

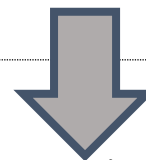
(Re)Discutindo Fomento e financiamento: Compartilhar responsabilidades para cidades melhores – Parte II

José Oliveira Junior

Damos continuidade aqui à série de textos sobre o tema do financiamento da cultura, para ajudar nas reflexões sobre o momento que vivemos e para clarear quais caminhos e desafios temos pela frente. Trataremos neste segundo texto sobre questões relativas à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de recursos para a cultura, a qual tramita no Congresso Nacional sob número 421/2014, à Lei Federal de Incentivo à Cultura e ao Procultura, que também se encontra em tramitação no congresso sob número 6722/2010.

SÍNTESE SOBRE A PEC 421/2014

PECs anteriores



As Propostas de Emenda Constitucional relativas ao tema tramitavam até 2013 sob o número da primeira proposta (324/2001). Todas tratam de alterações no artigo 215 da Constituição federal e, com alterações na forma e nos mecanismos de operacionalização, tratavam de fixação de recursos para que os direitos culturais sejam garantidos pelo Estado brasileiro.

324/2001 – Previa a aplicação de não menos que 6% da receita de impostos da União, Estados e Municípios em favor da produção, preservação, manutenção e o conhecimento de bens e valores culturais.

PROBLEMAS:

- Não apontava os percentuais específicos de cada ente federado;
- Não definia atribuições específicas de cada ente federado;
- Tinha dificuldades de tramitação por pressão de chefes do executivo do país todo (presidente, governadores e prefeitos).

427/2001 – Previa a aplicação de 5% da receita na preservação e divulgação de bens culturais.

PROBLEMAS:

- Não apontava os percentuais específicos de cada ente federado;
- Considerava apenas os bens culturais como passíveis de apoio e esta definição é limitadora;
- Não definia atribuições específicas de cada ente federado;
- Tinha dificuldades de tramitação por pressão de chefes do executivo do país todo (presidente, governadores e prefeitos).

150/2003 – Previa a aplicação de percentuais não menores que 2,0% das receitas da União, 1,5% da receita dos Estados e 1,0% da receita dos municípios em Cultura.

PROBLEMAS:

- Não definia atribuições específicas de cada ente federado;
- Tinha dificuldades de tramitação por pressão de chefes do executivo do país todo (presidente, governadores e prefeitos).

310/2004 – Previa a aplicação de percentual não menor que 2,0% das receitas da União para financiamento da Política Nacional de Apoio à Cultura (compreendida como *“preservação do patrimônio cultural brasileiro a divulgação de bens e valores culturais, além do desenvolvimento de projetos culturais”*).

PROBLEMAS:

- Não previa todos os entes federados, apenas a União;
- Tinha dificuldades de tramitação por pressão da presidência da república.

1 - PERCENTUAIS

APLICAÇÃO ANUAL EM AÇÕES E SERVIÇOS DE NO MÍNIMO:

I – no caso da União, **2,0% do produto da arrecadação de impostos.**

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, **1,5%** do **produto da arrecadação de impostos e do Fundo de Participação dos Estados;** (IMPOSTOS + FUNDO DE PARTICIPAÇÃO).

III – no caso dos Municípios, **1,0** do produto da arrecadação de impostos e do Fundo de Participação dos Municípios (IMPOSTOS + FUNDO DE PARTICIPAÇÃO).

§ 1º Dos recursos a se refere o inciso I, a **União destinará 20% aos Estados e ao Distrito Federal e 30% aos Municípios**, desde que já tenham organizado os respectivos sistemas de cultura, nos termos mencionados no § 4º do art. 216-A.

§ 2º Os **critérios de rateio** dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **serão definidos em lei complementar**, observada a contrapartida de cada ente federativo.

2 - PROGRESSÃO DOS PERCENTUAIS NOS CINCO PRIMEIROS ANOS

RECURSOS DESTINADOS DIRETAMENTE PELA UNIÃO >>>>

I – no primeiro ano, **0,5%**; | II – no segundo ano, **1,0%**; | III – no terceiro ano, **1,5%**.

RECURSOS DESTINADOS DIRETAMENTE POR ESTADOS E MUNICÍPIOS >>>>

serão elevados gradualmente até atingir os percentuais mínimos fixados nos incisos II e III do art. 216-B da Constituição Federal, reduzindo-se a diferença à razão de, pelo menos, um quarto por ano.

POR EXEMPLO, OS MUNICÍPIOS TERÃO A SEGUINTE PROGRESSÃO:

PRIMEIRO ANO > 0,25% | SEGUNDO ANO > 0,5% | TERCEIRO ANO > 0.75%

QUARTO ANO > 1,0%

3 – REPASSE A ESTADOS E MUNICÍPIOS

I – no **segundo ano** de vigência desta Emenda Constitucional, **10% para os Estados** e o Distrito Federal e **15% para os Municípios**.

II - no **terceiro ano** de vigência desta Emenda Constitucional, **15,5% por cento para os Estados** e o Distrito Federal e **22% para os Municípios**.

III – a **partir do quarto ano** de vigência desta Emenda Constitucional, **20% aos Estados** e ao Distrito Federal e **30% aos Municípios**.

4 – OBSERVAÇÕES IMPORTANTES

a) **CONDIÇÃO** - estabelecimento dos sistemas municipais de cultura (importante para criar uma obrigação positiva).

b) **MONTANTE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS** - percentual refere-se não somente aos impostos, mas aos impostos somados à parte do fundo de participação de estados e municípios.

c) **ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS** - Não foram definidos, como existe nos sistemas das áreas de saúde e educação, as responsabilidades específicas de cada ente federado, o que torna fundamental esta discussão agora, antes da aprovação, sob pena de inviabilizar a efetivação da emenda.

5 – QUESTÕES GERAIS

Gestores das três esferas de governo vem atuando desde 2008 para impedir a colocação na pauta do congresso de qualquer proposta que signifique vinculação orçamentária. Por ironia do destino, a PEC 324/2001 (à qual foi apensada a 150/2003, por ordem de apresentação) ficou pronta para a pauta de votação do congresso em setembro de 2009, logo após a reunião de prefeitos e governadores (e suas bancadas, claro) com a presidente. A própria União apresenta resistências, uma vez que vem trabalhando há anos pelo aumento da DRU (Desvinculação das Receitas da União) que, atualmente, impactam as áreas de Educação e Saúde.

No segundo semestre do ano passado, após árduas negociações, a deputada Jandira Feghali reformulou a proposta e apresentou-a com duas modificações bastante significativas: 1) a inclusão da “progressão em cinco anos dos percentuais”, variando de valores menores até o percentual proposto, originalmente, para cada ente federado, nas PECs anteriores; 2) a inclusão de outra fonte de recursos para a cultura, através da destinação de parte do fundo de participação dos municípios e dos estados para a Cultura.

Atualmente, vários parlamentares são simpáticos somente a este segundo elemento, o qual, segundo eles, não impactaria em aumento de valores com vinculação orçamentária, mas a um processo de realocação de recursos que já deveriam ser repassados a municípios e estados (é semelhante ao mecanismo de repasse de recursos realizado por meio da Lei do estado de Minas Gerais nº 12.040/95, chamada de “lei Robin Hood” ou “ICMS cultural”).

Neste contexto, o Ministério da Cultura vem trabalhando em cima de perspectivas que entende ser mais adaptas ao momento de “penúria orçamentária”. Por este motivo, vem deslocando o centro das atenções para a aprovação do PROCULTURA e para a alteração dos direitos autorais e conexos.

Caso tenhamos dado que é batalha perdida a consignação orçamentária, uma bandeira extremamente factível é trabalhar por um substitutivo da PEC apenas com o segundo item ou manter o primeiro com a alteração do percentual único de 1,0% presente na recomendação internacional.

Atualmente, nenhum prefeito, governador ou a própria presidência da república teve coragem de assumir a defesa da emenda, porque, claro, temem os impactos negativos de dizer abertamente que são contra a vinculação orçamentária para a cultura. Ficam discursos de “vamos aprovar a PEC” para o público e, em reservado, não escondem o ceticismo em relação à baixa possibilidade de aprovar a PEC 421/2014.

6 – Despesas por esfera de governo (levando-se em consideração o orçamento das três esferas de governo nos anos de 2009 e 2010)

Os municípios, mesmo recebendo a menor parcela de recursos na distribuição da arrecadação tributária (13,20% em números de 2010), são atualmente os maiores responsáveis pelo aporte de recursos em cultura no país, respondendo por cerca de 45% de todo valor investido, como podemos ver na tabela abaixo. A União, que responde por quase 2/3 do total de impostos arrecadados no país, responde por cerca de 20% do total dos investimentos em cultura no país:

Esferas de governo	Cultura (R\$)	%	Total (R\$)		Participação cultura (%)
2009					
Total	6.190.180.000,00		2.115.534.945.000,00		0,29%
Federal	1.204.591.000,00	19,46%	1.402.314.214.000,00	66,29%	0,09%
Estadual	2.192.608.000,00	35,42%	446.580.933.000,00	21,11%	0,49%
Municipal	2.792.981.000,00	45,12%	266.639.798.000,00	12,60%	1,05%
2010					
Total	7.251.693.000,00		2.303.791.336.000,00		0,31%
Federal	1.489.370.000,00	20,54%	1.489.009.685.000,00	64,63%	0,10%
Estadual	2.532.673.000,00	34,93%	510.690.533.000,00	22,17%	0,50%
Municipal	3.229.650.000,00	44,54%	304.091.118.000,00	13,20%	1,06%
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal 2007-2010,					

7 – Comparativos

No quadro abaixo fazemos uma comparação entre os valores destinados efetivamente ao orçamento para a cultura nas três esferas e uma suposição de quais os valores nos dois casos que nos propusemos analisar, quais sejam a recomendação internacional da UNESCO para que governos invistam no mínimo 1% do orçamento em cultura e o que está proposto na PEC 421/2014, que tramita atualmente no congresso nacional. Note-se que os municípios, no geral, já investem mais que 1,0% dos seus orçamentos, enquanto os estados investem perto da metade deste percentual e a União apenas 10% do percentual recomendado de 1,0%:

Esferas de governo	Cultura (R\$)	Recomendação Nações Unidas (1,0% Orçamento - R\$)	PEC 421 (2,0% União, 1,5% Estados, 1,0% Municípios)
2009			
Total	6.190.180.000,00		
Federal	1.204.591.000,00	14.023.142.140,00	28.046.284.280,00
Estadual	2.192.608.000,00	4.465.809.330,00	8.931.618.660,00
Municipal	2.792.981.000,00	2.666.397.980,00	5.332.795.960,00
2010			
Total	7.251.693.000,00		
Federal	1.489.370.000,00	14.890.096.850,00	29.780.193.700,00
Estadual	2.532.673.000,00	5.106.905.330,00	10.213.810.660,00
Municipal	3.229.650.000,00	3.040.911.180,00	6.081.822.360,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal 2007-2010,

Lei Federal de Incentivo à Cultura (LFIC)

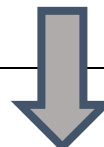
Para a Lei Federal de Incentivo a Cultura, teríamos tantas questões a discutir, mas optamos por pontuar apenas algumas, de modo a contribuir para o debate. Diversas outras serão levantadas posteriormente pela equipe do Observatório, mas por ora convocamos estas para a reflexão. Propomos uma análise de três quadros.

O primeiro aponta a relação entre projetos apresentados, projetos aprovados e projetos efetivamente captados na LFIC entre 1993 e 2014, segundo números do Ministério da Cultura. O segundo pontua alguns elementos relativos à concentração de recursos por regiões do país e por proponentes. Por fim, o terceiro quadro aponta que a concentração de captação é bem próxima da concentração de sedes de empresas patrocinadoras, o que é compatível com o princípio privado de financiamento, mas

que apenas aprofunda distorções na utilização do recurso público. Isto aponta que, sem a mudança de regras, este quadro tende a permanecer da mesma forma, a despeito de outros esforços.

Logo após os três quadros, apresentamos como se comporta o investimento das empresas estatais federais, identificando uma lógica bem semelhante à das empresas privadas.

Relação apresentados x aprovados x captados

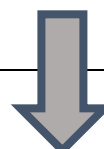


LFIC– 1993/2014

- **113.606** Apresentados
- **93.965** Aprovados (**82,71%** apresentados)
- **41.756** Captados
 - **36,76 %** do total apresentado
 - **44,44 %** do total aprovado

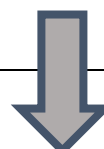
- **APROVADO – R\$ 57.154.608.070,35**
- **CAPTADO – R\$ 13.069.728.877,11 (22,87%)**

Aspectos relativos à Concentração



- Em 2014, foram captados por meio da lei Rouanet **R\$ 1.329.723.949,95**.
- **40** **proponentes** (1,65% do total de proponentes) captaram **R\$ 392.139.567,88 (29,49% do total)**.
- A região sudeste foi responsável por **R\$ 1.053.312.884,30 (79,21% do total)**
- **Fonte:** Ministério da Cultura

Região x Matriz de empresas patrocinadoras x R\$ captado



Ano 2014			
Região	Valor captado	Part.%	Sede de empresas
Centro Oeste	22.551.963,84	1,70%	7,00%
Nordeste	70.229.015,65	5,28%	6,00%
Norte	9.906.456,26	0,74%	2,00%
Sudeste	1.053.312.884,30	79,21%	64,50%
Sul	173.779.929,90	13,07%	20,50%
	1.329.780.249,95		

Importante ressaltar que as estatais, de onde poderia se esperar maior preocupação com a regionalização ou a democratização dos recursos, também reproduzem a lógica de concentração de recursos em valores próximos ao do quadro anterior, com um ligeiro deslocamento de recursos da região Sul do país para a região Nordeste, bem como para região Centro-Oeste (muito em função de projetos no Distrito federal). No quadro que se segue (Fonte: SALIC) podemos verificar os números e compará-los:

Investimento das estatais por meio da LFIC - 2014				
Região do país	Projetos	Apoio R\$	% do total	Valor médio
Centro Oeste	29	6.683.907,54	3,99%	230.479,57
Nordeste	61	23.288.051,35	13,89%	381.771,33
Norte	6	1.199.008,10	0,72%	199.834,68
Sudeste	336	131.871.649,24	78,67%	392.475,15
Sul	22	4.577.540,88	2,73%	208.070,04
		167.620.157,11		

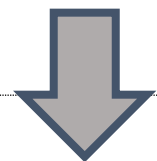
Distribuição por linguagens artísticas



RESUMO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Artes Cênicas	77	126	149	169	244	338	367	409	426	507	597	625	619	664	784	895	1.010	1.162	775	9.943	23,86%
Música	68	110	161	200	226	226	252	278	434	576	607	718	638	619	734	910	869	870	623	9.119	21,88%
Humanidades	64	109	144	185	240	237	275	350	471	463	552	612	657	548	616	658	563	561	363	7.668	18,40%
Audiovisual	82	120	123	111	106	132	158	146	209	285	392	442	455	387	396	413	386	299	214	4.856	11,65%
Artes Integradas	59	112	115	70	45	51	85	102	141	196	262	327	320	390	454	423	235	63	11	3.461	8,30%
Patrimônio Cultural	64	97	133	130	143	118	121	154	204	239	275	261	262	222	223	229	210	183	115	3.383	8,12%
Artes Visuais	37	61	90	90	94	113	115	104	155	209	244	245	210	211	208	221	295	325	220	3.247	7,79%
Total Geral	451	735	915	955	1.098	1.215	1.373	1.543	2.040	2.475	2.929	3.230	3.161	3.041	3.415	3.749	3.568	3.463	2.321	41.677	

A distribuição por linguagens artísticas, além de demonstrar concentração em Artes Cênicas e Música (que pede atuação urgente com o risco de se atentar contra a diversidade de expressões), traz algumas questões que precisam ser resolvidas, como a atualização das classificações de linguagens artísticas utilizadas pelo Ministério da Cultura, como o fato de Artes Cênicas reunirem Circo, Teatro e Dança, sem uma especificidade que permita planejar ações específicas por linguagem, ou as identificações generalistas “humanidades” e “artes integradas”.

O Procultura (Projeto de Lei 6722/2010)



O PROCULTURA, proposta que tramita desde 2010 e que teve início de discussões ainda em 2007, se propõe resolver algumas destas questões. Vamos tratar de um pequeno número de questões, deixando para o próximo texto as questões relativas ao FNC. No artigo 4º, parágrafo 5º, por exemplo, aponta que as pessoas jurídicas poderão somente abater os incentivos como **despesa operacional** em financiamentos com as seguintes características:

I - projetos culturais oriundos e realizados em Estados da Federação ou área metropolitana com baixa captação do incentivo fiscal previsto nesta Lei, considerados os dados consolidados pelo Ministério da Cultura no ano anterior ao da sua aprovação;

II - projetos culturais realizados em Municípios ou áreas urbanas sem equipamentos culturais, conforme diagnóstico promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Isto não se aplica, portanto, à maior parte dos recursos, que são aqueles dedutíveis do imposto de renda devido, mantendo-se os percentuais e regras atuais.

Talvez se estes dois itens valessem para todo o montante de recursos desta modalidade, avançássemos efetivamente.

O substitutivo aprovado em Novembro de 2014 traz questões importantes: A primeira é a definição de “**Produtor de pequeno porte**” (*proponente, pessoa física, empresa individual ou pessoa jurídica cuja receita bruta seja igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) por ano*), e “**projeto cultural de produção independente**” (nas áreas de Produção Audiovisual, Produção de Artes Cênicas, Produção Editorial, Produção de Artes Visuais), criando perspectivas especiais de investimento para esta categoria. Os percentuais de abatimento podem subir até 8%, por exemplo, caso o patrocinador, nos percentuais que excederem 4% ou 6% (de acordo com as regras atuais), apoie projeto nestas duas categorias criadas. As cooperativas de artistas ganharão uma nova possibilidade com o substitutivo que irá para votação.

A segunda é a inserção do conceito de **território cultural prioritário**, criando categorias específicas de dedução integral do valor patrocinado para projetos de implantação de equipamentos culturais, também limitados aos percentuais vigentes para dedução máxima (4% e 6%).

O terceiro elemento, critérios de pontuação específica, deve trazer efetivamente mudanças. São estabelecidos os chamados itens de “potencialidade de acesso” no total de dezesseis, aos quais se dará um ponto para cada item atendido. Somam-se a eles outros cinco, relativos às diretrizes do Plano Nacional de Cultura, que darão um ponto para cada diretriz atendida, e pontos extras que, curiosamente, saem sem definição específica, apenas com a menção de que “*O Ministério da Cultura poderá definir critério específico anual ao qual se concederá 2 (dois) pontos extras*”. Da forma que está escrito, este último item pode dar margem a interpretações equivocadas, ou pontuação arbitrária.

Um outro elemento relativamente novo é o que estava presente no artigo 33 (lei originalmente apresentada), criado com a perspectiva de impedir a concentração de recursos por um mesmo proponente e promover a diversidade de atores sociais beneficiados, o que auxiliaria a evitar a concentração de 40 proponentes com quase

30% dos recursos incentivados em 2014, por exemplo. Se tomássemos como base 2014, 29 proponentes estariam acima de 0,5%:

Art. 34. A renúncia autorizada a um proponente, individualmente considerado, não será superior a meio por cento do limite de renúncia fiscal previsto anualmente, excetuando-se:

I - projetos culturais de preservação do patrimônio cultural material; e

II - planos anuais de instituições que realizem seleção pública na escolha de projetos.

O substitutivo aprovado em comissão interna da câmara em novembro de 2014 e que segue para votação pelo plenário, entretanto, não avançou, mas trouxe sim um retrocesso, ao elevar o percentual (que na prática mantém a situação como está atualmente, uma vez que apenas oito proponentes superam 1,3% do limite) e ainda acrescentar um item III com texto de interpretação no mínimo duvidosa, uma vez que, sem uma definição precisa, diversos tipos de projeto podem ser considerados “relevantes”:

Art. 28. A renúncia autorizada a um proponente, individualmente considerado, não será superior a 1,3% (um inteiro e três décimos por cento) para pessoas jurídicas e 0,05% (cinco centésimos por cento) para pessoas físicas do limite de renúncia fiscal previsto anualmente na lei orçamentária, conforme regulamento, excetuando-se:

I – projetos culturais de preservação do patrimônio cultural material;

II – planos anuais ou plurianuais de instituições que realizem seleção pública na escolha de projetos, conforme regulamento;

III – projetos culturais considerados socialmente relevantes, conforme regulamento.

Para o próximo texto, trataremos de um panorama dos mecanismos existentes e boas práticas no âmbito dos municípios e estados; elencaremos um conjunto de desafios para que o modelo de financiamento a Cultura consiga, efetivamente, promover a diversidade das expressões culturais e garantir o pleno acesso aos direitos culturais.

BIBLIOGRAFIA

IBGE. **Sistema de informações e indicadores culturais 2007-2010**. v.31. Rio de Janeiro, 2013.

BARROS, José Márcio, OLIVEIRA Jr (org). **Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural**. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

Sites consultados

www.cultura.gov.br

www.camara.gov.br

www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi