

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA CULTURA NO BRASIL

FEVEREIRO
2022



UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA
ENTRE 2014 E 2020

Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Coordenação Geral de Ciência de Dados

Leonardo Monasterio

Autoria

Lorenzo Bianchi

César Galvão

Willian Adamczyk

Capa e Diagramação

Samyra Lima

Equipe EvEx

Imagens

Unsplash



O Evidência Express (EvEx), iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é uma equipe de pesquisadores focada em reunir, sintetizar e fornecer evidências para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A missão do EvEx é gerar produtos ágeis, priorizando a qualidade das informações.

Avaliações completas de uma política pública são intensivas em tempo e custos, necessitando de uma visão sistêmica do problema e do tema investigado. A fim de agilizar os processos de avaliação, o EvEx se propõe a produzir atividades de consolidação do conhecimento disponível e produção de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante ou Ex Post. Beneficiam também os gestores públicos locais, demais pesquisadores, alunos, docentes, servidores e entidades da sociedade civil.

Os produtos do EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas acerca de um problema, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Magnitude e evolução do problema no Brasil e no mundo.
- Causas e consequências do problema.
- Soluções de enfrentamento do problema existentes no Brasil e no mundo.
- Público-alvo ou afetado pelo problema ou política.
- Evidências de impacto de soluções existentes.

Para maiores informações, entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br

Boa Leitura!

Sumário Executivo

- Entre 2014 e 2020, observou-se uma redução real de 25% nas despesas totais com cultura realizadas pelo governo brasileiro. Dos cerca de R\$ 10,4 bilhões em 2014, verificou-se apenas R\$ 7,8 bilhões em 2020.
- A administração pública municipal é o nível governamental responsável pela maior parte das despesas com cultura, respondendo por 59% em 2020. A despesa estadual é de 33% e a federal de 8% do total.
- Por nível de governo, a redução foi mais acentuada nas despesas do governo federal, com uma queda real de 50,8%. Despesas estaduais caíram 26,3%, enquanto as municipais se reduziram em 19,1%.
- Enquanto as despesas culturais dos governos estaduais e municipais estão mais concentradas em atividades de difusão cultural, as do governo federal estão mais concentradas na administração geral do sistema.
- A meta 51 do Plano Nacional de Cultura, que propõe o aumento em 37% das despesas federais em relação ao PIB, encontra-se em 0,022%, 48% abaixo da meta de 0,043% do PIB.
- A meta 52 prevê aumento da renúncia fiscal em 18,5% acima do PIB para incentivo à cultura. Em 2020, o valor se encontra em patamar 52% inferior à meta.
- A redução das despesas e renúncia fiscal no período dificulta o sucesso dos objetivos das metas 51 e 52 do Plano Nacional de Cultura.
- No acumulado até 2020, as empresas que mais realizaram contribuições à cultura por meio das leis de incentivo são a Petrobrás, Vale e BNDES. As instituições que mais receberam recursos são as orquestras sinfônicas, fundações e institutos culturais.

Sumário

1	Introdução	5
2	Dados e Métodos	7
3	Financiamento Público à Cultura	8
3.1	Análise das Despesas Federais, Estaduais e Municipais	8
3.2	Leis de Incentivo à Cultura	17
4	Considerações Finais	21
	Referências Bibliográficas	21

1. Introdução

Um dos componentes principais do Sistema Nacional de Cultura é o sistema de financiamento à cultura. Esse sistema pode ser definido como um conjunto amplo de mecanismos, ações, instrumentos e agentes públicos e privados voltados para provisão de recursos para desenvolvimento das atividades culturais no Brasil.

Segundo Saravia (1999), a atuação do Estado no financiamento às atividades culturais pode ocorrer através de mecanismos diretos e indiretos de atuação. Os mecanismos diretos incluem as ações de despesas e transferências da administração pública para a manutenção de instituições culturais e financiamento de atividades da área, a criação de fundos especiais institucionalizados geridos por instituições autônomas para o fomento cultural, as ações de bancos oficiais e outras instituições públicas não culturais com a finalidade de realizar ou financiar projetos culturais (SARAVIA, 1999). Os mecanismos indiretos são ações em que a administração pública não realiza um dispêndio direto ou transferência. Esses são os casos das isenções ou deduções tributárias de pessoas físicas ou jurídicas que financiam atividades culturais e a conversão da tributação do uso de obras artísticas que passaram para domínio público para o financiamento de projetos culturais (SARAVIA, 1999).

O financiamento público à cultura no Brasil é composto tanto por mecanismos de dispêndio direto realizados pelo Estado, quanto por renúncias de recursos tributários. No âmbito do governo federal, o mecanismo brasileiro mais conhecido nesta linha de alocação de recursos são as fontes estabelecidas pela Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura com a finalidade de direcionar recursos para o setor cultural (BRASIL, 1991). Sob o Programa Nacional de Apoio à Cultura, são três os mecanismos para a provisão de recursos às atividades culturais: i) o Fundo Nacional de Cultura; ii) os Fundos de Investimento Cultural e Artístico; e iii) as Leis de Incentivo à Cultura.

O primeiro mecanismo, o Fundo Nacional de Cultura, emprega recursos originários do Tesouro Nacional, doações, subvenções e auxílios e outras fontes de recursos públicos para o investimento em projetos culturais mediante análise e acompanhamento do órgão técnico competente. O segundo mecanismo, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico, correspondem a fundos de valores mobiliários constituídos para financiar a produção de instrumentos musicais, discos, vídeos, filmes e espetáculos teatrais assim como a construção, reparo ou restauração de ambientes destinados a atividades culturais.

O terceiro mecanismo, conhecido na forma da Lei Rouanet, são os incentivos a projetos culturais originados de renúncias fiscais por meio de patrocínios e doações. Essas renúncias fiscais

ocorrem pela opção de pessoas físicas e jurídicas pela conversão de parte do Imposto de Renda no apoio direto a projetos culturais ou contribuições ao Fundo Nacional de Cultura, com destinação livre ou direcionada a projetos culturais específicos. Segundo o Decreto nº 10.755 de 26 de julho de 2021, os limites percentuais máximos de dedução do imposto são de 40% do valor das doações e trinta por cento do valor dos patrocínios (BRASIL, 2021).

Além dos mecanismos previstos na Lei Rouanet, Silva, Ziviani e Machado (2020) indicam também a existência dos incentivos fiscais federais previstos na Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993, também conhecida como Lei do Audiovisual, e na Lei nº 12.761 de 27 de dezembro de 2012 que institui o Programa de Cultura do Trabalhador (Vale Cultura). Segundo Silva, Ziviani e Machado (2020), além dos incentivos federais citados, também fazem parte do sistema de financiamento público à cultura os fundos e outros mecanismos de incentivo municipais e estaduais.

Como apontado por Silva, Ziviani e Machado (2020), as informações orçamentárias a respeito de atividades culturais não se encontram harmonizadas entre os diferentes níveis de governo. No caso das despesas estaduais e municipais, apresentam também algumas dificuldades relacionadas à disponibilização da informação de forma estruturada e à identificação das origens dos recursos entre dispêndio direto ou transferências recebidas de outras entidades da administração pública.

Nesse contexto, o objetivo é realizar uma análise exploratória das despesas públicas e renúncias fiscais com cultura no período de 2014 a 2020. Este relatório é o segundo do projeto de pesquisa da Enap elaborado à pedido da Secretaria Especial da Cultura, do Ministério do Turismo. O Relatório 1, EvEx-Enap (2021) "Integração municipal ao Sistema Nacional de Cultura" elaborou uma análise exploratória da participação dos municípios no âmbito do Plano Nacional de Cultura.

A proposta de pesquisa ágil do Evidência Express tem seu alcance limitado pelo período de elaboração, durante janeiro de 2022, não permitindo a ampla discussão dos resultados, suas implicações e dificuldades de mensuração. Por meio deste relatório, é oferecido um retrato inicial da evolução das despesas e renúncias fiscais para finalidades culturais, as quais precisam de uma análise em maior nível de detalhe e aprofundamento para a tomada de decisão. Quanto à estrutura, este relatório é composto por duas seções adicionais a esta introdução. Na próxima seção serão descritas as informações analisadas e suas origens. Na terceira seção serão apresentadas as análises das informações sobre despesas culturais e renúncias fiscais no período de 2014 a 2020.

2. Dados e Métodos

As informações utilizadas neste relatório foram obtidas de três fontes. As informações sobre os projetos culturais, proponentes e incentivadores desses projetos foram obtidas por meio do API do Portal de Visualização do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (VerSalic)¹. As informações sobre despesas federais com cultura, incluindo os detalhamentos sobre função, subfunção, categoria e subcategoria econômica e modalidade de aplicação, foram obtidas junto ao Portal da Transparência da Controladoria Geral da União². As despesas culturais estaduais e municipais foram obtidas por meio de consulta às Finanças do Brasil no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público do Tesouro Nacional³.

Antes de proceder com a análise é importante esclarecer algumas escolhas realizadas para a construção deste trabalho. Um primeiro aspecto diz respeito ao nível de detalhamento das despesas estaduais e municipais. As informações municipais e estaduais disponibilizadas na fonte indicada possuem um menor nível de detalhamento quando comparadas às despesas federais, permitindo unicamente a identificação da unidade de análise (estados ou municípios), ano, função e subfunção da despesa. Dessa forma, outras informações analisadas sobre as despesas culturais do governo federal não puderam ser igualmente analisadas para estados e municípios, como são os casos da categoria econômica ou modalidade da despesa. Em razão disso, o detalhamento das análises foi limitado para as despesas culturais municipais e estaduais.

A investigação realizada das despesas públicas com cultura (federais, estaduais e municipais) adotou como padrão de análise a exposição dos valores das despesas pagas no período de 2014 a 2020 atualizadas pelo Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴. Os valores dessas despesas foram atualizados para valores de 2020 de forma que as séries retratam uma evolução real dos agregados analisados, excluindo a influência de efeitos inflacionários. Os valores propostos, aprovados e captados dos projetos culturais também foram trazidos para valores de 2020. Na análise dos projetos culturais foi considerado o ano de proposição do projeto como referência para a construção das séries temporais dos recursos analisados. Para algumas das figuras elaboradas foi realizada a fuga em relação a esse padrão no intuito de apresentar valores fidedignos a alguma informação externa oficial, como são os casos das Figuras 3.5 e 3.11 que retratam as metas 51 e 52 do Plano Nacional de Cultura. Esses casos são mencionados ao longo do texto.

¹<http://api.salic.cultura.gov.br/doc/>. Último acesso em 02/02/2022.

²<https://www.portalttransparencia.gov.br/>. Último acesso em 02/02/2022.

³<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Último acesso em 02/02/2022.

⁴Tabela 1737 do Sistema IBGE de Recuperação Automática: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>. Último acesso em 02/02/2022.

3. Financiamento Público à Cultura

Assim como mencionado anteriormente, a atuação do Estado no financiamento à cultura pode ocorrer por meio de ações diretas de alocação de recursos e ações indiretas por meio de renúncias fiscais através das leis de incentivo cultural. As análises da evolução desses dois formatos de financiamento serão apresentadas separadamente a seguir.

3.1 Análise das Despesas Federais, Estaduais e Municipais

A Figura 3.1 apresenta as despesas culturais por nível de governo (incluindo a administração direta e indireta) no período de 2014 a 2020 em valores de 2020. Entre 2014 e 2020, observou-se uma redução real de 25% nas despesas totais com cultura realizadas pelo governo brasileiro. Dos cerca de R\$ 10,4 bi em 2014, verificou-se apenas R\$ 7,8 bi em 2020. A Figura 3.1 mostra a evolução e participação entes federativos ao longo do tempo. É possível ver que a administração pública municipal é o principal nível de governo responsável por realizar as despesas culturais, respondendo por aproximadamente 57% das despesas culturais realizadas ao longo do período analisado.

A Figura 3.1 mostra ainda a existência de um movimento de diminuição das despesas públicas com cultura nos três níveis da administração pública entre 2014 e 2020. Essa diminuição é mais acentuada nas despesas municipais com cultura devido à elevada participação da administração municipal no montante das despesas realizadas nessa função orçamentária. No entanto, também é importante apontar que a maior diminuição relativa das despesas de cada nível de governo em relação ao patamar inicial ocorre nas despesas culturais federais, onde é registrada uma queda do valor real das despesas culturais de aproximadamente 50,8% na comparação entre o início e fim do período analisado. As despesas culturais municipais e estaduais também apresentaram uma diminuição considerável no período analisado de 19,1% e 26,3%, respectivamente.

A Figura 3.2 apresenta as despesas culturais dos governos municipais por subfunção de despesa entre 2014 e 2020¹. A Figura 3.2 indica que a diminuição no montante das despesas culturais dos municípios observada na Figura 3.1 ocorreu principalmente devido à queda das despesas com difusão cultural. Assim como observado na Figura 3.2, a difusão cultural é a principal subfunção das despesas culturais dos municípios. No período de 2014 a 2020 foi observada uma diminuição de 26,4% do valor real da despesa dessa subfunção. Nesse sentido, a diminuição dos valores despendidos com difusão cultural foi o principal elemento responsável pela retração das despesas culturais municipais entre 2014 e 2020.

¹Para os anos de 2014 e 2015 não foi observada a existência da categoria "Administração Geral" nas subfunções de despesas municipais e estaduais no módulo de Finanças do Brasil do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público do Tesouro Nacional cujas informações foram utilizadas para elaboração das Figuras 3.2 e 3.3.

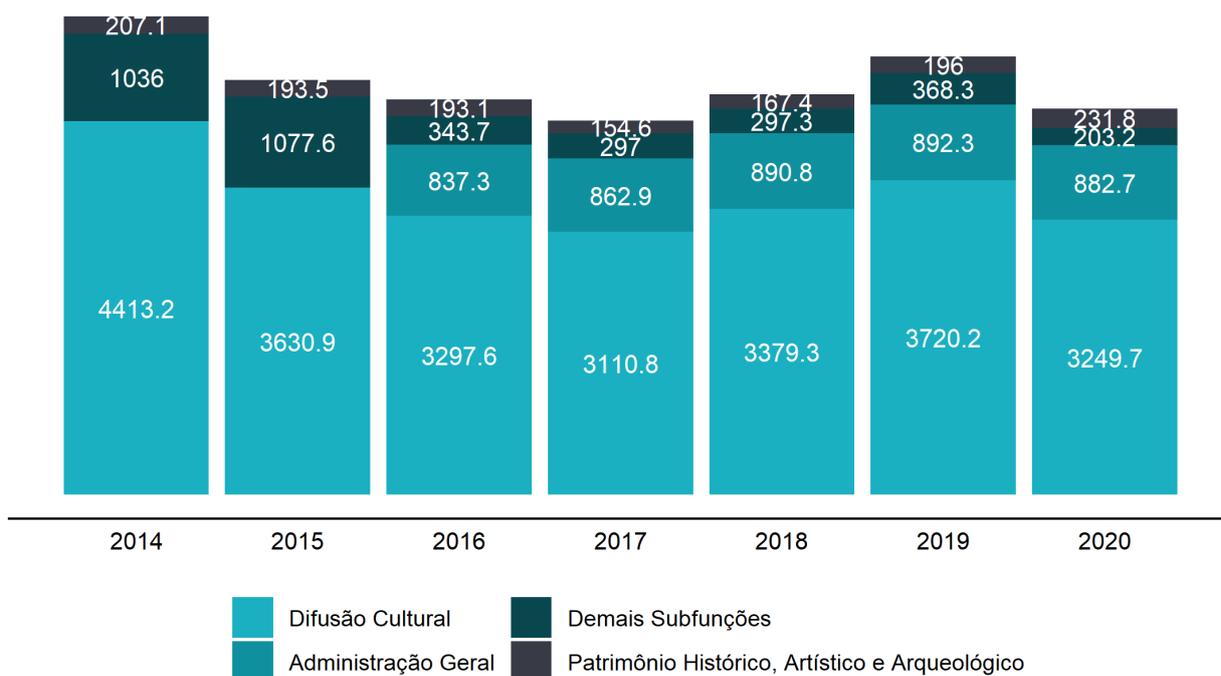
Figura 3.1: Despesas com Cultura por Nível de Governo (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020. O valor dos repasses do governo federal foi descontado das despesas estaduais e municipais.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.2: Despesas com Cultura dos Governos Municipais por Subfunções de Despesa (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.3 apresenta as despesas culturais dos governos estaduais por subfunção de despesa entre 2014 e 2020. Comparando as subfunções de despesas culturais estaduais, apresentadas na Figura 3.3, e as subfunções de despesas culturais municipais, apresentadas na Figura 3.2, é possível observar a existência de uma diferença na participação das diferentes subfunções na composição geral das despesas culturais estaduais e municipais.

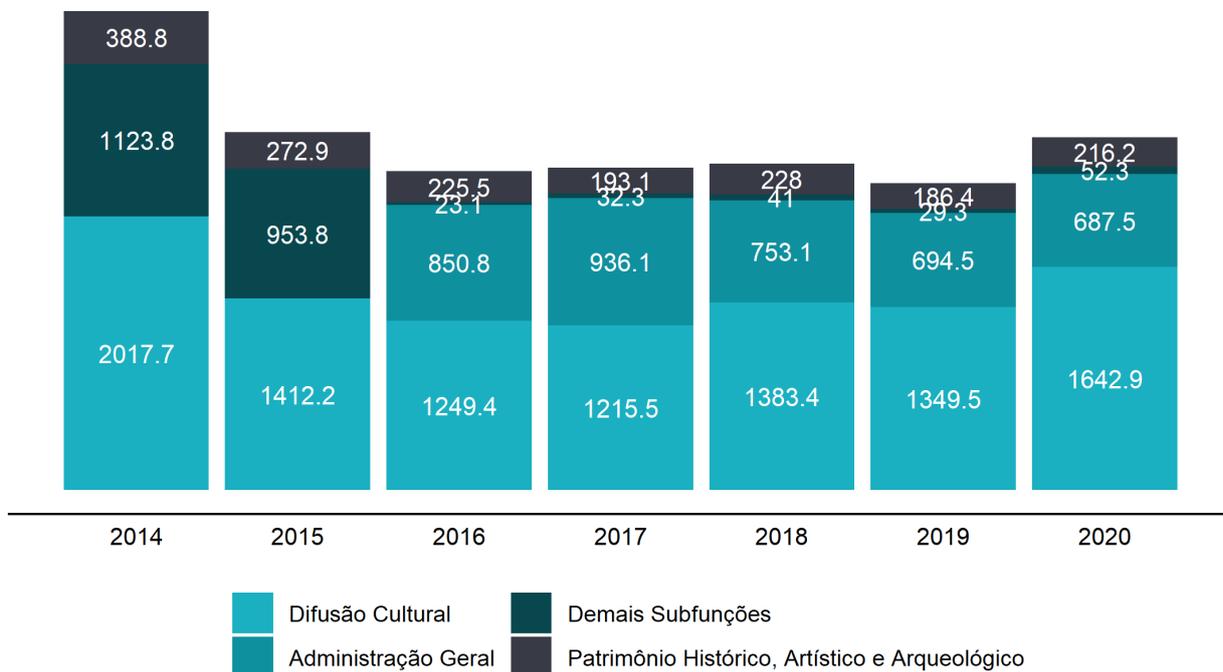
Assim como indicado anteriormente, a despesa com difusão cultural é o principal elemento das despesas culturais dos municípios e os demais grupos de subfunções apresentam participação menor na composição dos dispêndios da área. As despesas estaduais apresentadas na Figura 3.3 indicam que as despesas com administração geral possuem maior participação nas despesas culturais dos governos estaduais do que nas despesas culturais dos governos municipais.

Um possível fator associado a essa diferença pode ser atrelado a presença de órgãos especializados para a governança cultural ser mais difundida entre os governos estaduais comparativamente aos governos municipais. Assim como exposto no Produto 1 desta pesquisa, "Integração municipal ao Sistema Nacional de Cultura", produzido pelo EvEx-Enap (2021), apenas 8,8% dos municípios brasileiros possuem órgão gestor de cultura dedicado exclusivamente para as atividades dessa área. Dessa forma, essa diferença na composição das subfunções de despesa pode ser um reflexo da baixa institucionalização desse elemento dos sistemas de cultura locais nos municípios brasileiros. Outro fator associado a essa diferença da composição da despesa cultural entre governos municipais e estaduais é a existência de uma especialização de cada nível da administração pública na provisão das políticas culturais e organização do sistema.

Esse aspecto é ressaltado ao analisar a Figura 3.4 que apresenta as despesas do governo federal por subfunção de despesa entre 2014 e 2020. A Figura 3.4 indica que a principal subfunção da despesa cultural do governo federal é a despesa com administração geral relacionada a manutenção da governança responsável pela operação das políticas culturais e organização do Sistema Nacional de Cultura.

Nesse sentido, não é possível ignorar a hipótese que os diferentes níveis da administração pública estejam desempenhando papéis diferentes na operação das políticas culturais. A composição das subfunções de despesas culturais apresentadas anteriormente sugere que a atuação dos governos federal e estaduais na realização das políticas culturais ocorra em funções ligadas ao funcionamento de elementos sistemáticos da política, como a organização de Sistema Nacional de Cultura e de sistema setoriais de cultura, enquanto os governos municipais possuem atuação mais focada em atividades do fornecimento do acesso aos bens e serviços culturais para a população.

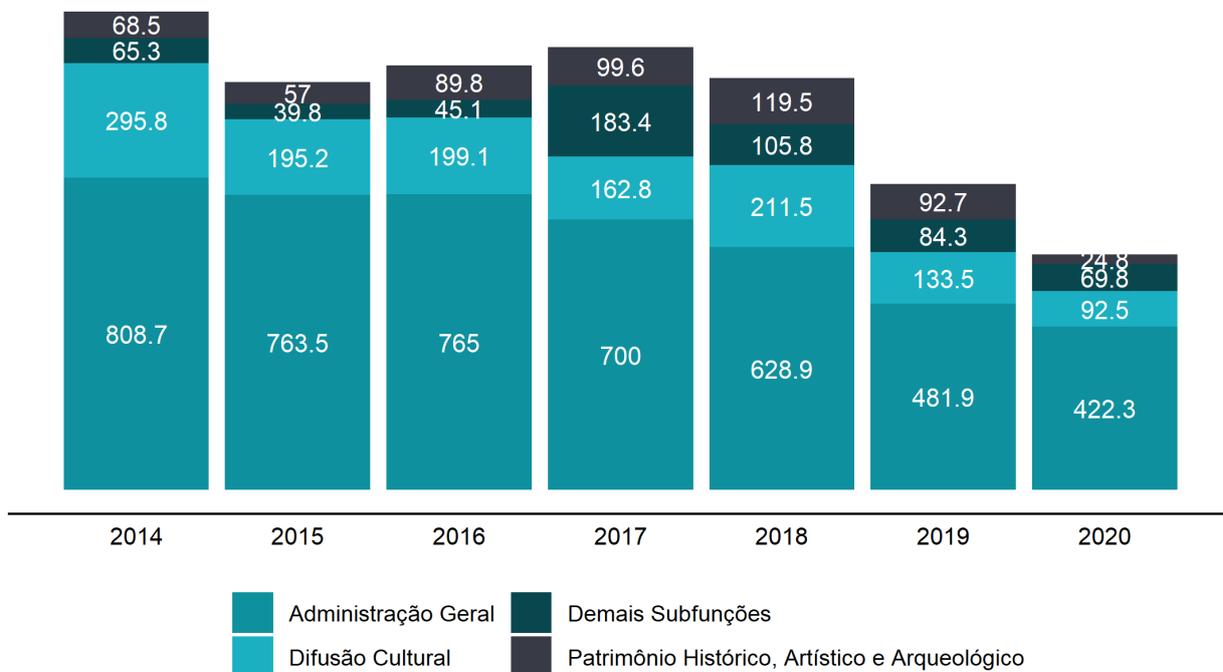
Figura 3.3: Despesas com Cultura dos Governos Estaduais por Subfunções de Despesa (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.4: Despesas com Cultura do Governo Federal por Subfunções de Despesa (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

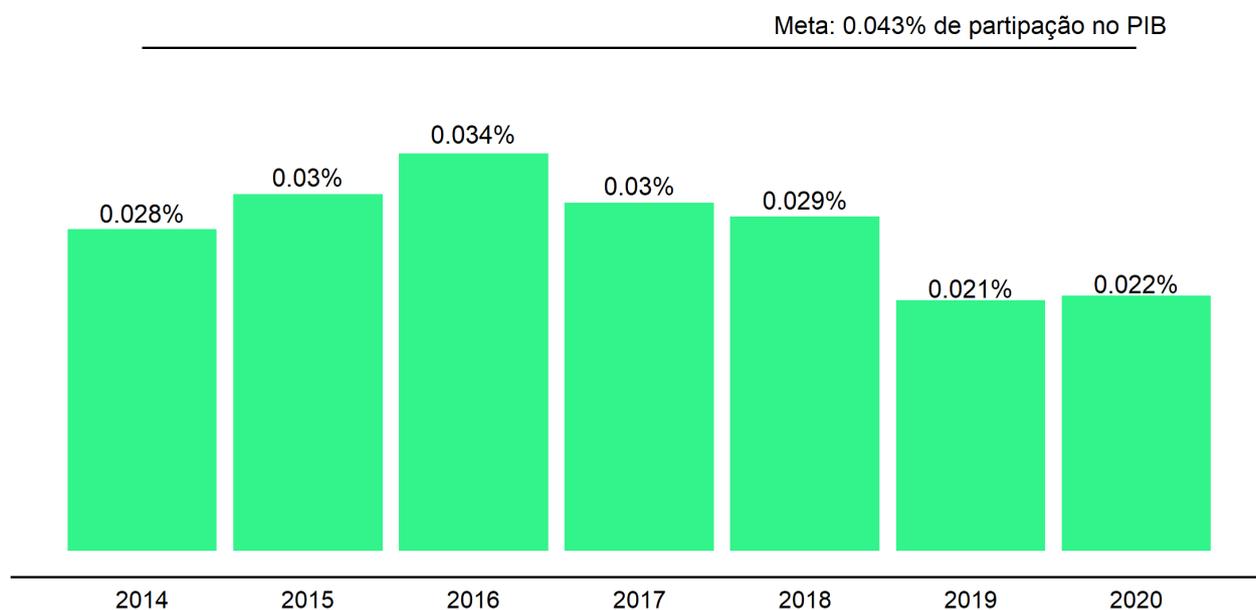
Fonte: elaborado pelos autores.

Assim como mencionado anteriormente, as despesas culturais do governo federal apresentaram uma diminuição comparando o montante desse agregado entre 2014 e 2020. Essa retração remete diretamente ao contexto da meta 51 do Plano Nacional de Cultura, estabelecida com o objetivo de aumentar os recursos orçamentários dedicados para a cultura no orçamento do governo federal.

A meta 51 do Plano Nacional de Cultura propõe o objetivo do aumento em 37% da participação das despesas federais com cultura no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Esse aumento seria a elevação do patamar observado de 0,032% do PIB em 2010 para 0,043% ao final do ciclo de implementação do Plano. Essa meta é medida pela divisão das despesas pagas e restos a pagar na função orçamentária da área da cultura pelo PIB de um respectivo ano. A evolução dessa meta no período de 2014 a 2020 é apresentada na Figura 3.5.

A Figura 3.5 indica que a participação das despesas culturais do governo federal no PIB diminuíram entre o início e o final do período analisado. Nesse sentido é importante notar também que o valor apresentado pelo indicador de acompanhamento dessa meta encontra-se 48% abaixo da meta estabelecida de 0,043% do PIB.

Figura 3.5: Meta 51: Participação das Despesas Culturais Federais no Produto Interno Bruto (2014-2020)

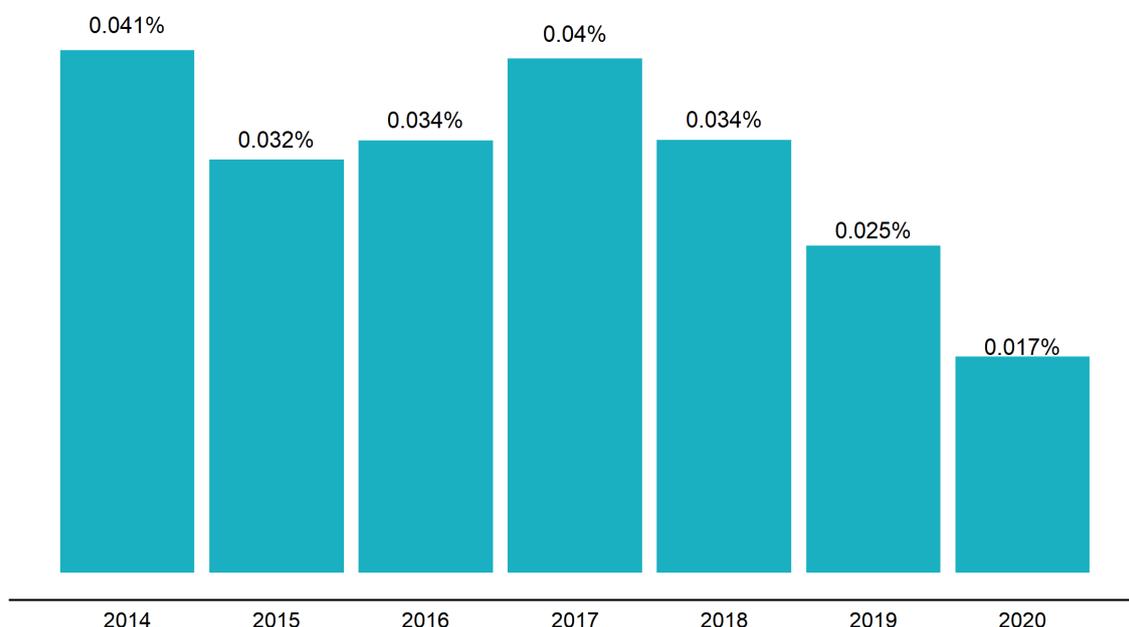


Fonte: adaptado de Secult (2021).

A Figura 3.6 apresenta a participação das despesas culturais na despesa total do governo federal. Essa figura sugere que a diminuição da participação das despesas culturais federais no PIB pode ser um reflexo de um movimento de corte das despesas culturais no orçamento da administração federal. No período mais recente, de 2018 a 2020, foi observada uma diminuição mais acentuada da participação das despesas culturais na composição geral das despesas federais com a diminuição de 0,039% para 0,018% da despesa total, contribuindo assim para o não atingimento do objetivo estabelecido na meta

51 do Plano Nacional de Cultura.

Figura 3.6: Participação das Despesas Culturais na Despesa Total do Governo Federal (2014-2020)



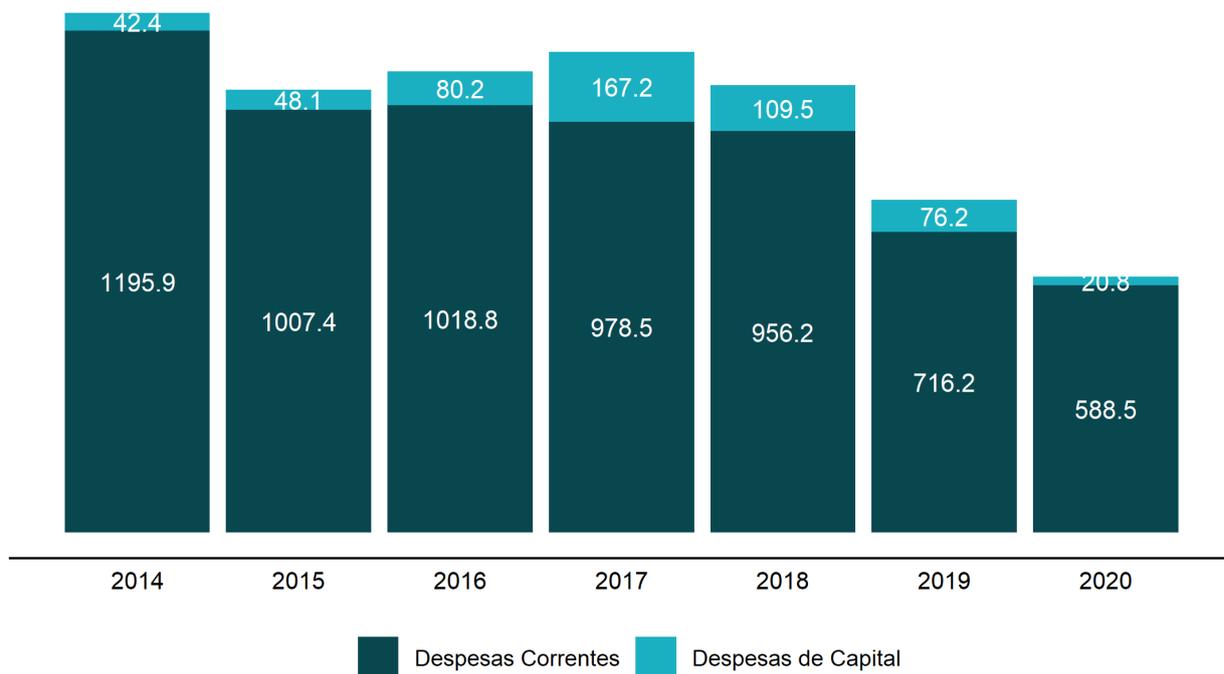
Nota: valores obtidos através da divisão do valor pago das despesas culturais em relação ao valor pago da despesa total da União.

Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.7 mostra a evolução das despesas culturais do governo federal por categoria econômica. As categorias econômicas de despesas são divididas em dois tipos. As despesas de capital são despesas realizadas para a produção ou aquisição de um bem de capital. As despesas correntes são despesas que não contribuem para a produção ou aquisição de um bem de capital e incluem itens como o pagamento de fornecedores, remuneração dos servidores e outras despesas. Assim como indicado pela Figura 3.7, essas despesas equivalem a maior parte das despesas culturais do governo federal. A Figura 3.7 indica a existência de um crescimento expressivo das despesas de capital entre 2014 e 2017 chegando a atingir, em 2017, um valor 294% superior ao montante dessa despesa em 2014.

Assim como indicado na Figura 3.8, que apresenta a despesa cultural do governo federal por grupos de natureza econômica, o aumento observado nas despesas de capital retratado na Figura 3.7 é resultante da combinação do crescimento dos investimentos realizados com as operações de inversões financeiras realizadas no período 2014-2018. Inversões financeiras são operações realizadas para a aquisição de imóveis em utilização, capitais de empresas ou outras entidades operantes que não impliquem em aumento de capital e constituição ou aumento de capital com objetivo comercial ou financeiro. Exemplos de inversões financeiras ocorridas no período analisado na Figura 3.8 incluem a aquisição da sede da Agência Nacional de Cinema e capitalização do fundo setorial do audiovisual.

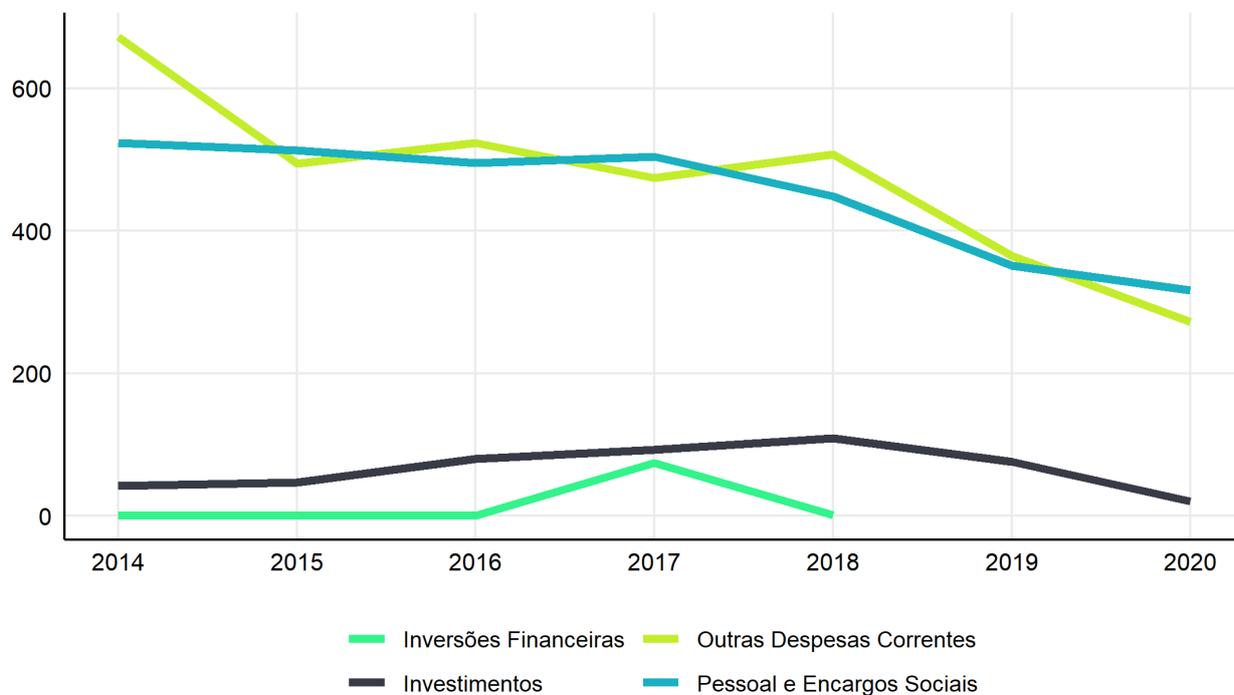
Figura 3.7: Despesas com Cultura do Governo Federal por Categoria Econômica (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.8: Despesas com Cultura do Governo Federal por Grupos de Natureza Econômica (2014-2020)



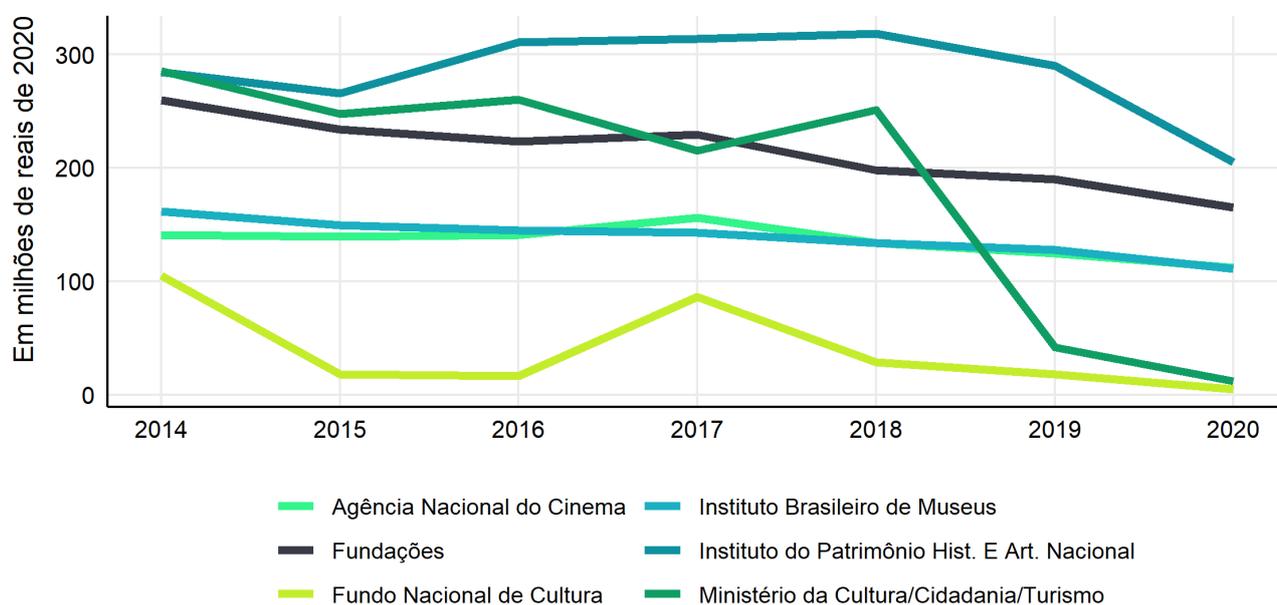
Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.9 apresenta as despesas culturais do governo federal por unidade orçamentária no período de 2014 a 2020. Unidades orçamentárias são as instituições responsáveis pela execução de uma despesa e podem ou não corresponder a uma estrutura administrativa. A Figura 3.9 indica que a principal unidade orçamentária responsável pela alocação de despesas culturais é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Na Figura 3.9 também é importante notar a trajetória dos recursos orçamentários destinados às despesas ministeriais com cultura. Os dados das despesas federais analisadas indicam a existência de três unidades orçamentárias ministeriais responsáveis pela realização das despesas culturais ao longo do período analisado. Inicialmente, no período de janeiro de 2014 a janeiro de 2019, as despesas culturais eram orçadas na unidade orçamentária do Ministério da Cultura. Entre os meses de fevereiro e março de 2019, as despesas culturais foram divididas entre as unidades orçamentárias do Ministério da Cultura e Ministério da Cidadania. A partir de abril de 2019 até agosto de 2020, as despesas culturais passam a ser completamente alocadas na unidade orçamentária do Ministério da Cidadania. A partir de agosto de 2020 em diante as despesas culturais passam a integrar a unidade orçamentária do Ministério do Turismo. Essas alterações refletem a alteração da responsabilidade de coordenação das políticas culturais ocorridas ao longo do período indicado.

Figura 3.9: Despesas com Cultura do Governo Federal por Unidade Orçamentária (2014-2020)

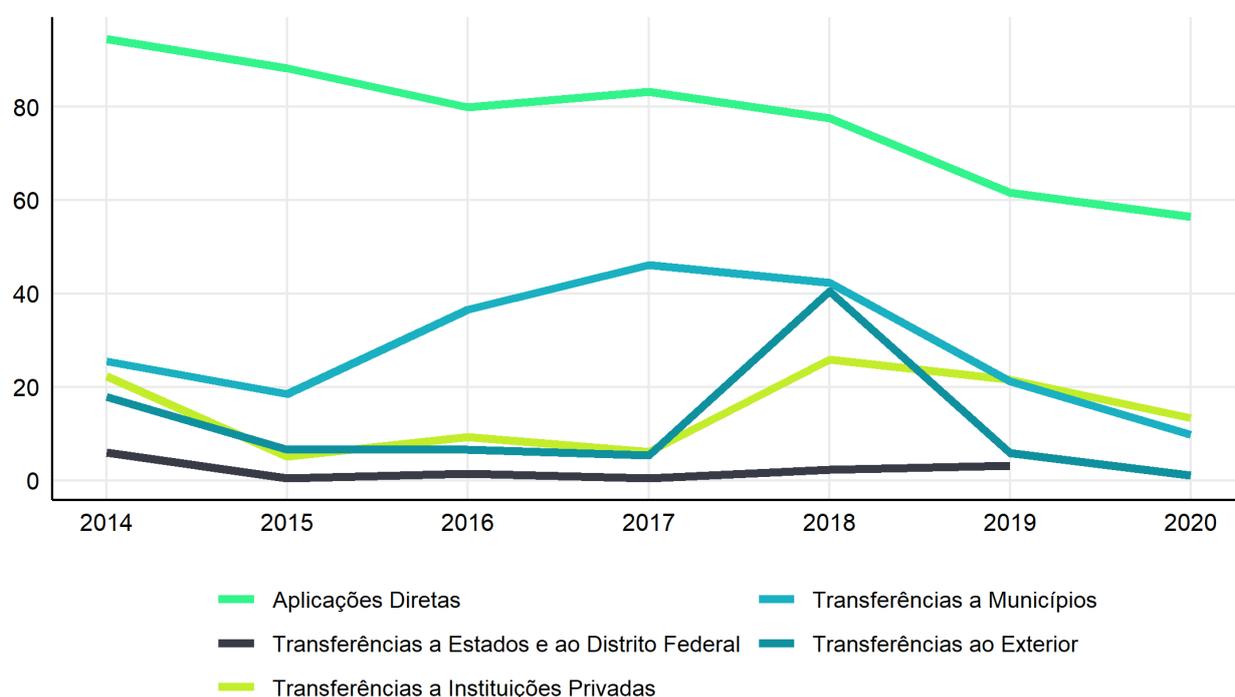


Nota: o grupo “Fundações” equivale ao resultado somado das despesas da Fundação Nacional das Artes, Casa Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares e Biblioteca Nacional. Foi omitida a despesa relativa a Fundação Nacional do Índio. Valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 3.10 apresenta as despesas culturais do governo federal por modalidade de aplicação excluindo as reservas de contingência de recursos orçamentários que se constituem como a maior parte dos recursos orçamentários da área. A Figura 3.10 mostra que a maior parte dos recursos movimentados pela administração federal ocorre por meio de aplicações diretas. A Figura 3.10 indica também que as transferências para o financiamento de atividades culturais administradas por outros agentes equivalem a uma parte menor das despesas culturais do governo federal.

Figura 3.10: Despesas com Cultura do Governo Federal por Modalidade de Despesa (2014-2020)



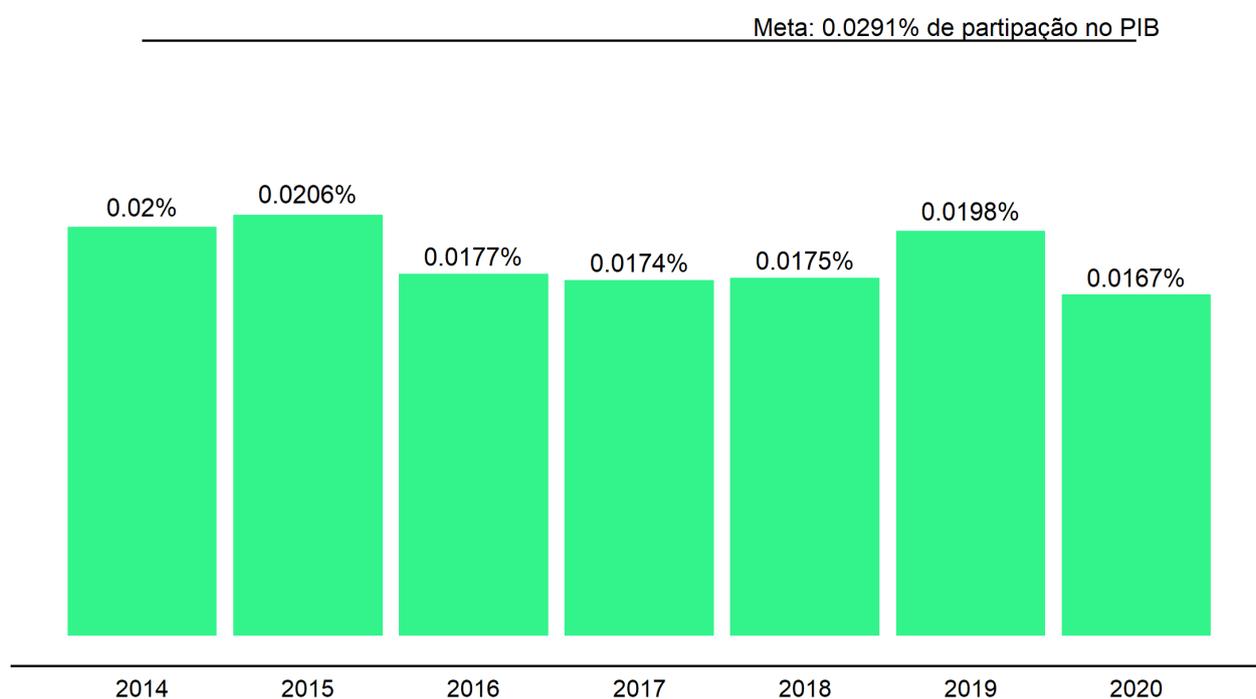
Nota: importante mencionar que 2020 não inclui as transferências relativas ao apoio emergencial aos trabalhadores do setor cultural, proposto pela Lei nº 14.017 de 29 de Junho de 2020 (Lei Aldir Blanc). Os recursos para a execução dessas transferências, previstos em cerca de R\$ 3 bi, foram orçados na função Encargos Especiais do orçamento federal e não na função Cultura. Devido ao caráter transitório do auxílio, opta-se por não apresentar os valores relativos a essas transferências. Valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

Fonte: elaborado pelos autores.

3.2 Leis de Incentivo à Cultura

A Figura 3.11 apresenta o resultado da meta 52 do Plano Nacional de Cultura relacionada à participação das renúncias fiscais do governo federal no PIB. Essa meta propõe o objetivo do aumento da participação das renúncias fiscais por meio das leis de incentivo à cultura no PIB para o patamar de 0,0291% ao final do ciclo de implementação e acompanhamento do Plano Nacional de Cultura. Assim como observado na Figura 3.11, o valor apresentado nesse indicador de acompanhamento em 2020 é de 0,0167% do PIB, patamar 42% inferior ao proposto na meta.

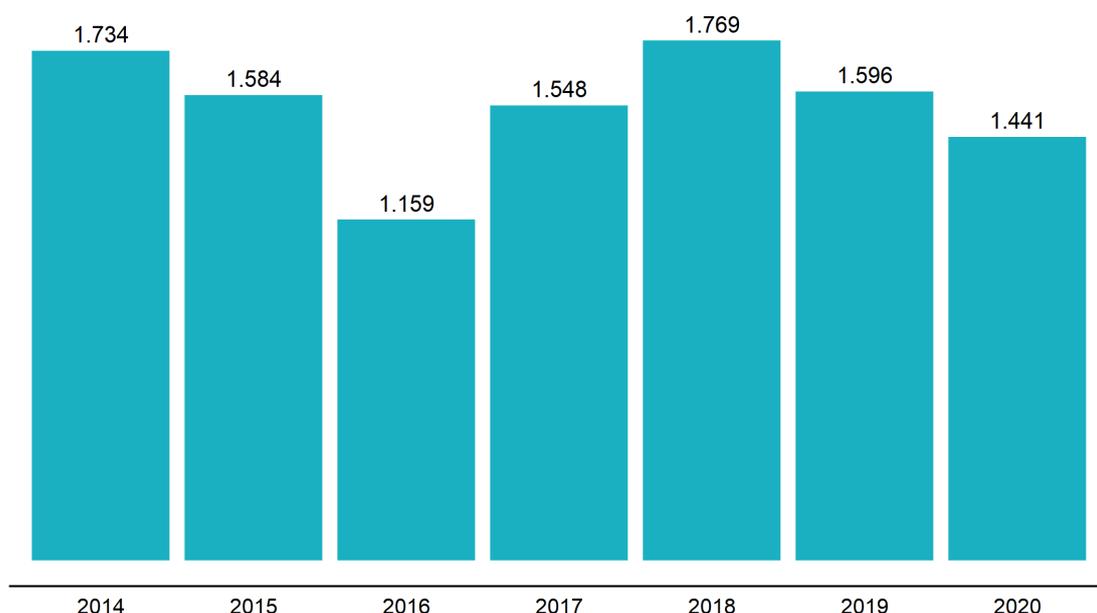
Figura 3.11: Meta 52: Participação das Renúncia Fiscal do Governo Federal no PIB (2014-2020)



Fonte: adaptado de Secult (2021).

A Figura 3.12 apresenta o valor total captado de recursos privados para o financiamento de projetos culturais no período de 2014 a 2020. A Figura 3.12 aponta a existência de uma redução no volume de recursos captados para projetos culturais entre 2014 e 2020. No ano de 2016 é observada uma retração da captação de recursos privados ainda mais acentuada. Esse resultado pode ser um reflexo da combinação de um contexto de instabilidade política e econômica e o cenário de contração econômica ocorrido a partir de 2015.

Figura 3.12: Valor Captado de Financiamento Privado para Projetos Culturais (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.

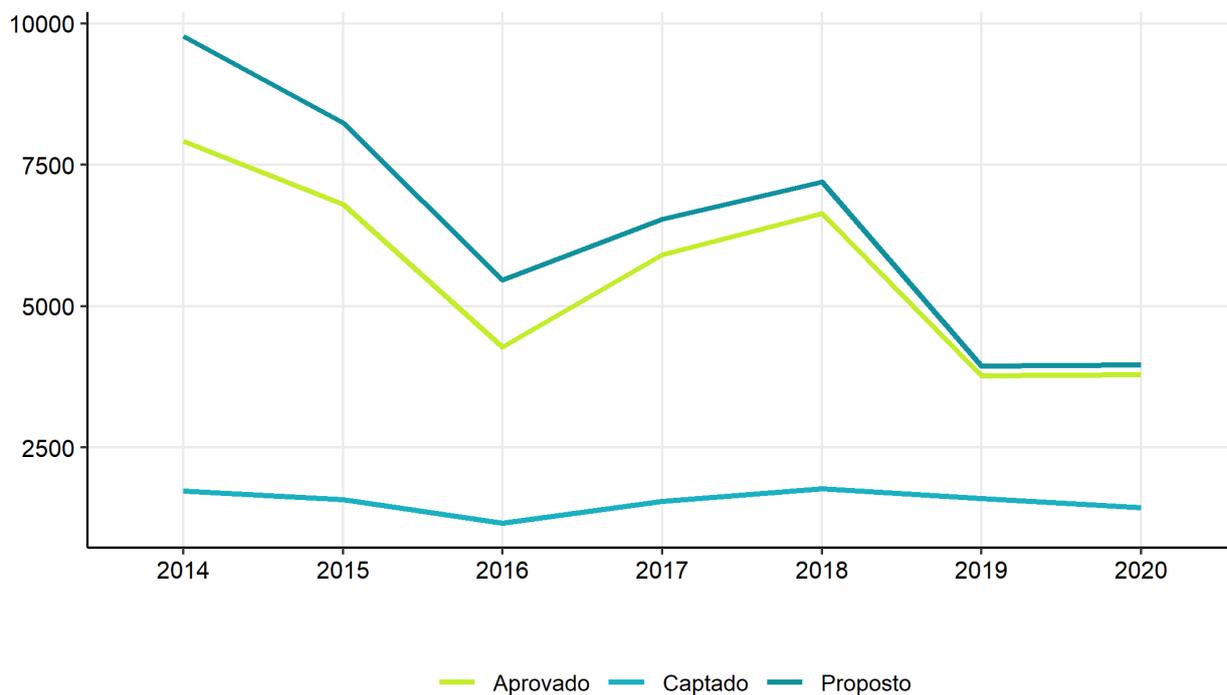
Fonte: elaborado pelos autores.

Outro aspecto relacionado à contração do volume de recursos captados para a realização de projetos culturais observada na Figura 3.12 é a própria dinâmica da proposição de projetos culturais. Para que um produtor cultural realize a captação de recursos privados para a produção de uma atividade cultural, garantindo como contrapartida para os incentivadores do projeto o abatimento do imposto de renda, é necessário que esse produtor cadastre seu projeto no Sistema de Acesso às Leis de Incentivo à Cultura (BRASIL, 2019). Esse projeto passa então por um processo de análise de admissibilidade podendo ser arquivada caso contrarie as normas reguladores do incentivo fiscal, possua objeto e cronograma similar a algum projeto ativo do mesmo proponente ou apresente as mesmas características que levaram recusa de proposta ou projeto similar apresentado em doze meses anteriores (BRASIL, 2019). Com a aprovação do projeto, o produtor pode iniciar a captação de recursos.

Considerando as etapas para a captação de recursos pelas leis de incentivo cultural, a Figura 3.13 apresenta o valor total proposto, aprovado e captado de recursos privados para o financiamento de projetos culturais no período de 2014 a 2020. Assim como mencionado anteriormente, o ano de 2016 foi um ano de retratação da captação de recursos privados para o financiamento cultural. Nesse sentido, a Figura 3.13 indica que essa diminuição da captação de recursos foi acompanhada por um movimento de diminuição do montante de recursos agregados da proposição de projetos culturais no ano.

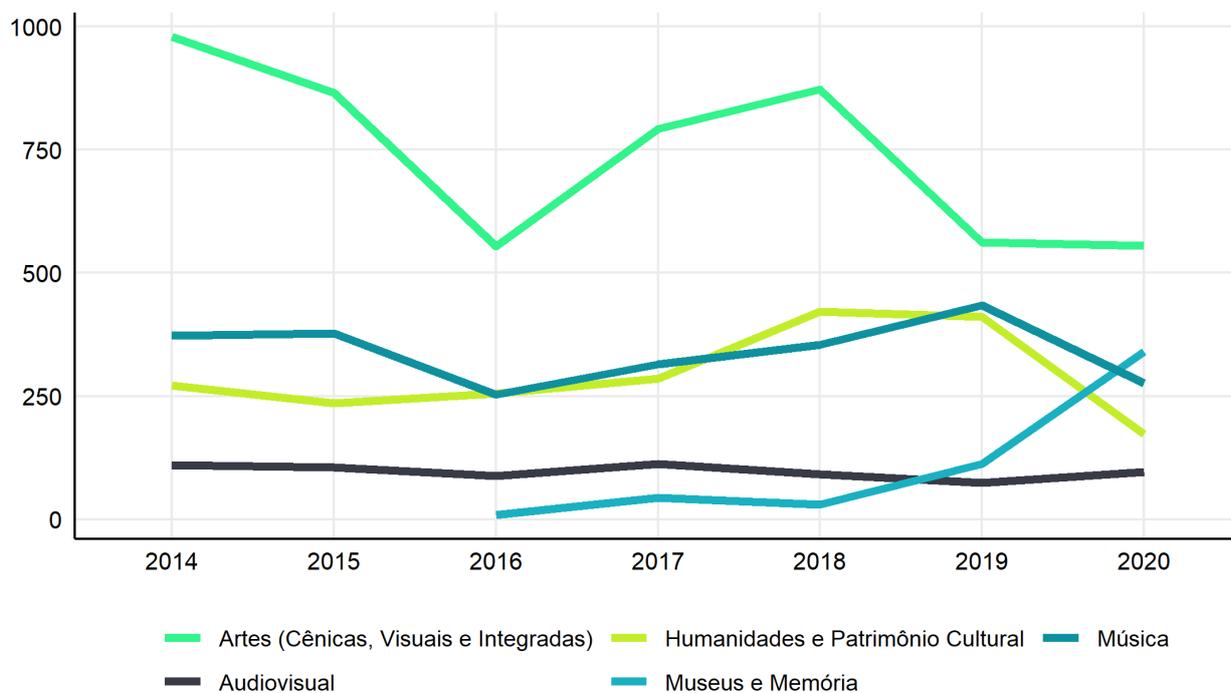
A Figura 3.14 apresenta o valor captado de recursos privados para a realização de projetos culturais por área do projeto. A Figura 3.14 indica que a maior parte dos valores captados são destinados a projetos de artes cênicas, visuais ou integradas. Nessa figura também é importante notar o crescimento expressivo dos valores captados para projetos na categoria de Museus e Memória ocorrida entre 2016 e 2020.

Figura 3.13: Valor Proposto, Aprovado e Captado para Financiamento de Projetos Culturais



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.
Fonte: elaborado pelos autores.

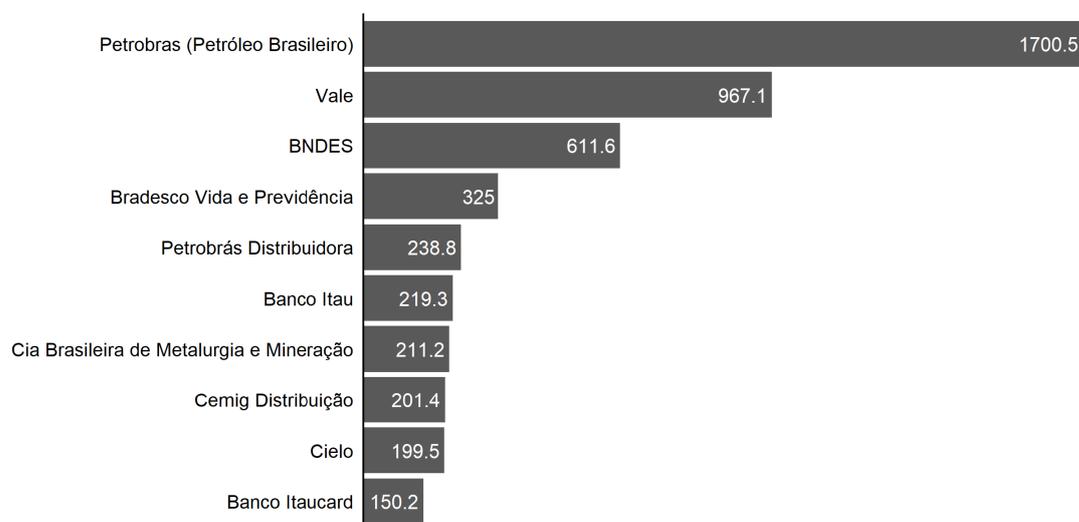
Figura 3.14: Valor Captado de Financiamento Privado para Projetos Culturais por Área (2014-2020)



Nota: valores em milhões de reais corrigidos pela IPCA para valores monetários de 2020.
Fonte: elaborado pelos autores.

As Figuras 3.15 e 3.16 listam os dez principais incentivadores e proponentes de projetos culturais pelo volume total de recursos investidos e captados. Sobre a Figura 3.15 é chamada a atenção para o importante papel de instituições do setor público que, apesar de não possuírem atividade final voltada a área, contribuem de maneira expressiva para o financiamento das atividades dos projetos culturais como são os casos da Petrobrás, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig). A Figura 3.16 sugere a existência de uma concentração dos recursos captados para projetos culturais desenvolvidos na região sudeste dada a alta incidência de instituições dessa região no ranqueamento.

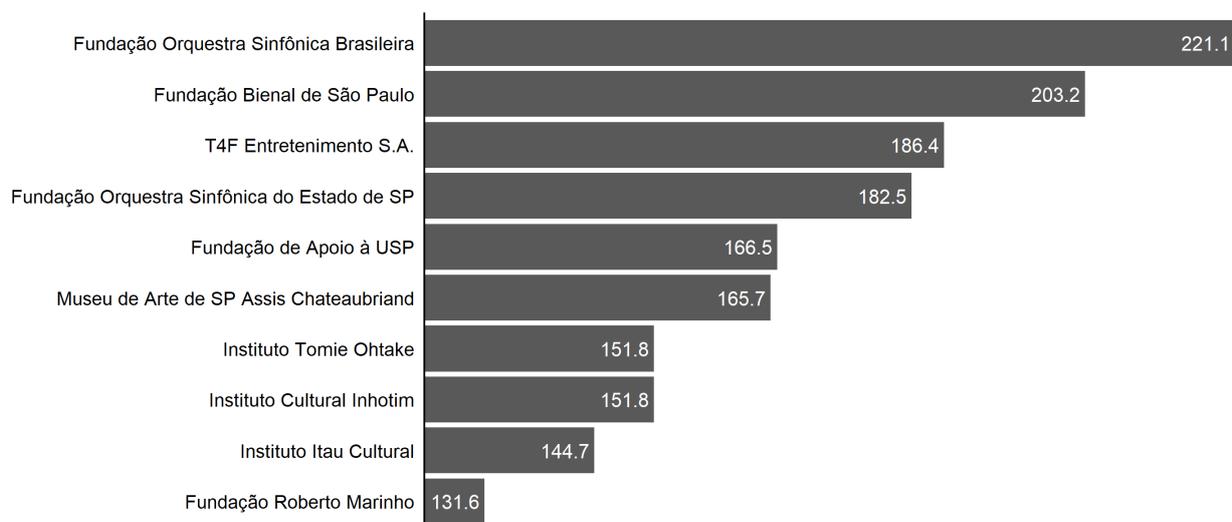
Figura 3.15: Principais Entidades Jurídicas Incentivadoras de Projetos Culturais



Nota: valores em milhões de reais

Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3.16: Principais Entidades Jurídicas Proponentes de Projetos Culturais



Nota: valores em milhões de reais

Fonte: elaborado pelos autores.

4. Considerações Finais

Este relatório foi dedicado à análise do financiamento público à cultura no Brasil no período de 2014 a 2020. A situação observada das despesas públicas aponta para a existência de uma diminuição das despesas culturais. Essa diminuição prejudica a realização da meta 51 do Plano Nacional de Cultura relacionada ao objetivo de aumentar a participação dos recursos públicos federais em relação ao PIB.

Outro aspecto importante observado foi o papel dos governos municipais na realização das despesas públicas com cultura no Brasil. Assim como mencionado anteriormente, os governos municipais são os principais responsáveis pela realização das despesas públicas com cultura no Brasil, no país. Apesar dessa contribuição, não foi encontrada uma fonte de informações consolidadas sobre as despesas culturais estaduais e municipais, limitando o detalhamento das análises para esses entes federados.

Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que a construção de um sistema de acompanhamento dessas despesas municipais e estaduais pode ser um fator importante para um melhor monitoramento das políticas culturais no país por dois motivos. O primeiro motivo é a importância desses agentes no financiamento público das atividades culturais e a possibilidade de delimitação de responsabilidades na execução das políticas culturais que contribuem para o exercício do direito à cultura. O segundo motivo é a possibilidade de avaliar a efetividade de certos aspectos dos sistemas de cultura locais, como é o caso dos fundos de cultura estaduais e municipais, os quais possuem papel de fomento das atividades culturais locais.

Associado à esse contexto de despesas públicas municipais e estaduais, para futuras investigações é sugerida ainda a realização de estudos e iniciativas para sistematizar o financiamento à cultura no país, considerando todos os agentes responsáveis por disponibilizar recursos para a realização de projetos culturais. Essa sugestão é realizada considerando o papel que certas instituições públicas cuja finalidade não é o financiamento cultural desempenham na alocação de recursos para a área, como são os casos dos bancos e empresas estatais listadas na análise dos recursos captados por meio das leis de incentivo. Essa iniciativa também pode adicionar elementos de maior transparência sobre a forma como os recursos públicos são alocados nas atividades culturais e possibilita a análise comparativa das políticas de financiamento cultural de diferentes agentes públicos.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.* 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm#art10. Acesso em 28/01/2022. Citado na página 5.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 2 de 23 de abril de 2019. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).* 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%C3%87%C3%83o-normativa-n%C2%BA-2-de-23-de-abril-de-2019-84797797>. Acesso em 02/02/2022. Citado na página 18.

BRASIL. *Decreto nº 10.755 de 26 de julho de 2021. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências.* 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10755.htm#art57. Acesso em 28/01/2022. Citado na página 6.

EVEX-ENAP. *Integração Municipal ao Sistema Nacional de Cultura: uma análise exploratória do período 2012-2021.* 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura/assuntos/noticias/avaliacao-do-plano-nacional-de-cultura/2021-11-30-integracao-municipal-ao-snc-p1-uma-analise-exploratoria-2.pdf>>. Citado 2 vezes nas páginas 6 e 10.

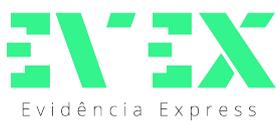
SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? o apoio do setor público à atividade cultural. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 33, n. 1, p. 89–119, 1999. Citado na página 5.

SECULT. *Plano Nacional de Cultura: Relatório 2020 de Acompanhamento das Metas.* 2021. Citado 2 vezes nas páginas 12 e 17.

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P.; MACHADO, C. R. Orçamento cultural para quê? pacto federativo e fortalecimento do sistema nacional de cultura. *Texto para Discussão 2616*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020. Citado na página 6.



Realização:



SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA
MINISTÉRIO DO TURISMO

