

## Nem tanto ao céu, nem tanto a terra: limites e possibilidades da lei de incentivo fiscal à cultura

Marcelo Gruman\*

**Resumo:** O artigo reflete sobre o papel das leis de incentivo fiscal como instrumento de políticas públicas para a cultura, apresentando um breve histórico de sua existência. Argumenta, a partir de gráficos comparativos, que a utilização deste mecanismo não conseguiu democratizar o acesso à produção e à fruição cultural por parte da população brasileira, fato este que resultou na proposta de reformulação da chamada Lei Rouanet a partir de amplo debate entre o Ministério da Cultura e a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Lei Rouanet; Políticas Culturais; Democracia Cultural; Incentivos Fiscais.

**Abstract:** The article reflects on the role of fiscal incentive laws as an instrument of public policy for culture, presenting a brief history of its existence. Argues, based on comparison charts that this mechanism failed to democratize access to cultural production and fruition by the Brazilian population, a fact that resulted in the recast of Lei Rouanet from broad discussion among the Ministry of Culture and civil society.

**Key words:** Lei Rouanet; Cultural Policies; Cultural Democracy; Fiscal Incentive Laws

### Introdução

Nas décadas de 1980 e 1990, com a alvorada da redemocratização, as políticas públicas para a cultura caracterizaram-se pelo que se conhece por “Estado mínimo”, ou seja, a intervenção estatal no sentido de democratizar a cultura é diminuída em favor do mercado, que passa a definir para onde os recursos privados serão encaminhados. Entramos na fase dos incentivos fiscais (Lei Sarney e Lei Rouanet), que têm por objetivo atrair investimentos das empresas privadas para a área da cultura, oferecendo como contrapartida deduções no Imposto de Renda devido. Segundo Brant (2003), parecia razoável a existência de um dispositivo que pudesse encontrar uma interseção de interesses entre a política pública e o capital em benefício da sociedade. Para tanto, o governo teria de exercer sua função constitucional de planejador, regulador e fiscalizador da

sociedade, implantando uma política capaz de listar ações e projetos de interesse público. No entanto, a recente história das leis mostra um quadro diferente, restringindo os benefícios do sistema aos produtos e eventos artísticos, limitando o entendimento da cultura à sua parte efêmera e menos importante no cumprimento do processo de desenvolvimento cultural da nação.

Em alguns casos, a legislação prevê abatimentos distintos no Imposto sobre a Renda. Está autorizada a dedução de 100% do valor transferido para projetos nos segmentos de artes cênicas; livros de valor artístico, humanístico ou literário; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais; doações de acervos para bibliotecas, cinematecas, museus e arquivos públicos; produção, preservação e difusão de produções audiovisuais; e preservação do patrimônio material e imaterial.

### **Críticas às leis de incentivo fiscal (Mecenato)**

Deve-se reconhecer que os recursos oriundos da renúncia fiscal prevista pela lei são públicos, são parte do imposto de renda devido pelas empresas e contribuintes ao governo. Portanto, a lei permite que o setor privado decida onde esses recursos serão investidos. Fica estabelecido um conjunto de áreas de produção cultural para os quais podem ser apresentadas propostas de trabalhos a serem patrocinadas. O que ocorre com mais frequência é a concessão do patrocínio a projetos que tenham forte apelo comercial, ou seja, os que permitam que a empresa patrocinadora os utilize como marketing cultural. O resultado desse processo é que passa a caber à iniciativa privada a decisão sobre uma grande parcela da produção cultural do país. A decisão é privada, mas o dinheiro que financia os projetos é, na verdade, público. (CALABRE, 2005).

O mercado de bens culturais ganha a companhia do mercado de imagens institucionais (CASTELLO, 2002) na medida em que a política de incentivos fiscais, para além dos benefícios inequívocos a produtores culturais, permitem aos organismos privados beneficiar-se do marketing cultural e seus efeitos positivos de valorização da imagem das empresas envolvidas. No governo FHC, certos princípios sintetizaram o espírito das ações programáticas implementadas, de acordo com o amplo leque de concepções que nortearam a política cultural então arquitetada.

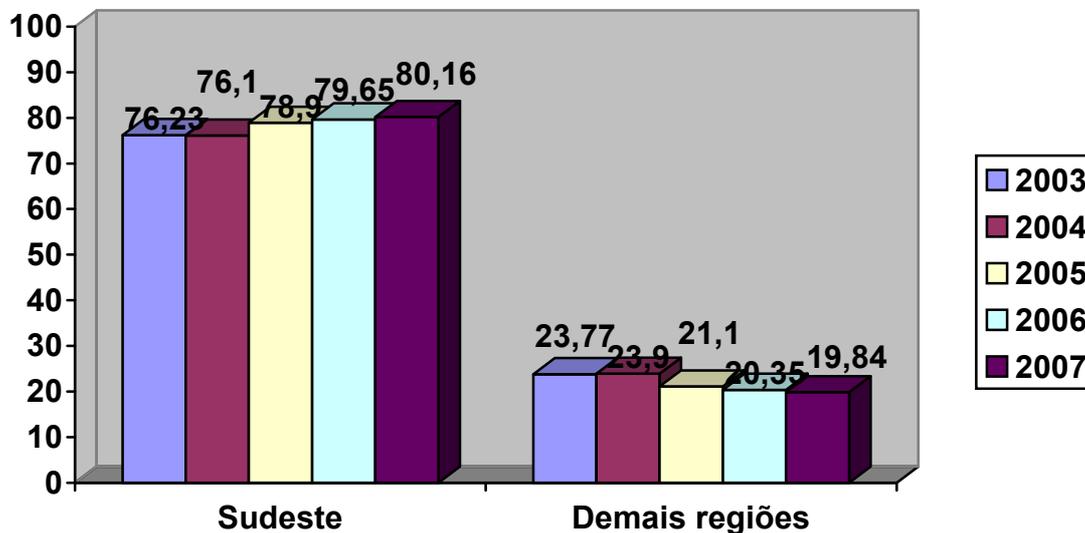
As críticas relativas aos programas de incentivo fiscal para atividades culturais concentram-se, sobretudo, no fato de a cultura ser tratada pelo poder público como uma mercadoria, uma *commodity*, restringindo sua importância ao

“mínimo denominador neoliberal” (BRANT, 2003), enquadrando-a nas leis de mercado. A Cultura, transformada em espetáculo, se resume, então, a um determinado número de eventos de entretenimento e diversão. Ademais, o mérito do projeto não é avaliado, mas sim sua viabilidade técnico-financeira, o que nem sempre favorece a democratização cultural. Segundo os estrategistas do marketing cultural, é fundamental aliar a imagem positiva de um determinado produto artístico à marca ou empresa patrocinadora, daí os critérios de aprovação do projeto cultural terem relação direta com o perfil do seu público consumidor.

As leis de incentivo fiscal são interpretadas por seus críticos como o momento de consagração desse novo modelo que transferiu para a iniciativa privada o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados. Nestes dezoito anos, apenas 10% foi agregação de dinheiro “bom”, das empresas, enquanto o resto é “o velho e bom dinheiro público”, nas palavras do ministro da cultura, Juca Ferreira em entrevista concedida à revista *Observatório Itaú Cultural*. Calabre (2007) argumenta que o resultado deste processo foi a enorme concentração na aplicação dos recursos. Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados, principalmente da região sudeste, são os que mais conseguem obter patrocínio, ao passo que as áreas que fornecem aos seus patrocinadores pouco retorno de marketing são preteridas, criando também um processo de investimento desigual entre as diversas áreas artístico-culturais mesmo nos grandes centros urbanos. Por sua vez, parte dos produtores e consultores acredita que o problema está menos na concentração regional e mais no foco dado à

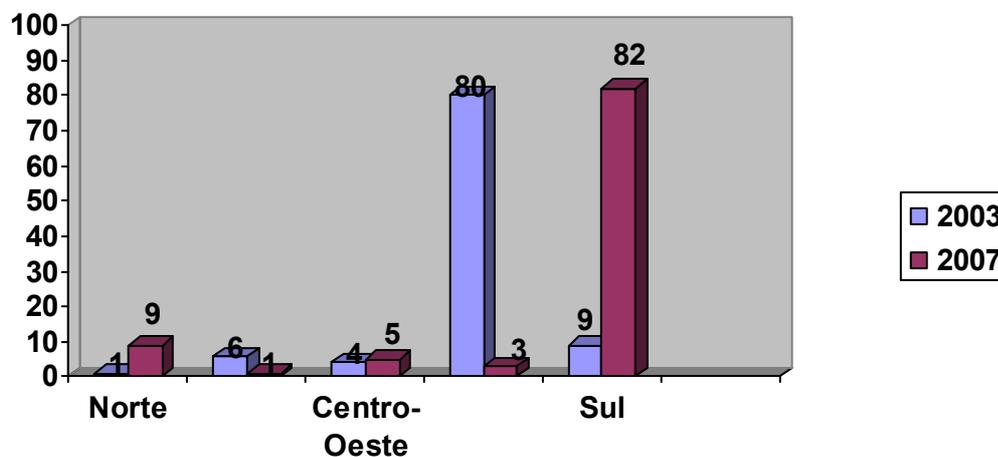
produção, e não à circulação e difusão culturais.

**GRÁFICO 1: Evolução % da captação de recursos via renúncia fiscal, por região.**



Fonte: MinC

**GRÁFICO 2: Distribuição regional dos recursos incentivados.**



Fonte: MinC

É o chamado “mecenas de resultado”, ou seja, a necessidade cada vez maior que tem o capital de se comunicar com o seu universo de consumidores de forma diferenciada demarca um terreno propício ao desenvolvimento da produção cultural dentro de uma

perspectiva mercadológica. Neste cenário, o marketing cultural exerce papel decisivo, profissionalizando as ações de captação de recursos e redimensionando as relações entre patrocinadores e patrocinados. O marketing cultural é eficiente, portanto,

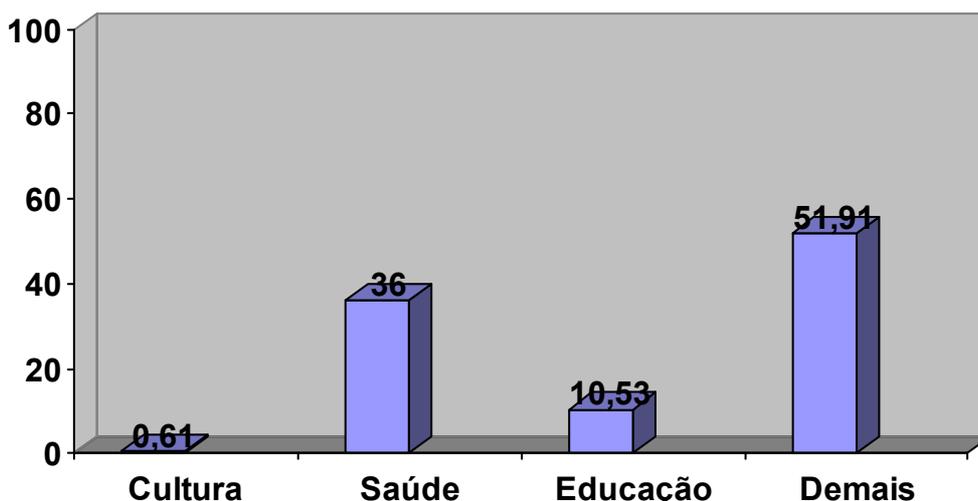
em ações que visem a melhoria ou a fixação de uma imagem institucional

No Brasil, a simbiose entre o empresariado e as atividades culturais acontece, sobretudo, em espetáculos com grande visibilidade para as marcas patrocinadoras. Há, no centro deste interesse, uma estratégia econômica através de dois caminhos: a troca de valores investidos por redução de impostos devidos e a perspectiva de melhoria da imagem das empresas através do preceito do Marketing Institucional e sua vertente cultural. Em um trabalho que pretende ensinar como gerenciar imagem, questões públicas, comunicação simbólica e crises empresariais, Neves (2002) afirma que muitas empresas que tinham uma “imagem horrível” no meio dos formadores de opinião, tão logo passaram a investir no marketing cultural, viram perdoados seus “crimes” cometidos no passado. “Perdoados e esquecidos. E com crédito para o futuro. Marketing cultural funciona como

sedativo e vacina” (p.134). As instituições públicas, se por um lado se desobrigam do orçamento próprio, desincumbem as empresas de investir ao não incentivá-las a pensar na cultura como obrigação social.

As leis de incentivo, ao ganharem tanto protagonismo, parecem esgotar o tema das políticas de financiamento da cultura, quando não das próprias políticas culturais (RUBIM, 2007). Isto acontece, dentre outros motivos, por conta da diminuição dos orçamentos que o poder público destina para o setor cultural. Render-se a este estado de coisas seria, segundo Botelho (1998), aceitar uma inversão no mínimo empobrecedora, uma vez que o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente das políticas culturais. O gráfico a seguir mostra a representatividade do orçamento da União consagrado à pasta da cultura, em comparação com as demais.

**GRÁFICO 3 % do MinC e dos demais ministérios (gastos finalísticos)**



Fonte: Anexo I do Decreto nº. 6.439, de 2008.

Por sua vez, as empresas habituaram-se a patrocinar com dinheiro público e os produtores culturais a contar com essa captação como única alternativa. Instituições públicas, como a Fundação Nacional de Artes – Funarte, que viviam do Orçamento minguado que pingava da União têm hoje projetos realizados graças a parcerias que incluem dinheiro de renúncia fiscal.

### **Repensando as leis de incentivo como instrumento de democratização cultural**

Símbolo do chamado “Estado Mínimo”, o conjunto de leis de incentivo fiscal para a área da cultura, popularmente conhecido como Lei Rouanet, vem sendo repensado pelo Ministério da Cultura. Numa série de encontros intitulada Diálogos Culturais, o Ministro Juca Ferreira apresentou à sociedade civil a proposta de reformulação da lei, apontando as distorções do modelo de financiamento atual. Alguns exemplos: de cada dez reais captados, nove são de recursos públicos de incentivo fiscal; 3% dos proponentes captam cerca de 50% dos recursos; a região norte capta menos de 1% dos recursos; a região sudeste capta 80% dos recursos e, destes, apenas 1% é captado pelo estado do Espírito Santo. O modelo atual, ainda de acordo com o diagnóstico do MinC, exclui a inovação, a gratuidade e os projetos sem retorno de marketing; não fortalecem a sustentabilidade do mercado cultural; inibe a percepção de que os recursos são públicos; não promove a democratização do acesso aos bens culturais.

A proposta de reformulação da Lei Rouanet prevê novos critérios para a renúncia fiscal, dentre eles:

1. critérios específicos para incentivar a criação, a

democratização do acesso e a economia da cultura;

2. quanto mais orientado às políticas públicas, maior a renúncia fiscal;

3. quanto mais orientado à democratização do acesso, maior a renúncia fiscal;

4. todos os segmentos culturais com alta pontuação podem receber 100% de renúncia;

5. empresas que realizam editais serão beneficiadas com mais renúncia fiscal;

6. criação de um sistema nacional de informações de incentivos;

7. aumento do percentual de renúncia fiscal para pessoa física (10%)

8. pelo menos 20% para produção independente, no caso de institutos ligados a patrocinadores.

E, também, novos atrativos para os patrocinadores:

1. Ranking das empresas que mais investem;

2. Maior visibilidade para maior participação privada;

3. Selo de responsabilidade cultural;

4. Quanto maior a participação privada, maior a participação nos produtos.

Para além do fantasma do dirigismo estatal, que em nada contribui para o florescimento da diversidade cultural brasileira, e do culto ao mercado, cuja “mão invisível” tem a pretensão de harmonizar relações intrinsecamente conflituosas, devemos esperar que a reformulação da lei de incentivo à

cultura beneficie, sobretudo, quem está numa das pontas do processo, artistas e consumidores. Afinal de contas, a razão de ser da lei é a democratização da produção, do acesso e da fruição dos bens culturais, e não o lucro financeiro dos investidores, apenas uma de suas conseqüências.

#### Referências

- BOTELHO, I. As leis de incentivo fiscais à cultura. In: FRANCESCHI, Antonio de et. al. SP: Informações Culturais. 1998.
- BRANT, L. (org). **Políticas culturais Vol. I**. SP: Manole. 2003.
- CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. *III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura*. 23 a 25 de maio. Salvador, Bahia. 2007.
- \_\_\_\_\_. (org.). **Políticas culturais: diálogo indispensável**. RJ: Edições Casa de Rui Barbosa. 2005.
- CASTELLO, J. Cultura. In: LAMOUNIER, B. & FIGUEIREDO, R. (orgs.). **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Associados. 2002.
- NEVES, R. de C. **Crises empresariais com a opinião pública: como evitá-las e administrá-las**. Mauad, 2002
- PILAGALLO, Oscar. Uma nova pactuação – entrevista com o ministro Juca Ferreira. In: REVISTA OBSERVATÓRIO ITAU CULTURAL nº.7 (jan/mar 09). São Paulo: Itau Cultural. 2009.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador, Bahia.



\* **MARCELO GRUMAN** é Antropólogo, PhD e Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Cultura