

Mudanças da Lei Rouanet e seus impactos

Mudanças da Lei Rouanet e seus impactos

Adriana Donato¹

Em dezembro de 2021, a Lei Rouanet completa 30 anos, tendo sofrido críticas e tentativas de alteração ao longo desse período, em especial nos últimos dez anos. Em 2010, foi protocolado o projeto de lei (PL) que instituiu o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura) e, em 2017, um projeto prevendo alterações significativas na Lei nº 8.313/1991.

O PL nº 6.722/2010, ao instituir o Procultura acaba revogando a Lei Rouanet. Ele foi aprovado pela Câmara de Deputados, na forma de substitutivo, e enviado ao Senado Federal em novembro de 2014.

Em 10 de maio de 2017, a Comissão Parlamentar de Inquérito presidida pelo deputado Alberto Fraga (DEM/DF) e destinada a examinar o funcionamento da Lei Rouanet culminou no PL nº 7.619/2017, que propõe mudanças consideráveis e aperfeiçoamentos no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Ambos tramitam no Congresso Nacional.

O objetivo desta reflexão é apontar os eventuais efeitos desse projeto de lei, em especial em relação aos projetos culturais – que hoje enfrentam dificuldades na captação de recursos. A Lei Rouanet está passando por um momento delicado, decorrente da extinção do Ministério da Cultura e de várias estruturas institucionais necessárias para a implementação de políticas públicas de cultura. Houve redução nos valores de captação, além de atraso na análise dos projetos.

Ocorreram mudanças significativas, como a Instrução Normativa nº 2/2019, que estabeleceu novas regras para o Pronac, estando ainda em vigor. A mudança mais criticada foi a redução de 60 milhões de reais para 1 milhão de reais no valor máximo de captação de recursos para projetos em geral, exceto na área de patrimônio cultural e nos planos anuais apresentados por entidades sem fins lucrativos; mudança essa não debatida nem mesmo com partidos da base aliada do governo.

Em março de 2021, a Secretaria Especial da Cultura (Secult) publicou a Portaria nº 124, que restringia as análises das propostas culturais com execução prevista para estados e municípios que tivessem decretado restrição à circulação de pessoas em função da pandemia. Um mês depois, foi revogada pela Portaria nº 210, que enfatiza que “serão priorizadas” as análises das propostas que não envolvam atividades presenciais. Além disso, a Secult não publicou edital para a composição da nova Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (Cnic).

Antes de abordar as questões, apresentamos uma síntese a respeito da importância da Lei Rouanet para a cultura brasileira.

¹ Doutora em Políticas Públicas - UFRGS. Pesquisadora e consultora em políticas culturais: especialista em Leis de Incentivo à Cultura.

A relevância da Lei Rouanet para o setor cultural

A Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991) foi criada para incentivar e fomentar a produção cultural no país. Popularmente conhecida como Lei Rouanet, restabeleceu princípios da Lei nº 7.505/1986 (Lei Sarney) e instituiu o Pronac, que ampliou a possibilidade de fomento por meio de três modalidades: o Fundo Nacional de Cultura (FNC); o incentivo fiscal (mecenato), que faculta a pessoas físicas e jurídicas patrocinar projetos culturais e deduzi-los do imposto de renda (IR); e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart).

O orçamento global da cultura é a soma da destinação de recursos financeiros da União por meio da Lei Orçamentária Anual, acrescida do valor autorizado pelo governo para renúncia fiscal por meio da Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Os projetos executados pela Lei Rouanet injetaram quase 50 bilhões de reais na economia em 27 anos, segundo o que apontou o estudo encomendado pelo Ministério da Cultura (MinC) intitulado *Impactos econômicos da Lei Rouanet*.² Ele mostrou que a Lei retornou ao país bem mais do que os valores incentivados. Os números mostraram que, para cada 1 real investido, houve retorno de 1,59 real ao país (MinC/FGV, 2018).

Cenário atual

Embora os recursos autorizados ao incentivo fiscal tenham sofrido redução, a captação por parte dos projetos culturais se manteve constante até 2020, conforme dados da seção mecenato (captação de recursos por ano) do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SalicNet).

Embora os recursos autorizados ao incentivo fiscal tenham sofrido redução, a captação por parte dos projetos culturais se manteve constante até 2020.

Um ofício do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura encaminhado ao secretário especial da Cultura Mário Frias para tratar sobre a demora nas análises dos projetos mostra que “foram captados mais de 21 bilhões de reais”, com um total de 13.214 empresas patrocinadoras e aproximadamente 14 mil proponentes³.

O gráfico a seguir apresenta o teto para a renúncia fiscal (valor disponível) e os valores captados por meio de investidores (patrocinadores), sejam pessoas jurídicas ou físicas, evidenciando a capacidade de captação por parte dos proponentes mesmo em períodos de crise.

O que é o FNC? É um fundo proveniente do orçamento federal e de outros recursos públicos, que permite ao Ministério investir diretamente em projetos culturais por meio de editais, celebração de convênios e outros instrumentos similares. O FNC financia até 80% do projeto e exige um mínimo de 20% como contrapartida do proponente.

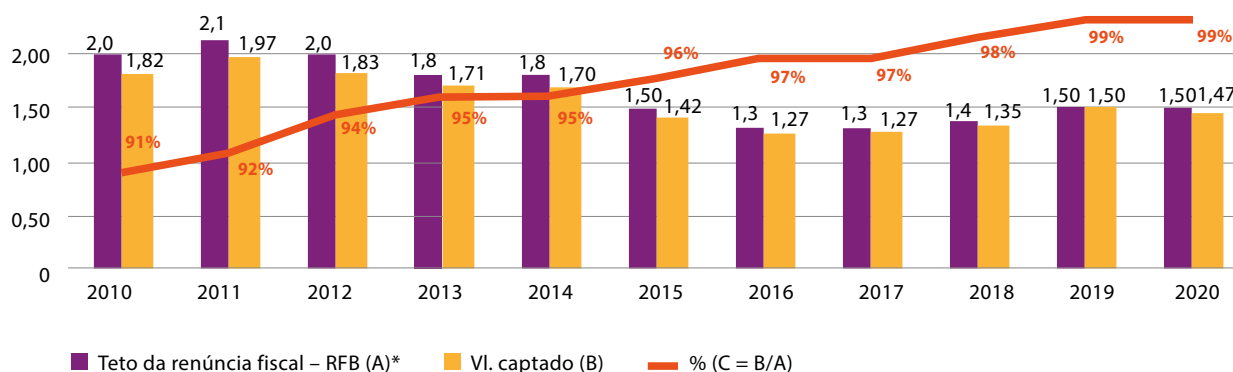
O que é o Mecenato? Permite que pessoas jurídicas e físicas financiem projetos culturais por meio de patrocínio e doações, com a posterior dedução de percentual do valor devido ao imposto de renda. Possibilita a dedução de até 100% sobre o valor que foi aplicado no projeto, limitado a 6% para pessoas físicas e até 4% pessoas jurídicas.

O que é o FICART? Fundos de investimento autorizados a captar recursos no mercado, sob supervisão da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Destinam-se ao financiamento da produção de espetáculos e de instrumentos musicais, edição de obras, equipamentos culturais e outras atividades de interesse cultural.

² Realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e publicado em 2018.

³ Ofício nº 079/2021 – GS/ SECULT – PA Belém, 14 de abril de 2021.

CAPTAÇÃO DE RECURSOS – Lei Federal de Incentivo à Cultura (R\$ bilhões)



Fonte: Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural.

O Painel de Dados do Observatório Itaú Cultural mostrou que os trabalhadores da economia criativa também se mantiveram em evolução. No 4º trimestre de 2020, por exemplo, viu-se uma recuperação em relação ao trimestre anterior, com o aquecimento da economia criativa – um aumento de 366,6 mil postos de trabalho, com “crescimento de 5,8%. No total de ocupados da economia, a taxa de crescimento nesse mesmo período foi de 4,5%” (OBSERVATÓRIO ITAÚ CULTURAL, 2021).

Lei Rouanet: parou por quê?

Em 2020, durante o período da pandemia, a Lei Rouanet continuou recebendo propostas. Os projetos já aprovados mantiveram-se em captação e execução, seguindo as regras estabelecidas pela Secretaria Especial da Cultura por meio da Instrução Normativa nº 5/2020, visando às prorrogações e readequações necessárias. Porém, a partir de dezembro, os projetos começam a enfrentar problemas na tramitação, entre os quais, o atraso nas análises e na publicação no *Diário oficial da União*, que autoriza a captação de recursos. Também houve atraso na liberação dos valores já captados pelos proponentes.

Outro problema foi a suspensão da análise de projetos sediados em cidades e estados que tivessem decretado medidas restritivas de circulação de pessoas e redução de atividades econômicas como forma de combate à pandemia de covid-19, conforme definido pela Portaria nº 124/2021.

A determinação foi revogada cerca de um mês depois por meio da Portaria nº 210/2021, que determinou a prioridade de análise de propostas que não envolvam atividades presenciais. Seu impacto se deu diretamente sobre o desenvolvimento e a manutenção de projetos culturais de todo o país, considerando inclusive a recomendação do Ministério de que os projetos sejam encaminhados com antecedência; e muitos proponentes já estão planejando a volta de algumas atividades presenciais. O tempo necessário para aprovação, publicação e contato com patrocinadores, equipe e artistas torna necessário o encaminhamento de um projeto com antecedência mínima de um ano.

Em 20 de abril de 2021, o Ministério Público Federal, atendendo a uma representação de deputados federais,⁴ determinou que a Secretaria Especial da Cultura explicasse, no prazo de 15 dias, os critérios de avaliação das propostas atendidas pela Lei Rouanet, bem como a excessiva demora na análise de projetos que buscam incentivos fiscais, o que tem causado prejuízos ao setor cultural.

⁴ Iniciativa do mandato da deputada federal Áurea Carolina (PSOL/MG) ao lado de outros deputados. O Ministério Público Federal foi acionado para que investigue a conduta do Ministério do Turismo, da Secretaria Especial da Cultura e da Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura nos processos de avaliação de projetos inscritos na Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Muito preocupante!

Em março de 2021, chegou ao fim o mandato do biênio 2019-2020 da Cnic, cabendo à Secretaria Especial da Cultura publicar edital para a indicação dos novos membros para o biênio 2021-2022. Isso, no entanto, não aconteceu.

A Comissão Nacional de Cultura (Cnic) é um colegiado formado por 21 membros da sociedade civil e por representantes do poder público. Sua principal função é apreciar os projetos culturais que pleiteiam incentivo fiscal por meio da Lei de Incentivo à Cultura e subsidiar as decisões do Ministro da Cidadania (hoje Ministro do Turismo).

No dia 28 de abril de 2021, foi publicada a Portaria MTur nº 12, que delega ao secretário nacional de Fomento e Incentivo à Cultura a competência de exercer a presidência e proferir os atos atinentes à Cnic, inclusive deliberar *ad referendum* do colegiado.

O setor está enfrentando um momento difícil. Torna-se imprescindível adotar medidas que minimizem os impactos negativos, principalmente no que se refere ao investimento público. É necessário adotar medidas que dinamizem o sistema em vez de prejudicá-lo, como é o caso dos projetos apresentados a seguir.

Projetos de lei em tramitação

Em 2010, foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo então ministro da Cultura Juca Ferreira o PL nº 6.722/2010, com a finalidade de “instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura”, revogando a Lei Rouanet. O Procultura tramitou por comissões da Câmara dos Deputados entre 2010 e 2014, tendo sua redação final aprovada em novembro daquele ano e sendo, então, encaminhado ao Senado Federal. O projeto prevê mudanças polêmicas, como fortalecer o FNC por meio da redução do benefício fiscal para as empresas patrocinadoras.

Em 2017, a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados instituída para examinar a Lei Rouanet apresentou o PL nº 7619/2017, com a intenção de promover aperfeiçoamentos no Pronac e em seus mecanismos. Tramitando pelas comissões permanentes da Câmara, onde vários projetos com finalidade similar foram apensados, teve, em 2019, parecer da então presidente da Comissão de Cultura, a deputada Benedita da Silva (PT/RJ), aprovado por unanimidade. Atualmente, está na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O PL traz aspectos positivos no que se refere ao fortalecimento do FNC e à redução para 10% da contrapartida dos projetos apoiados por meio dele. Traz, ainda, a inclusão da música cantada nos benefícios previstos no artigo 18º da Lei Rouanet, permitindo abater 100% do valor patrocinado. Garante também o repasse de 3% da Loteria Federal para o FNC e a possibilidade de empresas tributadas com base no lucro presumido poderem patrocinar projetos culturais. Atualmente, somente empresas com tributação prevista pelo lucro real podem apoiar projetos culturais. Porém, “não houve acordo na Comissão de Finanças e Tributação, onde a inclusão foi suprimida” (BENEDITA DA SILVA, 2021).

Contudo, entre as alterações propostas, a que pode gerar maior impacto é o repasse obrigatório ao FNC de 20% do valor dos projetos culturais superiores a 500 mil reais, ficando os proponentes autorizados a captar esse acréscimo.

Contudo, entre as alterações propostas, a que pode gerar maior impacto é o repasse obrigatório ao FNC de 20% do valor dos projetos culturais superiores a 500 mil reais, ficando os proponentes autorizados a captar esse acréscimo, ou seja, 120% do montante previsto (hoje não existe o repasse).

Com certeza, será mais um entrave na captação de recursos, pois muitos projetos – por exemplo, a *Feira do livro de Porto Alegre*, a *Festa literária internacional de Paraty*, a *Bienal do Mercosul*, a *Bienal de São Paulo*, Planos Anuais e Manutenção e Reforma de Equipamentos Culturais, entre outros, inclusive muitos de cunho social – costumam ter valores acima desse teto.

Ao perguntarmos à deputada Benedita a respeito dos eventuais impactos que a mudança poderia ocasionar, questionamos se não haveria outra forma de efetuar o repasse através das empresas, ela nos explicou “Com certeza avaliamos as possibilidades, mas para isso seria adequado um novo e amplo debate no sentido de reestruturar o financiamento à cultura” (BENEDITA DA SILVA, 2021).

Essa mudança, em especial, deve ser vista com cautela, uma vez que a Lei Rouanet é responsável por grande parte dos projetos culturais no Brasil. A alteração poderá causar impacto negativo em um número expressivo de projetos em todo o país. Atualmente, mesmo com dedução de 100% do IR em benefício do patrocinador, os projetos encontram dificuldade na captação. Em outras palavras, a Lei estará obrigando o proponente a captar recursos para o FNC quando, na realidade, isso é compromisso do governo, conforme previsto no artigo 5º da Lei nº 8313/1991.

Entendemos que essa é uma interpretação distorcida. Existe uma crítica bastante ríspida à iniciativa privada quando patrocina projetos culturais com o uso do benefício fiscal, alegando-se que o poder de decisão foi transferido para as empresas. Inclusive, o que temos observado é que esse tipo de fala parte de quem não utiliza a Lei, a maioria não sendo artistas nem produtores culturais.

Na prática, não é exatamente o que acontece. Para um projeto cultural beneficiar-se de incentivo fiscal, é necessário passar por análise criteriosa e ser aprovado pelo Ministério.

Outro aspecto negativo do projeto de lei é estabelecer tratamento diferenciado para projetos com potencial lucrativo, ao incluir um parágrafo no artigo 19 que obriga as propostas a buscarem primeiro o financiamento junto ao Ficart, se comprovadamente não conseguirem, poderão fazer uso do mecenato.

Entendemos que um evento cultural, mesmo que tenha possibilidade de lucro, pode receber subsídios do poder público, sendo o Carnaval e o cinema dois exemplos, pois esses eventos movimentam a economia, inclusive a popular, trazendo também benefícios sociais, não apenas econômicos.

Se, por um lado, a proposta é tratada pelo Parlamento como consensual, revelando-se um contraponto às mudanças e aos cortes que o governo Bolsonaro vem promovendo na área da cultura por meio de portarias e instruções normativas, por outro lado, a sua aprovação poderá causar forte impacto negativo na captação de recursos.

Considerações finais

É indiscutível a necessidade de atualizar a Lei Rouanet, uma vez que se encontra bastante defasada. Porém, isso deve ocorrer no sentido de melhorá-la em todos os seus aspectos e, em especial, no bom uso dos recursos públicos e no acesso e na ampliação do fomento à cultura.

Os dados demonstram que a criação de mecanismos de incentivo fiscal resultou no crescimento da produção cultural e na expansão do mercado de trabalho na área, com o surgimento de atividades mais constantes e organizadas.

O debate em torno da Lei Rouanet tem gerado conflitos constantes, como a persistente ideia de que teria sido criada para retirar do Estado a decisão sobre projetos culturais, transferindo-a para as empresas. É como se os projetos culturais estivessem trazendo benefícios apenas para o mercado econômico, esquecendo-se de olhar para o próprio mercado da cultura e para o desenvolvimento econômico e cultural do país, assim como para a produção, o produto cultural, os trabalhadores da cultura, as centenas de ações de inclusão social fomentadas pela lei e o vasto público consumidor.

O mecenato não compete com o FNC, uma vez que têm objetivos distintos. Por isso, o propósito de dificultar e/ou enfraquecer o incentivo fiscal não é o melhor caminho, especialmente quando o investimento em cultura não é prioridade no Brasil. As atividades culturais ainda precisam de regulação e incentivo. Dessa forma, entendemos que o PL nº 6.722/2010 e os seus desdobramentos poderão trazer mais impactos negativos do que positivos.

É como se os projetos culturais estivessem trazendo benefícios apenas para o mercado econômico, esquecendo-se de olhar para o próprio mercado da cultura e para o desenvolvimento econômico e cultural do país, assim como para a produção, o produto cultural, os trabalhadores da cultura, as centenas de ações de inclusão social fomentadas pela lei

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Diário oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, 24 dez. 1991, p. 30261.

_____. Portaria nº 124, de 4 de março de 2021. **Diário oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, 5 mar. 2021, p. 142.

_____. Portaria nº 210, de 15 de abril de 2021. **Diário oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, 16 abr. 2021, p. 243.

_____. Portaria MTur nº 12, de 28 de abril de 2021. **Diário oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, 29 abr. 2021, p. 342.

_____. PL nº 6.722, de 29 de janeiro de 2010. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/465486>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

_____. PL nº 7.619, de 10 de maio de 2017. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2136700>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

CAROLINA, Áurea. **Parlamentares do PSOL denunciam Ministério do Turismo e Secretaria da Cultura ao MPF por falta de impessoalidade e eficiência na avaliação de projetos da Rouanet**. Disponível em: <<https://www.aureacarolina.com.br/camara/wp-content/uploads/2020/06/Representa%C3%A7%C3%A3o-MPF-Lei-Rouanet-Instituto-Vladimir-Herzog.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2021.

FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E DIRIGENTES ESTADUAIS DE CULTURA. Ofício nº 079/2021, GS/Secult Belém (PA), 14 abr. 2021. Disponível em: <<https://culturaemercado.com.br/forum-nacional-de-cultura-envia-oficio-para-mario-frias/amp/>>. Acesso em: 9 maio 2021.

ITAÚ CULTURAL. **Dez anos de economia da cultura no Brasil e os impactos da covid-19**: um relatório a partir do painel de dados do Observatório Itaú Cultural. São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

_____. Painel de dados do Observatório Itaú Cultural, São Paulo, 2021.

MinC/FGV. **Impactos econômicos da Lei Rouanet**, Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <http://antigo.cultura.gov.br/documents/10883/1544705/Lei_Rouanet_Metrica_de_Avaliacao.pdf/266725c7-c3b0-4c88-8ac0-79bf5f8a5642>. Acesso em: 17 maio 2021.

SILVA, Benedita da. **Entrevista concedida para este artigo**, dia 20 de maio de 2021.