

IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura  
28 a 30 de maio de 2008  
Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.



**LEIS DE INCENTIVO À CULTURA: CONSIDERAÇÕES SOBRE O MECENATO E  
SOBRE AS LEIS MUNICIPAIS DE INCENTIVO À CULTURA**

Andréa Gomes da Silva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Economista / Ministério da Cultura

**Resumo:** O Brasil é um país geograficamente extenso e diversificado. Apresenta características heterogêneas sob várias dimensões, como a ambiental, a econômica e a cultural. Em todas as regiões do país a cultura busca vencer obstáculos que podem ser muito específicos, e que levam às exacerbantes diferenças no acesso aos recursos do Mecenato. As Legislações Municipais de Incentivo à Cultura são uma possibilidade de amenizar a ausência dos incentivos de origem federal, mas somente sua existência não garante a efetividade. A mobilização social na adesão e apoio a estas leis é um ponto significativo para que mudanças venham a acontecer, suavizando as dificuldades do setor.

**Palavras-chave:** legislação, mecenato, municípios, disparidades.

## Introdução

Este trabalho procura discutir algumas informações sobre a existência das legislações de Incentivo à Cultura no Brasil. O objetivo é trazer algumas informações sobre a aplicação do mecenato, mecanismo da Lei Federal de Incentivo à Cultura, nas regiões brasileiras. Existe um conceito fortemente estabelecido sobre as diferenças no grau de acesso aos seus recursos por parte das regiões. Procuramos pautar as razões que corroboram este fato, sem contudo, nos eximir do reconhecimento e da gravidade desta disparidade. O envolvimento da sociedade, via pessoa física e pessoa jurídica, no apoio aos projetos culturais também foi considerado na discussão.

Sobre a legislação municipal, mencionamos os dados da Pesquisa MuniC, realizada pelo IBGE, em 2006. O intuito foi salientar o quão incipiente está a valorização destas leis, e, conseqüentemente, a sua criação e utilização.

## Legislação Federal de Fomento à Cultura

### 2.1- Considerações sobre o Mecenato

A Lei Federal de Incentivo à Cultura - a Lei Rouanet (8.313) - foi criada em 1991, pelo embaixador Paulo Sérgio Rouanet, Secretário de Cultura àquela época. Instituiu o Programa Nacional de Cultura (PRONAC), composto por três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), que tem como base de apoio aos projetos culturais, os empréstimos reembolsáveis e a cessão de crédito a fundo perdido; o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICART), que visa a criação de fundos de investimentos culturais e artísticos, embora nunca tenha saído da inatividade; e o Mecenato, que estimula o incentivo de pessoas físicas e jurídicas no fomento a projetos culturais, por meio de doações ou patrocínio. Dos três, este é o mecanismo mais demandado ao Ministério da Cultura. Sua adesão agrada aos investidores culturais porque possibilita a isenção de parte do Imposto de Renda devido. As pessoas físicas podem deduzir ao IR os seguintes percentuais: 80% do valor das doações e 60% do valor dos patrocínios, observado o limite de 6% do que é devido. Para as pessoas jurídicas, o percentual de dedução é de 40% do valor das doações e 30% do valor dos patrocínios<sup>1</sup>, respeitado o limite de 4% do valor devido. Outra opção para as empresas é abater o montante das doações e patrocínios na despesa operacional, reduzindo o valor tributável da instituição, o que diminui o valor da Contribuição Social e do Imposto de Renda.

A contribuição da Lei Rouanet para a promoção da cultura nacional assumiu grandes proporções desde a sua implantação. Todos os anos são milhares de projetos executados através deste recurso, garantindo um incremento em vários segmentos culturais, como as artes cênicas, humanidades, patrimônio cultural, cultura afro-brasileira, entre outros.

Apesar do reconhecimento da comunidade cultural sobre o panorama diferenciado que surgiu no setor cultural após a sua implantação, algumas críticas são atribuídas à aplicação desta legislação. Traremos à discussão alguns dados sobre uma destas críticas: o acesso aos recursos públicos através do mecenato. Nesse sentido, optamos por discutir as informações sobre os projetos de 2006 apresentados à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura.

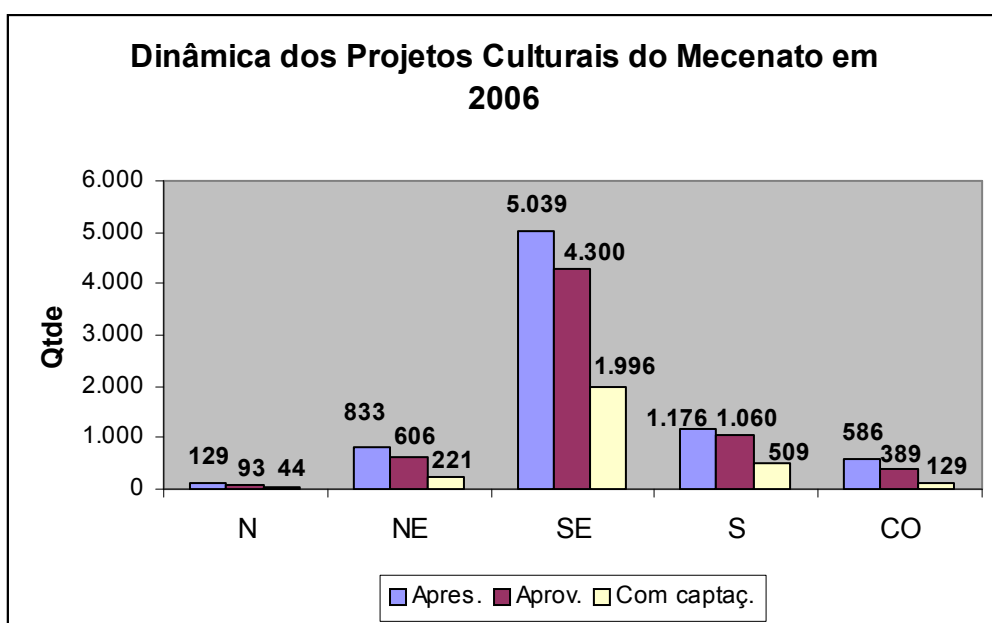
---

<sup>1</sup> No caso de pessoas jurídicas tributadas no lucro real.

Os recursos que possibilitam a aplicação do mecenato na execução de projetos culturais têm como fonte um tributo federal, ou seja, é um recurso pertencente ao governo federal, e como tal, deve ser aplicado de forma igualitária, em benefício do maior número possível de cidadãos. A crítica que pesa a esta questão é a distribuição desigual deste recurso entre as regiões, fator que estaria limitando o acesso aos bens culturais por uma parcela significativa da população brasileira.

A princípio, o maior problema da aplicação do mecenato é o fato deste ser pouco distributivo, já que o acesso de quase todos os Estados é muito discreto em relação ao fomento direcionado à produção cultural da região Sudeste, especificamente, no eixo Rio-São Paulo, conforme visto no gráfico abaixo. Os números mostram que a região Sudeste realmente apresenta a maior quantidade de projetos com captação de recursos durante 2006. Isso significa que uma maior quantidade de investimento público foi direcionado àquela população. Comparando as quantidades de projetos com captação de recursos, por exemplo, da região Centro-Oeste, vemos que a disparidade é alta, fato ocorrido em todas as demais regiões.

Gráfico 01



Fonte: MinC. Elaboração da autora.

Contudo, diante desta evidente concentração por parte da região Sudeste, há de se considerar ao menos cinco fatores que podem influenciar esta anomalia:

- **A proporcionalidade dos projetos apresentados pelas regiões.** A regra é simples: quanto mais projetos concorrem ao recurso, maior a quantidade de

projetos tendem a serem apoiados. Neste caso, pelo total de projetos apresentados pela região Sudeste, percebe-se que o grau de demanda daquela região é muito superior às demais.

- **A qualidade na elaboração de projetos culturais.** A capacitação dos produtores culturais para a elaboração dos projetos concorrentes aos recursos interfere no fluxo de apresentação e de captação. Para mercados culturais menos dinâmicos, a falta de treinamento humano para execução da esfera burocrática durante o pleito é um fator prejudicial.
- **O público consumidor das regiões.** O mercado cultural, embora tenha suas particularidades, não se diferencia dos demais mercados econômicos. Isto significa que a produção cultural também tem como um dos seus fins a obtenção de lucro, e quando não, visam ao menos a sua sustentabilidade. Para tanto, é fundamental que haja público consumidor para os espetáculos, exposições, etc. A população residente no Sudeste é a maior do país. Além disso, é nela que se concentra o maior número de universidades brasileiras, de onde sai uma importante fonte de consumo para a cultura.
- **A concentração de empresas nas regiões.** A condição sócio-econômica das regiões é fator relevante na execução de projetos culturais. A utilização do mecenato é condicionada à participação de empresas interessadas em financiar tais projetos. Embora a região Sul também seja bastante industrializada, a região Sudeste concentra a matriz das grandes empresas nacionais e estrangeiras que associam sua marca a investimentos culturais. Nas demais regiões, existem quantidades muito inferiores desse tipo de empresas, o que dificulta o processo de captação dos projetos.
- **A distorção no cadastramento do MinC.** Uma falha no ato de cadastramento dos projetos, ainda não sanada pelo Ministério devido a problemas internos, como os reconhecidos problemas na sua área de recursos humanos, também colabora na discrepância do acesso entre as regiões. Ocorre que vários projetos apoiados na região Sudeste são realizados no território de outras regiões, ou seja, uma vez que o proponente é da região Sudeste, mesmo que o projeto com captação seja executado na região Norte, os valores constarão para aquela, distorcendo a realidade da aplicação da Lei.

Embora as condições acima possam, em parte, explicar a sobreposição da região Sudeste (eixo Rio-São Paulo) na captação de recursos através do mecenato, a intenção não é torná-las justificativa para esta concentração. Entretanto, estes fatores devem ser considerados pelos críticos e pelas autoridades competentes, levando-os a uma reconsideração sobre as barreiras e desafios da área cultural impostos às outras regiões.

Diante desta disfunção, é importante haver uma conscientização da sociedade, sobre as dificuldades do processo e a limitação do Ministério da Cultura em extinguir o problema. Pois, se por um lado a questão se relaciona com a Administração Cultural, por outro, ela é fortemente associada às desigualdades geográficas, econômicas e sociais entre as regiões. Apesar de haver muitas dificuldade para sanar tal diferença, as tentativas para diminuí-las deverão ser colocadas em prática. Com este objetivo, o MinC, através da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC), deu início a um projeto de capacitação para produtores culturais localizados nas capitais nordestinas. Esta iniciativa pretende aumentar a capacidade dos produtores daquela região para conduzirem a elaboração e apresentação dos seus projetos, aprimorando o conhecimento sobre o aspecto democrático da cultura, elevando o número e a qualidades dos projetos apresentados à seleção, enfim, promovendo a profissionalização cultural. Iniciativas como esta devem ser expandidas às outras regiões, buscando diminuir as barreiras citadas.

## **2.2 Incentivadores Culturais *versus* Recursos**

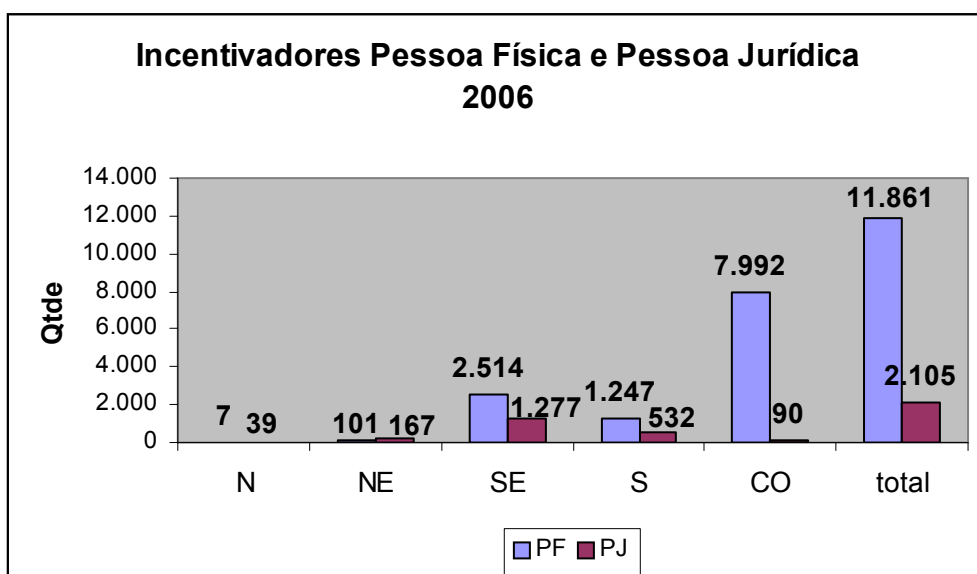
A isenção no Imposto de Renda devido é o maior atrativo para o incentivador da cultura. Para as empresas, além do desconto, associar a sua marca a espetáculos marcantes e com grande público consumidor também interessa. Em 2006, os investidores em cultura tiveram maior destaque na dimensão da pessoa física. Notamos, no gráfico abaixo, que a presença deles seria maior nas regiões Sul e Sudeste, com preponderância para esta. Porém, percebe-se que a região Centro-Oeste foi o grande destaque deste período, sendo fundamental para o resultado de quase 12 mil incentivadores pessoa física. Ressalta-se que o número da região Centro-Oeste para o período é anômalo, pois numa seqüência anterior este não chega a 100. Uma justificativa para este salto seria a adesão do mecanismo pelos moradores do Distrito Federal. As regiões Sul e Sudeste, detentoras dos maiores parques industriais e

geradoras das rendas mais elevadas no país têm os números mais expressivos de incentivadores.

Em relação à pessoa jurídica, notamos uma adesão pouco significativa nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul. Com as informações do gráfico é possível concluir que as empresas brasileiras não estão acostumadas ao incentivo cultural. Aliás, é importante considerarmos que este tipo de investimento tem afinidade com empresas mais modernas, que têm na sua filosofia, participar de forma mais ampla no desenvolvimento do país, e isso inclui a promoção da cidadania e o combate às desigualdades.

E, no geral, tanto o cidadão, como o empresário, ainda não se integraram ao sistema da isenção fiscal possibilitada pela Lei Rouanet. Num país onde a carga tributária é enorme, a alternativa de desconto no seu pagamento deveria atrair uma parcela maior da população. Os discretos números das regiões denunciam o desconhecimento da legislação ou a falta de interesse em promover a cultura nacional. Em ambos os casos, é possível, por parte do governo, promover ações que divulguem a importância deste recurso para a realização dos projetos e atividades culturais no Brasil. Maior conscientização por parte dos cidadãos pode resultar em mais bibliotecas, mais museus, mais shows, etc.

Gráfico 02



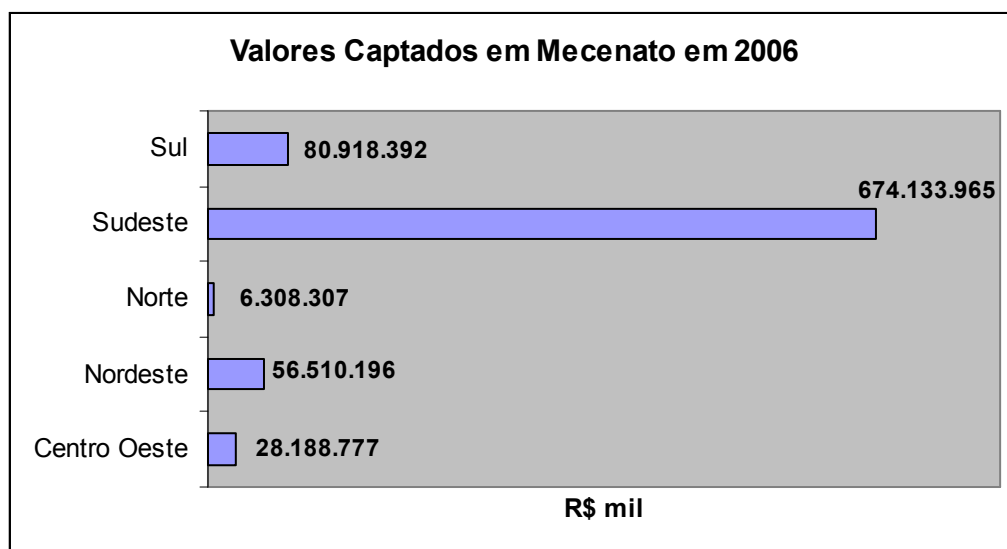
Fonte: MinC. Elaboração da autora.

Contudo, quando analisamos o montante dos recursos direcionados aos projetos culturais vemos que o nível é elevado. Naturalmente, pelos fatores expostos

anteriormente, os maiores valores foram aplicados na região Sudeste, que do total captado no período, ficou com 79%. Muito abaixo surge a região Sul, que captou 10% dos recursos, e a região Nordeste, com 7%. As regiões Centro-Oeste e Norte tiveram participações extremamente discretas na distribuição: 3% e 1%, respectivamente.

O alto vulto do incentivo naquele ano em relação à baixa quantidade de incentivadores regionais nos leva a pensar no tipo de incentivo que é realizado, em especial, pelas empresas. Pois bem, se a quantidade destes não se destaca e o volume de recursos é elevado, é possível concluirmos que o perfil destas instituições é de uma grande empresa, que direciona valores realmente diferenciados ao setor cultural. E são estas instituições, geralmente interessadas na divulgação de seu nome, e na vinculação deste à boa imagem que a cultura propicia, que sustentam a existência e o funcionamento do mecenato.

Gráfico 03



Fonte: MinC. Elaboração da autora.



## **As Leis Municipais de Fomento à Cultura**

### **3.1 Implantação e Aplicação da Legislação Municipal de Fomento à Cultura**

Segundo o IBGE, a elaboração das primeiras leis municipais de fomento à cultura teve início em 1975. Mas foi a partir da década de 90 que os municípios demonstraram maior interesse na criação deste tipo de legislação. A principal influência aos municípios foi a Lei Mendonça (10.923), criada no município de São Paulo em 1990, e regulamentada em 1991, ela se tornou o grande modelo a ser seguido pelo poder municipal.

À semelhança da Lei de Incentivo Federal, a criação de legislação cultural nos municípios facilita a execução de produções culturais. Há tempos, é conhecida a dificuldade que todos os segmentos culturais enfrentam no momento de colocarem os projetos no mercado. Se isso é fator comum em todas as regiões metropolitanas do país, podemos considerar que os obstáculos enfrentados pelos produtores do interior são muito maiores.

A intervenção direta do poder público no fomento à cultura diminui quando existe uma abertura para o incentivo indireto, que possibilita a participação de pessoas físicas e jurídicas na construção deste processo.

Em 2005, possivelmente por influência das ações do Ministério da Cultura, que tem atuado de forma mais próxima das demais esferas de governo, ocorreu o maior salto na quantidade de municípios com a implantação de legislação de fomento cultural. Contudo, quando analisamos os números absolutos, notamos que a presença desta legislação nos municípios ainda é irrisória, pois somente 5,57% deles a possuem (310). Assim, temos um quadro pessimista que somente poderá ser revertido no longo prazo. A expectativa é que, como a legislação municipal permite ao gestor, estimular a participação da sociedade local na vida cultural de sua cidade, a iniciativa de criar tal recurso seja mais difundida entre os representantes municipais ao longo dos anos.

Uma outra consideração quanto a estas leis, é a sua aplicação. Do total de municípios com a existência da legislação, somente 52,58% utilizaram o instrumento nos últimos dois anos. O resultado é lamentável por dois motivos: primeiramente porque indica que apenas cerca de 163 municípios, do total de 5564, aplicam o instrumento (percentualmente representam 2,92% dos municípios brasileiros). Depois,

por deixar evidente que os municípios não estão dispostos a deixar seus ganhos financeiros para o segundo plano. Segundo o IBGE, alguns municípios predeterminam anualmente o valor a ser direcionado às leis de incentivo cultural. Essa atitude visa evitar prejuízo ao recolhimento de tributos na localidade, garantindo a estabilidade na arrecadação, porém, prejudica o desempenho e a utilização da legislação no município, além de interferir na sua credibilidade.

A tabela abaixo mostra a baixa adesão à criação das leis de fomento municipais em todas as regiões. Em nenhuma delas o percentual de presença nos municípios chega a 10%. Quanto ao uso, o total de municípios que possuem a Lei e a aplica regularmente representam apenas cerca de 50% dos municípios, denotando a fragilidade do setor cultural nas municipalidades.

Tabela 01

A	B	C	D	E	F
Regiões	Total munic.	Com Legislação de Fomento à Cultura	C/B %	Usou a Legislação nos últimos 2 anos	E/C %
N	449	17	3,79	10	58,82
NE	1793	64	3,57	31	48,44
SE	1668	133	7,97	70	52,63
S	1188	64	5,39	36	56,25
CO	466	32	6,87	16	50,00

Fonte: IBGE/pesquisa Munic 2006. Elaboração da autora.

### 3.2 Finalidade na Aplicação da Legislação

Outro obstáculo ao bom desempenho da lei de fomento municipal é o desvio do seu objetivo. Isso ocorre porque o orçamento local se torna insuficiente para a realização das despesas, fazendo com que o recurso destinado à execução de projetos culturais seja desviado para cobrir gastos administrativos com o órgão de cultura. Enquanto isso, o incentivo aos projetos e atividades culturais perdem parte dos seus recursos para despesas que deveriam ser custeadas pelos orçamentos das prefeituras.

A tabela nr 02, na coluna C, expõe os números referentes ao que podemos considerar como uso correto da Legislação de Incentivo à Cultura: municípios com

incentivo fiscal concedido à pessoa física ou jurídica. As colunas E e G trazem os itens relacionados ao desvio de finalidade na aplicação do fomento: Financiamento Público e Outros. A coluna D refere-se aos percentuais de municípios que utilizam a legislação de forma maximizadora, implicando em apoio ao projetos culturais. As colunas F e H mostram os percentuais de municípios que, de alguma maneira, desviam o destino do recurso cultural. A análise destes dados nos permite avaliar a região Sudeste como a mais comprometida com a finalidade da Lei de Incentivo. Isto significa que a região apresentou o percentual mais elevado no quesito municípios com incentivo fiscal concedido à pessoa física e jurídica, e o menor, quando agregamos os números referentes ao uso inadequado da Lei (a soma das colunas F e H, que representam 45,11% dos seus municípios). Em sentido oposto, está a região Nordeste, que tem o menor percentual de aplicação adequada da Lei, e o maior no tocante ao desvio (67,19%). As regiões Centro-Oeste, Norte e Sul apresentaram, respectivamente, os seguintes percentuais de desvio de finalidade dos recursos: 46,88%, 52,94% e 54,69%. Em termos macro, dos municípios com legislação de incentivo cultural no país, 69,35% utilizam-se do mecanismo com a finalidade de promover as atividades do setor, e 71,61% utilizam-se da Lei para subsidiar outras despesas do órgão de gestão cultural.

Tabela 02

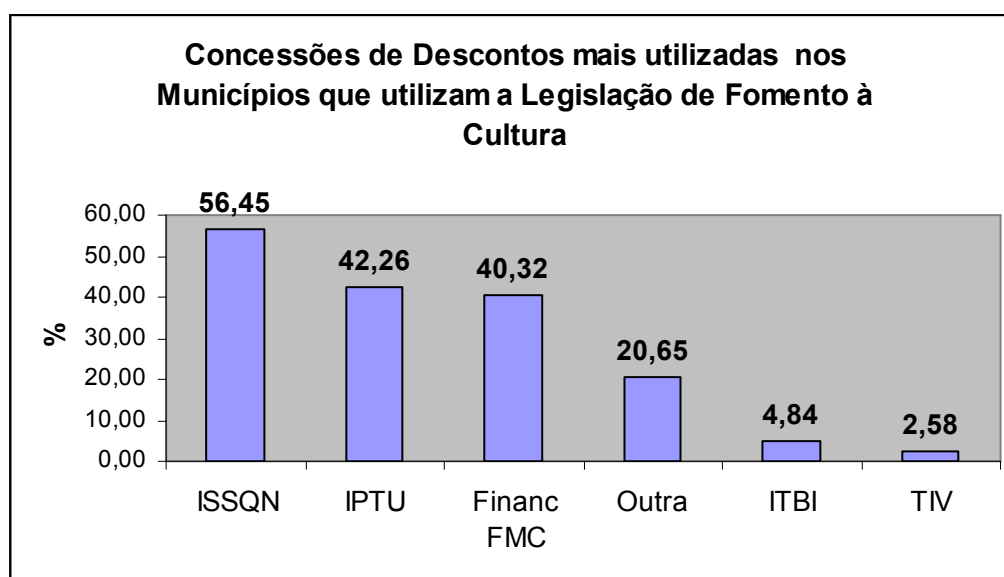
A	B	C	D	E	F	G	H
	Munic com Legislação de Fomento à Cultura	Incentivo Fiscal concedido à PF ou PJ	C/B %	Financiame nto Público	E/B %	Outros	G/B %
N	17	12	70,59	04	23,53	05	29,41
NE	64	44	68,75	33	51,56	10	15,63
SE	133	99	74,44	43	32,33	17	12,78
S	64	37	57,81	26	40,63	09	14,06
CO	32	23	71,88	11	34,38	04	12,50

Fonte: MinC. Elaboração da autora.

### 3.3 Concessão de Desconto

No momento de conceder o benefício ao incentivador, a opção dos municípios predomina pelo desconto no recolhimento de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), com 56,45% dos municípios com legislação. O desconto no recolhimento do IPTU fica em segundo lugar, com 42,25%, e 40,32% opta pelo financiamento através do Fundo Municipal de Cultura. As outras modalidades não despertam tanto interesse nos incentivadores.

Gráfico 04



Fonte: IBGE/MUNIC 2006. Elaboração da autora.

Há de se considerar a questão da co-responsabilidade social que pode ser exercida pelo comércio e indústria municipais junto à administração pública. A cultura é considerada como alternativa ao combate da exclusão social, onde as diferenças se diminuem, e oportunidades são criadas. O investimento em cultura, com o apoio da legislação local, proporciona às entidades, a participação no processo de redução da desigualdade cultural, no fortalecimento das expressões culturais locais, e no cumprimento de dever do poder público ao colocar à disposição da sociedade, o exercício do direito cultural.

O entendimento por parte de gestores municipais quanto à importância de leis de fomento deveria ser voltado ao desenvolvimento local, se não em termos econômicos, mas em ganho na qualidade de vida da população, e principalmente no desenvolvimento do bem-estar social, já que através do convívio cultural desenvolve-se um sentimento de

inserção, de pertencimento ao mesmo grupo, diminuindo as relações de conflito e violência na comunidade.

### **3.4 As Unidades Federativas**

Não iremos nos deter nos resultados práticos que os municípios atingem com a aplicação das leis culturais, mas, como em todas as regiões a quantidade de municípios que possuem legislação cultural é baixo, extraímos de cada uma das regiões o Estado que mais se destacou em número de municípios com a legislação, durante 2006: Norte: Pará (5) e Tocantins (6); Nordeste: Bahia (17), Ceará (15); Sudeste: Minas Gerais (73); Sul: Paraná (28); Centro-Oeste: Mato Grosso do Sul (14).

Uma análise destes números estaduais permite notar o quão pequeno é o número absoluto de municípios com a existência de Legislação de Incentivo à Cultura. A dimensão é melhor notada quando percebemos que em Minas Gerais, o Estado com o melhor desempenho em termos quantitativos na região Sudeste, somente 8,55% de seus municípios possuem a Lei. Na região Nordeste, o melhor resultado é o da Bahia, onde os municípios com a legislação atinge apenas 4,07%.

### **Conclusão**

As informações acima trazem à tona a difícil realidade da situação cultural no país, no tocante à utilização das legislações de fomento: as leis de incentivo à cultura não são bem aproveitadas no Brasil.

A Lei Federal de Incentivo à Cultura é essencial para a continuidade de execução dos projetos culturais em todo o país. Contudo, ainda não é suficiente para atender a todas as reivindicações dos artistas e produtores. O aproveitamento desta Lei ainda é muito desequilibrado entre as regiões, mas sob o ponto de vista da gestão cultural, a disparidade é maior em consequência de desigualdades sócio-econômicas, do que de falhas na sua aplicação. Os Estado que apresentam um mercado cultural mais dinâmico e organizado têm mais chances de se incluírem na distribuição dos recursos.

Numa grande parte dos municípios, a função das leis de fomento é desviada de sua função essencial: o apoio aos projetos e atividades culturais. Como consequência, esta legislação torna-se um mecanismo incapaz de atender às demandas dos artistas e produtores locais. Podemos observar que a conscientização da gestão municipal sobre o papel da produção cultural local ainda não é amadurecida. Não há o entendimento de que a cultura possui, além de sua esfera simbólica, um nicho passível de aproveitamento econômico. Falta a muitos deles, crer que além do fortalecimento de suas expressões culturais, o incremento nestas atividades complementam a geração de emprego e a profissionalização da comunidade.

A baixa utilização das leis de incentivo à cultura pode ser atrelada à falta de acesso às informações por parte das empresas e da sociedade em geral, sobre a aplicação e benefícios deste mecanismo. De forma geral, é importante ressaltar que os ganhos afetam a toda a coletividade. Cada um dos cidadãos pode usufruir dos benefícios resultantes das Leis de Incentivo Cultural, seja pelo acesso aos bens desta natureza, seja em termos financeiros, em imagem, ou pelo retorno social advindo das práticas culturais.

### **Bibliografia**

IBGE. *Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006.

Ministério da Cultura. *Salicnet*. Brasília, 2008.

SESI. *As Leis de Incentivo à Cultura*. Brasília, 2007.