

# BOLETIM MENSAL SOBRE OS SUBSÍDIOS DA UNIÃO

Lei Federal de Incentivo  
à Cultura

**EDIÇÃO 16**

Março/2020

**MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

**SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA**

Waldery Rodrigues Júnior

**SECRETÁRIO INTERINO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA**

Nelson Leitão Paes

**COORDENADOR-GERAL DE AVALIAÇÃO DE BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO**

Rodrigo Leandro Moura

**EQUIPE**

Ana Cristina Secchi Correia

Igor Vinícius de Souza Geracy

Marisa Socorro Dias Durães

Rafael Luis Giacomin

**Boletim mensal sobre os Subsídios da União (benefícios creditícios, financeiros e tributários) que reúne, mensalmente, informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios.**

**Informações:**

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria

Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page: <http://www.economia.gov.br>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 2o andar, sala 211. 70048-902 - Brasília-DF

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste boletim desde que mencionada a fonte.

## Sumário Executivo

- (i) A concessão de incentivos fiscais prevista na Lei Federal de Incentivo à Cultura se consolidou como o principal instrumento de financiamento federal a atividades culturais. Os subsídios tributários concedidos nessa política pública foram de aproximadamente R\$1,2 bilhão em 2019 e possibilitaram um patrocínio financeiro de R\$ 1,48 bilhão a quase 3,3 mil projetos culturais.
- (ii) Entretanto, o ônus desse arranjo público-privado é muito concentrado no Estado, que financiou, por meio de subsídios tributários, mais de 80% dos recursos destinados ao apoio a projetos culturais em 2019.
- (iii) Verificou-se que o acesso à cultura é bastante regressivo. Enquanto os 20% mais ricos da população concentram 49,6% das despesas em cultura, os 20% mais pobres da população respondem por apenas 5,5%.
- (iv) Recentemente, a Instrução Normativa (IN) nº 2/2019 promoveu alterações no desenho dos incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura, com a finalidade de promover a desconcentração desses incentivos e ampliar o acesso à cultura em todas as regiões do País.
- (v) As análises quanto aos efeitos dessa IN ainda são precoces. No entanto, os primeiros resultados sugerem que as mudanças nas regras de financiamento podem não ser suficientes para promover a democratização do acesso e a redução na concentração dos benefícios.
- (vi) Após a referida IN, verificou-se aumento de 9,7% no volume de recursos captados por meio dos incentivos e de 1,4% na quantidade de projetos apoiados. No entanto, aproximadamente 65% do total de recursos incentivados foram apropriados por apenas 10% dos proponentes, enquanto 60% dos recursos destinaram-se a 10% dos projetos.
- (vii) Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro reduziram sua participação na captação de recursos de 64,4% para 61,1%. Mas essa desconcentração não se refletiu em uma melhora proporcional nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.
- (viii) Foram observadas mudanças positivas no perfil da carteira de projetos culturais apoiada. Elevou-se a participação dos segmentos culturais de museus e memória (1,1% em 2018 para 5,2% em 2019) e patrimônio cultural (de 12,3% para 15,8%).
- (ix) Verificou-se também aumento na participação relativa de entidades sem fins lucrativos (58% do total de recursos captados) e uma queda na representatividade de entidades empresariais (41%). Isso pode ser indicativo de redução na concessão de benefícios a projetos com forte potencial lucrativo, menos dependentes da necessidade de subsídios públicos e com menor alcance sobre a população de baixa renda.

# 1. Introdução

A concessão de incentivos fiscais prevista na Lei Federal de Incentivo à Cultura, mais conhecida como Lei Rouanet<sup>1</sup> (Lei nº 8.313/1991), consolidou-se como o principal instrumento de financiamento federal a atividades culturais. Os subsídios tributários concedidos nessa política pública, associados à dedução do Imposto de Renda (IR) a pagar de pessoas físicas ou jurídicas que financiem projetos culturais, alcançaram o valor aproximado de R\$1,2 bilhão<sup>2</sup> em 2019 e possibilitaram um patrocínio financeiro de R\$ 1,48 bilhão a quase 3,3 mil projetos culturais.

São frequentes, no entanto, os questionamentos sobre a eficácia e a equidade dos incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Avaliações anteriores apontaram problemas como: a concentração regional dos projetos incentivados; a alocação dos recursos em projetos de maior lucratividade, em detrimento daqueles de menor atratividade de mercado; a ausência de políticas de financiamento complementares ao modelo de mecenato; e inadequação das atividades de monitoramento e controle da aplicação dos recursos. Para lidar com alguns desses desafios, o desenho e a operacionalização da política foram reformulados recentemente, por meio da Instrução Normativa (IN) nº 2, de 23 de abril de 2019, do Ministério da Cidadania. Além disso, o debate sobre o tema ganha relevância no contexto de aumento das restrições fiscais e maior escassez de recursos orçamentários.

Nesse cenário, a proposta deste Boletim é apresentar um panorama geral da política de concessão de benefícios tributários da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Apresenta-se uma contextualização da realidade social de acesso a bens e serviços culturais no país e também procura-se identificar novas evidências sobre os seus resultados, com ênfase no seu desempenho após a reformulação da IN nº 2/19. A análise foi realizada com base em indicadores adotados no Sistema de Informações e Indicadores Culturais, com destaque para a utilização de dados disponibilizados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic).

Na próxima seção, apresenta-se breve caracterização da concessão de subsídios tributários da Lei Federal de Incentivo à Cultura. A terceira seção aborda a relação dessa política com a realidade social de acesso a bens e serviços culturais no país. A quarta seção contempla a análise de indicadores de resultado da política, com ênfase no seu desempenho após as alterações normativas recentes. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

---

<sup>1</sup> Em 2019, o Ministério da Cidadania, órgão gestor da política naquele ano, deixou de usar o nome Lei Rouanet e passou a adotar o nome, Lei Federal de Incentivo à Cultura.

<sup>2</sup> De modo geral, o valor da renúncia fiscal (gasto tributário) informado pela Secretaria Especial da Receita Federal (SRF) não corresponde ao montante de recursos captados no mercado para apoio a projetos culturais, uma vez que os valores declarados pelos incentivadores desses projetos (pessoas físicas ou jurídicas) são posteriormente examinados pela Secretaria, que processa as declarações do IR e recusa os valores apoiados que eventualmente ultrapassam o limite de desconto estabelecido pela Lei.

## 2. Caracterização da Lei Federal de Incentivo à Cultura

O pleno exercício dos direitos culturais e de acesso às fontes da cultura nacional é assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que atribui ao Estado o dever de garantir esses direitos e apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações das diversas culturas (CF/88, art. 215). Com esse propósito, o marco legal também prevê mecanismos de incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (CF/88, art. 216, § 3º).

A operacionalização desses mecanismos de incentivos previstos constitucionalmente foi regulamentada por meio da Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991). Esse é o normativo federal que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor, de modo a, dentre outros objetivos: (i) contribuir para facilitar o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; (ii) promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; e (iii) apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores.

Para financiar o Pronac a Lei estabeleceu três mecanismos, cada um com propósito específico: i) o Fundo Nacional da Cultura (**FNC**); ii) os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (**Ficart**) e iii) o incentivo a projetos culturais – também denominado de **incentivo fiscal**.

O **FNC** é um fundo contábil que tem como principal fonte de recursos o Tesouro Nacional e objetiva apoiar projetos culturais de todos os segmentos culturais, mediante a aplicação direta de recursos do orçamento da União em projetos selecionados por editais da Comissão Nacional do FNC. O apoio financeiro por meio do FNC é voltado a projetos que a priori não apresentam atratividade ao mercado e se limita a atender entidades públicas e privadas sem fins lucrativos<sup>3</sup>. O financiamento a esses projetos está limitado a 80% do valor total do projeto.

O **Ficart** foi previsto na Lei para funcionar como fundo de investimento para atividades comerciais, instituído sob forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. Dessa forma, o incentivador participa dos lucros e riscos do projeto. No entanto, ressalta-se que o Ficart nunca foi implementado.

Por sua vez, o **incentivo fiscal** a projetos culturais foi preconizado por meio de dedução do Imposto de Renda (IR) de pessoas físicas ou pessoas jurídicas tributadas sobre o lucro real<sup>4</sup> que doem ou patrocinem<sup>5</sup> projetos culturais. Esse mecanismo possibilita aos incentivadores desses projetos deduzir do IR as quantias efetivamente despendidas, respeitados os limites de 6% do imposto a pagar para pessoas físicas e de 4%, para as pessoas jurídicas. Segundo dados do Salic, os grandes incentivadores de projetos culturais, e conseqüentemente, beneficiários do incentivo fiscal, são pessoas jurídicas, que, em 2018, receberam aproximadamente R\$ 1,4 bilhões de renúncia, ao passo que as pessoas físicas, apenas R\$ 47 milhões.

<sup>3</sup> <http://cidadania.gov.br/servicos/municipio-mais-cidadao/politicas-e-programas/cultura/cultura/perguntas-cultura-03>

<sup>4</sup> Pessoas jurídicas que recolhem com base no lucro presumido ou em conformidade com o Simples não desfrutam da isenção fiscal prevista na Lei Federal de Incentivo à Cultura.

<sup>5</sup> A doação ocorre quando o incentivador transfere de forma definitiva recursos financeiros ou bens em favor de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, com atuação na área cultural. De outro modo, o patrocínio se concretiza por meio de transferência definitiva de recursos financeiros ou serviços, com finalidade promocional, a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem a transferência de domínio, para a realização de programa, projeto ou ação cultural (Decreto nº 5.761/2006).

Cabe mencionar que, dentro dos limites definidos na Lei Federal de Incentivo à Cultura, os incentivadores podem utilizar a figura do incentivo fiscal de forma **integral** ou **parcial**, a depender do enquadramento no art. 18 ou art. 26.

A dedução **integral** permite que pessoas físicas ou jurídicas deduzam do IR 100% do valor apoiado em projetos culturais dos segmentos exclusivamente listados no art. 18<sup>6</sup> da Lei, ou seja, nesse caso o ônus do apoio é integralmente absorvido pelo setor público. Conforme dados do Salic, nos últimos anos o incentivo fiscal foi concedido majoritariamente por meio do enquadramento no art. 18, de modo que a dedução integral foi responsável por 98% dos recursos captados, em 2019.

Por sua vez, a dedução **parcial** é regulada pelo art. 26 da Lei, para os demais segmentos culturais não listados no rol do art. 18, e permite que pessoas físicas possam deduzir até 60% do valor em caso de patrocínio e 80% em caso de doação, e pessoas jurídicas possam deduzir 40% dos valores das doações e 30% dos valores patrocinados. Além disso, quando o incentivador for pessoa jurídica, o valor incentivado pode ser abatido como despesa operacional. Na dedução parcial, o setor público e o incentivador privado dividem o ônus pelo financiamento do projeto apoiado e, como não há possibilidade de dedução fiscal integral, é preciso que haja interesse por parte dos incentivadores em investir recursos próprios nos projetos, o que pode justificar a baixa concentração de projetos com enquadramento nesse dispositivo (2% dos valores captados em 2019).

O público-alvo dos subsídios tributários da Lei Federal de Incentivo à Cultura alcança artistas individuais, entidades empresariais, entidades sem fins lucrativos (públicas ou privadas) e órgãos da administração pública, que podem inscrever seus projetos em um processo público de habilitação das propostas para posterior captação de recursos junto aos agentes privados. A operacionalização do incentivo fiscal se inicia por meio da apresentação de proposta cultural pelo proponente ao Ministério da Cidadania, no Salic. Essa proposta recebe um número e passa por uma primeira avaliação, que é uma análise técnica e documental feita dentro do próprio Ministério. Após essa avaliação, ela recebe um número de Pronac (Programa Nacional de Incentivo à Cultura), que irá identificá-lo daqui em diante, e passa a ser chamado de projeto cultural (e não mais proposta). Posteriormente, o projeto é enviado a um parecerista, que fará uma segunda avaliação. A proposta é então submetida à manifestação da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC), que subsidia a decisão do Ministério quanto à aprovação ou não da proposta. Uma vez aprovada, os proponentes são aptos a buscar patrocínio ou doação junto a pessoas físicas ou jurídicas elegíveis, ao que se denomina valor captado<sup>7</sup>.

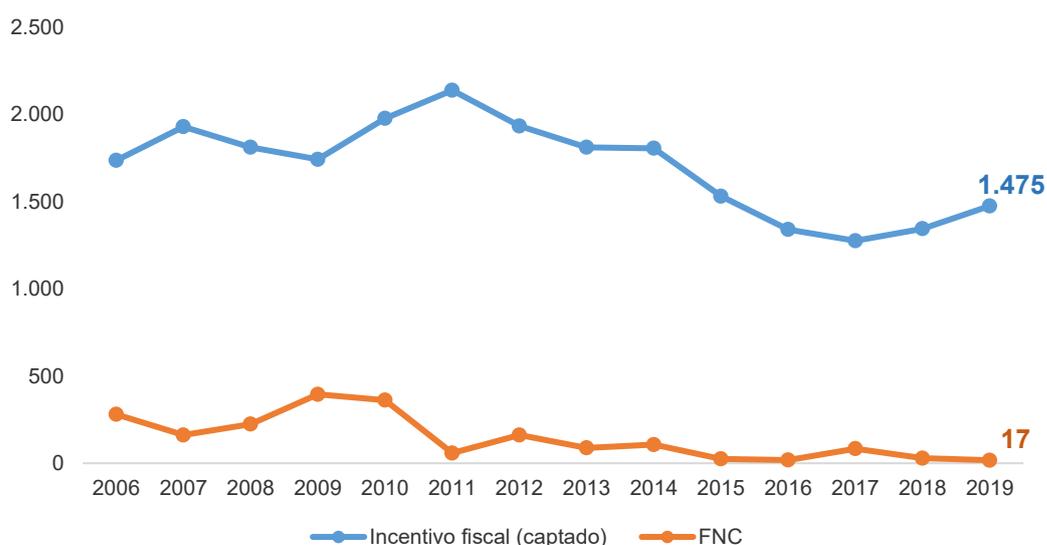
---

<sup>6</sup> Esse incentivo é aplicável aos segmentos de artes cênicas, livros de valor artístico, literário ou humanístico, música erudita ou instrumental, exposições de artes visuais, doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos, produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual, preservação do patrimônio cultural material e imaterial e construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários em municípios com menos de 100 mil habitantes

<sup>7</sup> Informações sobre o título do projeto aprovado e a pessoa por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização devem constar no Diário Oficial da União.

O incentivo fiscal consolidou-se como o principal mecanismo de financiamento da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Como se observa no Gráfico 1, os recursos captados corresponderam a R\$ 1,48 bilhão em 2019 e alcançam um patamar bem superior ao nível de gastos com recursos orçamentários do Fundo Nacional de Cultura (R\$ 17 milhões). Essa política de subsídios tributários promoveu a consolidação de um mercado de patrocínio a projetos culturais no país, ao permitir que contribuintes (incentivadores) incluíssem o fomento à cultura em suas contabilidades tributárias, sob a forma de doação ou patrocínio a projetos culturais e, conseqüentemente, se beneficiassem não só da isenção fiscal, como também do marketing cultural (Belem, 2010).

**Gráfico 1: Evolução dos recursos captados por meio de incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura e do gasto orçamentário federal do FNC (R\$ milhões de dez/19)**



Fonte: SIOP/ME e SALIC/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

Nota: Orçamento corresponde aos valores liquidados (inclusive inscritos em restos a pagar) na função orçamentária Cultura. Acesso em: 13/02/2020.

Como se pode observar, o Pronac, concebido na Lei Federal de Incentivo à Cultura, tem-se limitado cada vez mais ao modelo de mecenato com base em incentivos fiscais, uma vez que o fundo de investimento preconizado para o apoio de projetos culturais eminentemente comerciais (Ficart) não foi implementado e os recursos aplicados no FNC são cada vez menores. Dessa forma, consolidou-se um arranjo de financiamento restrito, mas com um público alvo diversificado, em que os recursos são essencialmente públicos (via incentivo fiscal), mas a decisão alocativa é privada. Uma vez que as empresas decidem sobre os projetos que serão aprovados, é maior o risco de que manifestações culturais menos atraentes para as empresas patrocinadoras ou regiões com menor dinamismo econômico do setor cultural fiquem desassistidas, o que pode comprometer a eficácia e a equidade da política.

Com efeito, diversos estudos que avaliaram a Lei Federal de Incentivo à Cultura apontam problemas na equidade dessa política. Esse tema será tratado mais detidamente na próxima seção.

### 3. Acesso a bens e serviços culturais no Brasil

O contexto em que se inserem as políticas públicas de incentivo à cultura pode ser melhor compreendido a partir da dimensão econômica e das condições de acesso a bens e serviços culturais no país. Neste Boletim, propõe-se analisar essas variáveis a partir da metodologia utilizada na quarta edição do Sistema de Informações e Indicadores Culturais – SIIC, do IBGE, que realiza uma classificação das atividades, bens e serviços culturais segundo um conceito de cultura amplo, definido no Marco Referencial para as Estatísticas Culturais (*Framework for Cultural Statistics - FCS*) da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco)<sup>8</sup>. O Marco Referencial<sup>9</sup> propõe uma classificação das atividades culturais em setores, a que chama de domínios culturais, que representam um conjunto de produção de bens, atividades e práticas culturais *core* ou centrais (patrimônio natural e cultural; apresentações artísticas e celebrações; artes visuais e artesanato; livros e imprensa; mídias audiovisuais e interativas; e design e serviços criativos) e mais dois domínios: o transversal (patrimônio cultural imaterial; educação e capacitação; arquivos e preservação; e equipamentos e materiais de apoio) e o relacionado (turismo; esportes e recreação), que mostram a importância do ciclo de produção e transmissão da cultura (SIIC, 2019).

Os dados do SIIC 2019 apontam que a oferta de atividades culturais<sup>10</sup> ocupa espaço representativo na atividade econômica nacional. As pesquisas estruturais econômicas<sup>11</sup> estimaram que havia, em 2017, 223,4 mil empresas associadas ao setor cultural, que foram responsáveis pela ocupação de 1,7 milhão de pessoas e geraram uma receita líquida de aproximadamente R\$ 539 bilhões. O valor adicionado<sup>12</sup> pelo setor nesse ano foi de cerca de R\$ 225,6 bilhões (Tabela 1), dos quais R\$ 99,1 bilhões são de atividades diretamente ligadas à cultura e R\$ 126,6 bilhões de atividades indiretamente ligadas. A participação do total das atividades culturais no valor adicionado do país em 2017 alcançava 10,1% (4,4% para atividades diretas e 5,7% para as indiretas), superior aos índices de 2015 (9,9%) e 2016 (9,7%). No entanto, constata-se uma perda de representatividade do setor em comparação aos índices alcançados em 2007 (12,2%).

---

<sup>8</sup> Essa metodologia define cultura como “[...] um conjunto dos traços distintivos, espirituais, materiais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Engloba, além disso, as artes e as letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, crenças e tradições” (UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, 2009, p. 9).

<sup>9</sup> UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. The 2009 Unesco framework for cultural statistics (FCS). Montreal: UIS, 2009. p. 24. Disponível em: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf). Acesso em: jan. 2020.

<sup>10</sup> Elas representam, respectivamente, o universo de empresas formalmente constituídas em três segmentos econômicos: indústria de transformação, comércio e serviços não financeiros. A análise do setor empresarial cultural pretende destacar a representatividade do conjunto das atividades industriais culturais, das atividades comerciais culturais e das atividades de serviços culturais em relação ao total dos três setores econômicos considerados.

<sup>11</sup> Pesquisa Industrial Anual - Empresa - PIA-Empresa, a Pesquisa Anual de Comércio - PAC e a Pesquisa Anual de Serviços - PAS.

<sup>12</sup> O valor adicionado das empresas nas pesquisas estruturais econômicas corresponde ao total da receita bruta descontado dos custos de mercadorias revendidas e do consumo intermediário (gasto com matérias-primas, água, energia, comunicação, combustíveis, serviços de terceiros, entre outras despesas necessárias ao desempenho da atividade da empresa). É uma medida do quanto foi acrescentado pela empresa na economia durante aquele ano.

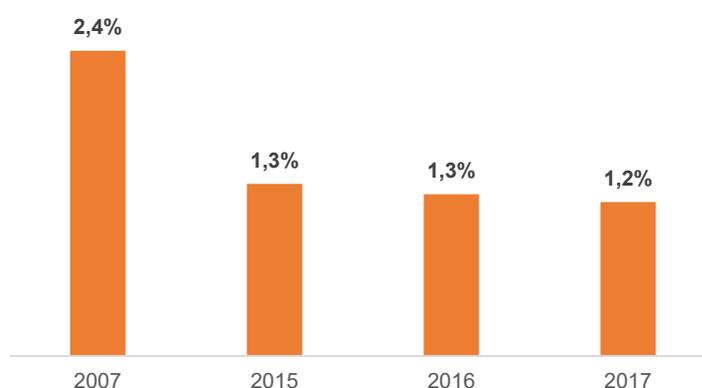
**Tabela 1: Valor adicionado nos setores econômicos total e cultural no Brasil (2007, 2015-2017)**

Setores econômicos total e cultural	Valor adicionado (R\$ bilhões)			
	2007	2015	2016	2017
Total dos setores econômicos	903,5	2.076,0	2.151,6	2.237,0
Total das atividades culturais	110,1	204,7	208,2	225,6
Atividades culturais - diretamente ligadas à cultura	41,6	89,6	91,1	99,1
Atividades culturais - indiretamente ligadas à cultura	68,5	115,1	117,1	126,6
Setores econômicos total e cultural	Valor adicionado (%)			
	2007	2015	2016	2017
Total dos setores econômicos	100,0	100,0	100,0	100,0
Total das atividades culturais	12,2	9,9	9,7	10,1
Atividades culturais - diretamente ligadas à cultura	4,6	4,3	4,2	4,4
Atividades culturais - indiretamente ligadas à cultura	7,6	5,5	5,4	5,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Industrial Anual - Empresa 2007-2017, Pesquisa Anual do Comércio 2007-2017 e Pesquisa Anual dos Serviços 2007-2017. Elaboração SECAP/ME.

Releva notar que, no período de análise, os recursos incentivados pela Lei Federal de Incentivo à Cultura apresentaram um peso decrescente no valor adicionado das atividades diretamente ligadas à cultura, que compreendem o foco dos benefícios da política. Como indicado no Gráfico 3, o índice alcançava 2,4% em 2007 e caiu pela metade em 2017, ao registrar 1,2%, percentual similar desde 2015.

**Gráfico 3: Participação dos recursos incentivados pela Lei Federal de Incentivo à Cultura no valor adicionado de atividades diretamente ligadas à cultura no Brasil (2007, 2015-2017)**



Fonte: IBGE, Pesquisa Industrial Anual - Empresa 2007-2017, Pesquisa Anual do Comércio 2007-2017 e Pesquisa Anual dos Serviços 2007-2017. Elaboração SECAP/ME.

Sob a ótica da demanda, segundo a POF 2017-2018, a despesa anual das famílias com cultura<sup>13</sup> foi da ordem de R\$ 234 bilhões, sendo a média mensal por família estimada em R\$ 282,86. Isso corresponde a 7,5% da despesa média mensal familiar. As despesas com cultura estão presentes na cesta de consumo de quase todas as famílias brasileiras, independentemente do nível de renda. O percentual de domicílios que incorreram em despesas com cultura alcançava 93,0%, sendo mais elevado entre as famílias situadas entre os 20% mais ricos da população (97,6%) e menos representativo entre os 20% mais pobres da população (88,9%).

<sup>13</sup> Os itens considerados como despesa com cultura foram selecionados conforme o Anexo 18 do SIIC 2007-2018/IBGE.

**Tabela 2: Despesa média mensal com cultura e peso no orçamento familiar, por quintil de rendimento domiciliar per capita (2017-2018)**

Quintil	Despesa com Cultura (R\$)	Peso na Renda (%)
1	107,83	7,3
2	178,20	6,6
3	205,85	5,9
4	296,02	6,0
5	626,38	4,9
<b>Total</b>	<b>282,86</b>	<b>5,6</b>

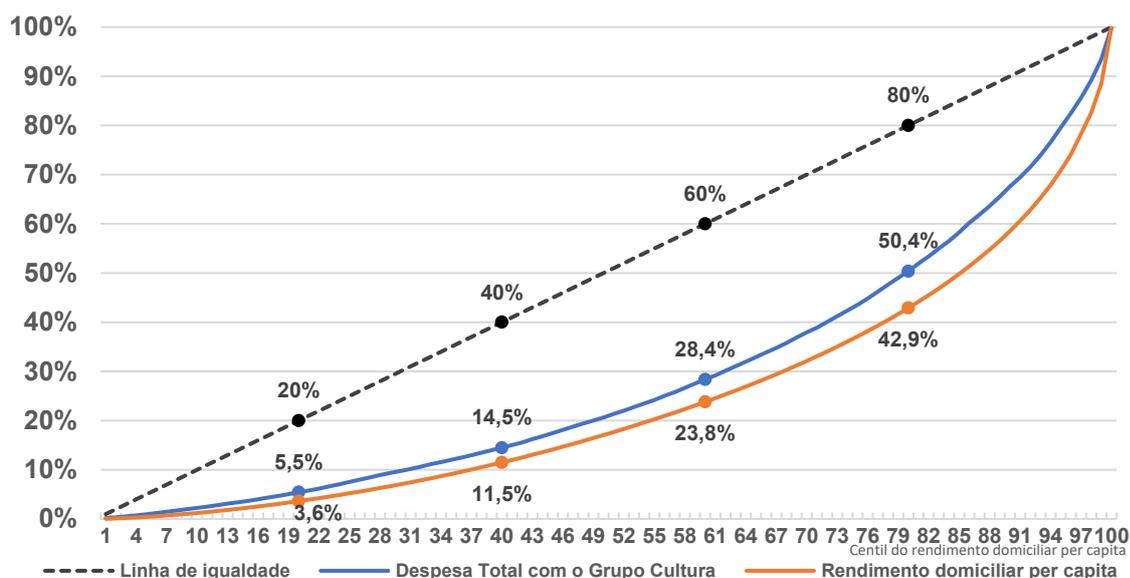
Fonte: POF 2017-2018/IBGE. Elaboração SECAP.

Nota: Os itens incluídos no recorte da cultura foram selecionados conforme SIIC 2007-2018/IBGE. O rendimento domiciliar utilizado é composto pelos rendimento total e variação patrimonial.

A abrangência do consumo de cultura entre as famílias, no entanto, não revela as iniquidades no acesso aos bens e serviços culturais. Conforme a Tabela 2, o gasto médio mensal com cultura dos 20% mais ricos da população alcançava R\$ 626,38, o que corresponde a seis vezes o gasto médio dos 20% mais pobres (R\$ 107,83). Mesmo com gastos bem inferiores, os 20% mais pobres comprometem 7,3% de seus rendimentos com essas despesas, enquanto o peso na renda dos 20% mais ricos alcança 4,9%.

A grande desigualdade de acesso aos bens e serviços culturais também é apresentada no Gráfico 4, que possibilita uma comparação entre a distribuição percentual acumulada da despesa com cultura e a distribuição percentual acumulada do rendimento domiciliar per capita. Pode-se observar que a despesa com cultura é bastante regressiva, em linha com o comportamento da distribuição da renda no país. Enquanto os 20% mais ricos da população concentram 49,6% das despesas em cultura e se apropriam de 57,1% dos rendimentos, os 20% mais pobres da população respondem por apenas 5,5% do consumo cultural e apropriam-se de 3,6% da renda.

**Gráfico 4: Distribuição percentual acumulada da despesa com cultura e do rendimento domiciliar per capita, por centil do rendimento domiciliar per capita (2017-2018)**



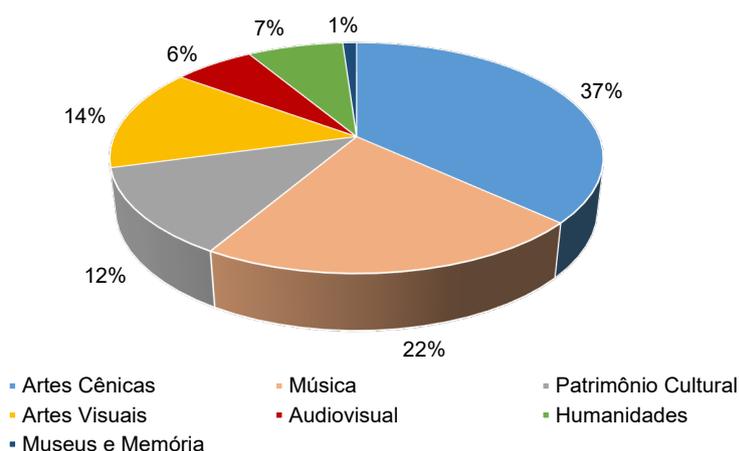
Fonte: POF 2017-2018/IBGE. Elaboração SECAP.

Nota: Os itens incluídos no recorte da cultura foram selecionados conforme SIIC 2007-2018/IBGE. O rendimento domiciliar per capita é composto pelos rendimento total e variação patrimonial.

Essas evidências reforçam a importância de ampliar o alcance das políticas de incentivo à cultura para públicos que, por falta de capacidade de pagamento, não acessam adequadamente bens e serviços culturais ou comprometem excessivamente os seus orçamentos com essas despesas. No caso dos incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura, que seguem uma dinâmica de alocação privada dos recursos, influenciada pelo retorno de marketing dos projetos, o desafio é ainda maior.

Segundo Ventim (2016), a carteira de projetos incentivada entre 2012 e 2015 teria beneficiado principalmente as grandes empresas, que são favorecidas com a publicidade associada aos incentivos concedidos, e os grandes produtores artísticos, que captam mais recursos devido à maior facilidade de acesso aos incentivadores. Além disso, os benefícios seriam concentrados na população com maior poder aquisitivo (muitos eventos culturais com preços elevados) – que apresenta mais condições financeiras de acesso aos projetos financiados – e, portanto, não alcançando adequadamente os produtores culturais de menor porte e a população com menor nível renda. A questão também foi objeto de avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>14</sup>, que manifestou contrariedade à concessão de incentivos fiscais a projetos culturais que apresentem forte potencial lucrativo ou que tenham capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos benefícios tributários da Lei Federal de Incentivo à Cultura.

**Gráfico 5: Distribuição dos recursos captados, por área (2018)**



Fonte: SALIC/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.  
Acesso em: 13/02/2020.

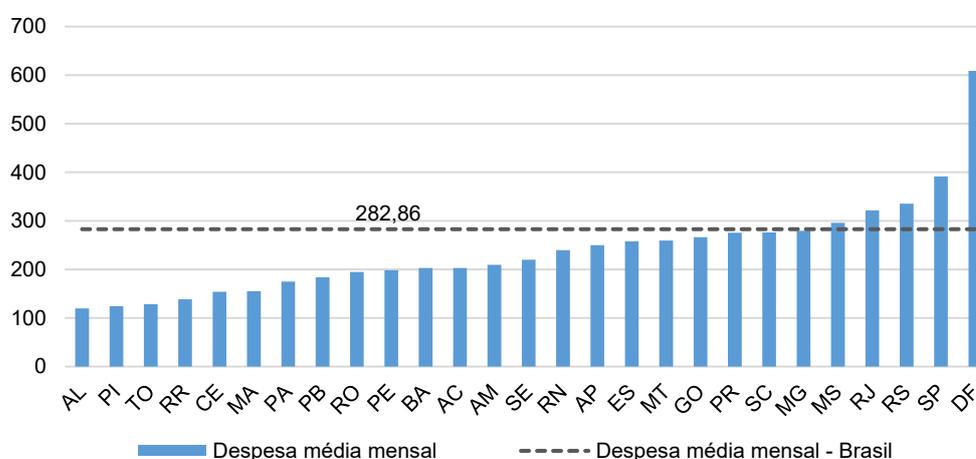
No que tange à distribuição do benefício fiscal por áreas, nota-se que, em que pese a Lei ser bastante abrangente quanto à definição do termo “cultura”, o incentivo fiscal acaba por se concentrar nos campos das artes, como cinema, teatro, danças, música e artes visuais. Como apontado no Gráfico 5, os recursos captados para essas áreas somaram aproximadamente 73% em 2018, sendo: 37% em artes cênicas, 22% em música e 14% em artes visuais. Por outro lado, para os campos de Humanidades (acervo bibliográfico, eventos literários, edição de livros, periódicos, etc) e Museus (acervos museológicos, arqueológico e história) o benefício fiscal parece influir apelo relativamente menor para os incentivadores desses segmentos<sup>15</sup>. Sobre esse ponto, Saddi (2010) questiona o alcance das

<sup>14</sup> Acórdão TCU nº 191/2016.

produções artísticas para população em geral, em especial, quanto aos filmes, que em grande parte, percorrem festivais da área ou vão para as salas de cinema, as quais atingem parcela pequena da população, e produtos digitais que, quando não encaminhados para utilização por escolas públicas, acabam restritos à população que tem acesso à Internet.

A mitigação das iniquidades regionais no acesso a bens e serviços culturais constitui outro desafio à política de concessão de incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Como indicado no Gráfico 7, há uma grande desigualdade nos níveis de consumo desses bens e serviços entre as unidades federativas do país. A despesa média com cultura por família no Distrito Federal (R\$ 608,91), em São Paulo (R\$ 391,73), no Rio Grande do Sul (R\$ 335,50) e no Rio de Janeiro (R\$ 321,6), por exemplo, é bem superior à observada em Alagoas (R\$ 119,66), Piauí (R\$ 124,27), Tocantins (R\$ 128,20) e Roraima (R\$ 138,65), em que os gastos sequer alcançam a metade do índice médio nacional (R\$ 282,86).

**Gráfico 6: Despesa média por família com cultura por UF (2017-2018)**



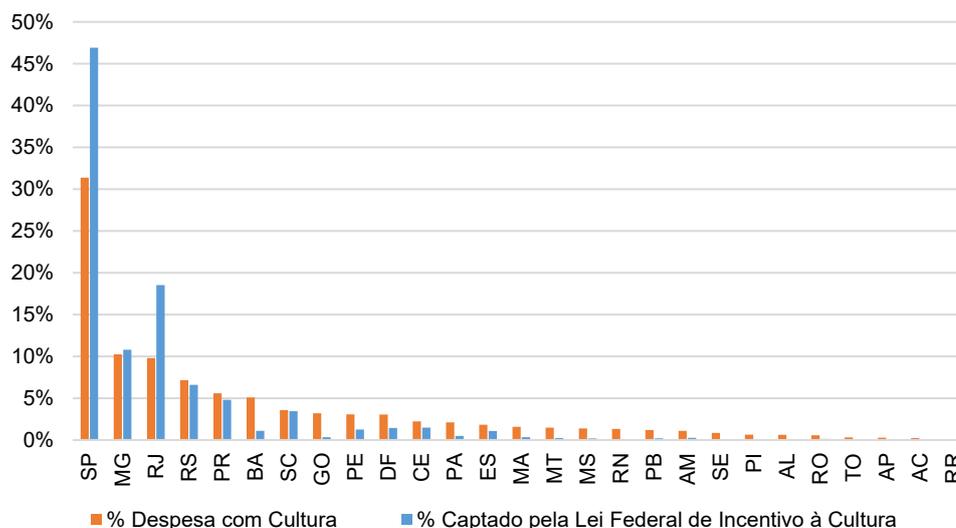
Fonte: POF 2017-2018/IBGE. Elaboração SECAP.

Nota: Os itens incluídos no recorte da cultura foram selecionados conforme SIIC 2007-2018/IBGE.

A desigualdade regional também é evidenciada pela grande concentração das despesas familiares com cultura em estados do sudeste do país. Como apontado no Gráfico 8, os estados de São Paulo (31%), Minas Gerais (10,2%) e Rio de Janeiro (9,8%) concentravam 51,4% das despesas com cultura em 2018. O dinamismo econômico desses mercados no segmento de cultura tende a ser um fator determinante na decisão empresarial de incentivo aos projetos culturais financiados por incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Do total de R\$ 1,3 bilhões captados pelo mecanismo em 2018, 76,2% foi alocado nesses três estados (46,9% em São Paulo, 10,8% em Minas Gerais e 18,5% no Rio de Janeiro). Nesse sentido, é interessante observar que, para esses estados, a distribuição de recursos captados por meio dos benefícios tributários da Lei (76,2%) é bem superior ao montante de despesas familiares com bens e serviços culturais (51,4%).

<sup>15</sup> Com relação à área de Audiovisual, convém destacar que o apoio indireto a projetos dessa área não se limita ao incentivo fiscal disposto na Lei Federal de Incentivo à Cultura, podendo ser realizado também por meio do incentivo previsto na Lei do Audiovisual (Lei 8.685/1993) e na Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Esses dispositivos legais permitem que pessoas físicas e jurídicas, tenham isenção ou abatimento do IR, desde que direcionem recursos a projetos audiovisuais aprovados pela ANCINE. Essa dedução é limitada a 6% do IR a pagar de pessoas físicas e a 4%, de pessoas jurídicas, e é computada, para efeito do limite, conjuntamente com as deduções da Lei Federal de Incentivo à Cultura. A vigência desse benefício fiscal, na Lei nº 8.685/1993 e MP nº 2.228-1/2001, encerrou-se em 31/12/2019. Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 5103/2019, que prorroga esse benefício até 2024.

**Gráfico 7: Participação na despesa familiar com cultura e participação nos recursos captados por meio de incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura, por UF (2018)**



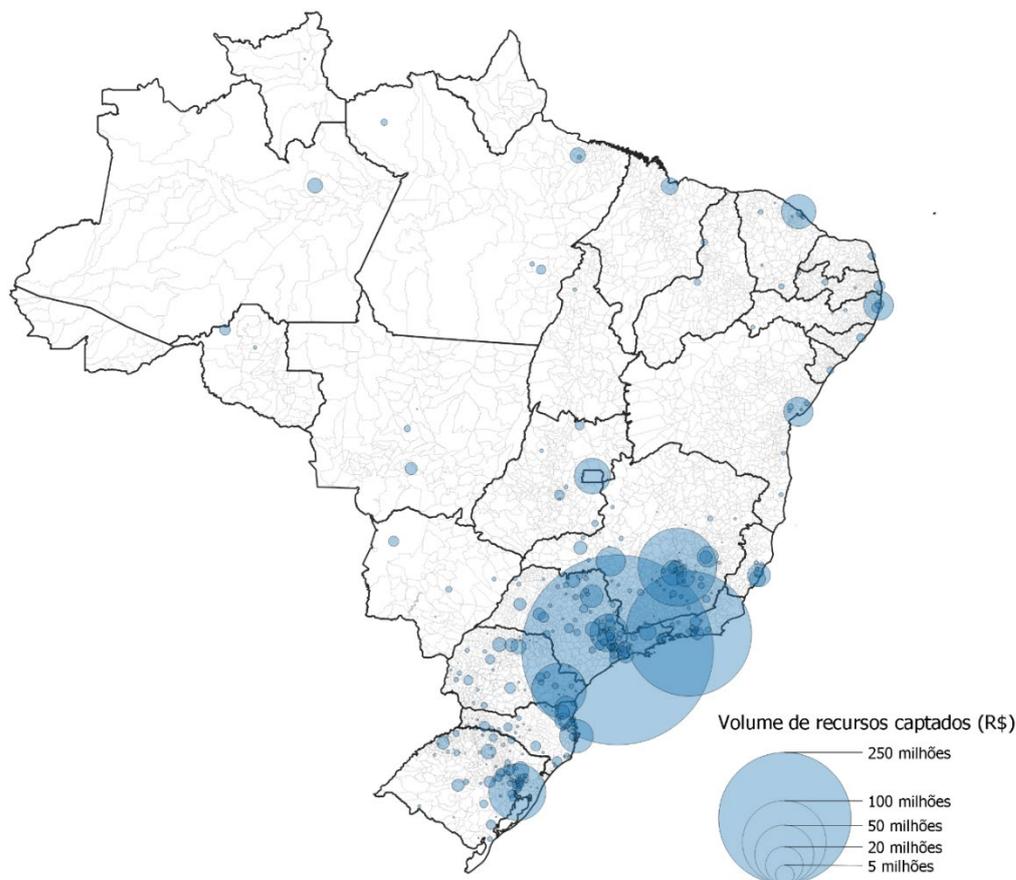
Fonte: POF 2017-2018/IBGE e SALIC/Ministério do Turismo. Elaboração SECAP.

Nota: Os itens incluídos no recorte da cultura foram selecionados conforme SIIC 2007-2018/IBGE.

Acesso em: 13/02/2020.

A concentração territorial torna-se ainda mais evidente na escala municipal. Conforme o Cartograma 1, apenas 415 municípios (7,5% do total de cidades do país), se beneficiaram de algum nível de captação de recursos em 2018, com destaque para capitais no Sudeste e Sul do país. Em conjunto, os municípios de São Paulo/SP (R\$ 524,1 milhões), Rio de Janeiro/RJ (R\$226,0 milhões), Belo Horizonte/MG (R\$ 88,7 milhões), Porto Alegre/RS (R\$ 47,3 milhões) e Curitiba/PR (R\$ 42,6 milhões) absorveram 71,7% dos recursos captados em 2018, enquanto que sua população residente correspondeu a 11,9% da população total do país no mesmo ano.

**Cartograma 1: Volume de recursos da Lei Federal de Incentivo à Cultura captados por município (2018)**



Fonte: SALIC/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

É importante ressaltar que, dentre as finalidades do Pronac, encontra-se a promoção e o estímulo da regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais. Com base nisso, é possível afirmar que o incentivo fiscal deveria contemplar projetos oriundos das diversas regiões do país, com distribuição mais equitativa desse benefício na produção cultural, o que não é corroborado pelas evidências apresentadas. Segundo Finageiv (2014), a Lei Federal de Incentivo à Cultura foi silente com relação à distribuição regional de projetos e, conseqüentemente do incentivo fiscal, e não previu instrumentos que obrigassem o encaminhamento de propostas oriundas ou endereçadas a regiões específicas. Nesse sentido, Ventim (2016) argumenta que a concentração dos recursos seria consequência dos valores financeiros mais elevados de projetos no Sul e Sudeste, além da maior facilidade de acesso dos produtores culturais aos grandes incentivadores que, em sua maioria, também estão localizados nessas regiões.

Os objetivos de aumento da equidade e de desconcentração regional dos projetos incentivados por subsídios tributários na Lei Federal de Incentivo à Cultura balizaram as alterações normativas instituídas nessa política em 2019. Essa proposta de aprimoramento será tratada na próxima seção.

## 4. A nova Lei Federal de Incentivo à Cultura

### 4.1. Principais alterações estabelecidas pela IN nº 2, de 23 de abril de 2019

A instituição da Instrução Normativa nº 2, de 23 de abril de 2019, promoveu alterações no desenho dos incentivos fiscais da Lei nº 8.313/1991, com o intuito de conceber uma nova Lei Federal de Incentivo à Cultura. De acordo com o Ministério da Cidadania, órgão gestor da política naquele ano, a finalidade das mudanças era evitar a concentração do incentivo nas mãos de poucos proponentes, garantir melhor distribuição dos recursos e ampliar o acesso à cultura em todas as regiões do País<sup>16</sup>.

A alteração de maior destaque da IN nº 2/19 foi a diminuição do teto para a captação de recursos por projeto, que foi reduzido de R\$ 60 milhões para R\$ 1 milhão. Para o caso de carteiras de projetos – que são o conjunto de projetos apresentados por uma empresa ou por um grupo de empresas – o teto passou de R\$ 60 milhões para R\$ 10 milhões. O objetivo dessas medidas seria a redução da concentração de recursos incentivados nas mãos de poucos proponentes.

Ressalva-se que foram previstas exceções aos novos limites instituídos. O teto pode chegar até R\$ 6 milhões para: projetos que promovam datas e festas populares nacionais (Independência do Brasil, folia de reis, festejos juninos, carnavalescos, Ano Novo, Natal); óperas, festivais, concertos sinfônicos e corpos estáveis<sup>17</sup>; projetos de inclusão da pessoa com deficiência; exposições de artes visuais, ações de incentivo à leitura e projetos de literatura; prêmios e pesquisas; e projetos educativos, de capacitação, programas cursos e oficinas.

Além disso, manteve-se sem limite de valor o financiamento de planos anuais e plurianuais de atividades de entidades sem fins lucrativos, muito usados por museus e orquestras sinfônicas; projetos de conservação e restauração de imóveis, monumentos, sítios, espaços e demais objetos, inclusive naturais, tombados por qualquer esfera de Poder; projetos de preservação de acervos, de exposições organizadas com acervos museológicos de reconhecido valor cultural e de construção e implantação de equipamentos culturais; e construção de salas de cinema e teatro em municípios com menos de 100 mil habitantes.

Outra importante mudança normativa foi a ampliação do percentual mínimo exigido dos beneficiados do incentivo fiscal para distribuição exclusivamente gratuita de ingressos ou produtos culturais com caráter social, educativo ou de formação artística, que passou de 10% para 20%. Além de ampliar a gratuidade, a nova IN também passou a prever que 10% dos ingressos tenham que ser vendidos a preços populares, por R\$ 50,00 (o preço anterior, previsto na IN nº 5/17 era de R\$ 75,00). Essa alteração visa à ampliação das oportunidades de acesso à cultura para a população brasileira de menor renda, menos assistida por eventos culturais.

Também foram propostas medidas para motivar os proponentes culturais a descentralizarem seus projetos culturais para fora do eixo Rio-São Paulo e reduzir a concentração regional da cultura. Definiu-se que empresas que apresentarem propostas para serem executadas no Norte, Nordeste e Centro Oeste podem aumentar a quantidade de projetos na sua carteira em 100%. Na região Sul e nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, possibilitou-se um aumento de 50%.

---

<sup>16</sup> <http://cultura.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-cultura-reduz-de-r-60-milhoes-para-r-1-milhao-teto-de-captacao-por-projeto/>

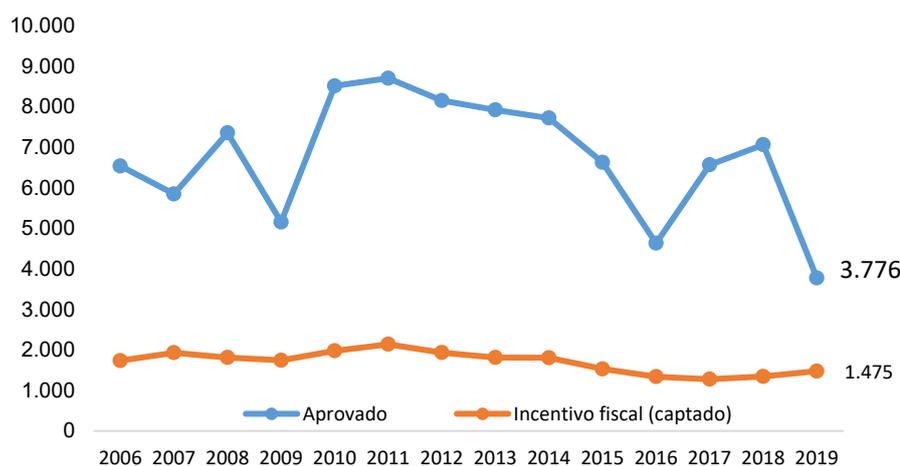
<sup>17</sup> Corpos Estáveis: companhias artísticas com mais de 05 (cinco) anos de atuação, que mantenham atividades durante todo o ano fiscal e que mantenham sob contrato profissionais da área cultural para a execução de suas atividades (IN nº 2/2019 do Ministério da Cidadania).

Na seção seguinte são apresentadas algumas evidências preliminares sobre os resultados alcançados após as alterações normativas instituídas pela IN nº 2/19. A análise enfatiza aspectos distributivos dos resultados, tendo em vista o objetivo de desconcentração dos benefícios que balizou as alterações no instrumento de financiamento à cultura.

## 4.2. Evidências sobre os resultados

O volume de recursos captados por meio dos incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura aumentou em 2019. Conforme o Gráfico 8, a captação em 2019 (R\$ 1,48 bilhões) cresceu 9,7% em relação ao valor de 2018 (R\$ 1,34 bilhões), enquanto o valor dos projetos aprovados alcançou o menor nível da série iniciada em 2006 (R\$ 3,77 bilhões). A queda no valor da carteira de projetos aprovados pode ter relação com as mudanças normativas da política, que foram instituídas apenas no mês de abril de 2019. De todo modo, destaca-se que os níveis de aprovação são bem superiores aos níveis de captação de recursos ao longo de toda a série, o que evidencia dificuldades no atendimento integral da demanda por recursos para projetos culturais aprovados no âmbito da política. Outra explicação possível para a diferença pode decorrer do fato do valor apresentado ser sobrestimado, dada a dificuldade do proponente e do órgão gestor da política inferir o custo real do projeto.

**Gráfico 8: Comparação entre os valores de projetos aprovados e captados (R\$ milhões de dez/19)**



Fonte: SIOP/ME e SALIC/Ministério do Turismo.

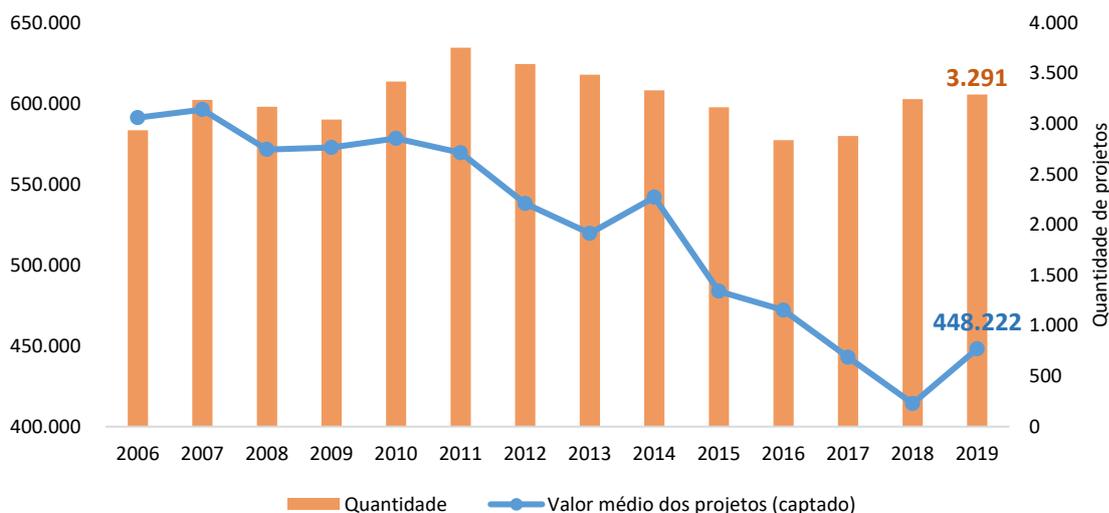
Elaboração: SECAP/ME.

Disponível em: Fonte: <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>

No que se refere à quantidade de projetos que alcançaram algum nível de captação de recursos, verifica-se que o crescimento do alcance dos benefícios foi mais tímido do que o crescimento do valor. Conforme o Gráfico 9, a quantidade de projetos apoiados em 2019 (3.291 projetos) foi apenas 1,4% superior ao número de 2018. Dessa forma, o valor médio dos recursos por projeto, que estava em queda desde 2015, elevou-se em 2019<sup>18</sup> (R\$ 448,2 mil reais). É possível que as alterações promovidas pela IN nº 2/19, com destaque para as reduções nos tetos de recursos para projetos ou carteira de projetos singulares, ainda não tenham tido tempo suficiente para reduzir a concentração dos recursos em poucos proponentes.

<sup>18</sup> Corresponde à razão entre o montante total de recursos captados no mercado pelo número de projetos com captação no mesmo período.

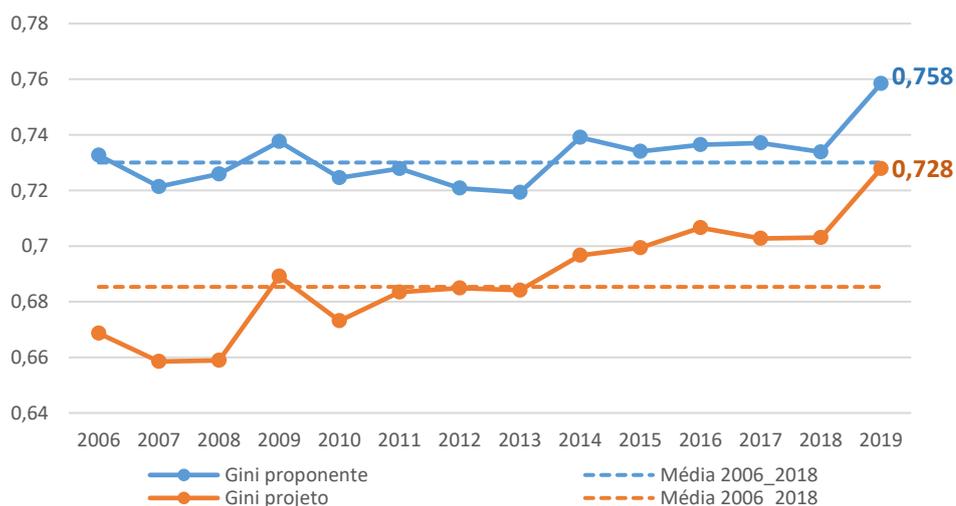
**Gráfico 9: Evolução do valor médio de projetos com captação no mercado e da quantidade de projetos (R\$ de dez/19)**



Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

Essa questão é tratada no Gráfico 10, que apresenta a evolução anual dos índices de concentração (coeficiente de Gini) dos recursos captados por proponente e por projeto cultural beneficiados. Nos dois casos, observa-se uma tendência de aumento do nível de concentração de recursos a partir de 2014, que subiu significativamente em 2019, distanciando-se da média histórica do período anterior às mudanças normativas. Aproximadamente 65% do total de recursos incentivados em 2019 foram apropriados por apenas 10% dos proponentes. No nível de projetos, os 10% com maior captação de recursos abarcaram 60% do total de recursos.

**Gráfico 10: Evolução do Coeficiente de Gini dos recursos incentivados por proponente e por projeto**



Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

A compreensão do fenômeno de concentração dos recursos da política pode ser aprofundada por meio de uma análise do escopo da carteira de projetos apoiada, que é bastante heterogênea. Nesse sentido, a Tabela 3 apresenta com maior detalhamento o número e os valores aprovados e captados dos projetos publicados a partir da vigência da IN nº 2/19. Observa-se que, em termos de quantidade, o maior percentual de projetos enquadrou-se na categoria de singulares, os quais, apresentaram limite de R\$ 1 milhão por projeto. Em termos de valor, essa categoria representou 35,9% e 22,9% dos valores totais aprovados e captados, respectivamente, o que inclui os mais diversos tipos de projetos, como teatro, música, shows etc. O maior volume aprovado e captado ocorreu na categoria especial – 41,1% e 56% do total, respectivamente –, quando não há limite de valor para captação por proponente. Neste grupo, a maior parte se referiu aos planos anuais e plurianuais, os quais visam o custeio de atividades permanentes de instituições culturais, como por exemplo, realizações de eventos, manutenções e demais atividades regulares de museus, orquestras, teatros e exposições em geral. Em seguida, o grupo de projetos específicos totalizou 23% (valor aprovado) e 21,1% (valor captado), nos quais o teto de captação é de R\$ 6 milhões. Observou-se maior homogeneidade na dispersão dos valores, com prevalência levemente maior para projetos destinados a festivais e exposições de artes visuais.

**Tabela 3: Número e Valor de projetos publicados na vigência da IN nº 2/19**

Tipicidade/Tipologia	Nº	Aprovado <sup>1</sup>	%	Captado <sup>1</sup>	%
<b>Especiais, sem limite (Art. 4º, § 2º)</b>	<b>339</b>	<b>1.479,0</b>	<b>40,6</b>	<b>310,4</b>	<b>55,7</b>
Conservação de equipamento cultural	3	14,4	0,4	0,0	0,0
Construção de equipamento cultural	7	14,6	0,4	0,0	0,0
Construção de sala de teatro	1	1,3	0,0	0,0	0,0
Museus e memória	24	42,3	1,2	4,4	0,8
Patrimônio cultural imaterial	9	18,1	0,5	1,2	0,2
Patrimônio cultural material	38	209,7	5,8	21,5	3,9
Planos anuais e plurianuais	257	1.178,5	32,3	283,2	50,8
<b>Específicos, até R \$ 6.000.000,00 (Art. 4º, § 3º)</b>	<b>483</b>	<b>837,4</b>	<b>23,0</b>	<b>118,2</b>	<b>21,2</b>
Ações de incentivo à leitura	10	6,1	0,2	0,8	0,1
Calendários específicos	45	79,7	2,2	16,6	3,0
Concertos sinfônicos	31	64,1	1,8	13,0	2,3
Corpos estáveis	2	9,5	0,3	0,9	0,2
Desfiles festivos	37	80,9	2,2	5,7	1,0
Educativos em geral	58	86,8	2,4	9,4	1,7
Eventos literários	29	43,0	1,2	3,9	0,7
Exposições de artes visuais	82	159,8	4,4	19,5	3,5
Festivais	152	248,2	6,8	44,1	7,9
Inclusão da pessoa com deficiência	29	38,0	1,0	2,6	0,5
Pesquisas	1	0,9	0,0	0,0	0,0
Óperas	7	20,5	0,6	1,7	0,3
<b>Singulares, até R \$ 1.000.000,00 (Art. 4º, alínea d)</b>	<b>3.423</b>	<b>1.328,1</b>	<b>36,4</b>	<b>129,0</b>	<b>23,1</b>
Projetos normais	3.423	1.328,1	36,4	129,0	23,1
<b>Não especificado</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total</b>	<b>4.246</b>	<b>3.644,8</b>	<b>100,0</b>	<b>557,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

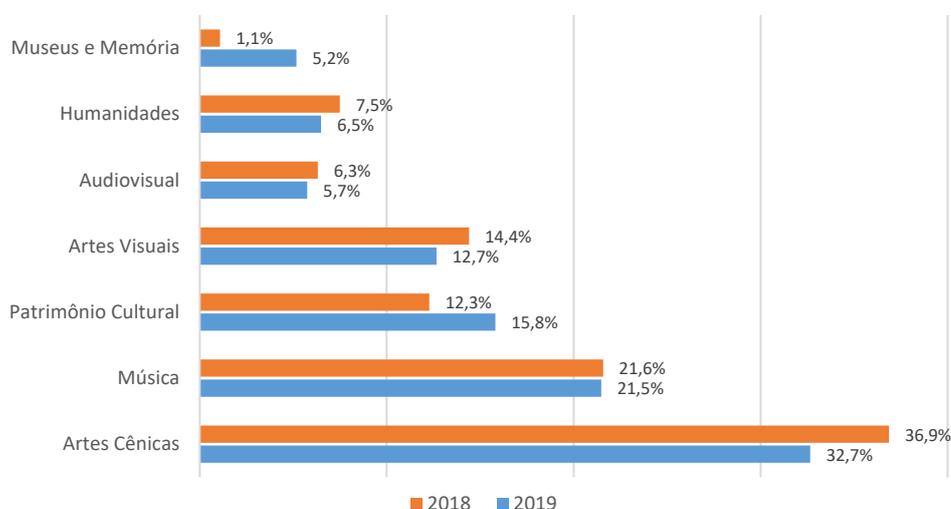
<sup>1</sup> Valores em milhões.

É interessante notar que a categoria de projetos especiais não só captou o maior volume de recursos alocados, como também foi aquela com maior taxa de captação (21% do total de recursos aprovados), em função da performance do financiamento de planos anuais e plurianuais de atividades. Em geral, essas intervenções apresentam custo médio mais elevado (muito associadas a museus e orquestras sinfônicas) e são realizadas por entidades sem fins lucrativos recorrentemente contempladas com os recursos da política. A categoria de projetos específicos, com custo de projetos intermediários, veio em seguida (14% dos recursos aprovados), enquanto os projetos singulares, de menor custo, captaram apenas 10% do valor da carteira aprovada. Esse quadro sugere que a atratividade dos projetos culturais para os patrocinadores privados, que têm liberdade de escolha dos projetos apoiados, pode estar associada ao valor e aos proponentes dessas intervenções, que seriam possíveis fatores de visibilidade e de potenciais de retornos de marketing cultural para esses agentes. Isso parece estar em consonância com as evidências empíricas disponíveis sobre o tema (Saddi, 2010; Ventim, 2016; Barbosa, 2018).

Sob essa dinâmica, a redução dos tetos de valor instituída para algumas categorias de projetos, mesmo que possa ter incentivado a proposição de projetos de menor valor, não teria gerado estímulos capazes de ampliar o alcance e a magnitude da alocação dos recursos disponíveis em projetos com essa característica. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que a nova estrutura de financiamento da IN nº 2/19, ao flexibilizar o custo dos projetos especiais, criou um estímulo positivo para o patrocínio privado dessas intervenções, que pode ter aumentado ainda mais a sua atratividade relativamente aos demais projetos.

Como apontado no Gráfico 11, é possível identificar alterações significativas no perfil da carteira de projetos apoiada em 2019 em relação ao ano anterior. Destaca-se o aumento expressivo na participação do segmento cultural de museus e memória no total de recursos captados, que subiu de 1,1% em 2018 para 5,2% em 2019, assim como do segmento de patrimônio cultural (de 12,3% para 15,8%). Em contrapartida, a participação relativa das artes cênicas (de 36,9% para 32,7%), artes visuais (de 14,4% para 12,7%) e humanidades (de 7,5% para 6,5%) foi reduzida. A mudança na composição da carteira indica que o modelo de incentivo criado para projetos especiais, não sujeito a qualquer teto de financiamento, foi eficaz em promover maior apoio a essas intervenções culturais, de elevado valor simbólico e grande interesse público. Esse resultado, no entanto, pode ter influenciado o nível de concentração dos recursos incentivados, ao se considerar o custo mais elevado desses projetos.

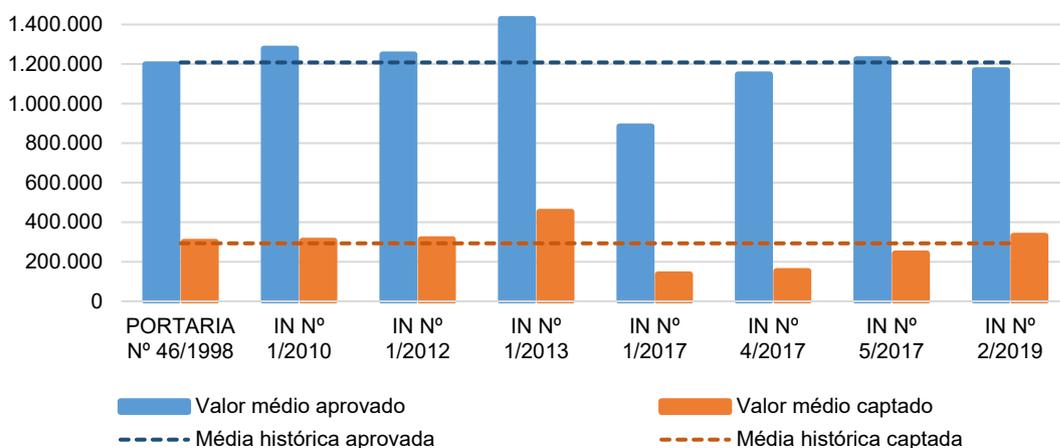
**Gráfico 11: Participação na captação de recursos por área cultural entre 2018 e 2019**



Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

Apesar da mudança de perfil dos projetos captados, não há evidências de que a IN nº 02/2019 afetou os valores médios de aprovação e captação dos projetos em relação ao comportamento histórico das demais Instruções Normativas. O Gráfico 12 apresenta os valores médios de aprovação e captação dos projetos por regulamento vigente. Observa-se que o período abrangido pela Portaria nº 46/1998 até a IN nº 01/2013 apresenta médias de aprovação e captação igual ou superior à média histórica. Já nos períodos abrangidos pela IN nº 01/2017 à IN nº 02/2019, as médias de aprovação e captação foram inferiores à média histórica, com exceção apenas da média de aprovação da IN nº 05/2017 e da média de captação da então vigente IN nº 02/2019. Nota-se que o valor médio aprovado dos projetos vinha aumentando entre as IN nº 01/2017 a 05/2017, mas teve esse movimento interrompido a partir da IN nº 02/2019. Por sua vez, o valor médio de captação cresceu de forma contínua desde a IN nº 01/2017.

**Gráfico 12: Valor médio aprovado e captado dos projetos por normativo (R\$ de jan/2020)**



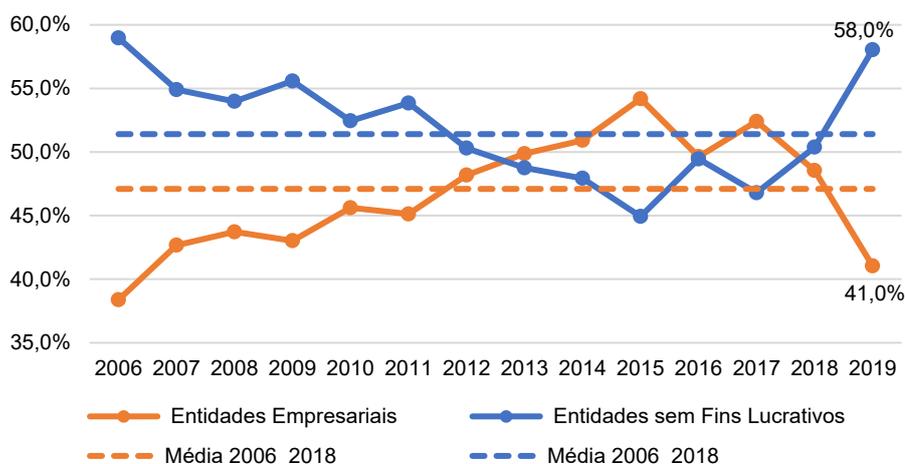
Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

Nota: Para a Instrução Normativa nº 02/2019, atualmente em vigor, constam valores aprovados e captados até janeiro de 2020.

A avaliação dos aspectos distributivos da política também pode ser qualificada com um olhar sobre as características dos proponentes. Conforme o Gráfico 13, pode-se verificar que ocorreu uma mudança considerável no perfil de captação dos recursos incentivados em 2019, com grande aumento da participação relativa de entidades sem fins lucrativos (58% do total de recursos captados), compensada por redução na representatividade de entidades empresariais (41%)<sup>19</sup>. Relevar que a participação das entidades sem fins lucrativos na quantidade total de projetos cresceu em ritmo bem inferior ao volume de financiamento, ao subir de 48,2% em 2018 para 49,3% em 2019, equivalendo-se à participação dos projetos empresariais (49,9%). Isso indica que o valor médio captado nesses projetos elevou-se, o que também pode ter influenciado a concentração de recursos da política em 2019.

<sup>19</sup> Os demais proponentes – pessoas jurídicas vinculadas à administração pública e pessoas físicas – mantiveram seus padrões históricos de baixa representatividade (menos de 1% dos recursos captados em 2019).

**Gráfico 13: Evolução da participação no valor de captação dos recursos incentivados por perfil do proponente.**



Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

O aumento da participação relativa das entidades sem fins lucrativos na carteira financiada por incentivos fiscais é positivo em um cenário em que é cada vez maior a escassez de recursos orçamentários para o financiamento de projetos por intermédio do Fundo Nacional de Cultura, concebido com a finalidade exclusiva de apoiar projetos desses proponentes. Além disso, sinaliza avanços em relação a críticas recorrentes à política, relacionadas à concessão de benefícios a projetos com forte potencial lucrativo, menos dependentes da necessidade de subsídios públicos, associados à cobrança de preços elevados e que tenham menor alcance sobre a população de baixa renda. A perspectiva de avanços na equidade da política também é fortalecida ao se considerar as novas medidas instituídas de ampliação do percentual mínimo exigido de gratuidades para público de baixa renda e de exigência de cota mínima de ingressos com preços populares em eventos culturais pagos, que devem contribuir para melhorar a focalização e ampliar o acesso de públicos com menor capacidade de pagamento aos eventos culturais.

O objetivo de ampliação e desconcentração regional dos recursos também balizou as mudanças normativas nos incentivos fiscais da Lei Federal de Incentivo à Cultura. Essa questão é tratada na Tabela 5, que apresenta a distribuição espacial dos resultados sob a vigência de modelos normativos anteriores (IN nº 5/17) e posteriores à IN nº 2/2019. Verifica-se que a região Sudeste perdeu representatividade no número de projetos (-2,1 p.p.), mas aumentou sua parcela relativa no total dos recursos captados (1,6 p.p.). No caso das captações, destaca-se a redução na participação relativa de Rio de Janeiro (15,8% para 14,3%) e São Paulo (48,6% para 46,8%), que foram mais do que compensadas por ganhos de participação de Minas Gerais (12,1% para 14,8%) e Espírito Santo (1,1% para 3,3%), contemplados com os estímulos da IN nº 2/2019 que permitem o aumento do limite quantitativo de projetos em 50%. No caso da região Sul, sujeita aos mesmos estímulos normativos de Minas Gerais e Espírito Santo, verificou-se um ganho de participação relativa na quantidade de projetos apoiados (de 32,1% para 33,9%) e uma redução na participação no total de recursos captados (de 14,6% para 13,6%). Neste caso, destaca-se a perda de participação nas captações de recursos de Santa Catarina (3,5% para 2,2%).

**Tabela 4: Participação de projetos com captação de recursos e valores captados sob a vigência da IN nº 5/2017 e da IN nº 2/2019 por regiões e UFs**

Região/UF	Quantidade de Projetos (%)		Valor Captado (%)	
	IN nº 5/2017	IN nº 2/2019	IN nº 5/2017	IN nº 2/2019
<b>Norte</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Rondônia	0,1	0,3	0,2	0,1
Acre	0,0	0,0	0,0	0,0
Amazonas	0,4	0,4	0,3	0,1
Roraima	0,0	0,0	0,0	0,0
Pará	0,8	0,6	0,8	1,3
Tocantins	0,2	0,1	0,1	0,0
<b>Nordeste</b>	<b>6,1</b>	<b>7,0</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>
Maranhão	0,4	0,2	0,2	1,0
Piauí	0,1	0,4	0,0	0,1
Ceará	2,7	2,6	1,6	1,1
Rio Grande do Norte	0,1	0,3	0,0	0,1
Paraíba	0,5	0,2	0,1	0,1
Pernambuco	1,3	2,0	1,1	1,0
Alagoas	0,2	0,1	0,1	0,2
Sergipe	0,1	0,3	0,1	0,1
Bahia	0,7	1,0	0,4	0,3
<b>Sudeste</b>	<b>57,7</b>	<b>55,6</b>	<b>77,5</b>	<b>79,1</b>
Minas Gerais	12,6	12,9	12,1	14,8
Espírito Santo	1,6	1,5	1,1	3,3
Rio de Janeiro	11,9	11,4	15,8	14,3
São Paulo	31,6	29,8	48,6	46,8
<b>Sul</b>	<b>32,1</b>	<b>33,9</b>	<b>14,6</b>	<b>13,6</b>
Paraná	8,5	9,7	4,8	5,0
Santa Catarina	9,2	7,6	3,5	2,2
Rio Grande do Sul	14,4	16,6	6,3	6,3
<b>Centro Oeste</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,8</b>
Mato Grosso do Sul	0,3	0,4	0,1	0,4
Mato Grosso	0,5	0,3	0,2	0,0
Goiás	0,7	0,8	0,2	0,4
Distrito Federal	1,1	0,8	2,2	0,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

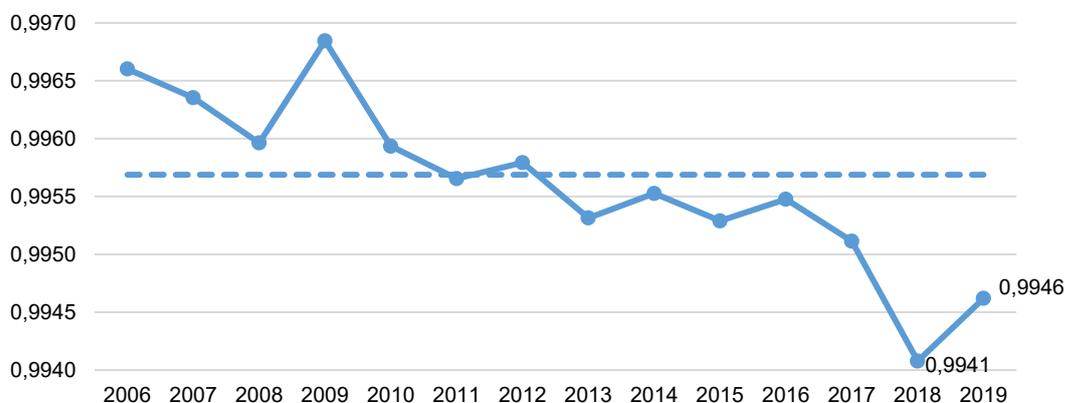
No que tange às regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, que foram contempladas com estímulos mais fortes para a captação de recursos na IN nº 2/2019 (limites quantitativos de projetos 100% maiores), constatou-se que o Nordeste foi a região que obteve melhor desempenho, com aumento da sua participação relativa na quantidade de projetos apoiados (de 6,1% para 7,0%) e, timidamente, na captação de recursos (de 3,7% para 4,0%). O desempenho dos estados da região foi heterogêneo, mas o principal destaque foi o Maranhão, que aumentou sua participação relativa no valor total captado de 0,2% para 1,0%. A região Norte apresentou leve queda na participação em projetos (1,6% para 1,3%) e relativa estabilidade na captação (1,4% para 1,5%), com destaque para o aumento da captação

no Pará (0,8% para 1,3%). A região Centro Oeste, por sua vez, apresentou queda tanto na participação em projetos (2,6% para 2,2%), como na participação no volume de recursos captados (2,8% para 1,8%).

Ainda é precoce qualquer avaliação dos efeitos produzidos pela IN nº 2/2019 em relação à concentração regional dos recursos da Lei Federal de Incentivo à Cultura, dado o pouco tempo em que a norma se encontra em vigor. Por um lado, foi observada desconcentração da alocação dos recursos nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, que juntos, respondem por mais de 60% dos recursos captados. Por outro lado, essa desconcentração ainda não se refletiu em um ganho proporcional nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, que compreenderam o foco dos novos estímulos de financiamento instituídos na regra da política. Pelo contrário, as primeiras evidências apontam uma concentração ainda maior no Sudeste, com melhorias na representatividade de Minas Gerais e Espírito Santo.

O objetivo de desconcentração espacial dos recursos da política é ainda mais desafiador quando tratado em escala municipal (Gráfico 14). Pode-se observar que o índice de concentração municipal (coeficiente de Gini) dos recursos captados no âmbito da Lei Federal de Incentivo à Cultura é bastante elevado e mantém-se estável. Os resultados de 2019 indicam que apenas 418 municípios (pico da série histórica) obtiveram recursos financiados pelo instrumento de incentivo fiscal da Lei, mantendo-se nível similar ao de 2018 (415 municípios). Além disso, São Paulo/SP (R\$ 610,9 milhões), Rio de Janeiro/RJ (R\$234,0 milhões), Belo Horizonte/MG (R\$ 126,4 milhões), Porto Alegre/RS (R\$ 58,5 milhões) e Curitiba/PR (R\$ 49,9 milhões) absorveram 73,4% dos recursos captados em 2019, um pouco mais do que os 71,7% observados em 2018.

**Gráfico 14: Evolução do Coeficiente de Gini dos recursos incentivados por município**



Fonte: Salic/Ministério do Turismo. Elaboração: SECAP/ME.

Esses níveis de concentração devem ser associados à heterogeneidade estrutural do mercado de cultura no país (perfis diferenciados e concentração espacial de produtores e consumidores de cultura no espaço) que circunscreve a política de incentivo cultural e, naturalmente, reproduz-se na demanda e na alocação dos seus recursos. No entanto, as evidências também sugerem que a estrutura de incentivos prevista na política não é capaz de mitigar essa realidade, especialmente por não incidir de modo mais contundente na dinâmica privada de seleção e patrocínio dos projetos, após a sua aprovação na esfera pública. Por exemplo, a base de patrocinadores dos projetos culturais é restrita às empresas tributadas sobre o regime de lucro real, que são bastante concentradas em territórios de maior dinamismo econômico. Além disso há evidências de que os retornos de marketing empresarial, associados ao tamanho/perfil dos mercados consumidores, bem como a proximidade entre produtores culturais e incentivadores, são fatores de atratividade da escolha dos projetos. Essas

dinâmicas não parecem ser tratadas no modelo de estímulos tributários da política, que não apresentam qualquer diferenciação segundo o território beneficiado. A Lei nº 8.313/1991 apenas distingue o incentivo fiscal, integral ou parcial, a depender do segmento cultural (enquadramento dos art. 18 e 26 da lei).

## 5. Conclusão

A Lei Federal de Incentivo à Cultura preconizou um arranjo de financiamento diversificado para promover o fomento à produção cultural no país. No entanto, esse arranjo não se consolidou. O instrumento concebido com a finalidade de apoiar projetos culturais eminentemente comerciais (Ficart) não foi implementado. Além disso, o instrumento de financiamento com recursos orçamentários (FNC), voltado a projetos culturais de menor atratividade de mercado, tem seu alcance cada vez mais limitado pelas restrições fiscais. Dessa forma, a política de fomento à produção cultural no país tem se restringido cada vez mais ao modelo de mecenato com base em incentivos fiscais, que precisa atender a uma demanda diversificada e heterogênea de produtores culturais em um contexto de grandes desigualdades sociais e regionais de acesso a bens e serviços culturais no país.

Esse cenário impõe grandes desafios para a eficácia e equidade da política de incentivos fiscais à cultura. Com efeito, esse modelo de financiamento à cultura obteve sucesso em fomentar um mercado de patrocínio cultural no país que, em 2019, destinou R\$ 1,48 bilhão a quase 3,3 mil projetos culturais. Entretanto, o ônus desse arranjo público-privado é muito concentrado no Estado, que financiou, por meio de subsídios tributários, mais de 80% dos recursos destinados ao apoio a projetos culturais em 2019 (R\$ 1,2 bilhão). Apesar da preponderância de financiamento público, são os incentivadores privados, majoritariamente as grandes empresas, que decidem os projetos culturais a serem financiados. As evidências apontam que essa dinâmica tem promovido a concentração dos recursos da política em projetos com maior retorno de marketing cultural para as empresas e que há necessidade de avanços no sentido de maior democratização do acesso aos seus benefícios.

Nesse sentido, foram avaliados os primeiros resultados da política após as alterações normativas promovidas pela IN nº 2/2019, com a finalidade de evitar a concentração do incentivo nas mãos de poucos proponentes, garantir melhor distribuição dos recursos e ampliar o acesso à cultura em todas as regiões do País. Os primeiros resultados apontaram que, em relação a 2018, houve um aumento de 9,7% no volume de recursos captados por meio dos incentivos e de 1,4% na quantidade de projetos apoiados em 2019. No entanto, observou-se um aumento dos índices de concentração da distribuição dos recursos entre proponentes e projetos beneficiados. Aproximadamente 65% do total de recursos incentivados em 2019 foram apropriados por apenas 10% dos proponentes, enquanto 60% dos recursos destinaram-se a 10% dos projetos.

A concentração regional dos recursos também aumentou. Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro reduziram sua participação conjunta na captação de recursos de 64,4% para 61,1%, após o novo normativo, mas essa desconcentração não se refletiu em uma melhora proporcional nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Pelo contrário, verificou-se aumento da concentração no Sudeste, que elevou sua participação na captação de 77,5% para 79,1%, tendo Minas Gerais e Espírito Santo como grandes beneficiários. O nível de concentração espacial em escala municipal também aumentou em 2019. Somente os municípios de São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS e Curitiba/PR absorveram 73,4% dos recursos captados em 2019, mais do que os 71,7% observados em 2018.

Apesar das evidências de maior concentração dos benefícios, foram observadas mudanças positivas no perfil da carteira de projetos culturais apoiada. Elevou-se a participação dos segmentos culturais

de museus e memória (1,1% em 2018 para 5,2% em 2019) e patrimônio cultural (de 12,3% para 15,8%). Essas intervenções, de elevado valor simbólico e grande interesse público, não foram sujeitas aos tetos de financiamento para projetos estabelecidos na IN nº2/19. Além disso, verificou-se um aumento na participação relativa de entidades sem fins lucrativos (58% do total de recursos captados) e uma queda na representatividade de entidades empresariais (41%). Isso pode ser indicativo de avanço em relação à crítica de concessão de benefícios a projetos com forte potencial lucrativo, menos dependentes da necessidade de subsídios públicos e com menor alcance sobre a população de baixa renda, em um contexto de escassez de recursos orçamentários para o financiamento de projetos com essa natureza.

A avaliação dos efeitos produzidos pela recente reformulação da Lei Federal de Incentivo à Cultura ainda é precoce, dado o pouco tempo em que as novas normas estão em vigor. No entanto, os primeiros resultados sugerem que as mudanças nas regras de financiamento estabelecidas podem não ser suficientes para promover a democratização do acesso e a redução na concentração dos benefícios. Maiores avanços na eficácia e na equidade da política parecem depender de uma estrutura de incentivos que incida de modo mais contundente na dinâmica privada de seleção e patrocínio dos projetos culturais. A revisão do modelo de estímulos fiscais da política, com adoção de gradação dos subsídios tributários conforme prioridades definidas no âmbito da política nacional da cultura, poderia ser uma possibilidade a ser estudada.

## 6. Referência bibliográfica

BELEM, M. P. Cultura e Responsabilidade empresarial: Uma análise das ações Culturais de R.S.E – O caso da Petrobras e do Grupo Votorantim. Dissertação (mestrado). UFSCar, 2010.

FINAGEIV, V. Lei Rouanet: 23 anos de incentivo à cultura. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública. ENAP, nov 2014.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES E INDICADORES CULTURAIS: 2007-2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro IBGE, 2019. 263 p.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. *The 2009 Unesco framework for cultural statistics (FCS)*. Montreal: UIS, 2009. Disponível em: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en\\_0.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-framework-for-cultural-statistics-2009-en_0.pdf).

VENTIM, B. M. da S. A Qualidade do Gasto Público com a Lei Rouanet: uma análise da eficácia da política pública. Prêmio SOF de monografias 2016. Tema 1: Qualidade do gasto público. 3º Lugar. ENAP, 2016.