

COMISSÃO DE CULTURA

PROJETO DE LEI Nº 4.534, DE 2012

Altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que “institui a Política Nacional do Livro”, para atualizar a definição de livro e para alterar a lista de equiparados a livro.

Autor: Senado Federal

Relatora: Deputada Fátima Bezerra

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.534, de 2012, do Senado Federal, com origem em iniciativa do Senador Acir Gurgacz, “*Altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que institui a Política Nacional do Livro, para atualizar a definição de livro e para alterar a lista de equiparados a livro*”.

O art. 1º do projeto amplia o caput do art. 2º da Lei do Livro (Lei nº 10.753, de 2003) para incluir na definição de livro todos os títulos convertidos em formato digital, magnético ou ótico e aqueles impressos em Braille. No texto atual da lei (art. 2º, parágrafo único, incisos VII e VIII), são equiparados a livro *apenas aqueles publicados em meio digital, magnético e ótico de uso exclusivo de pessoas com deficiência visual*.

A iniciativa inclui, ainda, § 2º ao art. 2º da mesma lei para equiparar a livro: I - os periódicos convertidos em formato digital, magnético ou ótico ou impressos no sistema Braille; II - as matérias

avulsas ou artigos autorais originários de periódicos convertidos em formato digital, magnético ou ótico ou impressos no sistema Braille; III - os equipamentos cuja função exclusiva ou primordial seja a leitura de textos em formato digital e os equipamentos para audição de textos em formato magnético ou ótico de uso exclusivo de deficientes visuais.

A proposição, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD), foi distribuída à Comissão de Cultura, para a apreciação do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, do RICD).

Nesta oportunidade, cabe a esta Comissão de Cultura manifestar-se sobre o mérito da matéria.

Durante o prazo regimental, foram apresentadas quatro emendas ao projeto, duas de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (Emendas nº 1 e nº 2) e duas de autoria do Deputado Marcelo Almeida (Emendas nº 3 e nº 4).

A Emenda nº 1, de 2013, modifica o inciso III do § 2º do art. 2º do projeto, para restringir a equiparação a livro dos equipamentos cuja finalidade exclusiva ou primordial seja a leitura de textos em formato digital, de modo a *excluir os de plataforma fechada, que só permitem a utilização de material de empresa fornecedora específica.*

A Emenda nº 2, de 2013, altera o *caput* do art. 2º do texto do projeto, para que seja incluída, no novo conceito sugerido para o livro, a previsão de *outros formatos ou mídias que venham a ser inventados.*

A Emenda nº 3, de 2013, também altera o inciso III do § 2º do art. 2º do projeto, para que sejam equiparados a livro os equipamentos cuja função exclusiva ou primordial seja a leitura de textos em formato digital, *inclusive os de domínio público.*

A Emenda nº 4, de 2013, altera o mesmo dispositivo, o inciso III do § 2º do art. 2º do projeto, para propor que *os equipamentos que merecerão a equiparação a livro serão definidos pelo Poder Executivo.*

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

A iniciativa que ora analisamos, o PL nº 4.534, de 2012, do Senado Federal, originário de iniciativa apresentada pelo nobre Senador Acir Gurgacz, tem por objetivo atualizar a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que *institui a Política Nacional do Livro, para ampliar o conceito de livro*, fixado no art. 2º da referida lei.

Em sua redação atual, o dispositivo vigente considera livro, para efeitos da lei, *a publicação de textos escritos em fichas ou folhas, não periódica, grampeada, colada ou costurada, em volume cartonado encadernado ou em brochura, em capas avulsas, em qualquer formato e acabamento*. As publicações em formato digital, magnético e ótico são equiparadas a livros pela legislação em vigor *apenas quando para uso exclusivo de pessoas com deficiência visual*.

A proposta do Senado moderniza a Lei nº 10.753, de 2003, conhecida como Lei do Livro, passando a admitir como do mesmo gênero e sujeitos a igual status jurídico tanto o tradicional formato impresso, inclusive no Sistema Braille, quanto os formatos digital, magnético e ótico.

A mudança pretendida pela iniciativa em tela é, sem dúvida, necessária. De fato, os modelos de armazenamento e circulação de informações oferecidos pelas novas tecnologias apontam a importância de se **conceder ao texto digital o mesmo tratamento assegurado ao texto impresso**. Como o próprio Senador Acir Gurgacz assinalou na justificativa da proposição original, no mundo cada vez mais dependente da informática em que vivemos, é anacrônico admitir como livro apenas as publicações em brochura.

Não há como ignorar que os acervos das principais bibliotecas do mundo e do Brasil estão sendo digitalizados e acessados por pessoas de todo o planeta. A popularidade dos livros digitais e dos equipamentos para a sua leitura aumenta rapidamente, em especial frente

à vantagem de preço desse tipo de material em relação às publicações impressas.

Segundo recente pesquisa *Produção e Venda do Mercado Editorial*, desenvolvida pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), por encomenda da Câmara Brasileira do Livro (CBL) e do Sindicato Nacional de Editores (SNEL), no Brasil, houve crescimento de 343% nas vendas de livros digitais, no período referente a 2011 e 2012, embora esse número aponte, de fato, faturamento equivalente a apenas 0,1% dos ganhos das editoras com o livro impresso. Considerando, no entanto, que o livro digital entrou, de fato, no mercado brasileiro somente no final de 2012, a demanda demonstrada pelos índices da pesquisa ratificam o inequívoco interesse da população por esse tipo de material.

Assim, frente a esse cenário, entendemos que a alteração proposta para a definição de livro é meritória e oportuna. Estender às publicações digitais as exigências e os benefícios previstos na Política Nacional do Livro, ou dela decorrentes, é medida que pode aumentar o interesse dos brasileiros pelo livro e promover a atividade da leitura em nossa sociedade.

A terceira edição da pesquisa *Retratos da Leitura no Brasil* – realizada pelo Instituto Pró-Livro, com dados referentes a 2011 – indica que somente **50%** dos brasileiros, ou seja, cerca de 88 milhões de pessoas com idade superior a cinco anos, podem ser identificados como **leitores**. Segundo os critérios adotados pela pesquisa, considerou-se leitor aquele que afirmou ter lido pelo menos um livro, ou parte de um livro, nos últimos três meses.

A enquete apontou a ausência do livro na vida do brasileiro depois que ele deixa a educação formal. Apenas 15% dos leitores disseram que compram livros. A maioria dos que compram (65%) preferem fazê-lo em **livrarias**, mas encontram como **obstáculo** o **baixo número de estabelecimentos desse tipo existentes no País, concentrados nos grandes centros urbanos**.

Quanto ao material de leitura preferido, 53% lêem revistas; 48%, jornais; 47% lêem livros indicados pela escola, sendo 30% didáticos e 17% de literatura; 30% lêem quadrinhos; e **7% lêem livros digitais**.

Dos que leem títulos em formato digital a maioria está na faixa dos **18 aos 39 anos** e **49% são estudantes**. Apesar do número baixo de leitores que declararam já ter lido livros digitais (em computador, tablet, e-reader ou celular), o índice de aprovação desse veículo é muito alto: **54%** deles declararam ter **gostado muito** da experiência e **40%** ter **gostado um pouco**. Entre os entrevistados que nunca leram livros digitais, **48% admitiram que poderão vir a usar**. **52%** dos participantes disseram acreditar que a **convivência entre livro digital e livro impresso será longa**.

Considerando o panorama oferecido pela referida pesquisa, **o livro digital pode se consolidar como instrumento de promoção da leitura, tanto como alternativa para quem não tem acesso a livrarias quanto como atrativo para um importante segmento da nossa população – os mais jovens e familiarizados com as novas tecnologias**. Além do que, é importante destacar que **o livro digital é significativamente mais barato** que o livro impresso. Assim, qualquer medida que vise ampliar o acesso da população a esse formato de texto assume inquestionável relevância na tarefa de aproximar os brasileiros dos livros e da leitura.

Destacamos que o art. 1º, inciso II, da Lei 10.753, de 2003, estabelece, ao tratar das diretrizes da Política Nacional do Livro, que *o livro é o meio principal e insubstituível da difusão da cultura e transmissão do conhecimento, do fomento à pesquisa social e científica, da conservação do patrimônio nacional, da transformação e aperfeiçoamento social e da melhoria da qualidade de vida*. Esse conceito de livro diz respeito a seu **conteúdo** como produção intelectual e/ou artística. Nessa perspectiva, **o meio como tal conteúdo se apresenta é irrelevante, na medida em que têm idêntica função o livro impresso em papel e o livro em formato digital**.

Somos, portanto, plenamente **favoráveis à proposta de alteração do caput do art. 2º da Lei nº 10.753, de 2003, para estender o conceito de livro às publicações digitais**.

Não julgamos oportuna, todavia, a outra mudança proposta pelo projeto em análise – a inclusão de novo parágrafo no mesmo art. 2º, da Lei do Livro, com o objetivo de equiparar a livro: i) periódicos convertidos em formato digital, magnético ou ótico ou impressos no sistema Braille; ii) matérias avulsas ou artigos autorais originários de periódicos convertidos em formato digital, magnético ou ótico ou impressos no sistema Braille; e iii) equipamentos cuja função exclusiva ou primordial seja a leitura de textos em formato digital e os equipamentos para audição de textos em formato magnético ou ótico de uso exclusivo de deficientes visuais.

É importante destacar, neste momento da nossa análise, que a alteração na definição legal de livro não é simplesmente uma questão conceitual. A Constituição Federal, em seu art. 150, inciso VI, alínea 'd', concede **imunidade tributária ao livro**. A Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, por sua vez, em seu art. 6º, **desonera o livro, ao fixar a redução a zero das alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS**. Assim, ampliar o conceito de livro nos moldes propostos pelo Senado federal significa **estender os benefícios tributários** concedidos ao livro a **periódicos em formato digital e a aparelhos cuja destinação exclusiva ou prioritária seja a leitura de textos digitais**.

Os jornais e periódicos impressos, assim como os livros, **já têm imunidade tributária** concedida pela Constituição Federal. É possível que a mudança proposta tenha o intuito de garantir às publicações periódicas **digitais** essa mesma vantagem. Em que pese a justiça de se estender aos periódicos digitais os mesmos benefícios tributários que se oferecem aos impressos, entendemos que **a Lei do Livro não é o documento legal adequado para se propor tal medida**, pelo fato de que, de acordo com a definição da própria lei, **periódicos não são livros**. Segundo a atual redação do *caput* do art. 2º da Lei nº 10.753, de 2003, *“Considera-se livro, para efeitos desta lei, a publicação de textos escritos em fichas ou folhas, não periódica (...)”* (grifo nosso). Cabe ressaltar que o projeto de lei que ora examinamos mantém essa redação do *caput*.

Embora concordemos que as peculiaridades das publicações periódicas se distanciam daquelas que definem o que é um livro, julgamos importante conservar a equiparação no que diz respeito

às **publicações acessíveis**. Sabemos que é grande a dificuldade das pessoas com deficiência visual em fazer valer seu direito à comunicação, à informação, à educação e à cultura, especialmente no que diz respeito ao acesso ao texto escrito. Mantivemos, portanto, os dispositivos que equiparam a livro periódicos, matérias avulsas e artigos autorais **impressos no Sistema Braille** ou convertidos em **formato acessível**, na esperança de que possamos, dessa forma, estimular a eliminação das barreiras de acessibilidade na disponibilização desse tipo de material e promover a leitura entre as pessoas que têm perda parcial ou total da visão.

Também nos parece de grande importância simbólica considerar na definição legal de livro, fixada pela Lei nº 10.753, de 2003, os **formatos digital, magnético, eletrônico, ótico, e impresso em Sistema Braille** como **livro**, e não como **equiparados a livro**, conforme a redação da lei na sua forma atual. Essa mudança fortalece a luta pelo reconhecimento de que o livro é um bem de todos e deve ser, portanto, **acessível** a todos.

Da mesma forma, ainda que reconheçamos a indiscutível relevância dos aparelhos que permitem a leitura dos textos digitais, não concordamos com sua equiparação a livro, no âmbito da Lei do Livro, conforme consta do projeto em tela. Considerar que sejam **livros** os **equipamentos com função exclusiva ou primordial de leitura** nos parece um equívoco por princípio – o aparelho não é o conteúdo.

No que diz respeito à função **exclusiva**, pondera-se que já são poucos os aparelhos disponíveis no mercado mundial que só funcionam como *e-readers*, ou leitores digitais. Mesmo no caso desses equipamentos, a decisão de ampliar essa função, incluindo a possibilidade de navegar pela internet, por exemplo, é dos fabricantes e pode ocorrer a qualquer tempo. **A multifuncionalidade de aparelhos digitais, como se viu acontecer com os telefones celulares, é tendência que pode, rapidamente, tornar o dispositivo de que tratamos ocioso**. Quanto aos equipamentos cuja função **primordial** seja a leitura, **trata-se de se instituir a possibilidade de equiparar a livro aparelhos como tablets, notebooks, computadores pessoais, telefones celulares, e outros equipamentos tecnológicos que ainda venham a surgir**.

A universalização do acesso a todos esses aparelhos pela população brasileira é, sem dúvida, relevante. É preciso considerar,

no entanto, que estender a computadores, celulares e a outras tecnologias a imunidade tributária concedida aos livros – e ampliar sobremaneira a renúncia fiscal dela decorrente – consiste em esforço público para dar impulso à inclusão digital, não especificamente à leitura. Não se pode perder de vista o fato de que **a matéria que ora analisamos se insere no âmbito da política pública voltada para a promoção do livro e da leitura.**

Diante das ponderações expostas, parece-nos razoável, no caso da definição de livro a servir de base para a Política Nacional do Livro e para a aplicação dos benefícios tributários estabelecidos, considerar apenas o **conteúdo**, não o veículo pelo qual ele se materializa. Não se trata, em absoluto, de desconsiderar os avanços tecnológicos existentes, no caso dos *e-readers*, *tablets*, *notebooks* ou *smartphones*. Trata-se apenas de garantir a coerência da lei que se pretende alterar – a Lei **do Livro**. Retiramos, portanto, da equiparação a livro sugerida pelo projeto do Senado os **periódicos digitais** (com exceção daqueles em formato acessível para pessoas com deficiência visual) e os aparelhos utilizados para ler conteúdos digitais.

Três das quatro emendas oferecidas ao Projeto referem-se ao dispositivo (inciso III do § 2º do art. 2º) que considera livros os equipamentos que permitem a leitura de textos digitais. São elas as de nº 1, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, e as de nº 3 e 4, do Deputado Marcelo Almeida.

A Emenda nº 1 restringe a equiparação a livro dos equipamentos cuja finalidade exclusiva ou primordial seja a leitura de textos em formato digital, de modo a *excluir os de plataforma fechada, que só permitem a utilização de material de empresa fornecedora específica.*

A Emenda nº 3 amplia a equiparação a livro aos equipamentos cuja função exclusiva ou primordial seja, a leitura de textos em formato digital, *inclusive daqueles em domínio público.*

A Emenda nº 4, por sua vez, propõe que os equipamentos que merecerão a equiparação a livro serão definidos pelo Poder Executivo.

Considerando que nosso Substitutivo retira do art. 1º do Projeto de Lei, a parte do texto que inclui o § 2º ao art. 2º da Lei nº 10.753, de 2003, essas três emendas perdem a oportunidade.

Por sua vez, a Emenda nº 2, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, altera o *caput* do art. 2º do texto do projeto, para que seja incluída, no novo conceito sugerido para o livro, a previsão de *outros formatos ou mídias* que venham a surgir. Julgamos a proposta meritória, já que oferece instrumento para evitar que a Lei do Livro tenha que ser alterada a cada nova tecnologia ou diferente modelo de publicação. Acatamos, por tal razão, essa emenda, alterando, no entanto, a sua redação para adequá-la tecnicamente.

Embora defendamos que não cabe equiparar a livro o aparelho para leitura digital, é preciso reconhecer que só é possível ler o livro eletrônico quando se tem o suporte adequado para tanto. Assim, **oferecer estímulo para que os equipamentos de leitura do conteúdo digital fiquem mais baratos é, sem dúvida, medida de inegável interesse social.**

Os nobres colegas Deputado Onyx Lorenzoni e Deputado Marcelo Almeida, no **voto em separado** que apresentaram ao nosso primeiro parecer, em dezembro último, alertaram para o fato de que os e-readers não são beneficiados pela Lei do Bem, que desonera diversos equipamentos de informática das contribuições PIS/Cofins. Argumentam os ilustres colegas:

“(...) se a tributação dos tablets é reduzida pela Lei 11.196/05, também deve ser diferenciada a tributação dos equipamentos cuja a função exclusiva ou primordial seja apenas para leitura de textos em formato digital.”

Concordamos plenamente com o argumento oferecido. Por uma questão de isonomia e de neutralidade econômica, **é premente que os e-readers também passem a usufruir dos benefícios tributários da Lei do Bem.** O incentivo a esses produtos industriais, dotados de alto valor agregado, é estratégico não somente como fomento à democratização da leitura e à inclusão digital da população, mas também para a geração de empregos qualificados em solo brasileiro.

Com o intuito de **buscar o consenso** entre os nobres pares desta Comissão e de oferecer o melhor tratamento legal possível para tão importante matéria, incorporamos, em nosso Substitutivo, a preocupação dos Deputados Onyx Lorenzoni e Marcelo Almeida. Assim, alteramos a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, Lei do Bem, de modo a **incluir os equipamentos para leitura de textos em formato digital no Programa de Inclusão Digital**.

Acreditamos que o texto do Substitutivo que ora propomos traduz a síntese do amplo debate sobre o assunto realizado nesta Casa.

Em maio de 2013, a Frente Parlamentar Mista do Livro e da Leitura, que tenho o orgulho de presidir, e a Frente Parlamentar em Defesa das Bibliotecas Públicas, que tem à frente o Deputado José Stédile, realizaram um Seminário para discutir os desafios do livro digital no Brasil e as implicações do PL 4.534, de 2012.

As ideias e os questionamentos semeados naquele evento amadureceram e se somaram às importantes contribuições surgidas na Audiência Pública “O Futuro e o Mercado do Livro Digital no Brasil”, realizada em maio deste ano, pelas Comissões de Cultura e de Educação. O evento, que teve a participação de representantes do setor do livro, do Governo e de especialistas, foi fundamental para lançar luz sobre a matéria de que tratamos e para orientar este Substitutivo que oferecemos como alternativa à proposta do Senado.

Assim, com base no que colhemos do profícuo debate que teve espaço nesta Casa, no que estudamos sobre o assunto e nas importantes contribuições que nos chegaram de diferentes fóruns de discussão, acreditamos que a inclusão do livro digital no conceito de livro fixado pela Lei nº 10.753, de 2003, é medida consensual que pode contribuir para a efetivação dos objetivos da Política Nacional do Livro, fomentando a leitura entre os brasileiros.

Votamos, portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.534, de 2012, e da Emenda nº 2, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição das Emendas nº 1, nº 3 e nº 4.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputada Fátima Bezerra

Relatora

COMISSÃO DE CULTURA

SUSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.534, DE 2012

Altera a Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, que “institui a Política Nacional do Livro”, para atualizar a definição de livro e para alterar a lista de equiparados a livro, e a Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir os equipamentos para leitura de textos em formato digital no Programa de Inclusão Digital.

O Congresso Nacional decreta:

Art 1º O art. 2º da Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Considera-se livro, para efeitos desta Lei, a publicação de textos escritos em fichas ou folhas, não periódica, grampeada, colada ou costurada, em volume cartonado, encadernado ou em brochura, em capas avulsas, em qualquer forma e acabamento, assim como a publicação desses textos em formato digital, magnético, ótico, ou em qualquer outro formato ou mídia, e os impressos no Sistema Braille.

§ 1º São equiparados a livro os seguintes produtos, impressos, inclusive no Sistema Braille, ou convertidos em formato digital, magnético, ótico ou em qualquer outro formato ou mídia:

I - fascículos, publicações de qualquer natureza que representem parte de livro;

II - materiais avulsos relacionados com o livro;

III - roteiros de leitura para controle e estudo de literatura ou de obras didáticas;

IV - álbuns para colorir, pintar, recortar ou armar;

V - atlas geográficos, históricos, anatômicos, mapas e cartogramas;

VI - textos derivados de livro ou originais, produzidos por editores, mediante contrato de edição celebrado com o autor.

§ 2º São também equiparados a livro:

I - periódicos impressos no Sistema Braille ou em formato acessível às pessoas com deficiência visual;

II - matérias avulsas ou artigos autorais, originários de periódicos, impressos no Sistema Braille ou em formato acessível às pessoas com deficiência visual.” (NR)

Art. 2º O art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 28.

.....

IX – equipamentos para leitura de textos em formato digital e para audição de textos em formato magnético ou ótico, classificados nas posições **8471** e **8519.81** da Tipi, produzidos no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo.

.....

§ 4º Nas notas fiscais emitidas pelo produtor, pelo atacadista e pelo varejista relativas à venda dos produtos de que tratam os incisos I, II, III, VI e **IX** do *caput*, deverá constar a expressão "Produto fabricado conforme processo produtivo básico", com a especificação do ato que aprova o processo produtivo básico respectivo.

.....”(NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputada Fátima Bezerra
Relatora