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 317.

⁷² CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário, linguagem e método. São Paulo: Noeses, 2008. Item 2.7. a 2.9, Capítulo II, Primeira Parte, p. 160.

identificadas nas operações cotidianas, principalmente no que concerne a sua relação com os direitos fundamentais, dentre os quais o acesso à cultura.

É nesse contexto que o estudo das funções dos tributos encontra ainda mais relevância, notadamente em função da ponte de comunicação estabelecida entre este ramo financeiro e jurídico com a concretização de políticas públicas voltadas ao fomento e estruturação e mecanismos de acesso à cultura, dando concretude ao dever imposto ao Estado na lógica dos direitos fundamentais de segunda geração/dimensão.

Antes de abordar as funções de tributo em si, é preciso conceituar o que se compreende como tributo dentro do ordenamento jurídico-tributário brasileiro.

O conceito de tributo pode ser identificado no artigo 3º, do Código Tributário Nacional, como sendo toda a prestação pecuniária, compulsória, passível de ser expressa em moeda com valor, assim como não constitui sanção de qualquer natureza, instituída por lei e cobrada por atividade administrativa plenamente vinculada.

É o teor do aludido dispositivo legal:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.⁷³

Nesse sentido, a literatura financista mais moderna elenca distintas funções da tributação, dentre as quais encontra-se a função alocativa, distributiva e estabilizadora.

A primeira, diz respeito ao fornecimento de bens públicos à sociedade. A segunda, por sua vez, pretende o fino ajuste da distribuição da renda levando como critério central as necessidades sociais. Por fim, a terceira função versa sobre o aspecto político, melhor dizendo, o uso da tributação como instrumento de política econômica que almeja impactar positivamente a economia.⁷⁴

Em mesmo norte, esclarecem Ribeiro e Ortega:

Logo, o Estado através de políticas tributárias assume a função de incentivar condutas, a fim de se realizar os propósitos constitucionais. Isso se dá por meio de duas vertentes: a primeira diz respeito ao gasto público direto, seja em benefícios sociais

⁷³ BRASIL, Código Tributário Nacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 02 de fevereiro de 2025.

⁷⁴ Nesse sentido é a vasta contribuição de Jeferson Teodorovicz, Marcos Aurélio Pereira Valadão e Antônio de Moura Borges, nas seguintes obras: MORI, Rogério. **Política Fiscal e Desempenho Macroeconômico**. In: Direito Tributário. Política Fiscal. Série GVlaw. Roberto França Vasconcellos (Coord.). São Paulo: Saraiva-FGV, 2009, p.03-05; TEODOROVICZ, Jeferson; STEMBERG, Paula T. C.; BORGES, Antônio de Moura. **O IPTU na crise arrecadatória decorrente da Pandemia (COVID-19)**. DIREITO DA CIDADE, v. 13, p. 631-661, 2021; TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de Moura. **Aspectos Introdutórios sobre Políticas Públicas, Tributação e possíveis caminhos para o combate à Pandemia (Covid19)**. In: ADRIANO DA SILVA RIBEIRO; ALDEMIR BERWIG; PATRÍCIA VERÔNICA NUNES CARVALHO SOBRAL DE SOUZA. (Org.). DIREITO PÚBLICO E SOCIEDADE. 1ed. Rio de Janeiro: PEMBROKECOLLINS, 2021, v.1, p.306-327.

ou investimentos, e a segunda através da extrafiscalidade, isto é, a utilização do tributo como instrumento de intervenção na sociedade. Assim, seja para corrigir falhas de mercado, como as que tornam o ambiente econômico não neutro, seja para atingir outros objetivos sociais, econômicos e políticos, surge a faceta extrafiscal do tributo, que visa propósitos mais amplos do que a mera obtenção de receitas (RIBEIRO, ORTEGA, 2022).

As funções da tributação também encontram compatibilidade com a Política Financeira, na medida em que precisam ser consideradas igualmente para se alcançar a finalidade pretendida com a maior eficiência possível. Há, o fim e ao cabo, uma conexão umbilical entre a Política Tributária e a Política dos Gastos Públicos.⁷⁵

A tributação envolve as atividades de criação, fiscalização, cobrança e arrecadação de tributos pelo Estado sobre o patrimônio do particular/contribuinte. Nesse aspecto, diz-se que o tributo apresenta diferentes funções a serem desempenhadas, especificamente no seu direcionamento fiscal/arrecadatória e/ou extrafiscal.

A função fiscal do tributo é a função que a população em geral está mais acostumada a identificar na prática do dia a dia, na medida em que diz respeito à arrecadação de valores ao cofres públicos mediante o pagamento dos tributos correlatos.

Isso é, quando ocorrido o fato gerador para a incidência de determinado tributo no fato social que lhe deu causa, a consequência lógica será o recolhimento de um valor, com base de cálculo e percentual (alíquota) previamente descrito na legislação de regência.

A fiscalidade dos tributos encontra compatibilidade com o próprio conceito de tributo, anteriormente elucidado, na exata proporção em que representa o espírito da incidência tributária sobre um fato natural que ocorre no mundo dos fenômenos.

Assim, na função fiscal, o fim último do tributo pode ser resumido a obtenção de recursos financeiros para os cofres públicos.

Por outra perspectiva, existe também a função extrafiscal, uma função um pouco mais oculta da atividade de tributação, a qual a atividade tributária a perseguir outros objetivos que não apenas a arrecadação de recursos para o Estado.

A função extrafiscal ou a extrafiscalidade do tributo, conforme lição de José Souto Maior Borges, pode atingir diferentes objetivos, desde o combate à inflação, por exemplo, até o incentivo à urbanização das cidades brasileiras.

É o que se extrai do ensinamento do autor abaixo colacionado:

a) combate às depressões, à inflação e ao desemprego; b) proteção à produção nacional

⁷⁵ FERNANDES, Edison Carlos. **Adaptação da Política Fiscal em tempo de economia internacional integrada**. In: Direito Tributário. Política Fiscal. Série GVlaw. Roberto França Vasconcellos. São Paulo: Saraiva-FGV, 2009, p. 129-131.

(v.g., estímulo industrial por meio de isenções a indústrias novas, direitos alfandegários protecionistas etc.); c) absorção da poupança e restabelecimento da propensão para o consumo; d) tributação fragmentadora dos latifúndios improdutivos, pelo imposto territorial fortemente progressivo, e imposição incidente sobre a exploração de jogos de azar; e) incentivos à urbanização, pela tributação de terrenos baldios e áreas inaproveitadas; f) tributos gerais fortemente progressivos sobre as grandes fortunas, renditos e heranças (política de nivelamento e redistribuição); g) impostos suntuários de repressão ao luxo; h) combate ao celibato pela imposição, estabelecimento de isenções em favor de famílias prolíficas e agravamento da tributação sobre casais sem filhos.⁷⁶

Trata-se, pois, a função extrafiscal da tributação, de uma tentativa de aumentar bem-estar econômico ou social por indução de estímulos positivos ou negativos em um determinado segmento mercadológico.

Positivo, uma vez que pode ser constituído por meio de uma eventual enuncia de receita através de isenções ou diminuições na alíquota do tributo.

Negativa, de outra face, uma vez que pode se realizar no mundo fenomênico por intermédio da elevação da carga tributária para determinados setores, serviços ou produtos, na esteira do que Roque Antonio Carraza expõe.⁷⁷

É relevante ressaltar que não somente a literatura financeira trouxe importantes contribuições à construção de um sentido conceitual à extrafiscalidade dos tributos, mas também o campo jurídico tributário foi fundamental para a construção da acepção de extrafiscalidade, sobretudo com a inserção do prisma interpretativo pragmático da análise da norma tributária.

A norma tributária, em uma perspectiva pragmática, pode apresentar diferentes funções, a exemplo da função fiscal (arrecadatória), da função simplificadora (simplificação do sistema tributário conectada à praticabilidade ou praticidade), além da função extrafiscal (em sentido amplo) onde são observáveis as normas tributárias indutoras de comportamentos (normas extrafiscais em caráter estrito) e normas de políticas sociais com inspiração social.⁷⁸

Dentro desse rol, apreende-se que há o direcionamento da tributação, neste caso pela via indutiva, de outros objetivos para além da simples e pura arrecadação de recursos, voltadas, outrossim, a intervenção na sociedade e na economia através de incentivos fiscais ou modulações nas alíquotas de determinados tributos para incentivar ou desincentivar condutas do contribuinte.

Na prática, é possível concluir que tanto a função fiscal quanto a extrafiscal coexistem

⁷⁶ BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 01 e ss.

⁷⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malhei-ros, 2009, p. 58-60.

⁷⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 32-34.

na mesma atividade tributária, variando sua intensidade conforme cada específico tributo ou regime tributário (TEODOROVICZ; MARINS, 2010: 93-95; PAULSEN, 2013, p. 225; LEÃO, 2015: 129-163).

Conforme já ensinava José Souto Maior Borges a função extrafiscal caracteriza-se por ser tipicamente “intervencionista e redistribuidora”⁷⁹. Assim, a função extrafiscal do tributo (ou extrafiscalidade) direciona-se ao próprio comportamento humano no intuito de incentivar ou desincentivar condutas do contribuinte.

Nesse ponto, destaque-se também o caráter regulador de alguns tributos:

(...) O objetivo primário de um tributo com característica marcadamente extrafiscal é atuar em determinando segmento econômico, estimulando ou desestimulando certas atividades ou mesmo determinado setor de economia. Um bom exemplo de tributos com essa natureza é o imposto de importação (II) e o imposto de exportação (IE) os quais são considerados como importantes instrumentos de política econômica do Estado regulando a entrada e saída de bens de dentro do nosso território (SANTANA; VALADÃO, 2015:220).

Para além dos Impostos de Importação e Exportação citados pelo autor sublinhado, cuja faceta extrafiscal encontra pujante predomínio, podemos identificar outros mecanismos jurídico-normativos dentro do ordenamento brasileiro que também remetem à ideia de inibir ou incentivar determinado comportamentos dos agentes econômicos de um meio, dentre eles o consumidor, vinculados ao conceito de extrafiscalidade.

É o caso do artigo 146-A, da Constituição Federal, incluído no texto constitucional com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 42/2003, quando dispõe o seguinte sobre o poder regulador do Estado:

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.⁸⁰

Assim como o dispositivo acima colacionado, diversas são as passagens no próprio texto constitucional em que encontramos caracteres que remetem à extrafiscalidade. Cita-se, nesta oportunidade, o artigo 146, inciso II, alínea “d” da Constituição, direcionado ao tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, juntamente com o artigo 170, inciso IX, da Carta Magna, em que será conferido às empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e tenham sede e administração no País, tratamento favorecido.

⁷⁹ BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 40.

⁸⁰ BRASIL, Constituição Federal. 1988.

Esse é mais um exemplo do emprego da extrafiscalidade na política fiscal, em que o intuito não é arrecadar mais com micro ou pequenas empresas, mas sim criar um estímulo econômico à essas pessoas jurídicas que possuem capacidade financeira naturalmente menor, com menos possibilidade de investir os seus escassos recursos no desenvolvimento de suas atividades empresariais.

Logo, a previsão neste caso, voltada à tributação diferenciada sobre as micro e pequenas empresas, estimularia a continuidade da atividade empresarial, mantendo empregos e gerando riqueza. Um autêntico uso da faceta extrafiscal para enfrentamento de problemas socioeconômicos em detrimento da simples arrecadação de recursos aos cofres públicos.

Por óbvio que nem sempre a extrafiscalidade será identificada na diminuição dos encargos tributários de um determinado modelo de contribuinte, de um produto ou de um serviço. O aumento da tributação também pode refletir o emprego da extrafiscalidade, dessa vez em sua faceta negativa de desestimular a produção e/ou consumo de uma determinada coisa.

Veja-se o exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no caso dos cigarros.

O governo federal, através da edição do Decreto nº 12.127/2024, publicado no Diário Oficial da União no dia 1º de agosto de 2024, estabeleceu uma elevação da alíquota específica do IPI incidente nos cigarros, bem como atualizou o preço mínimo para a venda desse produto nocivo à saúde.

O mecanismo legislativo próprio do Poder Executivo federal fez correções na mercantilização do cigarro em âmbito nacional, atualizando os valores que não eram modificados desde o ano de 2016, de modo que a alíquota específica do maço do produto em R\$2,25 a partir de 1º de novembro de 2024, assim como que o preço mínimo de comercialização do maço ou box passaria a ser R\$6,50.

Além de impactar no aumento da arrecadação, com ganho estimado de R\$ 299,54 milhões no ano de 2024; R\$ 3,017 bilhões em 2025; e de R\$ 3,051 bilhões em 2026⁸¹, a exasperação do preço deste produto tem finalidade de desestimular o seu consumo.

Por outro lado, a função extrafiscal da tributação, assim como pode perseguir objetivos econômicos, sociais ou ambientais, também pode direcionar-se para o incentivo de atividades culturais, sendo este o foco do presente trabalho.

⁸¹ Dados extraídos de notícia veiculada no canal oficial da Receita Federal, disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/governo-realinha-aliquota-especifica-do-ipi-dos-cigarros-e-preco-minimo-de-venda-no-varejo>. Acessado em 1º de dezembro de 2024.

Assim, reconhecendo-se o papel elementar da tributação (e da política fiscal) enquanto instrumento apto a viabilizar essas medidas sociais, econômicas, ou vinculadas à solidariedade e à fraternidade, é nesse contexto que emerge a criação de Regimes Tributários Especiais para atender às peculiaridades econômicas e sociais de determinados grupos sociais e/ou econômicos na legislação tributária brasileira recente, inclusive com benefícios fiscais destinadas a fomentar determinados setores, como é o caso da atividade cinematográfica.

Por esse motivo, há razões para compreender que a função extrafiscal do tributo também pode atingir finalidades culturais, incentivando pessoas e atividades ligadas ao setor.

Contudo, antes de adentrar ao pormenor de ligação entre a extrafiscalidade e o incentivo cultural identificado no setor cinematográfico, cabe identificar a interação entre os tributos mais pujantes na atividade cinematográfica nacional, com destaque especial, em um primeiro momento, para uma contribuição de intervenção no domínio econômico pouco explorada, a CONDECINE.

Nesse aspecto também figuram tributos que guardam tratamento diferenciado no que tange à atividade cinematográfica brasileira, a exemplo da CONDECINE, adiante analisada.

6. A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO INCIDENTE SOBRE A ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA: CONDECINE

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) denominada Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) é uma contribuição, espécie tributária, que incide em diversos ramos do mercado econômico nacional, dentre os quais o cinematográfico, objeto do presente trabalho.

Antes de embarcar nos pormenores da CONDECINE no panorama jurídico-social atual, deve-se investigar brevemente as origens desse instituto no cenário brasileiro.

Inicialmente, frise-se que a intervenção do Estado no mercado cinematográfico remonta aos primórdios do surgimento desse aparato dentro do território nacional. Na verdade, a ausência de concorrência dos produtos nacionais com as obras cinematográficas produzidas no exterior fez com que surgisse a necessidade de uma postura mais ativa do Estado brasileiro frente a esse movimento.

É o que podemos concluir da análise do período da década de 1920 no Brasil, recorte temporal em que os cinegrafistas brasileiros produziam obras sem uma padronização, apoio ou direcionamento de mercado, fruto quase que exclusivamente do esforço individual dos

cinematografistas, sem, contudo, permear grandes sucessos ou atenção do público brasileiro, pois o mercado estava dominado por obras estrangeiras.

Neste norte, diversos cineastas brasileiros passaram a defender a necessidade de um incentivo econômico estatal neste nicho mercadológico, principalmente por considerarem o cinema como fonte de alto potencial educativo e, por óbvio, de disseminação de propaganda, defendendo a inserção de medidas enérgicas para, por exemplo, obrigar a exibição de filmes nacionais nas salas de cinema.

Veja-se que esse movimento do setor cinematográfico brasileiro foi inspirado no que acontecia à época no exterior, notadamente o desenvolvimento de políticas de incentivo ao mercado cinematográfico local em países como a Itália, Alemanha e, inclusive, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como certamente apontado por Cláudio Aguiar Almeida.⁸²

Dessa forma, apontou o autor supracitado que o crescimento da demanda da indústria nacional, que ainda era incipiente naquela época, somente encontrando ecos na política nacional com a tomada armada do poder por Getúlio Vargas em 1930.

Surge, então, a chamada Taxa Cinematográfica para Educação Popular, instituída através do Decreto de nº 21.240/1932, elemento normativo que inseriu o Estado brasileiro no campo do cinema.

Na exposição de motivos desse dispositivo legal, é possível extrair que, embora positiva a existência de uma regulamentação que permitia o incentivo do Estado na indústria cinematográfica nacional, a censura permeou a produção nacional desde os seus primórdio, conforme se depreende do fragmento abaixo colacionado:

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto n. 19. 398, de 11 de novembro de 1930:

Considerando que o cinema, sobre ser um meio de diversão, de que o público já não prescinde, oferece largas possibilidades de atuação em benefício da cultura popular, desde que convenientemente regulamentado;

Considerando que os favores fiscais solicitados pelos interessados na indústria e no comércio cinematográfico, uma vez concedidos mediante compensações de ordem educativa, virão incrementar, de fato, a feição cultural que o cinema deve ter;

Considerando que a redução dos direitos de importação dos filmes impressos virá permitir a reabertura de grande número de casas de exibição, com o que lograrão trabalho numerosos desempregados;

Considerando, também, que a importação do filme virgem, negativo e positivo, deve ser facilitada, porque é matéria prima indispensável ao surto da indústria cinematográfica no país;

Considerando que o filme documentário, seja de caráter científico, histórico, artístico, literário e industrial, representa, na atualidade, um instrumento de inigualável vantagem, para a instrução do público e propaganda do país, dentro e fora das

⁸² ALMEIDA, Cláudio Aguiar. **O cinema brasileiro no Estado Novo: o diálogo com a Itália, Alemanha e URSS**. Revista de Sociologia e Política, nº 12, São Paulo, p. 121-129, jun./1999, p. 121-122.

fronteiras;

Considerando que os filmes educativos são material de ensino, visto permitirem assistência cultural, cora vantagens especiais de atuação direta sobre as grandes massas populares e, mesmo, sobre analfabetos;

Considerando que, a exemplo dos demais países, e no interesse da educação popular, a censura dos filmes cinematográficos deve ter cunho acentuadamente cultural; e, no sentido da própria unidade da nação, como vantagens para o público, importadores e exibidores, deve funcionar como um serviço único, centralizado na capital do país,⁸³

Mais afundo no Decreto ora em evidência, pode-se perceber que a preocupação primeira de Getúlio Vargas foi estabelecer um extenso rol regulamentador da censura das obras a serem produzidas e difundidas no território nacional, compondo quase a integralidade dos artigos do diploma legal.

Somente no artigo 18 do Decreto de nº 21.240/1932 é que se encontra a aludida Taxa Cinematográfica para a Educação Popular, a qual era equivalente ao valor de \$3 por metro de filme, incidente sobre todas as obras apresentadas à censura, pouco importando o número de cópias feitas.

Finalmente, no artigo subsequente encontra-se a destinação dessa taxa, a qual deveria ser recolhida à tesouraria do Departamento Nacional do Ensino sob escrituração especial.

O dispositivo legal de Vargas durou até a era da ditadura militar, ocasião em que foi substituída pela então chamada Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, cujos recursos eram destinados ao Instituto Nacional de Cinema, sendo essa entidade substituída pela Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), somente extinta com a entrada em vigor da Medida Provisória nº 151/1990, instituída sob a égide constitucional democrática inaugurada em 1988.

Compreendidas as raízes do que hoje se compreende por CONDECINE, antes de adentrar especificamente neste tributo, é salutar ressaltar que em sendo uma contribuição, a CONDECINE possui uma finalidade certa.

Segundo Humberto Ávila, tendo em vista que a Constituição Federal define rigorosos critérios sob os quais as contribuições podem ser instituídas, a técnica normativa empregada para as contribuições é distinta das dos demais tributos, existindo três técnicas de normatização constitucional dos tributos.⁸⁴

A primeira, versa sobre a definição de reserva de poder, estabelecimento de definições e delimitação de comportamentos, os quais ocorrerão quando as normas de competência estão

⁸³ BRASIL, **Decreto** nº **21.240/1932**, disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/440576/publicacao/15800400>. Acesso em 20 de janeiro de 2025.

⁸⁴ ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**, 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 320-322.

nitidamente contidas no campo constitucional, de modo que o denominado “comportamento do Legislador” que vincula o ente federativo já foi delimitado.

Em segundo lugar, temos que a escolha do comportamento a ser adotada pelo ente (primeira técnica) necessariamente precisa se vincular a promover determinadas finalidades.

Finalmente, a terceira esfera normativa diz respeito ao estabelecimento de princípios e finalidade estatais, as quais podem ser promovidas, mas sem a rigidez do meio para que sejam alcançadas.

As contribuições em geral estariam inseridas na segunda técnica de normatização constitucional, na exata medida em que há uma obrigação o ente estatal competente para instituí-las de empenha um meio certo e determinado para que as finalidades sejam atingidas.

Veja-se que o caminho trilhado por Humberto Ávila é amplamente corroborado pela doutrina, com especial menção à José Souto Maior Borges e Marco Aurélio Greco.

Ao primeiro autor, as contribuições apresentam em seu âmago, uma incumbência funcional, sendo compreendidas pelo seu aspecto finalístico, ou seja, qual seria a finalidade da contribuição em evidência, qual a função a que elas estão constitucionalmente destinadas. Daí o motivo pelo qual José Souto Maior Borges entender que as contribuições são, ao fim e ao cabo, tributos finalísticos.⁸⁵

De outra banda, Marco Aurélio Greco explana que além da relação condicional do modelo estruturado (se existir uma situação X, então a conduta poderá ser determinada), é imprescindível que ocorra uma validação finalística, a qual deverá ser orientada ao atingimento de um resultado que modifique a realidade de quando o tributo foi instituído.

No entanto, embora reconheça o autor que os impostos e as taxas possuem uma finalidade (arrecadação de valores ao erário), as contribuições são a espécie tributária na qual a condição de validade desse tributo está diretamente ligada com a finalidade para a qual foi instituída.⁸⁶

Como se vê, a finalidade é o elemento primordial das contribuições, o que as distingue das demais espécies tributárias.

Um importante adendo é formulado por Tathiane Piscitelli, quando se refere à distinção entre finalidade e destinação. À autora, no caso das contribuições, o primeiro elemento se refere ao momento exterior e anterior à contribuição (previsão normativa que construiu a

⁸⁵ BORGES, José Souto Maior. Alterações procedidas na CF de 1988 pela Emenda Constitucional n 33/2001. Contribuição de intervenção no domínio econômico. Lei n. 10.336/2001. In: SOUZA, Hamilton Dias de. (Coord.). Tributação Específica. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p.128.

⁸⁶ GRECO, Marco Aurélio. Contribuições (uma figura *sui generis*). São Paulo: Dialética, 2000, p. 118-119 e 145-146.

contribuição objeto de análise) e a destinação é justamente um mecanismo componente da estrutura da norma desse tributo.⁸⁷

Identificados os elementos que compõem a finalidade das CIDE's, é sadio destacar que a própria característica de contribuição da CONDECINE já entrega a sua natureza.

Isso porque, ambas as exações são destinadas a viabilizar a intervenção estatal na economia e são provenientes da mesma espécie tributária, qual seja a contribuição especial denominada de contribuição de intervenção no domínio econômico, com supedâneo constitucional no artigo 149 da Carta Magna.⁸⁸

A propósito, um adendo importante foi feito pelo Ministro Ilmar Galvão do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 177.137-2/RS, de relatoria do então Ministro Carlos Veloso, julgado em sessão plenária ocorrida em 24/05/1995 e disponibilizado no diário de justiça na data de 18/04/1997, em que as contribuições de intervenção no domínio econômico não deveriam ser submetidas ao rigor da delimitação de campos materiais afetos a múltiplas competências tributárias.

Nesse sentido, consignou o Min. Ilmar Galvão que caberia à União a intervenção na atividade econômica, visando organizar e desenvolver um determinado setor reputado como essencial e que não poderia ser desenvolvido com a eficácia almejada se fosse relegada ao puro regime competitivo próprio da liberdade da iniciativa privada.

Veja-se o excerto do voto proferido pelo ilustre Ministro acima referenciado:

(...) Isso demonstra que não há, na Constituição, o rigor alegado pelo recorrente na delimitação dos campos materiais afetos às diversas competências tributárias. Mas, Sr. Presidente, se há um campo em que não poderia haver espaço para qualquer rigor, nesse sentido, é o das contribuições da espécie. Pelo singelo motivo de que é à União que cabe intervir na atividade econômica, com vistas a organizar e desenvolver setor essencial, que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição de liberdade de iniciativa. E essa atividade estatal deve ser realizada pela União independente de qualquer delimitação setorial. Assim, cumpre-lhe intervir, se for o caso, no setor de transporte aéreo, ora incluído na área de competência tributária dos Estados-membros, valendo-se, para isso, do poder de instituir contribuição da espécie (...)⁸⁹

A natureza tributária da contribuições está perfeitamente pacificada, quer pelo viés

⁸⁷ PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Uma proposta harmonizadora para o tema da destinação: análise a partir do PIS e da COFINS. In: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Org.). Direito Tributário, Linguagem e Método: as grandes disputas entre jurisprudência e dogmática na experiência brasileira atual. São Paulo: Noeses, 2008, p. 949.

⁸⁸ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos Arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no Art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

⁸⁹ RE 177.137-2. Rel. Min. Carlos Veloso. DJ 18/04/97.

do entendimento jurisprudencial ao seu respeito, quer pela vasta contribuição doutrinária em um mesmo sentido ou, ainda, pela literalidade das normas constitucionais e infraconstitucionais ao seu respeito, com importância especial ao conteúdo conjunto do artigo 145 da Constituição Federal e do artigo 5º do Código Tributário Nacional, conforme bem frisou Paulo Ayres Barreto na seguinte passagem de seu livro chamado “Contribuições: regime jurídico, destinação e controle”, *in verbis*:

A refutação à natureza tributária das contribuições, com base na dicção do Art. 145 da Constituição Federal, que só faria menção aos impostos, taxas e contribuição de melhoria, não convence. Por certo, a enumeração do aludido dispositivo constitucional reflete exclusivamente os tributos cuja competência impositiva está afeita, de forma indistinta, a todos os entes tributantes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Esse entendimento foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, em voto da lavra do Ministro Moreira Alves, ao mencionar que ‘os Artigos 158 e 149 aludem a duas modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.’⁹⁰

No que concerne à CONDECINE, a estrutura legislativa dessa contribuição nos mostra que existem alguns critérios particulares para a sua incidência e também algumas subespécies, as quais serão melhor trabalhadas nas linhas que se seguem.

Ab initio, repise-se que a CONDECINE atualmente encontra amparo normativo dentro do ordenamento jurídico nacional com a entrada em vigor da Medida Provisória de nº 2.228-1, datada de 06 de setembro de 2001, a qual foi responsável pela criação não só da contribuição em destaque, mas também da Agência Nacional do Cinema (ANCINE).

Em que pese não tenha sido a primeira contribuição destinada à intervenção da União no setor cinematográfico, posto que em momento anterior vigorava a exigência de uma exação com base na oportunidade e conveniência via EMBRAFILME, nos moldes da extinta Lei nº 8.029/1990 e já enfrentados anteriormente neste subcapítulo, é a contribuição CONDECINE que atualmente incide no setor cinematográfico.

A Medida Provisória de nº 2.228-1/2001 prevê, em seu artigo 32 e seguintes, a hipótese de incidência da CONDECINE, o critério material dessa contribuição e a destinação dos recursos angariados por ela.⁹¹

⁹⁰ BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições: regime jurídico, destinação e controle. São Paulo: Noeses, 2006, p. 96.

⁹¹ Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador:

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas;

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no

O artigo 32 do diploma legal anteriormente referenciado traz além da hipótese de incidência da CONDECINE, com os respectivos fatos geradores derivados da comercialização ou distribuição internamente ao território nacional, no parágrafo único desse dispositivo legal há a previsão de incidência sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, adquiridas ou importada a preço fixo.

Por outro lado, outro elemento de destaque na dinâmica de desenvolvimento da

Anexo I desta Medida Provisória;

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional.

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

Art. 33. A Condecine será devida para cada segmento de mercado, por:

I - título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica destinada aos seguintes segmentos de mercado:

- a) salas de exibição;
- b) vídeo doméstico, em qualquer suporte;
- c) serviço de radiodifusão de sons e imagens;
- d) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura;
- e) outros mercados, conforme anexo.

II - título de obra publicitária cinematográfica ou videofonográfica, para cada segmento de mercado a que se destinar;

II - título de obra publicitária cinematográfica ou videofonográfica, para cada segmento dos mercados previstos nas alíneas “a” a “e” do inciso I a que se destinar;

III - prestadores dos serviços constantes do Anexo I desta Medida Provisória, a que se refere o inciso II do art. 32 desta Medida Provisória.

§ 1º A CONDECINE corresponderá aos valores das tabelas constantes do Anexo I a esta Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do parágrafo único do art. 32, a CONDECINE será determinada mediante a aplicação de alíquota de onze por cento sobre as importâncias ali referidas.

§ 3º A Condecine será devida:

I - uma única vez a cada 5 (cinco) anos, para as obras a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo;

II - a cada 12 (doze) meses, para cada segmento de mercado em que a obra seja efetivamente veiculada, para as obras a que se refere o inciso II do **caput** deste artigo;

III - a cada ano, para os serviços a que se refere o inciso III do **caput** deste artigo.

§ 4º Na ocorrência de modalidades de serviços qualificadas na forma do inciso II do art. 32 não presentes no Anexo I desta Medida Provisória, será devida pela prestadora a Contribuição referente ao item “a” do Anexo I, até que lei fixe seu valor.

§ 5º Os valores da Condecine poderão ser atualizados monetariamente pelo Poder Executivo federal, até o limite do valor acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) correspondente ao período entre a sua última atualização e a data de publicação da lei de conversão da Medida Provisória nº 687, de 17 de agosto de 2015, na forma do regulamento.

Art. 33-A. Para efeito de interpretação da alínea e do inciso I do caput do art. 33 desta Medida Provisória, a oferta de vídeo por demanda, independentemente da tecnologia utilizada, a partir da vigência da contribuição de que trata o inciso I do caput do art. 32 desta Medida Provisória, não se inclui na definição de ‘outros mercados’.

Art. 34. O produto da arrecadação da Condecine será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e alocado em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual, para aplicação nas atividades de fomento relativas aos Programas de que trata o art. 47 desta Medida Provisória.

CONDECINE é a destinação de tudo aquilo por ela arrecadado, finalidade prevista expressamente no artigo 34 da Medida Provisória retro sublinhada, a qual é pulverizada entre o custeio das atividades da ANCINE, das atividades de fomento ao cinema e ao audiovisual desenvolvidas pelo Ministério da Cultura e a transferência de parte dos recursos ao programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, delineado no artigo 47 daquele diploma legal.

Logo, o que se conclui da análise conjunta dos artigos 32, 33 e 34 da Medida Provisória de nº 2.228-1/2001, é: I) a CONDECINE, por ser uma contribuição de intervenção no domínio econômico, nasce com o escopo bem definido e delimitado de incidência e destinação dos recursos; II) a CONDECINE atinge o setor audiovisual no contexto nacional e também na remessa de recursos ao exterior; III) a CONDECINE tem importante papel como meio de levantamento de recursos à ANCINE, integando, ao fim e ao cabo, o Fundo do Setor Audiovisual (FSA).

E mais, da simples leitura dos dispositivos elencados, encontramos nitidamente a característica da CONDECINE como CIDE não exclusivamente pela destinação da receita por ela levantada, mas sim, inclusive, por meio da aplicação da receita angariada no âmbito de incidência mercadológico dessa espécie tributária.

Avançando na análise da contribuição, sob o aspecto do critério material da CONDECINE, cuja previsão repousa nos artigos 32 e 33 da aludida MP, Frederico Silveira e Silva evidencia três modalidades sobrepujantes dessa contribuição: CONDECINE-título; CONDECINE-Remessa e CONDECINE-Teles.⁹²

A primeira modalidade incide sobre o valor derivado da exploração comercial, ou seja, a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videográficas, com variação a depender da natureza da exploração comercial, se destinada à publicidade ou não. Há, em complemento, um critério adicional da forma da obra veiculada, se por capítulos ou episódios, aliada à duração de exibição dessa obra.

Essa modalidade é calculada com base em um conjunto de alíquotas *ad valorem* fixas, cujo escalonamento ocorrerá dentro dos critérios de duração da obra ou abrangência de sua divulgação. Nesta espécie, os contribuinte que figuram no polo passivo da relação jurídico-tributária com a ANCIENE é aquele que detém os direitos de exploração comercial dessas obras, o licenciamento para exibição, no caso de filme estrangeiro. Se for nacional a filmagem,

⁹² SILVA, Frederico Silveira e. As contribuições: uma análise a partir da regra constitucional de competência da destinação. São Paulo: 2023. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito, p. 120-121.

então o contribuinte será a empresa produtora.

A segunda espécie identificada por Francisco Silveira e Silva versa sobre a CONDECINE-Remessa, identificável na aquisição ou importação de uma obra audiovisual. Atinge as importâncias referentes ao rendimento que provém da exploração das obras cinematográfica e videofonográficas ou pela aquisição ou importação dessas mídias, pouco importando a roupagem de sua absorção pelo adquirente. Isto é, não importa se as obras cinematográficas foram adquiridas a preço fixo, pagas, creditadas, remetidas ou entregues aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior.

O sujeito que promove o pagamento de rendimentos ao estrangeiro, referente à exploração de obra cinematográfica e/ou videofonográfica, será o contribuinte dessa modalidade de CONDECINE. Isso porque, a atuação da ANCINE não se resume ao fomento de obras nacionais ou que pulverizem linguagem portuguesa, mas também centra sua razão de ser na proteção de direitos autorais.

O motivo da atuação da ANCINE na garantia dos direitos autorais repousa, em certa medida, na facilidade da “pirataria” das obras audiovisuais, cujo comércio de cópias ilegítimas potencializa o desinteresse do público consumidor em geral em pagar o preço escolhido para a exibição da obra original.

Finalmente, a chamada CONDECINE-Teles, foi estabelecida pela Lei 12.485/2011, sendo aquela espécie da CIDE em questão que tem como critério material a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetivamente ou de forma potencial, distribuir conteúdos audiovisuais. Significa dizer, portanto, que nessa espécie há o claro critério material identificável da potencialidade de distribuição da criação audiovisual.

Aqui identificamos que os destinatários da tributação são aquelas empresas concessionárias, permissionárias e autorizada de serviços de telecomunicações, conforme previsto no artigo 32, inciso II, da MP de nº 2.228-1/01, sendo que os contribuintes estão sujeitos a alíquotas fixas, cujo valor é apurado considerando os elementos da atividade da empresa, se terminais de telecomunicação ou bases, por exemplo.

Ainda, segundo dados da ANCINE (s/d), as características das três modalidades podem ser resumidas da seguinte forma:

Condecine

Incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais em cada um dos segmentos de mercado (salas de exibição, vídeo doméstico, TV por assinatura, TV aberta e outros mercados). O valor da contribuição varia conforme o tipo da obra (publicitária ou não), o segmento de mercado e, no caso das obras não publicitárias, a duração (curta, média

Título:

ou longa-metragem) e, ainda, a forma de organização da obra (seriada, na qual a cobrança se dá por capítulos ou episódios, e o caso do conjunto de obras audiovisuais para o segmento de vídeo doméstico). A CONDECINE Título é devida a cada cinco anos para as obras não publicitárias e a cada 12 meses no caso de obras publicitárias. Cabe à ANCINE a cobrança e fiscalização desta modalidade.

Condecine Teles:

Estabelecida pela Lei 12.485/2011, é devida pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações que prestam serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais. A contribuição deverá ser recolhida anualmente, até o dia 31 de março, para os serviços licenciados até o dia 31 de dezembro do ano anterior. Cabe à ANCINE a cobrança desta modalidade.

Condecine

Remessa:

Constitui uma alíquota de 11% que incide sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação. Estarão isentas do pagamento da CONDECINE as programadoras que optarem por aplicar o valor correspondente a 3% da remessa em projetos de produção de conteúdo audiovisual independente, aprovados pela ANCINE. Cabe à Receita Federal a cobrança e fiscalização desta modalidade (ANCINE, s/d).

A uma variante da CONDECINE, identificada logo na leitura do inciso II, do artigo 32 da Medida Provisória de nº 2.228-1/2001 e diz respeito à CONDECINE-Licença. Detém como fatos geradores a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas.

Por outro lado, o aspecto temporal de sua incidência repousa na determinação de que incidirá uma única vez, de cinco em cinco anos, para cada segmento de mercado por título ou capítulo de obra cinematográfica destinada às salas de exibição; vídeo doméstico, pouco importa qual o suporte pelo qual o sinal da obra está sendo consumido pelo espectador; ao serviço de radiodifusão de sons e imagens, popularmente conhecida como TV aberta; e à comunicação audiovisual de acesso condicionado e outros mercados.

Ademais, essa variante da CONDECINE terá como data limite para o recolhimento do tributo o momento do registro do título ou até o primeiro dia útil subsequente ou, ainda, da data da concessão do certificado de classificação indicativa, dependendo do modal regulatório que encaixe no segmento de mercado que fará a exibição da obra.

Identificados as espécies mais pujantes da CONDECINE, é de suma importância ressaltar que o sujeito ativo da relação jurídico-tributária instaurada pelo desencadeamento do fato gerador dessa contribuição, após a incidência da norma tributária abstratamente prevista no diploma legal suso mencionado, é a União, representada pela ANCINE. De outra banda, o sujeito passivo será o detentor do direito de comercialização, no caso de obra não-publicitária.

A CONDECINE será correspondente aos valores previstos no Anexo I da referida MP, e o cálculo será feito mediante a alíquota de 11% (onze por cento) sobre os valores referidos no Anexo I. Caso a modalidade de serviços qualificadas como “título de obra publicitária cinematográfica ou videofonográfica (in.II, art. 32) que não estejam presentes no Anexo I da MP, será devida pela prestadora a contribuição, até que lei fixe o valor correspondente.

A atualização dos valores da CONDECINE pode ser feita pelo Poder Executivo Federal até o limite do valor acumulado do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O produto da arrecadação da CONDECINE será destinado ao Fundo Nacional da Cultura – FNC e alocado em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual para aplicação nas atividades de fomento relacionadas aos Programas de incentivo previstos no art. 47 da MP (art.34 da MP 2228-1).

São sujeitos passivos da CONDECINE (art. 35, incisos I a V): a) detentor dos direitos de exploração comercial ou de licenciamento no País, conforme o caso, para os segmentos de mercado previstos nas alíneas "a" a "e" do inciso I do art. 33; b) empresa produtora, no caso de obra nacional, ou detentor do licenciamento para exibição, no caso de obra estrangeira, na hipótese do inciso II do art. 33; c) o responsável pelo pagamento, crédito, emprego, remessa ou entrega das importâncias referidas no parágrafo único do art. 32; d) as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicações, relativamente ao disposto no inciso II do art. 32; e) o representante legal e obrigatório da programadora estrangeira no País, na hipótese do inciso III do art. 32.

A sujeição passiva, porém, não está adstrita à figura do contribuinte, pois o art. 37 parágrafo primeiro, assegura que a pessoa “(...) física ou jurídica que promover a exibição, transmissão, difusão ou veiculação de obra cinematográfica ou videofonográfica que não tenha sido objeto do recolhimento da CONDECINE responde solidariamente por essa contribuição”, apenas eximindo a solidariedade nos casos de incidência da CONDECINE SOBRE “(...) o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo (art.32, parágrafo único).

Em caso de não recolhimento da CONDECINE no prazo previsto, o sujeito passivo estará sujeito às penalidades e acréscimos moratórios previstos nos arts. 44 a 61 da Lei 9430 de 1996.

Conforme se verifica, em geral, a CONDECINE, de competência fiscalizatória e arrecadatória da ANCINE, é um importante meio de arrecadação para o fomento do campo

cinematográfico (art.38 da MP 2.228-1/2001)⁹³.

O emprego da receita levantada pelas modalidades da CONDECINE na atividade cinematográfica é merecedor de mais uma verificação um pouco mais acurada, o que possibilitará identificar que mesmo no exercício da função fiscal dessa contribuição, a sua característica extrafiscal consegue se sobrepor, conforme será visto no subcapítulo imediatamente abaixo localizado.

6.2. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ANGARIADOS

A atividade produtiva do cinema visa a entrega de um produto para consumo da sociedade, na esteira do visto anteriormente neste trabalho, sobretudo se considerada a sobrevalência do prisma analítico do cinema pelo seu aspecto econômico. Em última análise, a própria organização da cadeia produtiva funciona como um corredor que liga o item consumível ao seu interlocutor, o espectador das obras cinematográficas.

Nesse ponto, é de suma importância identificar para onde os recursos colhidos com a CONDECINE são efetivamente empregados.

Pois bem, compulsando-se a legislação de regência dessa contribuição, qual seja a Medida Provisória de nº 2228-1/2001, vemos que a destinação das receitas angariadas através da CONDECINE é o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), um dos membros do Fundo Nacional de Cultura e voltada ao fomento do setor, na expressa dicção do artigo 34 do diploma legal em evidência.

Tais recursos, por sua vez, são administrados pela ANCINE, representante da União no polo ativo da relação jurídico-tributária com o contribuinte da CONDECINE.

Aqui há um adendo importante a ser feito. Nada obstante as obras cinematográficas deverem ser submetidas ao registro junto ao órgão público competente, bem como que neste ato ou no ato da certificação para exibição, pensando em CONDECINE-Licença, já deva ocorrer o recolhimento do tributo, fato é que distintamente de toda a sua natureza histórica

⁹³ Art 38. A administração da CONDECINE, inclusive as atividades de arrecadação, tributação e fiscalização, compete à:

I - Secretaria da Receita Federal, na hipótese do parágrafo único do art. 32;

II - ANCINE, nos demais casos.

§ 1º. Aplicam-se à CONDECINE, na hipótese de que trata o inciso I do **caput**, as normas do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

§ 2º A Ancine e a Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel exercerão as atividades de regulamentação e fiscalização no âmbito de suas competências e poderão definir o recolhimento conjunto da parcela da Condecine devida referente ao inciso III do **caput** do art. 33 e das taxas de fiscalização de que trata a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, que cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

desde a primeira regulamentação governamental sobre o assunto (datada de 1930, conforme visto), não há qualquer exercício de poder de polícia por parte do Estado.

Isso significa dizer, portanto, que não há qualquer realização de juízo de valor que importe em censura no momento do registro das obras junto ao órgão competente, especialmente em função da expressa vedação à censura, prevista nos artigos 5º, inciso IX e artigo 220, §2º, ambos da Constituição Federal de 1988.

Isto posto, retome-se que os recursos colhidos com a CONDECINE vão ao FSA, o qual destinará a aplicação dentro do setor cinematográfico.

O FSA, a seu turno, é regulamentado pelo Decreto de nº 6.299/2007, e tem os recursos nele centralizados administrados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme a previsão normativa do artigo 5º da Lei de nº 11.437/2006.

Os objetivos principais do aludido fundo podem ser assim resumidos, consoante a definição oficial governamental disponível nas bases de dados do BNDES: incremento da cooperação entre os agentes econômicos; a ampliação e diversificação da infraestrutura de serviços e de salas de exibição; o fortalecimento da pesquisa e da inovação; o crescimento sustentado da participação do mercado do conteúdo nacional e o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual nacional⁹⁴.

Ademais, o fundo possui um Comitê Gestor que deve definir as diretrizes a serem seguidas e o plano anual de investimentos, bem como acompanhar a implementação das ações propostas e avaliar, anualmente, os resultados alcançados.

Neste cenário, nos termos do art. 215 da CF/88, a MP de nº 2.228-1, houve um fortalecimento do sistema de fomento à atividade audiovisual, especialmente no que diz respeito aos diferentes programas de fomento criados, nos termos do art. 47 do diploma infraconstitucional supracitado, consoante se observa de sua expressa redação:

Art. 47. Como mecanismos de fomento de atividades audiovisuais, ficam instituídos, conforme normas a serem expedidas pela Ancine:

I - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE, destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras;

II - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente;

III - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA, destinado ao fomento de projetos de infra-estrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento,

⁹⁴BRASIL, Fundo Setorial do Audiovisual – FSA. Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-setorial-do-audiovisual>. Acessado em 1º de fevereiro de 2025.

ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras⁹⁵.

Identifica-se, pois, que a aplicação dos recursos do FSA será pulverizada entre três programas: O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE); o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV); e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PROINFRA).

O PRODECINE, o PRODAV e o PRÓ-INFRA, são exemplos de programas de fomento destinado ao fortalecimento das atividades audiovisuais no Brasil, sempre sob a tutela da ANCINE.

O primeiro programa se apresenta como a principal linha de financiamento voltado ao cinema nacional, conectado ao FSA, com onze frentes de ação, sendo mais comuns as linhas de nº 01 (restrito aos projetos de produção de longas metragens, sem contrato de distribuição), 02 (projetos de longas metragens apresentados por distribuidoras brasileiras) e 03 (comercialização de longas metragens no mercado de exibição), sendo que os dois últimos possuem os maiores orçamentos, conforme leciona brilhantemente Rafael Palermo.⁹⁶

A seu turno, o PRODAV versa sobre o apoio ao desenvolvimento do setor audiovisual brasileiro, integrante de uma política pública de incentivo a esse setor para a exploração comercial na radiodifusão de sons e imagens.

Em terceiro lugar, o PRÓ-INFRA, programa do governo federal voltado ao fomento dos investimentos privados em infraestrutura por meio de reformas institucionais, tem o objetivo de criação de um ambiente seguro para a evolução de negócios que permitam a criação de um estoque de capital em infraestrutura proporcional à 61% (sessenta e um pontos percentuais) do produto interno bruto do Brasil até o ano de 2040, segundo a estratégia de

⁹⁵ O § 1º do referido dispositivo também estabeleceu que os recursos do PRODECINE poderão ser objeto de aplicação a fundo perdido, nos casos específicos previstos no regulamento, ao passo que o § 2º dispôs que a Ancine estabelecerá critérios e diretrizes gerais para a aplicação e a fiscalização dos recursos dos Programas referidos no caput deste artigo, fixando também, através do art. 48, as fontes de recurso do PRODECINE: “Art. 48. São fontes de recursos dos Programas de que trata o art. 47 desta Medida Provisória: (Redação dada pela Lei nº 11.437, de 2006). I - percentual do produto da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE; II - o produto da arrecadação de multas e juros, decorrentes do descumprimento das normas de financiamento pelos beneficiários dos recursos do PRODECINE; III - a remuneração dos financiamentos concedidos; IV - as doações e outros aportes não especificados; V - as dotações consignadas nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (...)”

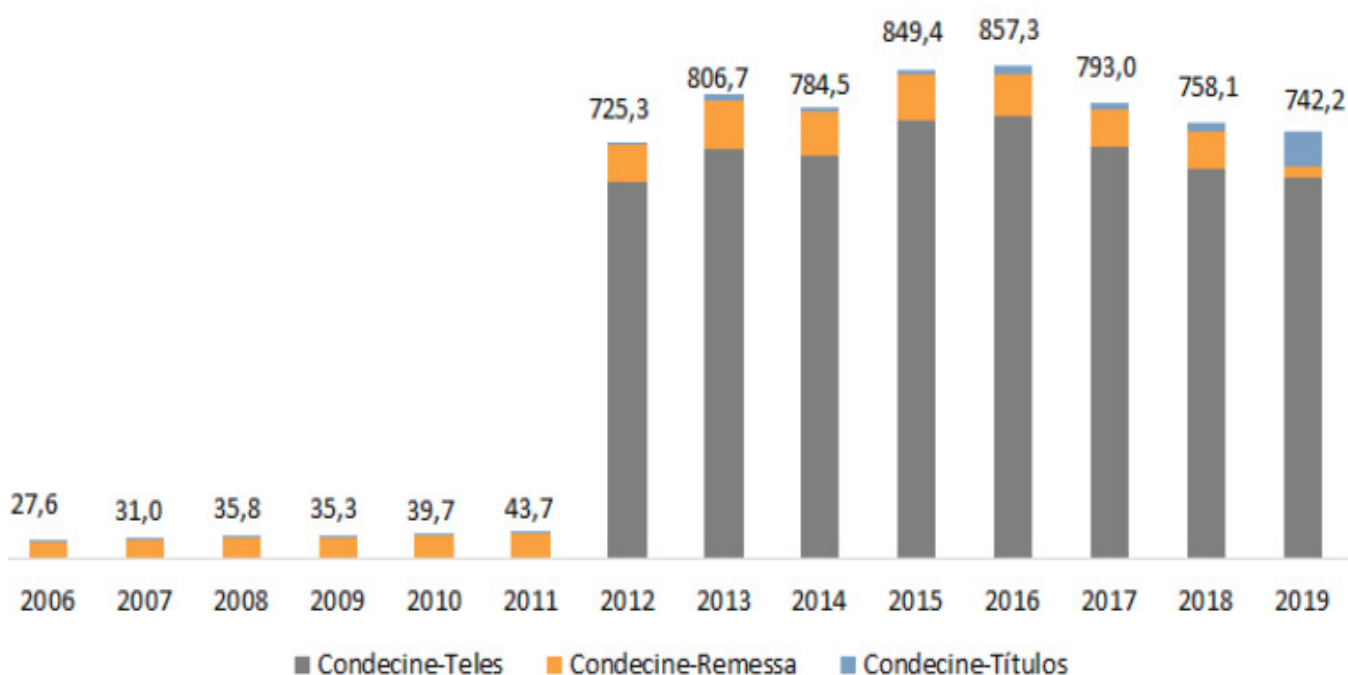
⁹⁶ PALERMO, Raphael. Distribuição e financiamento no circuito comercial de comédias brasileiras contemporâneas. *Revista FAMECOS*, [S. l.], v. 31, n. 1, p. e44451, 2024. DOI: 10.15448/1980-3729.2024.1.44451. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistafamecos/article/view/44451>. Acesso em: 1 fev. 2025. p. 6.

avanço governamental ao campo da infraestrutura.⁹⁷

Sob foco distinto, a título comparativo, na esteira do que foi feito quando trazidos os dados do cinema no ano de 2019 a 2023, alguns dados quanto a gestão do FSA nesse mesmo período temporal, são relevantes e comportam realce específico.

Nesta toada, segundo Relatório de Gestão FSA de 2019, a arrecadação da principal fonte de receita do FSA, a CONDECINE em três espécies, quais sejam a Título, Teles e Remessa, foram responsáveis por angariar a importância de R\$ 742,2 milhões de reais, após o abatimento dos valores da Desvinculação das Receitas da União (DRU), evidenciando uma queda na arrecadação que vinha desde o ano de 2016, conforme figura abaixo, contida na página de nº 7 do aludido relatório. Veja-se:

Figura 11: Arrecadação da CONDECINE, descontados os valores de DRU⁹⁸



Em complemento, se somados todos os recursos que contribuíram ao FSA no ano de 2019, além das espécies de CONDECINE, observa-se que o valor total arrecadado foi de R\$ 942,2 milhões de reais, nos moldes da tabela comparativa em sequência delineada:

⁹⁷ BRASIL. Ministério da Economia. Pró-Infra – caderno 1: estratégia de avanço na infraestrutura. Brasília: SDI, 2019. Disponível em https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view. Acesso em 1 dez. de 2024.

⁹⁸ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2019.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 7.

Figura 12: Receitas do Fundo Setorial do Audiovisual em 2019⁹⁹

Fonte		Receita
Condecine - Teles	R\$	660.713.942,19
Condecine - Título	R\$	62.185.028,39
Condecine - Remessa	R\$	19.333.253,94
Condecine - Intra	R\$	2.377,13
Condecine - Dívida Ativa	R\$	702.761,37
Não aplicação Lei Audiovisual	R\$	14.254.918,58
Restituição Recursos de Fomento	R\$	14.894.338,69
Retorno de Investimentos	R\$	22.789.911,84
Retorno de Financiamentos	R\$	78.736.063,19
FISTEL	R\$	58.047.179,36
Remuneração Depósitos	R\$	10.634.931,03
Total	R\$	942.294.705,71

Fonte: Gerência de Finanças e Orçamento – GFO/SGI/ANCINE.

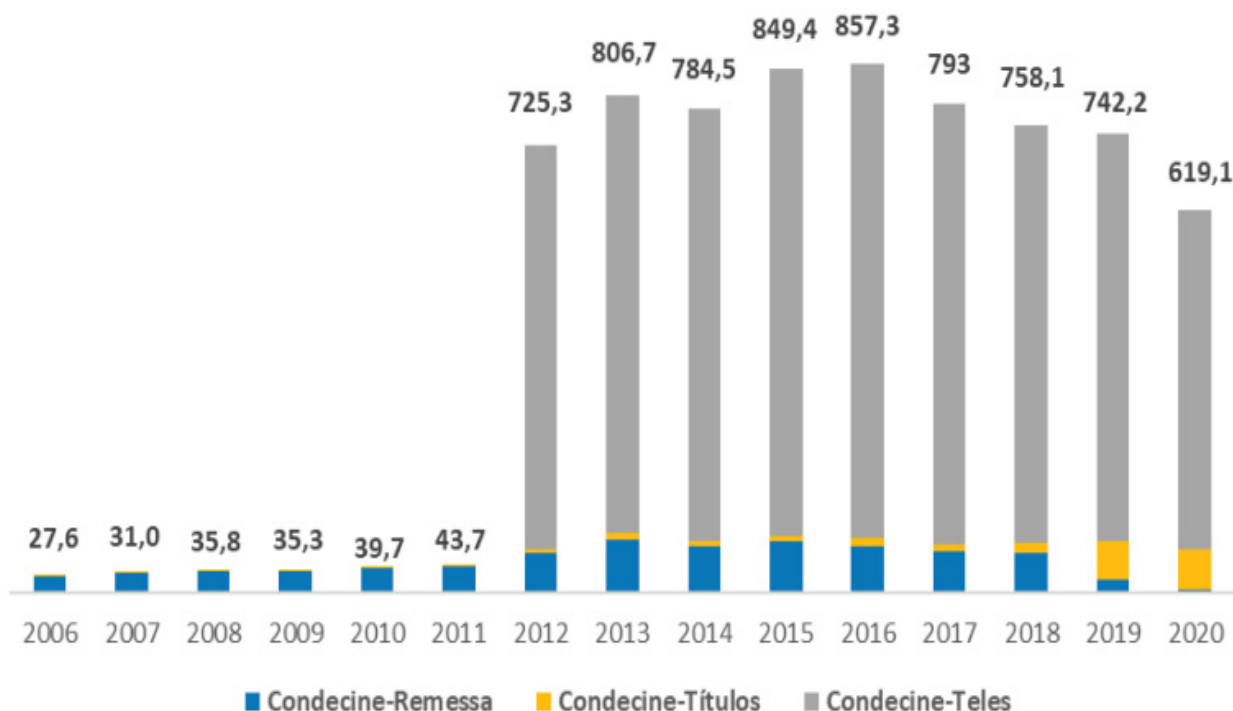
Por sua vez, no curso do ano de 2020, ainda que sob efeito das medidas de distanciamento social decorrentes da situação pandêmica criada pela COVID-19, o FSA teve evidente queda na arrecadação, mas não tão abrupta quanto o imaginado.

Neste norte, veja-se o quadro evolutivo da arrecadação da CONDECINE com o abatimento dos valores da DRU alusivos ao ano-calendário de 2020:

Figura 13: Arrecadação da CONDECINE, descontados os valores de DRU¹⁰⁰

⁹⁹ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2019.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 9.

¹⁰⁰ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2020.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 10.



Entretanto, em contrapartida à diminuição da arrecadação de recursos via CONDECINE, o FSA recebeu um incremento de receita durante o ano de 2020, superando o período anual anterior em R\$ 388,4 milhões de reais, consoante tabela abaixo referenciada:

Figura 14: Tabela Discriminada dos Recursos do FSA - 2020¹⁰¹

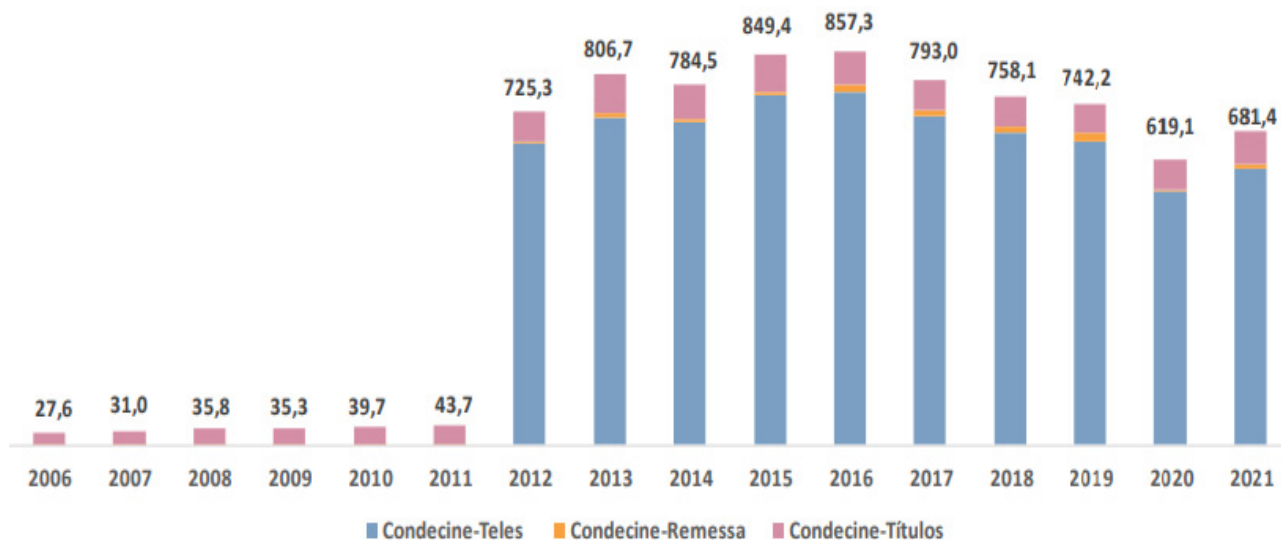
Fonte	Receita Líquida	%
Condecine - Intra	216,05	0,00%
Condecine - Dívida Ativa	469.690,39	0,04%
Restituição de Recursos de Fomento	5.075.845,17	0,38%
Condecine - Remessa	5.376.857,99	0,40%
Retorno de investimentos	6.971.139,99	0,52%
Não aplicação Lei Audiovisual	8.001.647,15	0,60%
Retorno de financiamento	20.806.187,36	1,56%
FISTEL	27.912.463,34	2,10%
Condecine - Título	62.806.056,40	4,72%
Condecine - Teles	550.953.195,61	41,40%
Remuneração depósitos	642.327.376,52	48,27%
Total Geral	1.330.700.675,97	100,00%

Fonte: Gerência de Finanças e Orçamento - GFO/SGI/ANCINE

¹⁰¹ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2020.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 12.

A seu turno, o ano calendário de 2021 trouxe uma leve recuperação do levantamento de receitas ao FSA provenientes somente da CONDECINE, na esteira das informações colhidas junto ao Relatório de Gestão FSA disponível no banco de dados da ANCINE. Observe-se, pois, o gráfico evolutivo na figura adiante colacionada:

Figura 15: Arrecadação da CONDECINE, descontados os valores de DRU¹⁰²



Quando verificados os índices de arrecadação total de receitas ao FSA, conclui-se que houve uma queda considerável na angariação global de valores, se comparado com o ano de 2020, segundo consta dos dados provenientes da tabela abaixo destacada:

Figura 16: Receita Líquida do Fundo Setorial do Audiovisual em 2021¹⁰³

¹⁰² BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2021_V7.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 11.

¹⁰³ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2021_V7.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 12.

Tabela 1 – Receita Líquida do Fundo Setorial do Audiovisual em 2021

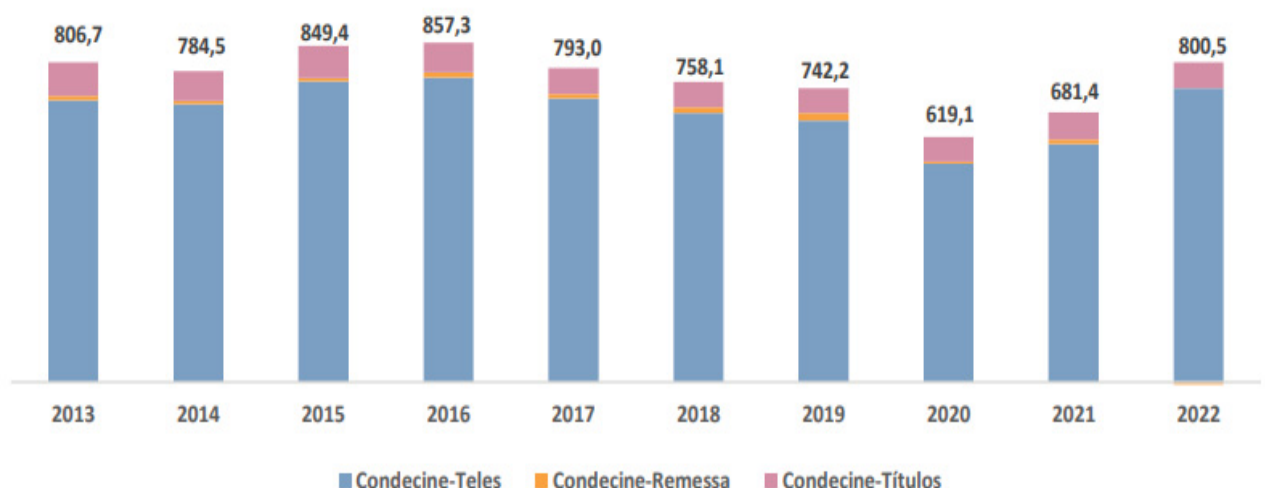
Fonte	Receita Líquida	%
Condecine - Intra	2.568,63	0,00%
Condecine - Dívida Ativa	593.276,86	0,06%
Restituição de Recursos de Fomento	3.929.744,59	0,42%
Condecine - Remessa	11.452.250,60	1,23%
Retorno de Investimentos	17.044.847,99	1,83%
Não aplicação Lei Audiovisual	581.903,55	0,06%
Retorno de Financiamento	11.152.480,62	1,20%
FISTEL	162.713.274,06	17,44%
Condecine - Título	69.619.330,73	7,46%
Condecine - Teles	600.329.015,78	64,33%
Remuneração depósitos	55.815.379,04	5,98%
Total Geral	933.234.072,45	100,00%

Fonte: Gerência de Finanças e Orçamento - GFO/SGI/ANCINE

O ano de 2022 trouxe uma grata surpresa em termos de arrecadação ao FSA por meio da CONDECINE. O valor arrecadado, cerca de R\$ 800,5 milhões de reais, provenientes somente desta contribuição de intervenção no domínio econômico, foi o maior valor colhido desde o ano de 2016.

É exatamente nesse sentido que mostram os dados constantes no Relatório de Gestão do FSA referente ao ano de 2022, *in verbis*:

Figura 17: Arrecadação da CONDECINE, retirado o DRU¹⁰⁴



Fonte: Gerência de Finanças e Orçamento - GFO/SGI/ANCINE.

¹⁰⁴ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2022.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 11.

O cenário de aumento na arrecadação também refletiu nos números totais, nada obstante tenha ocorrido uma devolução de mais de R\$8,1 milhões de reais pela Receita Federal aos contribuintes, referentes à rubrica da CONDECINE-Remessa, gerando um numeral negativo na arrecadação de cerca de R\$ 6,2 milhões de reais, o montante total angariado ao FSA foi positivo e na casa dos R\$ 1,075 bilhões de reais, consoante figura colada imediatamente na sequência deste tópico, senão vejamos:

Figura 18: Receita Líquida do FSA em 2022¹⁰⁵

Fonte	Receita Líquida	%
Condecine - Intra ¹	2.514,66	0,00%
Condecine - Dívida Ativa	827.421,81	0,08%
Restituição de Recursos de Fomento	4.204.539,96	0,39%
Condecine – Remessa ²	-6.214.150,62	-0,58%
Retorno de Investimentos	13.056.287,43	1,21%
Não aplicação Lei Audiovisual	40.778.102,75	3,79%
Retorno de Financiamento	2.825.838,86	0,26%
FISTEL	66.066.329,46	6,14%
Condecine - Título	64.840.085,49	6,03%
Condecine - Teles	741.917.989,42	68,96%
Remuneração depósitos (rendimentos)	147.499.583,90	13,71%
Total Geral	1.075.804.543,12	100,00%

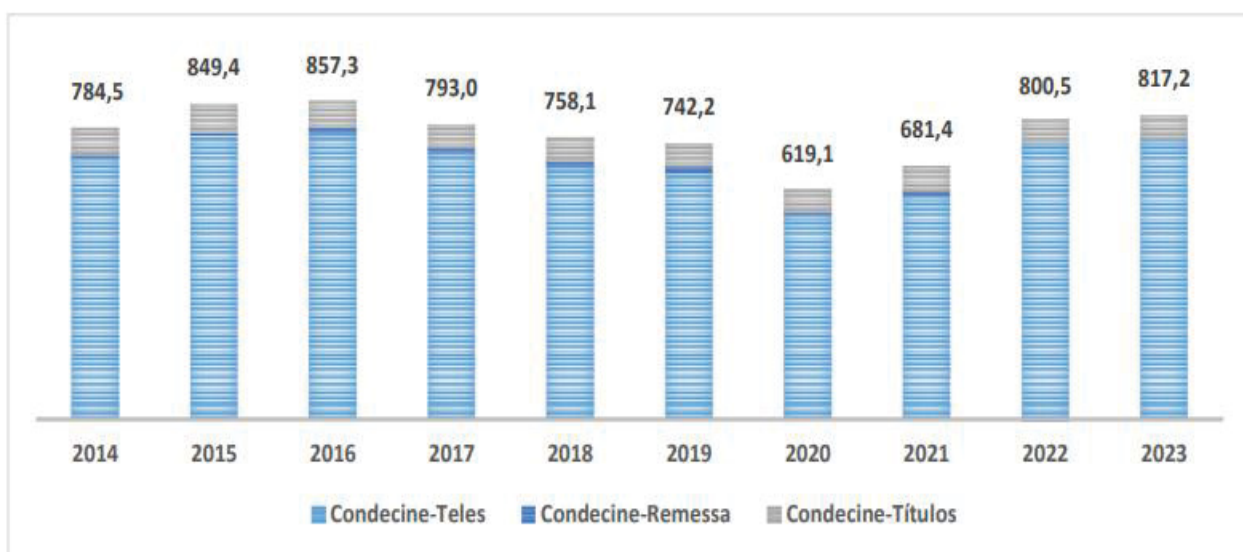
¹ RECEITAS CORRENTES – INTRA-ORÇAMENTÁRIAS: são receitas correntes de órgãos, autarquias, fundações, empresas dependentes e de outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, autarquia, fundação, empresa dependente ou de outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

Finalmente, observados os dados colhidos pela ANCINE no Relatório de Gestão do FSA alusivo ao ano-calendário de 2023, um novo bom resultado quanto ao recolhimento de recursos somente pela CONDECINE é observado, sendo o terceiro maior da sessão histórica de acompanhamento dos dados, considerando os últimos 10 (dez) anos de processamento de dados do setor, na esteira das conclusões gráficas obtidas pela ANCINE em seu Relatório de Gestão do FSA referente ao ano de 2023 e que segue abaixo elencado:

Figura 18: Arrecadação Líquida da CONDECINE no ano de 2023¹⁰⁶

¹⁰⁵ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2022.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 12.

¹⁰⁶ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2023_V5.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 10.



Fonte: SIAFI e Tesouro Gerencial.

E os números são ainda melhores em termos de arrecadação quando verificada a receita líquida total do Fundo Setorial do Audiovisual no ano de 2023. Eis a representação gráfica do salto arrecadatório:

Figura 19: Receita Líquida do FSA em 2023¹⁰⁷

¹⁰⁷ BRASIL, Relatório de Gestão FSA. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/Relatorio_Gestao_FSA_2023_V5.pdf. Acesso em 03 de fevereiro de 2025, p. 11.

Fonte	Receita Líquida	%
Condecine – Intra ¹	2.514,66	0,00%
Condecine – Dívida Ativa	1.285.925,83	0,11%
Condecine – Remessa ²	3.103.868,08	0,26%
Condecine – Teles	750.351.446,96	62,15%
Condecine – Título	63.776.625,53	5,28%
FISTEL	40.281.640,16	3,34%
Não aplicação Lei Audiovisual	60.165.868,78	4,98%
Remuneração depósitos	246.969.577,66	20,46%
Restituição de Recursos de Fomento	4.766.385,49	0,39%
Retorno de Financiamento	22.756.302,16	1,88%
Retorno de Investimentos	13.848.232,06	1,15%
Total	1.207.308.387,37	100,00%

Fonte: Tesouro Gerencial

¹ RECEITAS CORRENTES – INTRA-ORÇAMENTÁRIAS: são receitas correntes de órgãos, autarquias, fundações, empresas dependentes e de outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, autarquia, fundação, empresa dependente ou de outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

² O recolhimento da Condecine-Remessa é feito pelo próprio remetente (lançamento tributário por homologação), mediante preenchimento, emissão e pagamento de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) sob o código 9013 (conforme Ato Declaratório Executivo CORAT nº 107, de 08/10/2002, publicado no DOU de 11/10/2002). As receitas auferidas são destinadas ao FSA, após abatimento da DRU. A fiscalização dessa arrecadação é realizada diretamente pela Receita Federal.

Fonte: Gerência de Finanças e Orçamento - GFO/SGI/ANCINE – Tesouro Gerencial

Embora os números mostrem uma arrecadação relevante de recursos aos cofres públicos, fato é que essa quantia poderia ser ainda maior se inexistisse a norma de desvinculação de receitas da União.

Importa dizer, nesse caminho, que a CONDECINE sofreu até o dia 31 de dezembro de 2023 com o efeito da norma de desvinculação das receitas da União, preconizada pelo artigo 76 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, razão pela qual o Tesouro Nacional pode não repassar ao FSA a quantia equivalente à 30% (trinta pontos percentuais) que originalmente seriam vinculados ao fundo.

Nada obstante, é ululante que a esmagadora maior parte dos recursos direcionados ao FSA provém da CONDECINE, especificamente da CONDECINE-Teles, subespécie desta CIDE que tem como critério material de incidência a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetivamente ou de forma potencial, distribuir conteúdos audiovisuais, demonstrando-se, assim, o seu real potencial arrecadatório.

Esse indicativo, embora ótimo para a arrecadação, evidencia também que há uma forte carga tributária que onera o setor cinematográfico, a qual não é composta única e

exclusivamente pela CONDECINE, existindo a tributação por meio de impostos também os quais, por definição e natureza jurídica, não são vinculados à uma finalidade única, mas sim empregados na quitação de obrigações da máquina pública.

De outro giro, deve ser lançada luz ao fato de que o FSA não é o único meio de investimentos para o setor do entretenimento cultural.

A percepção de que os recursos financeiros provenientes do Estado não eram suficientes para cobrir com o pleno desenvolvimento do setor, principalmente quando se é visto o escasso orçamento destinado à garantia do amplo acesso aos bens culturais, gerou a motivação necessária ao estabelecimento da parceria entre o setor público com a iniciativa privada, unidos em prol da efetivação de uma política cultural sólida e eficaz.

Daí o motivo pelo qual, em 1986, entrou em vigor da Lei de nº 7.505, popularmente conhecida à época como Lei Sarney. De outra banda, embora nobre a ideia, fato é que inexistia controle efetivo quanto a aplicação das verbas arrecadas, o que ensejou a posterior revogação desse diploma legal no governo de Collor, mais especificamente no ano de 1990, ano de sua posse como Presidente da República.

Nesse cenário, em 1991 foi publicada a Lei de nº 8.313, reconhecida como Lei Rouanet, principal instrumento de incentivo no âmbito cultural, no bojo da qual a característica extrafiscal é marcante.

Isso pois, há na Lei Rouanet o estabelecimento de benefícios fiscais aos contribuintes, sobretudo do Imposto de Renda, que patrocinarem projetos culturais.

É o que se depreende do artigo 18, da aludida lei, do qual se observa que os incentivos a projetos culturais são um dos objetivos centrais deste dispositivo e do espírito do diploma legal como um todo, facultando aos contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, a destinação de percentuais do Imposto sobre a Renda via patrocínios ou doações, aos projetos culturais.

Logo, a dedução realizada do Imposto sobre a Renda somente é feita após a apuração do tributo devido, realizando-se a operação de incidência, identificando-se a base de cálculo respectiva e a alíquota aplicável. Somente após estes passos é que o benefício é usufruído.

Esse formato de incentivo fiscal, que nada mais é do que um verdadeiro crédito presumido passível de utilização pelo particular contribuinte, podem ser empregados na compensação do Imposto de Renda total devido, claro, desde que observados os parâmetros de limites para o uso dessa ferramenta, devidamente previstos na legislação de regência.

Neste passo, o incentivo fiscal se apresenta como um mecanismo importante na arrecadação de recursos para o setor cultural, além da simples destinação de verbas orçamentárias do Poder Público, convidando a iniciativa privada a engajar no desenvolvimentos

dos projetos por meio da redução da carga tributária, o que conseqüentemente agrega uma base maior de sustentação financeira à produção cultural como um todo.

Justamente essa a linha de raciocínio empregada por Olivieri, quando destacou em sua obra que:

A rede de incentivos fiscais, criada em todo o país, estabeleceu desta forma, por um período, o sentimento de que o financiamento da cultura estaria resolvido com o patrocínio incentivado, remetendo os produtores e artistas ao departamento de marketing das empresas, e colocando o Ministério e Secretarias da Cultura na posição de órgãos acessórios com funções apenas burocráticas.¹⁰⁸

Assim, percebe-se que a atuação de patrocínios via incentivos fiscais, provenientes de particulares e não somente do ente público, principalmente com a entrada em vigor e desenvolvimento da Lei Rouanet, trazem a oportunidade do florescimento de maiores políticas públicas que ampliam a gama de tutela aos grupos culturais que não seriam alcançados pela natural escassez de orçamentos público para ampará-los, gerando, por conseguinte, um alcance incrementado da diversidade cultural.

Porém, ao lado desses relevantes programas de fomento à atividade audiovisual, no campo tributário, também se observa reflexos alinhados à atividade cinematográfica, com especial proeminência da incidência de encargos tributários outros além da CONDECINE, tais como os impostos, o que será tratado com mais vagar adiante.

6.3. DA INTERAÇÃO DE IMPOSTOS COM A CONDECINE NO MERCADO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO E AS PROJEÇÕES COM A REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO

A cultura encontra elevação constitucional e figura como um dever imposto ao Estado, nos moldes assentados ao longo deste trabalho. É dever do ente público maior em garantir o direito de acesso à cultura aos seus indivíduos componentes, por intermédio da criação de programas e destinação de recursos, os quais, no caso do cinema, foram abordados e os resultados da angariação de recursos via CONDECINE foram comparados no mesmo período utilizado para verificar o cinema nacional sob o prisma econômico da geração de renda e movimentação de pessoas às salas cinematográficas.

Entretanto, é inegável que a tributação do setor cinematográfico, meio de acesso à cultura, reflete diretamente na quantidade de interlocutores finais que consumirão aquilo que

¹⁰⁸ OLIVIERI, Cristiane Garcia. Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escrituras Editora, 2004., p. 22.

foi produzido e se encontra em exibição nas mais de três mil e quinhentas salas de cinema espalhadas por todos o território nacional.

Nessa linha de pensamento, pode-se dizer, então, que o acesso a esse meio cultural cinematográfico sofre impactos com a modificação de seus componentes arrecadatários.

Acerca desse ponto, Nícollas de Miranda Alem expõe a dificuldade para se encontrar um denominador comum quanto ao alcance da tutela constitucional aquilo denominado como cultura. Entretanto, a sugestão de separações dos dispositivos constitucionais que tratam sobre a cultura em sentido amplo e a ampliação de garantias ao exercício dos direitos culturais parece pertinente e merece ressaltar.

Aduz Nícollas que:

A despeito de eventual dificuldade conceitual desta categoria, é viável identificar algumas espécies na própria Constituição, tais como: o direito autoral (artigo 5º, XXVII e XXVIII); o direito à liberdade de expressão, da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (artigos 5º, IX, e 215, §3º, II); o direito à preservação do patrimônio histórico e cultural (artigos 5º, LXXIII, e 215, §3º, inciso I, e 216); o direito à diversidade e identidade cultural (artigo 215, caput, §1º, 2º, 3º V, 242, §1º); e, por fim, o direito de acesso à cultura (artigo 215, §3º, II e IV).

Desse modo, consideramos que as políticas econômico-culturais para o setor audiovisual, bem como o direito econômico da cultura, devem atender ao comando constitucional de ampliação das garantias de exercício dos direitos culturais.¹⁰⁹

Justamente aqui o motivo pelo qual é interessante identificar a dinâmica de interação da CONDECINE com outros tributos incidentes na atividade cinematográfica em âmbito nacional, notadamente os impostos.

Começando a digressão pela incidência ou não do Imposto Sobre Serviços (ISS), houve uma celeuma enorme quanto à incidência ou não desse imposto na atividade de produção cinematográfica, cirurgicamente.

Até meados do ano de 2003, estava em vigor a normativa do Decreto-Lei nº 406, o qual previa expressamente a incidência do ISS nas atividades de produção, gravação e edição de vídeo. No entanto, sobreveio a Lei Complementar de nº 116/2003 (LC nº 116/2003), a lei federal de regência geral do ISS e com ela uma extensa lista anexa com as atividades passíveis de serem tributadas por esse imposto.

Em que pese considerável a listagem anexa à Lei Complementar de regência do ISS, por óbvio que a totalidade dos serviços passíveis de tributação pelo imposto retro mencionado não foi exaurida, visto que a pretensão de esgotamento de todas as hipóteses possíveis de

¹⁰⁹ ALEM, Nícollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023. 618 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-05042024-114453. Acesso em 19 de maio de 2024, p. 333-334.

ocorrerem no mundo real é uma pretensão positivista inalcançável.

Daí a razão de diversos questionamentos judiciais pelos entes municipais, competentes para exigir e receber os recursos auferidos com a cobrança de ISS nos serviços em seus respectivos campos territoriais de jurisdição, os quais compreendiam que a interpretação da lista anexa à LC nº 116/2003 deveria ser ampliativa.

A disputa entre o contribuinte e os entes municipais chegou ao Supremo Tribunal Federal e compôs o Tema de nº 296, com repercussão geral reconhecida pela Corte Constitucional, no julgamento do qual foi assentado que a taxatividade da lista anexa à LC de nº 116/2003 permite uma interpretação extensiva, desde que relacionados aos serviços congêneres.

Veja-se a ementa do honorável julgamento:

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISS. ART. 156, III, DA CARTA POLÍTICA. OPÇÃO CONSTITUCIONAL PELA LIMITAÇÃO DA CAPACIDADE TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS POR MEIO DA ATRIBUIÇÃO À LEI COMPLEMENTAR DA FUNÇÃO DE DEFINIR OS SERVIÇOS TRIBUTÁVEIS PELO ISS. LISTAS DE SERVIÇOS ANEXAS AO DECRETO-LEI 406/1968 E LEI COMPLEMENTAR 116/2003. CARÁTER TAXATIVO COMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Recursos extraordinários interpostos contra acórdãos do Tribunal de Justiça de Alagoas e do Superior Tribunal de Justiça relativos à exigência do ISS sobre determinadas atividades realizadas por instituição financeira. Processo selecionado, em caráter substitutivo, para dirimir a controvérsia constitucional definida no Tema 296 da repercussão geral.

2. O recurso extraordinário interposto contra o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça é inadmissível, porquanto as alegadas violações da Constituição Federal não se referem ao decidido neste acórdão, mas sim no julgamento efetuado pelo Tribunal de Justiça de Alagoas.

3. O argumento de suposta afronta ao art. 5º, LV, da Constituição Federal, ou seja, a pretensão de reconhecimento da violação dos direitos fundamentais processuais ao contraditório e à ampla defesa por não ter sido realizada prova pericial requerida não tem pertinência jurídica no caso. O acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas decidiu que os documentos juntados foram suficientes para a valoração adequado dos fatos arguidos, bastante, portanto, para a formação do convencimento judicial. Entendimento contrário ao certificado no acórdão do Tribunal de Justiça local demandaria reexame da prova dos autos. Aplicação da Súmula 279/STF que afirma o não cabimento de recurso extraordinário quando necessária nova valoração das provas.

4. O acórdão recorrido excluiu parte da autuação fiscal por dizer respeito à atividades já tributadas pelo IOF. Fê-lo com exame apenas de dispositivos do Decreto 6.306/2007, não tendo havido exame do tratamento constitucional deste imposto da União. Ausente o prequestionamento do art. 153, III, da Constituição Federal, o recurso não pode ser conhecido quanto ao ponto.

5. Ao determinar que compete à lei complementar definir os serviços tributáveis pelo ISS, a Constituição fez escolha pragmática para evitar que, a todo momento, houvesse dúvida se determinada operação econômica seria tributada como prestação de serviços ou de circulação de mercadorias, especialmente tendo em conta o caráter economicamente misto de muitas operações.

6. Os precedentes judiciais formados por este Supremo Tribunal definiram interpretação jurídica no sentido do caráter taxativo das listas de serviços. Nesse sentido: RE 361.829, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24.2.2006; RE 464.844 AgR, Rel. Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe de

09.5.2008; RE 450.342 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 03.8.2007.

7. As listas de serviços preveem ser irrelevante a nomenclatura dada ao serviço e trazem expressões para permitir a interpretação extensiva de alguns de seus itens, notadamente se socorrendo da fórmula “e congêneres”. Não existe obstáculo constitucional contra esta sistemática legislativa. Excessos interpretativos que venham a ocorrer serão dirimíveis pelo Poder Judiciário.

8. Embora a lei complementar não tenha plena liberdade de qualificar como serviços tudo aquilo que queira, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não exige que ela inclua apenas aquelas atividades que o Direito Privado qualificaria como tais. Precedentes nesse sentido julgados em regime de repercussão geral, a saber: RE 592.905, Rel. Ministro Eros Grau, e RE 651.703, Rel. Ministro Luiz Fux, em que examinadas as incidências do ISS, respectivamente, sobre as operações de arrendamento mercantil e sobre aquelas das empresas de planos privados de assistência à saúde.

9. O enquadramento feito pelo Tribunal local de determinadas atividades em itens da lista anexa ao DL 406/1968 não pode ser revisto pelo Supremo Tribunal Federal. Eventual violação da Constituição Federal apresenta-se como ofensa reflexa e a análise do recurso extraordinário demanda a reavaliação das provas produzidas no processo.

10. Recurso extraordinário interposto contra o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça não conhecido. Recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça de Alagoas parcialmente conhecido e, no mérito, não provido.

11. Tese de repercussão geral: “É taxativa a lista de serviços sujeitos ao ISS a que se refere o art. 156, III, da Constituição Federal, admitindo-se, contudo, a incidência do tributo sobre as atividades inerentes aos serviços elencados em lei em razão da interpretação extensiva. (RE 784439, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-228 DIVULG 14-09-2020 PUBLIC 15-09-2020).

Pois bem, considerando a existência de limitação na interpretação ampliada de atividades congêneres às previstas na lista anexa à LC de nº 116/2003, quando verificado o caso da atividade de produção cinematográfica, identifica-se que a previsão de não incidência do ISS proveio desde o veto presidencial ao item 13.01, o qual se referia a potencial tributação dos serviços de produção, gravação, edição, legendagem e distribuição de filmes, vídeo-tapes, discos, fitas cassetes e congêneres.

Todavia, surge uma tentativa dos entes municipais em tributar a atividade de produção cinematográfica, desembocando a discussão nos corredores do Superior Tribunal de Justiça, na medida em que o embate sobre a possibilidade exigência do ISS envolve matéria infraconstitucional, especialmente os pormenores da lei complementar federal de definição dos contornos gerais desse imposto.

Talvez o primeiro grande exemplo da impossibilidade de incidência do ISS sobre a produção cinematográfica, que não se confunde com a cinematografia, foi o Recurso Especial de nº 1.308.628/RS de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, então membro da Primeira Turma, julgado em 26/06/2012 e veiculado no Diário de Justiça em 02/08/2012, cuja ementa segue:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ISS. LC 116/03. PRODUÇÃO DE FITAS E FILMES SOB ENCOMENDA. NÃO INCIDÊNCIA, EM FACE DE VETO DO ITEM 13.01 DA LISTA QUE PREVIA A TRIBUTAÇÃO DESSE SERVIÇO. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA PARA ENQUADRAMENTO COMO ATIVIDADE DE CINEMATOGRAFIA, PREVISTA NO ITEM 13.03. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADES QUE, EMBORA RELACIONADAS, NÃO CORRESPONDEM À MESMA OBRIGAÇÃO DE FAZER.

1. Recurso especial que discute a incidência do ISS sobre a atividade de produção de filmes realizados sob encomenda à luz da LC 116/03. O acórdão recorrido, embora tenha afastado a incidência do tributo em face do item 13.01 (que previa expressamente tal atividade, mas foi vetado pela Presidência da República), manteve a tributação, mediante interpretação extensiva, com base no conceito de cinematografia, atividade prevista no item 13.03.

2. A partir da vigência da Lei Complementar 116/03, em face de veto presidencial em relação ao item 13.01, não mais existe previsão legal que ampare a incidência do ISS sobre a atividade de produção, gravação e distribuição de filmes, seja destinada ao comércio em geral ou ao atendimento de encomenda específica de terceiro, até mesmo porque o item vetado não fazia tal distinção.

3. Ademais, não é possível, para fins de tributação, enquadrar a atividade em questão em hipótese diversa, de cinematografia, pois: i) "Existindo veto presidencial quanto à inclusão de serviço na Lista de Serviços Anexa ao Decreto-lei 406/68, com redação da Lei Complementar 56/87, é vedada a utilização da interpretação extensiva" (REsp 1.027.267/ES, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 29/04/2009); ii) Historicamente, a cinematografia já estava contida na lista anexa ao DL 406/68 (item 65) e nem por isso justificava a incidência do tributo sobre a gravação (produção) e distribuição de filmes, que estava amparada em hipótese autônoma (item 63); iii) a atividade de cinematografia não equivale à produção de filmes. A produção cinematográfica é uma atividade mais ampla que compreende, entre outras, o planejamento do filme a ser produzido, a contratação de elenco, a locação de espaços para filmagem e, é claro, a própria cinematografia.

4. Afasta-se, portanto, a incidência do ISS sobre a atividade exercida pela empresa recorrente.

5. Recurso especial provido. (REsp n. 1.308.628/RS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/6/2012, DJe de 2/8/2012.).

O entendimento do excelentíssimo Ministro Benedito Gonçalves, inspirado em um julgado datado de 2009 de relatoria da Ministra Eliana Calmon foi replicado pela Corte, solidificando-se como a orientação da Corte Cidadã.

Veja-se, por exemplo, um dos acórdãos mais recentes sobre a temática, publicado em agosto de 2022 de relatoria do Ministro Francisco Falcão, integrante, à época, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Trata-se do Agravo em Recurso Especial de nº 2.073.371/SP, interposto pelo Município de São Paulo/SP, em que foi conhecido em parte do agravo e, na extensão conhecida, negado provimento, mantendo incólume a decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante a ementa do referido julgado, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ISSQN. PRODUÇÃO AUDIOVISUAL. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO EM PERCENTUAL. CPC/2015, ARTS. 85 E 86. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. I - A jurisprudência do STJ ampara o entendimento do Tribunal de origem quando este afirma que a atividade da recorrida, tal como descrita no contrato social, não se

confunde com a de cinematografia, prevista no item 13.03 da lista anexa à LC n. 116/2003. Precedentes: AgInt no AREsp n. 1.904.799/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 14/2/2022, DJe 16/2/2022; AgInt no AREsp n. 1.694.749/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/10/2020, DJe 23/10/2020; AgInt no REsp n. 1.862.604/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 31/8/2020, DJe 9/9/2020.

II - Entre as descrições feitas pelo acórdão recorrido, com base no exame do contrato social da recorrida, e aquelas apresentadas pelo município recorrente, estabelece-se uma divergência que não é possível resolver em recurso especial, pois relacionada a fatos e não à interpretação dos dispositivos legais aqui apontados como violados.

III - A fixação de honorários advocatícios em percentual é a forma de cumprir o art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, e não de violá-los, como sugere o recorrente. O acórdão, ao arbitrar em 10% a verba, colocando-a no patamar mínimo da condenação e submetendo expressamente o arbitramento às demais normas dos arts. 85 e 86, não causou gravame ao citado dispositivo processual.

IV - Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento.

Parece, portanto, que não há a incidência do ISS sobre os serviços que são integrantes da produção cinematográfica, eliminando um imposto da cadeia de oneração tributária do setor cinematográfico, ao menos até a entrada em vigor das alterações provenientes da aprovação e da publicação da legislação correlata à Reforma Tributária sobre o consumo.

Nada obstante, antes de ingressar nas preocupações ao setor que podem vir quando experimentarmos os efeitos práticos da Reforma Tributária, deve-se enfrentar um outro imposto relevante no campo cinematográfico, o qual, aliado às políticas desenvolvimentistas do setor, tem contribuído positivamente para o levantamento de recursos e aplicação de incentivos financeiros por agentes particulares na indústria cinematográfica nacional.

O Imposto sobre a Renda (IR) tem um lugar de destaque quando abordamos o campo do audiovisual cinematográfico nacional.

Conforme exposto no subcapítulo anterior, o surgimento de formatos novos de angariação de recursos ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi impulsionado no final da década de 1980 e início da década de 1990, com a publicação da Lei Rouanet.

A busca por recursos de particulares para injetar na construção de projetos nacionais da seara do cinema veio não pela instituição e mais um encargo tributário ao contribuinte, mas sim pela via do desenvolvimento de uma política pública tributária/financeira de compensação de parte do valor a ser recolhido a título do IR ao destinar esse recuso aos projetos cinematográficos oficiais da nação.

Percebe-se, portanto, que o emaranhado de incidência tributária no campo cinematográfico encontra outros atores além da CONDECINE, tão importantes quanto essa contribuição e intervenção no domínio econômico.

Todavia, a questão que surge é: haverá uma alteração na dinâmica da tributação do setor com a entrada em vigor da Reforma Tributária, recentemente aprovada e transformada

em lei?

É justamente esse o ponto de preocupação na interseção entre o cinema, a tributação e o acesso à cultura, o qual já sofreu com a alteração na sistemática de tributação que substituirá o ISS e o ICMS, integrando-os à base de cálculo do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), imposto que congregará em sua base de incidência os serviços e a circulação de mercadorias.

Isso porque, em dezembro de 2023, foi definitivamente publicada a Emenda Constitucional nº 132/2023, originária da PEC 45-A, cuja primeira lei complementar foi sancionada pelo Presidente da República em janeiro de 2025, a qual foi destinada à regulamentação do IBS, da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS), ainda pendente de regulamentação algumas disposições específicas sobre determinadas situações, tais como, por exemplo, a dinâmica de funcionamento da Zona Franca de Manaus.

Sobre a nova estrutura constitucional tributária trazida pela E.C. 132 de 2023, Jeferson Teodorovicz, Liziane Angelotti Meira, Marcos Aurélio Pereira Valadão, Aline Guiotti Garcia e Matheus Leite do Nascimento sintetizam as principais mudanças:

A Constituição Federal, nos artigos relacionados ao Sistema Tributário Nacional, apresenta diversos dispositivos tributários alterados pela E.C. 132 de 2023, e que, em linhas gerais, consolidam os dispositivos tributários presentes da PEC 45-A: i) artigo 145, parágrafo 3º, que estabelece a necessidade de observância dos princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente; artigo 146, alínea d) (alterado pela EC 132/2023), disciplinando também que a legislação tributária buscava atenuar efeitos regressivos (parágrafo 4º); ii) artigo 146-A (alterado pela EC 132/2023), que trata da possibilidade de que a lei disponha sobre critérios especiais de tributação, bem como com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo; iii) o artigo 149-A (alterado pela EC 132/2023), e que estabelece autorização para estados e municípios criarem a contribuição de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos; iv) artigo 149-B (Incluído pela EC 132/2023), que estabelece a observância do IBS e do CBS das mesmas regras em relação a fatos geradores, base de cálculo, hipóteses de incidência e sujeitos passivos, imunidades e regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, bem como regras de não cumulatividade e creditamento, estabelecendo também que o IBS e o CBS devem obedecer as regras de imunidade (artigo 150, VI), mas não se aplicando a ambos os tributos a imunidade prevista no art. 195, parágrafo 7º; v) artigo 149-C (Incluído pela EC 132/2023), que previu que o produto da arrecadação do IBS e da CBS incidentes sobre operações contratadas pela administração pública direta, por autarquias e por fundações públicas, inclusive suas importações, será integralmente destinado ao ente federativo contratante, mediante redução a zero das alíquotas do imposto e da contribuição devidos aos demais entes e equivalente elevação da alíquota do tributo devido ao ente contratante; vi) artigo 150 (com alterações da EC 132/2023); vii) artigo 153 (com alterações da EC 132/2023), que estabelece competência da União para instituir Imposto de importação e de exportação (inc. I e II), assim como sobre (VIII) “produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar” (imposto seletivo sobre o consumo, de caráter monofásico); viii) artigo 155, cujas alterações impactaram a estrutura de impostos como o cálculo progressivo do ITCMD e da ampliação material do IPVA; ix) artigo 156, que traz disposições sobre atualização da base de cálculo do

ITCMD; x) artigo 156-A e 156-B e que trata da disciplina constitucional do Imposto sobre Bens e Serviços, com competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, além de prever a instituição do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços; xi) artigo 195 (Ordem Social), que estabelece a competência para criação da Contribuição de Bens e Serviços, nos termos de lei complementar.

Ainda, o artigo 155 estabelece a competência dos estados para criar impostos sobre (II): II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Por outro lado, o parágrafo 3^a expressamente destaca: § 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do **caput** deste artigo e os arts. 153, I e II, e 156-A, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica e serviços de telecomunicações e, à exceção destes e do previsto no art. 153, VIII, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

O Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, dentre vários dispositivos de transição, também estabeleceu diversos prazos, especialmente entre 2023 a 2077, este último que marca a consolidação da Reforma Tributária.

Importante destacar também que a E.C. 132/2023, seguindo a PEC 45-A, optou pela substituição dos tributos já mencionados, ICMS, ISS, PIS e COFINS, com a criação de três tributos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que substitui o ICMS e o ISS; a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) que substitui o PIS e a COFINS, ao passo que também discorre sobre a criação do Imposto Seletivo de Consumo, com caráter extrafiscal e direcionado para alguns produtos, nos termos da lei complementar. Reforce-se que foi mantido o IPI, mas com alíquota zero, exceto com aplicação na zona franca de Manaus (TEODOROVICZ, MEIRA, VALADÃO, GARCIA, NASCIMENTO, 2024).

Adicionalmente, com a função de regulamentar, em nível infraconstitucional, a Reforma Tributária, foram apresentados dois Projetos de Lei Complementar: a PLP 68/2024 (Institui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS e o Imposto Seletivo - IS e dá outras providências) e a PLP 108/2024 (que propõe criar o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS) e estabelece normas gerenciar e administrar esse novo imposto.

Os projetos de lei supracitados foram aprovados e congregados na aprovada e sancionada, com vetos, Lei Complementar n. 214 de 2025, que passou a regular, em nível infraconstitucional, a Reforma Tributária do Consumo no Brasil.

Assim, além das diversas mudanças estruturais trazidas à Constituição de 1988, a reforma tributária suprimiu e criou espécies tributárias novas. Essencialmente, houve a retirada de cinco tributos, dentre os quais o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), o primeiro de competência estadual e o segundo de competência municipal.

Todavia, uma sensível mudança ocorreu também no formato de recolhimento de valores aos cofres públicos. Privilegiou-se a tributação no destino das mercadorias e serviços, escolha que impactará potencialmente a localização geográfica das empresas para exercerem suas atividades empresariais.

Com relação ao campo da produção audiovisual cinematográfica, o contexto tributário é um tanto mais nebuloso.

O panorama existente atualmente e, portanto, anterior à entrada em vigor da Reforma Tributária, dentro do cronograma de modificação e adaptação aos novos ventos tributários, situação que perdurará até o ano de 2032 (tributos substituídos) e ano de 2078 (formato de exigência dos tributos instituídos por parte dos entes federados), abarca uma série de obrigações fiscais a serem observadas por parte dos agentes desse campo.

Por outro lado, mesmo com a Reforma Tributária, a CONDECINE deve ser mantida, assim como as demais CIDEs, pois não está incluída entre os tributos federais que foram absorvidos pela CBS e nem suprimidos pelo novo regime constitucional tributário.

Os impactos sobre o setor cinematográfico, portanto, serão principalmente sentidos em outras modalidades tributárias incidentes sobre o segmento.

Segundo entende o Ministério da Fazenda, a Reforma Tributária, e, em última análise, os diplomas legais que decorrerão da EC nº 132/2023, mesmo em um cenário conservador, os impactos sobre a economia e com a adoção de uma alíquota fictícia padronizada da CBS e do IBS, seriam positivos. Afirmo o Ministério da Fazenda que o setor de serviços, nesse cenário, teria um crescimento adicional de 10,1% (dez vírgula um pontos percentuais), sem qualquer exceção¹¹⁰.

Ainda, já apontava o Ministério da Fazenda que as empresas de serviços que estão no meio da cadeia de produção, isto é, prestam serviços a outras empresas, serão beneficiadas, eis que passarão a se creditar dos tributos pagos pelos seus fornecedores e transferirão integralmente o crédito para os tomadores dos seus serviços¹¹¹.

Particularmente, ao cinema, considerando que está inserido no espectro de acepções do conceito de cultura, o Ministério da Fazenda frisou, antes da aprovação da Lei Complementar de nº 214/2025 que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados asseguraria uma alíquota reduzida, de pelo menos 40% (quarenta por cento) da alíquota padrão aos serviços como os de cultura, educação, saúde e transporte coletivo¹¹².

¹¹⁰Ministério da Fazenda. Reforma Tributária. Mitos e Verdades. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/mitos-e-verdades>. Último acesso em 14.01.2025.

¹¹¹Ministério da Fazenda. Reforma Tributária. Mitos e Verdades. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/mitos-e-verdades>. Último acesso em 14.01.2025.

¹¹²“Por fim, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados assegura alíquota reduzida, correspondente a 40% da alíquota padrão, a serviços como os de cultura, educação, saúde e transporte coletivo”. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária. Mitos e Verdades. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/mitos-e-verdades>. Último acesso em 14.01.2025.

Porém, além das expectativas do Ministério da Fazenda, à época, o texto do PLP nº 68/2024 (art.117¹¹³), nos termos da própria EC nº 132/2023 (art.9^{a114}), introduziu uma redução equivalente à 60% (sessenta por cento) da alíquota do IBS e da CBS para as produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais.

Não por acaso houve expressa previsão na PLP 68/2024 da redução, nos termos do art. 128 (Seção XII):

“Art. 128. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre a prestação dos serviços e o licenciamento ou cessão dos direitos relacionados no Anexo XI, com a especificação das respectivas classificações da NBS, quando destinados às seguintes produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais: (...) VII - programas de auditório ou jornalísticos, filmes, documentários, séries, novelas, entrevistas e clipes musicais. Parágrafo único. O disposto nos incisos I, II, III e VII somente se aplica a produções realizadas no País que contenham exclusivamente obras artísticas, musicais, literárias ou jornalísticas de autores brasileiros ou interpretadas majoritariamente por artistas brasileiros.”

Importante destacar que a PL68/2024, conforme já antecipado, foi aprovada e entrou em vigor, com vetos, através da Lei Complementar nº 214/2025 que regulamenta, em nível infraconstitucional, a Reforma Tributária do Consumo no Brasil.

O texto original do art. 117 da PLP teve o texto reproduzido na íntegra através do art. 128 da LC 214/2025 (Capítulo III, sobre a redução em sessenta por cento das alíquotas do IBS e da CBS):

“Art. 128. Desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo, ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com: (...) X - produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais; (...)”

¹¹³ PLP 68/2024: Art. 117. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre operações com os seguintes bens e serviços, desde que observadas as definições e demais disposições deste Capítulo: (...)

XI - produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais; (...)

¹¹⁴ E.C. 132/2023: “Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

§ 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o **caput** entre as relativas aos seguintes bens e serviços: (...)

XII - produções artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais nacionais, atividades desportivas e comunicação institucional; (...)

§ 2º É vedada a fixação de percentual de redução distinto do previsto no § 1º em relação às hipóteses nele previstas.

Já o texto original do art. 128 da PLP nº 68/2024, reproduzido integralmente na LC 214/2025, conforme se identifica da leitura do artigo 139, localizado na Seção XI - Das Produções Nacionais Artísticas, Culturais, de Eventos, Jornalísticas e Audiovisuais:

“Art. 139. Ficam reduzidas em 60% (sessenta por cento) as alíquotas do IBS e da CBS incidentes sobre o fornecimento dos bens e serviços listados no Anexo X desta Lei Complementar, com a especificação das respectivas classificações da NCM/SH e NBS, nos casos relacionados com as seguintes produções nacionais artísticas, culturais, de eventos, jornalísticas e audiovisuais:

(...)

VII - programas de auditório ou jornalísticos, filmes, documentários, séries, novelas, entrevistas e clipes musicais; e

(...)

§ 1º O disposto nos incisos I, II, III e VII do *caput* deste artigo somente se aplica a produções realizadas no País que contenham majoritariamente obras artísticas, musicais, literárias ou jornalísticas de autores brasileiros ou interpretadas majoritariamente por artistas brasileiros.

§ 2º No caso das obras cinematográficas ou videofonográficas de que trata o inciso VII do *caput* deste artigo, considera-se produção nacional aquela que atenda aos requisitos para obras audiovisuais nacionais definidos na legislação específica.

§ 3º O fornecimento de obras de arte de que trata o inciso VIII do *caput* deste artigo contempla apenas aqueles produzidos por artistas brasileiros.”

E mais, compulsando-se o Anexo X da LC de nº 214/2025, podemos observar que as atividades estratificadas do audiovisual que são incluídas no rol submetido à redução de 60% (sessenta pontos percentuais) das alíquotas de IBS e CBS abarcaram a totalidade de serviços e cessões de direitos que ocorrem dentro da atividade cinematográfica.

Ao todo, o Anexo X congrega 57 itens, trazendo o numeral NBS/NCM correlato a cada tópico, dentre os quais destacam-se: a) licenciamento de direitos de autor e obras cinematográficas; b) cessão temporária de direitos de autor de obras cinematográficas; c) cessão definitiva de direitos de obras cinematográficas; d) serviços de gravação de som em estúdio destinados diretamente às produções nacionais artísticas, culturais e audiovisuais; e) Serviços de gravação de som ao vivo destinados diretamente às produções nacionais artísticas, culturais e audiovisuais; f) Serviços de edição de obras audiovisuais destinados diretamente às produções nacionais artísticas, culturais e audiovisuais; g) Serviços de projeção de filmes.

Assim, fica claro que, seja através do art. 9ª da Emenda Constitucional de nº 132/2023, seja através da regulamentação infraconstitucional trazida na PLP nº 68/2024 e sacramentado na LC nº 214/2025, o objetivo do supracitado dispositivo, para além de garantir a redução de 60% das alíquotas de IBS e CBS sobre a prestação de serviços ou direitos relacionados às produções dessa natureza, visa beneficiar produções e autores brasileiros.

Dessa forma, embora sofra tributação de outras modalidades tributárias, a cadeia da produção audiovisual voltada ao cinema é onerada também pela Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), que se trata de uma

contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) modalidade tributária caracteristicamente reguladora e interventora de determinados setores do mercado (art. 149 da Constituição Federal)¹¹⁵, e que encontra seu fundamento e estrutura legal nas disposições da Medida Provisória 2228-1/2001 (artigos 32 a 40)¹¹⁶, conforme amplamente esmiuçado no curso deste capítulo.

O tributo acima mencionado incide sobre a veiculação, produção, licenciamento e a distribuição e obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais. Ainda, também incide no pagamento, creditamento, emprego, remessa ou entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias derivadas da exploração dessas obras ou por sua aquisição ou importação a um preço fixo (art.32, MP 2228-1/2001¹¹⁷, com alterações posteriores¹¹⁸).

Nos termos do art. 33, a CONDECINE será devida para cada segmento de mercado:

a) título ou capítulo de obra cinematográfica ou videofonográfica destinada aos seguintes segmentos de mercado: a.1) salas de exibição; a.2) vídeo doméstico, em qualquer suporte; a.3) serviço de radiodifusão de sons e imagens; a.4) serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura; a.5) outros mercados, conforme anexo. Nesses casos, o tributo será devido uma

¹¹⁵ CF/88: “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. (...)”

¹¹⁶ Medida Provisória n. 2228-1 de 2001: Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.

¹¹⁷ Art. 32. A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine terá por fato gerador: (Redação dada pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito)

I - a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito)

II - a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado, listados no Anexo I desta Medida Provisória; (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito) (Vide Medida Provisória nº 952, de 2020)

III - a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos termos do inciso XIV do art. 1º desta Medida Provisória, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional. (incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito)

Parágrafo único. A CONDECINE também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

¹¹⁸ Por exemplo, as atualizações trazidas pela Lei 12.485 de 2011: Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências.

única vez a cada 5 (cinco anos); b) título de obra publicitária cinematográfica ou videofonográfica, para cada segmento dos mercados previstos nas alíneas “a” a “e” do inciso I a que se destinar; nesses casos, sendo devida a cada 12 (doze) meses, para cada segmento de mercado em que a obra seja efetivamente veiculada; c) prestadores dos serviços constantes do Anexo I desta Medida Provisória, a que se refere o inciso II do art. 32 desta Medida Provisória, sendo devido, a cada ano, pelos serviços ali mencionados (§ 3º, art. 33).

Nesse aspecto, atuando enquanto órgão arrecadador, é a ANCINE quem recolhe o tributo e o destina ao FSA, conforme regulamento interno, em datas e prazos estabelecidos nos termos do art. 36 da MP¹¹⁹.

Finalmente, a legislação confere modalidades de isenção e de redução da CONDECINE, nos termos dos arts. 39 (isenções)¹²⁰ e 40 (reduções de 10% a 20% do tributo, a

¹¹⁹ Art. 36. A CONDECINE deverá ser recolhida à ANCINE, na forma do regulamento: (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

I - na data do registro do título para os mercados de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte, e serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura para as programadoras referidas no inciso XV do art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, em qualquer suporte, conforme Anexo I; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

II - na data do registro do título para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens e outros mercados, conforme Anexo I; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

III - na data do registro do título ou até o primeiro dia útil seguinte à sua solicitação, para obra cinematográfica ou videofonográfica publicitária brasileira, brasileira filmada no exterior ou estrangeira para cada segmento de mercado, conforme Anexo I; (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)

IV - na data do registro do título, para o mercado de serviços de radiodifusão de sons e imagens e de comunicação eletrônica de massa por assinatura, para obra cinematográfica e videofonográfica nacional, conforme Anexo I; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

V - na data do pagamento, crédito, emprego ou remessa das importâncias referidas no parágrafo único do art. 32; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

VI - na data da concessão do certificado de classificação indicativa, nos demais casos, conforme Anexo I. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

VII - anualmente, até o dia 31 de março, para os serviços de que trata o inciso II do art. 32 desta Medida Provisória. (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito) (Vide Medida Provisória nº 952, de 2020).

¹²⁰ Art. 39. São isentos da CONDECINE:

I - a obra cinematográfica e videofonográfica destinada à exibição exclusiva em festivais e mostras, desde que previamente autorizada pela ANCINE;

II - a obra cinematográfica e videofonográfica jornalística, bem assim os eventos esportivos;

III - as chamadas dos programas e a publicidade de obras cinematográficas e videofonográficas veiculadas nos serviços de radiodifusão de sons e imagens, nos serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura e nos segmentos de mercado de salas de exibição e de vídeo doméstico em qualquer suporte; (Redação dada pela Lei nº 12.599, de 2012)

IV - as obras cinematográficas ou videofonográficas publicitárias veiculadas em Municípios que totalizem um número de habitantes a ser definido em regulamento; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

V - a exportação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras e a programação brasileira transmitida para o exterior;

VI - as obras audiovisuais brasileiras, produzidas pelas empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens e empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura, para exibição no seu próprio segmento de mercado ou quando transmitida por força de lei ou regulamento em outro segmento de mercado, observado o disposto no parágrafo único, exceto as obras audiovisuais publicitárias; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

exemplo da redução de 20% de CONDECINE sobre obra cinematográfica ou videofonográfica não publicitária brasileira)¹²¹ da MP 2228-1/2001, com suas atualizações posteriores (Lei 10.454/2002 e Lei 12.599/2012 e Lei 13.196/2015).

De outro giro, embora a CONDECINE não seja diretamente afetada pelas alterações proveniente da Reforma Tributária, pode-se observar que as boas perspectivas por parte do Ministério da Fazenda quanto aos impactos da reforma nos diversos setores, inclusive o cinematográfico, foram superadas em relação ao texto que segue para aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, conforme se observa na PLP nº 68/2024 e também na LC nº 214/2025, garantindo assim uma melhor calibração do regime especial deste setor, principalmente no que tange às produções e autores brasileiros.

VII - o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, referentes à programação, conforme definição constante do inciso XV do art. 1º; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

VIII - obras cinematográficas e videofonográficas publicitárias brasileiras de caráter beneficente, filantrópico e de propaganda política; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

IX - as obras cinematográficas e videofonográficas incluídas na programação internacional de que trata o inciso XIV do art. 1º, quanto à CONDECINE prevista no inciso I, alínea d do art. 33; (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

X - a CONDECINE de que trata o parágrafo único do art. 32, referente à programação internacional, de que trata o inciso XIV do art. 1º, desde que a programadora beneficiária desta isenção opte por aplicar o valor correspondente a 3% (três por cento) do valor do pagamento, do crédito, do emprego, da remessa ou da entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, das importâncias relativas a rendimentos ou remuneração decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, bem como qualquer montante referente a aquisição ou licenciamento de qualquer forma de direitos, em projetos de produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta metragens de produção independente, de co-produção de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente, de telefilmes, minisséries, documentais, ficcionais, animações e de programas de televisão de caráter educativo e cultural, brasileiros de produção independente, aprovados pela ANCINE. (Incluído pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

XI - a Anatel, as Forças Armadas, a Polícia Federal, as Polícias Militares, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis e os Corpos de Bombeiros Militares. (Incluído pela Lei nº 12.485, de 2011) (Produção de efeito)

XII - as hipóteses previstas pelo inciso III do art. 32, quando ocorrer o fato gerador de que trata o inciso I do mesmo artigo, em relação à mesma obra audiovisual publicitária, para o segmento de mercado de comunicação eletrônica de massa por assinatura. (Incluído pela Lei nº 12.599, de 2012)

¹²¹ Art. 40. Os valores da CONDECINE ficam reduzidos a: I - vinte por cento, quando se tratar de obra cinematográfica ou videofonográfica não publicitária brasileira; II - 20% (vinte por cento), quando se tratar de: (Redação dada pela Lei nº 13.196, de 2015); a) obras audiovisuais destinadas ao segmento de mercado de salas de exibição que sejam exploradas com até 6 (seis) cópias; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002); b) obras cinematográficas e videofonográficas destinadas à veiculação em serviços de radiodifusão de sons e imagens e cuja produção tenha sido realizada mais de vinte anos antes do registro do contrato no ANCINE; c) obras cinematográficas destinadas à veiculação em serviços de radiodifusão de sons e imagens e de comunicação eletrônica de massa por assinatura, quando tenham sido previamente exploradas em salas de exibição com até 6 (seis) cópias ou quando tenham sido exibidas em festivais ou mostras, com autorização prévia da Ancine, e não tenham sido exploradas em salas de exibição com mais de 6 (seis) cópias; (Redação dada pela Lei nº 13.196, de 2015) IV - 10% (dez por cento), quando se tratar de obra publicitária brasileira realizada por microempresa ou empresa de pequeno porte, segundo as definições do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com custo não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme regulamento da Ancine. (Incluído pela Lei nº 12.599, de 2012).

7. EXTRAFISCALIDADE DA CONDECINE COMO ELO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CINEMA COMO MEIO DE ACESSO À CULTURA

Observa-se, primeiramente, que o incentivo à cultura através do cinema apresenta prisma mais amplo que tão somente a esfera tributária, de modo que políticas públicas visando a garantia do acesso à cultura através do cinema podem ser observadas na realidade brasileira, com impactos legislativos e jurisprudenciais, incluindo-se, nesse aspecto (mas não se resumindo a ele), o desenvolvimento de políticas públicas tributárias que fortaleçam ainda mais o caminho cinematográfico como uma alternativa viável à garantia do acesso da população à cultura.

Não há dúvida de que o tributo, como instrumento de políticas públicas, pode ser utilizado para alcançar determinadas finalidades (pré-determinadas ou não) (NABAIS, 2007, p. 362), que variam conforme o ideal planejado por cada Estado, em determinado lugar e em determinado contexto histórico (DALTON, 1980, p. 59; TEODOROVICZ, 2017; TEODOROVICZ, 2020; TEODOROVICZ; BORGES, 2022, p. 609-634; TEODOROVICZ, VALADÃO, BORGES, 2022, p. 170-192; TEODOROVICZ, SANTOS, 2021).

Nesse aspecto, emanam os chamados “incentivos fiscais” que são as medidas escolhidas como instrumentos de políticas públicas tributárias para atender a finalidades pré-determinadas, sendo o incentivo ou o fomento à atividade econômica, para garantir benefícios sociais, culturais ou até a proteção ambiental. Em outras palavras, os “incentivos fiscais” nada mais são do que modalidades de benefícios fiscais destinados ao fomento de determinada atividade ou setor, através de desonerações tributárias (PINTO, 2023, p. 28-30).

O incentivo fiscal, como instrumento de políticas públicas, pode atender também a finalidades de fomento para o acesso à cultura e mais acuradamente, o cinema como mecanismo de materialização desse direito fundamental de segunda geração/dimensão.

Naturalmente, essa finalidade igualmente se conecta à intervenção econômica, já que se busca fomentar a atividade cinematográfica, tornando o mercado cinematográfico nacional mais competitivo no mercado global dessa atividade empresarial, induzindo os agentes econômicos a praticarem ou deixarem de praticar determinadas ações, potencializando as chances de êxito no empreendimento particular e na execução satisfatória da política fiscal-tributária posta em marcha.

Incentivos à atividade cinematográfica têm o objetivo de aprimorar o acesso à informação e à cultura, constituindo-se em um instrumento para finalidades sociais, pois inerentemente ligados aos chamados direitos fundamentais de 2ª geração ou 2ª dimensão.

Em verdade, para analisar a ideia de incentivo fiscal, deve-se ponderar que se trata, em última análise, de uma subespécie de subvenção fiscal que se identifica como espécie de vantagem patrimonial concedida pelo Estado, sem que ele faça jus a uma contrapartida, para a realização de finalidades de interesse público (PINTO, 2023).

Dentre as espécies de subvenções admitidas no direito tributário, encontram-se as subvenções diretas (que realizam transferência de recursos do Estado para o beneficiário) e os benefícios fiscais, que implicam renúncia de receitas (*tax expenditures*) em favor do beneficiário, sempre com finalidades extrafiscais (ASSIS, 2023, p. 427 e ss).

A título exemplificativo, aborda-se na sequência algumas modalidades de benefícios fiscais de e outras modalidades de redução de carga tributária tencionando o incentivo e o fomento à atividade cinematográfica.

Enquanto importante exemplo do direcionamento tributário para o fomento e o incentivo às atividades audiovisuais, a legislação tributária estabeleceu também regimes tributários mais benéficos, especialmente a partir da Constituição de 1988, quando passaram a ser criados diversos mecanismos de fomento e incentivo a atividades audiovisuais, conforme pôde ser observado pela Lei nº 8.685/1993, que criou mecanismos de fomento à atividade audiovisual, especialmente no que diz respeito ao Imposto de Renda (art. 1ª a 15).

Nesse aspecto, o art. 1ª originalmente previa a possibilidade de que contribuintes deduzissem do imposto de renda devido quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, nos termos do art. 2, inc. II e III e art. 3, incisos I e II da Lei 8401 de 1992, através da aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que os mesmos investimentos fossem realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários), bem como os projetos de produção tivessem sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

Esse dispositivo foi alterado por legislação posterior que, basicamente, buscou a prorrogação do prazo para o referido incentivo e substituiu a condição de aprovação prévia que antes era do Ministério da Cultura e posteriormente passou a ser da Agência Nacional de Cinema (ANCINE). A penúltima prorrogação, trazida pela Lei 14.044/2020, visava prorrogar o prazo do incentivo até dia 31/12/2024.

A própria ANCINE, nos termos da redação trazida pela Lei 11.505/2007, foi

autorizada a (§ 5º, art. 1-Aª, Lei 8685 de 1993) “(...) instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo”.

Finalmente, além das regras para fruição do programa no campo do Imposto de Renda, a Medida Provisória n. 1280/2024 prorrogou, até o ano calendário de 2029, o benefício fiscal a que se refere a Lei 8.685 de 1993¹²².

No mesmo passo, a Lei 12599 de 2012 trouxe a criação do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE), sob regulamento do Poder Executivo (art.12), beneficiando a pessoa jurídica detentora de projeto de exibição cinematográfica, previamente credenciada e aprovada, nos termos de regulamento. A competência para o credenciamento e aprovação de projetos compete à ANCINE (§ 1º, art. 13), ao passo que a fruição do referido benefício ficaria condicionada à regularidade fiscal da pessoa jurídica sobre os impostos e contribuições federais (§ 2º, art.13). Naturalmente, o beneficiário do RECINE deve exercer atividades relativas à implantação, ou operação de complexos cinematográficos ou à locação de equipamentos para salas de exibição (§ 3º, art.13).

¹²² Art. 1º-A Até o ano-calendário de 2029, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.280, de 2024) I - na declaração de ajuste anual pelas pessoas físicas; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). II - em cada período de apuração, trimestral ou anual, pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). § 1º A dedução prevista neste artigo está limitada: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). I - a 4% (quatro por cento) do imposto devido pelas pessoas jurídicas e deve observar o limite previsto no inciso II do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006) II - a 6% (seis por cento) do imposto devido pelas pessoas físicas, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). § 2º Somente são dedutíveis do imposto devido os valores despendidos a título de patrocínio: (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). I - pela pessoa física no ano-calendário a que se referir a declaração de ajuste anual; e (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). II - pela pessoa jurídica no respectivo período de apuração de imposto. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). § 3º As pessoas jurídicas não poderão deduzir o valor do patrocínio de que trata o *caput* deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). § 4º Os projetos específicos da área audiovisual, cinematográfica de difusão, preservação, exibição, distribuição e infra-estrutura técnica apresentados por empresa brasileira poderão ser credenciados pela Ancine para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei nº 11.437, de 2006). § 5º Fica a Ancine autorizada a instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007) § 6º Os programas especiais de fomento destinar-se-ão a viabilizar projetos de distribuição, exibição, difusão e produção independente de obras audiovisuais brasileiras escolhidos por meio de seleção pública, conforme normas expedidas pela Ancine. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007) § 7º Os recursos dos programas especiais de fomento e dos projetos específicos da área audiovisual de que tratam os §§ 4º e 5º deste artigo poderão ser aplicados por meio de valores reembolsáveis ou não-reembolsáveis, conforme normas expedidas pela Ancine. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007) § 8º Os valores reembolsados na forma do § 7º deste artigo destinar-se-ão ao Fundo Nacional da Cultura e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual. (Incluído pela Lei nº 11.505, de 2007).

Mas quais tributos federais estão especificamente cobertos pelo RECINE?

Nos termos do art. 14, em caso de venda no mercado interno ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, para incorporação no ativo imobilizado e utilização em complexo de exibição ou cinemas itinerantes, assim como materiais para sua construção, o beneficiário terá suspensa a cobrança de (atualizado pelas MP 770/2017, MP 796/2017 e, mais recentemente, pela Lei 13.594/2018):

- I - da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita da pessoa jurídica vendedora, quando a aquisição for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do Recine;
- II - da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, quando a importação for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do Recine;
- III - do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, quando a aquisição no mercado interno for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do Recine;
- IV - do IPI incidente no desembaraço aduaneiro, quando a importação for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do Recine; e
- V - do Imposto de Importação, quando os referidos bens ou materiais de construção, sem similar nacional, forem importados por pessoa jurídica beneficiária do Recine.

O § 3º ainda determina que as suspensões, após a incorporação do bem ou material de construção no ativo imobilizado ou sua utilização no complexo de exibição cinematográfica ou cinema itinerante serão convertidas em isenção, no caso do Imposto de Importação e do IPI (inc.I) e em alíquota zero, para os demais tributos (inc.II).

Por outro lado, se a pessoa jurídica não incorporar ou não utilizar o bem ou material de construção no complexo de exibição cinematográfica ou cinema itinerante conforme o benefício, ficará obrigada ao recolhimento dos tributos não pagos em decorrência das suspensões acima mencionadas, acrescidos de juros e multa de mora, a partir da data do fato gerador do referido tributo, na condição de: contribuinte, em relação à Contribuição para o PIS/Pasep-Importação, à Cofins-Importação, ao IPI incidente no desembaraço aduaneiro e ao Imposto de Importação (inc.I); ou responsável, em relação à Contribuição para o PIS/Pasep, à Cofins e ao IPI incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, quando a aquisição no mercado interno for efetuada por pessoa jurídica beneficiária do Recine (inc.II).

Ademais, o § 5º equiparou ao importador a pessoa jurídica que adquire bens e materiais de construção estrangeiros, no caso de importação realizada, por sua própria conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora, ao passo que o § 6º estabeleceu que as máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção com o tratamento tributário de que trata o caput serão relacionadas em regulamento.

Em adição, o art. 15 fixa que, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da conclusão do projeto de modernização ou do início da operação das salas de exibição, fica vedada a

destinação dos complexos e dos equipamentos audiovisuais adquiridos com benefício fiscal previsto nesta Lei, em fins diversos dos previstos nos projetos credenciados ou aprovados pela Ancine, sendo que o descumprimento da referida condição submete a pessoa jurídica ao cumprimento integral dos tributos não pagos, acrescidos de juros e multa de mora, a partir da data do fato gerador do referido tributo.

De outra banda, a Lei 13.594 de 2018 (fruto da conversão da MP 796/2017), prorrogou o prazo para utilização da RECINE, além de outros benefícios fiscais. Para o que importa à pesquisa, o prazo para utilização do benefício fiscal, que era originalmente até 31/12/2019 (nos termos da Lei 12.599/2012 prorrogada pela Lei 13.594/2018), foi sucessivamente prorrogado para 31/12/2024, com a alteração promovida pela Lei 14044/2020. Por outro lado, a MP 1280 de 2024, publicada em 23 de dezembro de 2024, promoveu nova prorrogação do prazo para fruição do benefício: “Art. 1 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 2029”. Espera-se que a referida MP, assim como suas antecessoras, seja convertida em Lei¹²³.

De toda forma, fica manifesta a função cultural da tributação através dessas medidas, já que a RECINE, através da desoneração do setor, visa o desenvolvimento ou modernização das salas cinematográficas, destinando-se ao fomento desta atividade também em pequenas cidades brasileiras.

Como visto, o regime de tributação acima mencionado é composto por uma desoneração das compras destinadas à modernização das salas de cinema, sejam elas provenientes do mercado nacional ou por meio de importações. Nesse caso, não há a incidência do PIS/COFINS, tampouco do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do II (Imposto de Importação).

A proposta de lei supracitada almeja, portanto, a prorrogação do benefício para o fim do ano de 2029, curiosamente o momento em que se iniciará a transição do ICMS e do ISS para o IBS, via aumento gradual da alíquota deste e redução proporcional daqueles impostos.

Visa a construção do diploma legal, em adição, o aumento da dedução do Imposto de Renda (IR) de pessoas físicas e jurídicas, passando de R\$ 4 milhões para R\$ 7 milhões, sobre

¹²³ Tendo em vista a aproximação do término da validade do RECINE, foi também proposta na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 1.064/2024, de autoria do Deputado Marcelo Calero (PSD/RJ) e aprovado pela Comissão de Cultura, após parecer favorável da relatora Deputada Jandira Feghali (PcdoB/RJ), visando não somente a prorrogação do prazo para usufruto dos incentivos fiscais, como também a inclusão de novas desonerações tributárias ao setor. Projeto de Lei ainda em tramitação na Câmara dos Deputados. Inteiro teor e atualizações sobre a movimentação do diploma legal podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2424382>. (último acesso em 17.01.2025).

os valores destinados ao apoio de produções de obras cinematográficas nacionais independente, e de R\$ 3 milhões para R\$ 7 milhões se as obras foram séries, curta e longa metragens e documentários.

Evidentemente, que, sob as vias da Reforma Tributária, embora a existência de um programa atual e específico para o fortalecimento e geração de empregos no campo das filmagens audiovisuais, deve-se analisar se o nicho cinematográfico terá mantido o seu regime de tributação diferenciado no cenário pós-reforma.

Importante frisar que as alterações advindas da aprovação da Reforma Tributária, ou melhor, as que virão com a aprovação dos projetos de lei para regulamentação pormenorizada de cada tópico e tributo dessa modificação na forma de tributação sobre o consumo, têm o potencial de atingir o campo cinematográfico e assim, reflexamente, dificultar o uso deste caminho para acessar uma das formas de cultura.

Entretanto, como dito, convém reforçar que a proteção à cultura em âmbito nacional é robusta.

A Constituição Federal não só determina que o Estado tome uma posição enérgica e atue para a proteção do bem jurídico “cultura”, mas também demanda uma atuação positiva que propicie o florescimento da produção cultural.

É o que podemos encontrar não só no texto normativo da Constituição Federal, como também na Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural e, inclusive, nas contribuições de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior sobre o tema.

Aos autores acima mencionados (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2012, pg. 542), a preocupação da Constituição Federal recaiu em duas esferas. A primeira, a criação de um ambiente de liberdade pública, voltado a um respeito por parte do Estado da autodeterminação cultural do indivíduo que dele faz parte, bem como as suas mais variadas manifestações. Por sua vez, o segundo lugar é voltado ao dever do Estado de democratizar a cultura, envolver os cidadãos nas manifestações culturais e preservar a sua diversidade.

Neste norte de criação de um espaço de fomento à manifestação cultural, proporcionando o acesso populacional às mais variadas formas de cultura, encontramos uma plêiade de planos públicos postos em prática por meio de leis para auxiliar no florescimento desse campo.

No que tange ao cinema nacional, identifica-se a elaboração, por parte das entidades estatais membros da federação, de diversa leis que concedem a “meia-entrada” como fator de incentivo à profusão da cultura no âmbito de seus territórios.

O exercício dessa política pública cultural, em específico a concessão de entrada

gratuita aos idosos e a meia-entrada aos estudantes e doadores de sangue, foi alvo de debate pelo Supremo Tribunal Federal.

A Corte Constitucional, no julgamento do RE de nº 751.345/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, em 26/08/2016, entendeu que o acesso gratuito de idosos às salas cinematográficas, conforme previsto na legislação municipal de São Paulo, de forma alguma violava a Constituição, mas sim cumpria com as diretrizes sociais nela insertas.

Esse posicionamento da Corte Suprema adveio da apreciação da concessão de meia-entrada aos estudantes e doadores de sangue aos estabelecimentos de cultura e lazer, mais precisamente nas ADIs nº 1.950/SP e 3.512/ES, ambas de relatoria do Ministro Eros Grau, em que se assentou a ausência de inconstitucionalidade nos diplomas legislativos analisados, eis que inseridos na competência suplementar legislativa prevista no artigo 24, §2º, da Carta Magna.

Observa-se que, embora os ventos da mudança no formato de tributação sobre bens e serviços estejam a todo o vapor e que ainda não seja possível prever com precisão o que irá ocorrer, é possível verificar uma tendência de aumento no preço da entrada e no custo de operacionalização dessa atividade econômica, que eventualmente será repassado ao consumidor final.

Sob o enfoque específico da CONDECINE, tal como os programas de incentivo acima elucidados, a função extrafiscal assume destaque quando observamos a importância arrecadatória para o FSA, representativa da gigantesca porção de todos os recursos angariados, conforme visto nos dados colhidos e confrontados do setor nos anos de 2019 a 2023.

A confrontação dos dados, a análise dos elementos que compõem um tributo, o estudo das funções dos tributos e o aprofundamento da CONDECINE, mostram que essa contribuição é um autêntico exemplo de aplicação integrada da fiscalidade e extrafiscalidade inatas ao mesmo mecanismo de recolhimento de recursos.

Se por um lado a CONDECINE representa uma grande fatia dos recursos angariados à conta do FSA, por outro ela já nasce com o objetivo de fomentar o setor cinematográfico nacional, propiciando um encorajamento do desenvolvimento da atividade e melhoramento do parque industrial nacional para que faça frente ao avassalador poder estrangeiro neste mercado.

Aliada às políticas públicas de incentivo, tais como a possibilidade de compensação de certos tributos em patamar determinado por lei, desde que esses valores sejam injetados na produção de obras nacionais, ou, ainda, a criação de programas tais como o RECINE para aliviar a carga tributária do setor e permitir a modernização do parque industrial cinematográfico, a CONDECINE encontra seu lugar na perfeita hibridização de duas funções

tributárias, a fiscal e extrafiscal.

E, os recursos por ela angariados e reinjetados neste nicho mercadológico, auxiliam a perpetuação do cinema como importante meio de acesso à cultura por parte da população, o que precisa ser evidenciado para se pensar em novas formas de possibilitar o aumento da gama de pessoas que acessam esse recurso de entretenimento.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi angariado no curso desta singela contribuição para uma análise um pouco mais completa quanto à CONDECINE no cenário jurídico e cinematográfico nacional, algumas conclusões são retiradas.

O percurso desta pesquisa permitiu compreender, de forma mais nítida, o papel que a tributação pode desempenhar na efetivação de direitos fundamentais, especialmente o direito de acesso à cultura. Ao analisar a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), constatou-se que o tributo, quando desenhado com intencionalidade pública, ultrapassa a função arrecadatória e passa a atuar como instrumento de realização de políticas constitucionais. No caso em exame, o tributo estudado assume relevância singular por vincular-se à promoção da cultura e, mais especificamente, ao fortalecimento da indústria cinematográfica brasileira.

A trajetória da pesquisa revelou que o cinema, para além de uma manifestação artística, é também um fenômeno social, econômico e simbólico. Trata-se de uma linguagem que traduz identidades, preserva memórias e projeta modos de ser no mundo. É igualmente uma atividade industrial que movimenta recursos, gera empregos e contribui para o desenvolvimento econômico nacional. A CONDECINE se insere nesse contexto como um mecanismo de intervenção estatal voltado a garantir que a produção audiovisual não se restrinja a interesses de mercado, mas cumpra também a função de promover o pluralismo cultural e democratizar o acesso da população às diferentes expressões artísticas.

Com base na análise normativa e estrutural da contribuição, verificou-se que a CONDECINE possui natureza híbrida, combinando elementos fiscais e extrafiscais.

Embora seja um tributo de arrecadação, o desenho jurídico da contribuição de intervenção no domínio econômico supracitada, revela uma finalidade indutora, pois busca estimular a produção nacional, corrigir desequilíbrios regionais e permitir que o cinema brasileiro se consolide como instrumento de afirmação cultural.

Essa extrafiscalidade é o que confere à contribuição sua principal virtude: transformar a arrecadação tributária em investimento social, convertendo a receita pública em bens culturais acessíveis à coletividade.

Todavia, o estudo também evidenciou os limites e desafios que permeiam esse modelo. A efetividade da função extrafiscal da CONDECINE depende de continuidade administrativa, transparência na gestão dos recursos e integração com outras políticas públicas de fomento à cultura. A desarticulação entre os órgãos responsáveis e a instabilidade orçamentária prejudicam a previsibilidade dos investimentos e comprometem o alcance dos objetivos constitucionais. Além disso, a recente Reforma Tributária, ao propor uma profunda reestruturação do sistema de tributos sobre o consumo, suscita dúvidas sobre a posição institucional da CONDECINE no novo cenário normativo. É essencial que, nesse processo de transformação, não se perca a dimensão cultural e social que justifica a sua existência.

A reflexão construída ao longo do trabalho permite afirmar que a tributação cultural não pode ser reduzida a um debate técnico. Ela expressa uma escolha política e civilizatória sobre o tipo de Estado e de sociedade que se pretende construir. O tributo, quando orientado por valores constitucionais, torna-se uma ferramenta de inclusão e de redistribuição simbólica, capaz de promover igualdade de oportunidades e pluralismo. Nesse sentido, a CONDECINE representa uma das expressões mais concretas da função social do sistema tributário, na medida em que traduz a arrecadação em acesso à cultura e desenvolvimento humano.

O direito à cultura, consagrado pela Constituição de 1988, é mais do que o direito de consumir produtos culturais. É o direito de participar da criação simbólica da sociedade, de produzir e compartilhar sentidos, de reconhecer-se nas narrativas que circulam no espaço público. A política tributária que sustenta o audiovisual deve, portanto, ser compreendida como parte do próprio projeto democrático. A CONDECINE, ao permitir o financiamento de produções nacionais e o fortalecimento do mercado interno, amplia o repertório de vozes que compõem o imaginário coletivo e, com isso, cumpre função de inclusão e de reconhecimento.

A análise das transformações recentes do setor audiovisual demonstra que a cultura está em constante mutação, impulsionada pela tecnologia e pelos novos modos de consumo. As plataformas digitais e os serviços de *streaming* modificaram a forma como os indivíduos acessam obras audiovisuais, deslocando o foco das salas de cinema para o ambiente virtual. Esse fenômeno impõe ao Estado o desafio de atualizar a estrutura tributária, para que a extrafiscalidade continue operando como instrumento de incentivo, e não se torne obstáculo à inovação. É fundamental que a tributação acompanhe o dinamismo da cultura, preservando sua função promotora e indutora de diversidade.

A pesquisa também revelou que a extrafiscalidade não deve ser compreendida como exceção, mas como expressão legítima do próprio sentido constitucional da tributação. O tributo não serve apenas para sustentar financeiramente o Estado; ele é, antes de tudo, um meio de realização dos objetivos fundamentais da República.

A extrafiscalidade na CONDECINE é a sua própria natureza e razão de ser, a qual se materializa no mundo após o recolhimento dos valores ao FSA, os quais são de competência fiscalizatória e estão sob os cuidados de gestão da ANCINE, e a aplicação dos recursos na atividade cinematográfica nacional.

Com isso, o incremento das salas de exibição, a melhora na qualidade das obras produzidas e o proporcionamento de condições de competição melhor do mercado nacional frente ao mercado internacional, poderá, mesmo com as mudanças advindas da Reforma Tributária sobre o consumo, manter o cinema nacional como forte mecanismo indutor de acesso da população à cultura.

Daí porque, no caso da CONDECINE, o recolhimento da contribuição representa um gesto coletivo de investimento na cultura nacional — um compromisso de sociedade que reconhece a importância da arte e da comunicação para a construção da cidadania e para o fortalecimento da democracia cultural.

Conclui-se, assim, que a experiência da CONDECINE oferece uma valiosa lição sobre a potência transformadora da tributação orientada por finalidades sociais. Ao articular economia e cultura, arrecadação e solidariedade, o tributo se converte em instrumento de política pública, capaz de materializar o direito à cultura em sua dimensão mais ampla. A permanência e o aprimoramento dessa contribuição dependem de escolhas políticas que reafirmem o papel do Estado como promotor do desenvolvimento cultural e da diversidade artística.

Em última análise, a concretização do direito fundamental à cultura exige mais do que a existência formal de normas; requer o compromisso permanente com a construção de uma sociedade em que a cultura seja compreendida como bem comum, e não como privilégio. A CONDECINE, ao vincular a tributação ao incentivo cultural, simboliza essa possibilidade: a de transformar o tributo em instrumento de liberdade, identidade e dignidade. É nesse ponto que o direito se reconcilia com a arte e cumpre sua função mais nobre — a de servir à vida e ao desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. **Indústria Cultural**. IN: CONH, Gabriel (org). Comunicação e Indústria Cultural. São Paulo, Nacional, 1977.

ALEM, Níchollas de Miranda. **Direito Econômico do audiovisual: economia política e regime jurídico do cinema no Brasil**. 2023. 618 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2023. doi:10.11606/T.2.2023.tde-05042024-114453. Acesso em: 2024-05-19.

ALMEIDA, Cláudio Aguiar. **O cinema brasileiro no Estado Novo: o diálogo com a Itália, Alemanha e URSS**. Revista de Sociologia e Política, nº 12, São Paulo, p. 121-129, jun./1999.

ANCINE. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Cinema, 2013.

ANCINE. s/d. **Recolhimento da CONDECINE**. Disponível em: <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/condecine> (acesso em 14.01.2025)

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012.

ASSIS, Karoline Marchiori. **Tributação de Benefícios Fiscais Estaduais, Distritais e Municipais pelo IPRJ: análise à luz do pacto federativo**. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. Coord.: São Paulo: MP Editora, 2023.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**, 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BALLERINI, Franthiesco. **Poder suave**. São Paulo: Summus, 2017.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**, 2. ed., Saraiva, 1972.

BENJAMIN, Walter. **A Obra de Arte na Era da Reprodutibilidade Técnica**. In: LIMA, Luiz Costa (Org.). Teoria da Cultura de Massa. Paz e Terra: São Paulo, 2010.

BERLIN, Isaiah. **Two Concepts of Liberty**, in Isaiah Berlin, Liberty, Oxford: Oxford University Press, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.35. LAFER, Celso. Apresentação. In: BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Organização: Maria Alice Nogueira; Afrânio Catani. 9 Ed. Petrópolis-RJ: Voz, 2007.

_____. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL, ANCINE. **Informe de Mercado**. Disponível em https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/salas_de_exibicao_2019.pdf. Acesso em 25/02/2024.

BRASIL, ANCINE. **Informe Anual Distribuição em Salas 2020**. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/distribuicao2020.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

BRASIL, ANCINE. **Informe de Mercado**. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/informe-mercado-cinematografico-2021.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

BRASIL, ANCINE. **Informe de Mercado**. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2022-1.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

BRASIL, ANCINE. **Informe de Mercado**. Disponível em <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/informe-mercado-cinematografico-2023.pdf>. Acesso em 25/02/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.

BRASIL. **Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal e dá outras providências**. Lei Complementar nº 116 de 31 de julho de 2003.

BRASIL. **Altera o Sistema Tributário Nacional**. Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Lei Rouanet**. Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991.

BRASIL. **Lei do Audiovisual**. Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993.

BRASIL. **Lei que prorroga o prazo para utilização do Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE)**. Lei nº 13.594 de 05 de janeiro de 2018.

BRASIL. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a

Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. Medida Provisória nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001.

BRASIL. Ministério da Economia. **Pró-Infra – caderno 1: estratégia de avanço na infraestrutura**. Brasília: SDI, 2019. Disponível em https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view. Acesso em 1 dez. de 2024.

BRASIL. **Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine)**. Lei nº 12.599 de 23 de março de 2012.

BORGES, José Souto Maior. **Alterações procedidas na CF de 1988 pela Emenda Constitucional n 33/2001**. Contribuição de intervenção no domínio econômico. Lei n. 10.336/2001. In: SOUZA, Hamilton Dias de. (Coord.). **Tributação Específica**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

_____. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARRIÈRE, Jean-Claude. **A linguagem secreta do cinema**. Tradução e prefácio de Fernando Albagli e Benjamin Albagli, 4.ed, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2024.

CARVALHO, Aurora Tomazini. **Teoria geral do direito (o constructivismo lógico-semântico)**. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 26 ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Curso de Direito Tributário**. 29.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

_____. **Direito tributário, linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008. Item 2.7. a 2.9, Capítulo II, Primeira Parte.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

COSTA, Antônio. **Compreender o Cinema**. São Paulo, Globo, 2003.

COSTA, Ian. JÚNIOR, Paulo Matias de Figueiredo (org.). **Arte em prisma: perspectivas da Arte no Século XXI**. Campina Grande: Editora Leve, 2020.

DALTON, Hugh. **Princípios de Finanças Públicas**. 4ª edição. Traduzido por Maria de Lourdes Modiano. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

D'ORNELLAS, Maria Cristina Gomes da Silva. **Cultura e Comércio Internacional: Reflexões que Partem do Conceito de Exceção Cultural para reiterar a Relevância do Direito Humano à Diversidade Cultural**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=09c180f92cbf0a94>. Acesso em 17 fev 2024.

DE ARAUJO, Clarice von Oertzen; CARVALHO, Rafael Ferreira. **O CÍRCULO DE VIENA E O CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO: O ESQUEMA LÓGICO DA REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA NO CONTROLE DE INCIDÊNCIA NORMATIVO**. Revista de Direito Tributário Contemporâneo, vol. 37/2023, Abr-Jun/2023, p. 33-51. Acessado em 28/12/2024, disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/108830657/O_CIRCULO_DE_VIENA_E_O_CONSTRUCTIVISMO_LOGICO_SEMANTICO-libre.pdf?1702397781=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DO_CIRCULO_DE_VIENA_E_O_CONSTRUCTIVISMO_L.pdf&Expires=1738064830&Signature=XjpRywRkXXvtNElwahzU1NiCY7PRg7SdtrzKRJ03NsXtmLve9HLoLJTHiQi2yNQ~CEOUVUQw-Xm9EFtp4Pb0k4nceylrC2XDWwcglzzCDdbXBp-MIYRPqscZI-4aG9KhzhYmidDtKrJq8OdEwYGdortZR1eszu83s19sv6rB5w-GLV772G84BZfhqLi9hP30-5r~9EnlPvVL1Dc9Wj1qK-n8fMmuJFVKmcYQre1GRAdpCf3JHzNwiieqGx1AJJgjMLhAk2ga8ORxjqD0pxqVDJklqBm~8Sc6USCEa-TRHDqF5skvD4BSjkR0mJFlnVOExmScFiiqH9JetR6z-GQ__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

ELSAESSER, Thomas. **Cinema como Arqueologia das Mídias**. São Paulo: Sesc São Paulo, 2018.

EPSTEIN, Edward Jay. **O Grande Filme: Dinheiro e Poder em Hollywood**. São Paulo: Summus, 2009.

FERNANDES, Edison Carlos. **Adaptação da Política Fiscal em tempo de economia internacional integrada**. In: Direito Tributário. Política Fiscal. Série GVlaw. Roberto França Vasconcellos. São Paulo: Saraiva-FGV, 2009.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direitos Humanos Fundamentais**. 11 Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições (uma figura sui generis)**. São Paulo: Dialética, 2000.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. São Paulo, Companhia das Letras, 2002, p. 332.

HOLT, Jennifer. **In Deregulation We Trust: The Synergy of Politics and Industry in Reagan-Era Hollywood**. Film Quarterly, Los Angeles, v. 55, n.2, 2001.

IANNI, Octavio. **Imperialismo e Cultura**. Rio de Janeiro, Vozes, 1976.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Nova Cultura, 1999.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin – IBDT, 2015.

MACHADO, Arlindo. **A arte do vídeo**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MANOVICH, Lev. **Novas Mídias como tecnologia e idéia: dez definições**. In: LEÃO, Lúcia (org.). O chip e o caleidoscópio: reflexões sobre as Arte em prisma 23 novas mídias. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.

MASCARELLO, Fernando(org.). **História do Cinema Mundial**. Campinas: Papirus, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 11ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MIGUEZ, Paulo. In: BARROS, José Márcio; KAUARK, Giuliana (Orgs.) **Diversidade cultural e desigualdade de trocas: participação, comércio e comunicação**. São Paulo: Itaú Cultural; Observatório da Diversidade Cultural, Editora PUC Minas, 2011.

MORI, Rogério. **Política Fiscal e Desempenho Macroeconômico**. In: VASCONCELLOS, Roberto rança (Coord.). **Direito Tributário. Política Fiscal**. Série GVlaw. São Paulo: Saraiva –FGV, 2009.

NABAIS, José Casalta. **Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza**. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil* 7/369 e ss., Curitiba, jan.-dez. 2007.

NOGUEIRA, Alberto. **A (Re)construção dos direitos humanos da Tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

PALERMO, Raphael. **Distribuição e financiamento no circuito comercial de comédias brasileiras contemporâneas**. Revista FAMECOS, [S. l.], v. 31, n. 1, p. e44451, 2024. DOI: 10.15448/1980-3729.2024.1.44451. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/revistafamecos/article/view/44451>. Acesso em: 1 fev. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário constituição e código tributário**. 15.ed. São Paulo. Livraria do Advogado, 2013.

PEREIRA, Julio Cesar. **O CONCEITO DE CULTURA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**. Disponível em: <https://www.cult.ufba.br/enecult2008/14112.pdf>. Acesso em 10 jan 2025.

PINTO, Alexandre Evaristo. **As idas e vindas da contabilização e tributação das subvenções**. In: MARTINS, Ives Gandra; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Subvenções Fiscais: aspectos jurídico-tributários e contábeis**. Caderno de Pesquisas Tributárias (número 46). Série APET, n. 2. São Paulo: MP Editora, 2023.

PINTO, Nayara Sepulcri de Camargo Pinto. **Eficácia Extrafiscal: Entre Função e Controle**. 2020. 234f. Tese de Doutorado. UFPR, Curitiba-PR.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. **Uma proposta harmonizadora para o tema da destinação: análise a partir do PIS e da COFINS**. In: Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Org.). **Direito Tributário, Linguagem e Método: as grandes disputas entre jurisprudência e dogmática na experiência brasileira atual**. São Paulo: Noeses, 2008.

QUEIROZ, Luís Cesar Souza de. **Imposto sobre a renda: requisitos para uma tributação**

constitucional. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2018.

RIBEIRO, Maria de Fátima; ORTEGA, Ana Clara da Silva. **Incentivos Fiscais às Inovações Tecnológicas no Brasil: Uma análise a partir da Lei do Bem**. In: Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário. Vol. 17. n. 2. Jul/Dez de 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Du contrat social**. Paris: Gallimard, 1964.

SABADIN, Celso. **Vocês Ainda Não Ouviram Nada: A Barulhenta História do Cinema Mudo**. São Paulo: Summus, 2009.

SADOUL, Geroges. **História do Cinema Mundial**. São Paulo: Livraria Martins, 1963, v.I.

SANTANA, Priscila; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **O Artigo 146-A da Constituição Federal e os Princípios da Livre Concorrência e da Livre Iniciativa: Extrafiscalidade Explícita e Suas Consequências**. In: VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; MEIRA, Liziane Angelotti Meira; BORGES, Antônio de Moura (coord.). **Direito tributário constitucional: temas atuais relevantes**. São Paulo: Almedina, 2015.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é Cultura?** Coleção Primeiros Passos. 110. 6ª Edição. Brasília-DF: Editora Brasiliense, 1987.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8ª Edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SHAW, Jeffrey. **O cinema digitalmente expandido: o cinema depois do filme**. In: LEÃO, Lúcia (org.). **O chip e o caleidoscópio: reflexões sobre as novas mídias**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005.

SILVA, Frederico Silveira e. **As contribuições: uma análise a partir da regra constitucional de competência da destinação**. São Paulo: 2023. 238 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduandos em Direito. Disponível em <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/39368/1/FREDERICO%20SILVEIRA%20E%20SILVA.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais** 6, 205.

TEODOROVICZ, Jeferson; MARINS, James. **Extrafiscalidade Socioambiental**. In: Revista Tributária e de Finanças Públicas n. 90. Coord: Edvaldo Brito. São Paulo: Rt, 2010.

TEODOROVICZ, Jeferson. **Harmonização Tributária Internacional e Integração Regional - História, Teoria e Política**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2017.

TEODOROVICZ, Jeferson. **Tributação, Literatura e Solidariedade**. Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Curitiba, n. 27, 30-47, jan./mar. 2020.

TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de Moura; FILHO, V.G.E. ; FILHO, Daniel Luiz Simioni. **Políticas Públicas Tributárias Anticíclicas: Análise do Contexto Brasileiro na crise decorrente da Covid-19**. Revista Jurídica-Unicuritiba, v. 2, p. 515-539, 2021.

TEODOROVICZ, Jeferson; STEMBERG, Paula T. C.; BORGES, Antônio de Moura. **O IPTU na crise arrecadatória decorrente da Pandemia (COVID-19)**. Direito da Cidade, v. 13, p. 631-661, 2021.

TEODOROVICZ, Jeferson. **Políticas Públicas Tributárias Anticíclicas, Extrafiscalidade e o Combate a Pandemias**. In: MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; GODOI Marciano Seabra de; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; ROCHA, Sergio André. (Orgs.). **A Pandemia do COVID19 no Brasil em sua dimensão financeira e tributária**. 1ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020, v.1, p.299-339.

TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de Moura. **Aspectos Introdutórios sobre Políticas Públicas, Tributação e possíveis caminhos para o combate à Pandemia (Covid-19)**. In: RIBEIRO, Adriano da Silva; BERWIG, Aldemir; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. (Orgs.). **Direito Público e Sociedade**. 1ed. Rio de Janeiro: Pembrok e Collins, 2021, v.1, p.306-327.

TEODOROVICZ, Jeferson; SANTOS, Leonardo Honório dos. **O Imposto sobre Importação e a "condição de venda" no pagamento de royalties - uma análise empírica das opiniões consultivas do Comitê de Valoração Aduaneira**. In: Revista *Ius Gentium*, n. 11, volume 2, 2021.

TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antonio de Moura. **Políticas públicas tributárias e o combate a pandemias: o caso “coronavírus” e os reflexos na política tributária brasileira**. Marília/SP, Revista Argumentum, V. 23, n. 2, p. 609-634, Mai.-Ago. 2022. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1394/1008>. Acesso em 26.09.2022.

TEODOROVICZ, Jeferson; BORGES, Antônio de M., VALADÃO Marcos Aurélio P. **Coronavírus e Políticas Públicas Tributárias Extrafiscais Anticíclicas no Contexto Brasileiro**. Cadernos Do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDIR./UFRGS, v. 17, p. 170-192, 2022.

TEODOROVICZ, Jeferson; MEIRA, Liziane Angelotti; VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; GARCIA, Aline Guiotti; NASCIMENTO, Matheus Leite do. **Reforma Tributária, tributação sobre o consumo e o sistema de cashback**. In: Revista *Ius Gentium*, número 15, volume 2, 196–235. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. Vol. 1.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; PAIXÃO, Bruno Ferreira da; TABAK, Benjamin M.; MEIRA, Liziane A.; TEODOROVICZ, Jeferson. **Panorama da Adoção de Incentivos Fiscais para Promover Desenvolvimento de Setores Econômicos com Foco na Inovação: uma revisão da literatura internacional especializada**. Rio de Janeiro, P2P Inovação, v. 9, Ed. Especial, p. 111-126, jun, 2023.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira; TEODOROVICZ, Jeferson; ANGELOTTI MEIRA, Liziane; MIRANDA TABAK, Benjamin. **INCENTIVOS FISCAIS E INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS NO BRASIL: uma análise bibliográfica e normativa**. P2P E INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, RJ, v. 10, n. 1, p. 27–59, 2023.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. **Intervenção no domínio econômico e tributação – extrafiscalidade – aspectos**. In: DIAS, João Luis Fischer et al. (Orgs.). **Estudos de Direito Público: homenagem aos 25 anos de Mestrado em Direito da UnB**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

VIANA, Nildo. **Reflexões sobre a Indústria Cultural**. IN: Revista Humanidades em Foco, nº 3, abril/junho. 2004.

WASKO, Janet. **Hollywood and Television in the 1950s: The Roots of Diversification**. In: LEV, Peter (Org.). **Transforming the Screen, 1950-1959**. Nova Iorque: Charles Scribner's Sons, 2003.

WOUTERS, Jan; DE MEESTER, Bart. **Cultural Diversity and the WTO: David versus Goliath?**. Leuven Centre for Global Governance Studies: Working Paper n. 5, 2007.