

A LEI ROUANET ÀS VÉSPERAS DA MAIORIDADE

Fabio Sá Earp^{*}
George Kornis^{**}
Perla Sobrino Joffe^{***}

RESUMO: O texto apresenta estudos sobre o desempenho da Lei Rouanet, com foco no impacto dos incentivos fiscais no campo cultural, a partir dos dados fornecidos pelo MinC. A análise é oportuna nesse momento em que se pensa em alterar a legislação de fomento à cultura.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Rouanet, incentivo, captação de recursos, concentração regional e setorial dos recursos.

INTRODUÇÃO

A Lei Rouanet (LR) “é a Lei nº 8.313, que foi sancionada em dezembro de 1991 e representou um retorno a uma nova legislação de incentivo dado que no Governo Collor foram extintas todas as isenções fiscais e desapareceu o frágil instrumento da Lei Sarney (Lei nº7.505 de julho de 1986) a qual visava fomentar a produção cultural por meio de incentivos fiscais. A legislação da Lei Rouanet instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que é formado por três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o incentivo aos projetos culturais (Mecenato).”¹

O Ministério da Cultura oferece em seu site na internet uma série de dados sobre o desempenho da LR, Para nossa surpresa, embora muito se fale acerca do impacto desta lei, esses dados nunca foram mencionados em nenhum dos trabalhos que conhecemos. E mais: a ausência de estudos substantivos sobre o desempenho da LR poderia ser justificada por uma suposta inexistência de dados a respeito do impacto dos incentivos fiscais no campo cultural.

^{*} Economista, professor do IE/UFRJ, coordenado do Grupo de Pesquisas em Economia do Entretenimento – GENT.

^{**} Economista, professor do IMS/UERJ, pesquisador do GENT.

^{***} Economista, pesquisadora do GENT.

¹ Joffe, P.S. “A Lei Rouanet e a área de artes visuais em números”, in Earp, F. S. e Kornis, G. *Estudo da cadeia produtiva das artes visuais: relatório final consolidado*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2010, PP. 171-256.

² Joffe, P.S. (2010).

Agora com este trabalho centrado em dados fornecidos pelo MinC esperamos contribuir para mudança desse quadro.

Fizemos um primeiro estudo sobre o impacto da LR no setor cultural com dados até 2009², com foco no caso das artes visuais. O resultado foi surpreendente não só para nós como também para todos aqueles que tiveram acesso aos mesmos. Agora repetimos e atualizamos o nosso trabalho estendendo-o a todos os setores abrangidos por essa lei. Os resultados confirmam, no fundamental, as nossas análises iniciais. No momento em que se pensa em alterar a legislação de fomento à cultura parece muito conveniente começar avaliando o impacto da mesma sobre os diversos segmentos que compõe o setor cultural.

Os dados estão no site do MinC, ao alcance de todos, e referem-se a projetos aprovados, projetos captados, valores aprovados, valores captados e a grandes financiadores. O que fizemos, de fato, foi organizar os dados em tabelas e, no caso de valores monetários, deflacioná-los para reais de 2011 utilizando o IPCA.³ Seguem-se os resultados que julgamos mais significativos.⁴

Nas páginas a seguir apresentamos inicialmente uma visão global das captações da LR. Na seqüência introduzimos as segmentações por setor, por região e o cruzamento setor/região. Finalmente apontamos e discutimos os grandes financiadores dessa lei.

1. UMA VISÃO GLOBAL

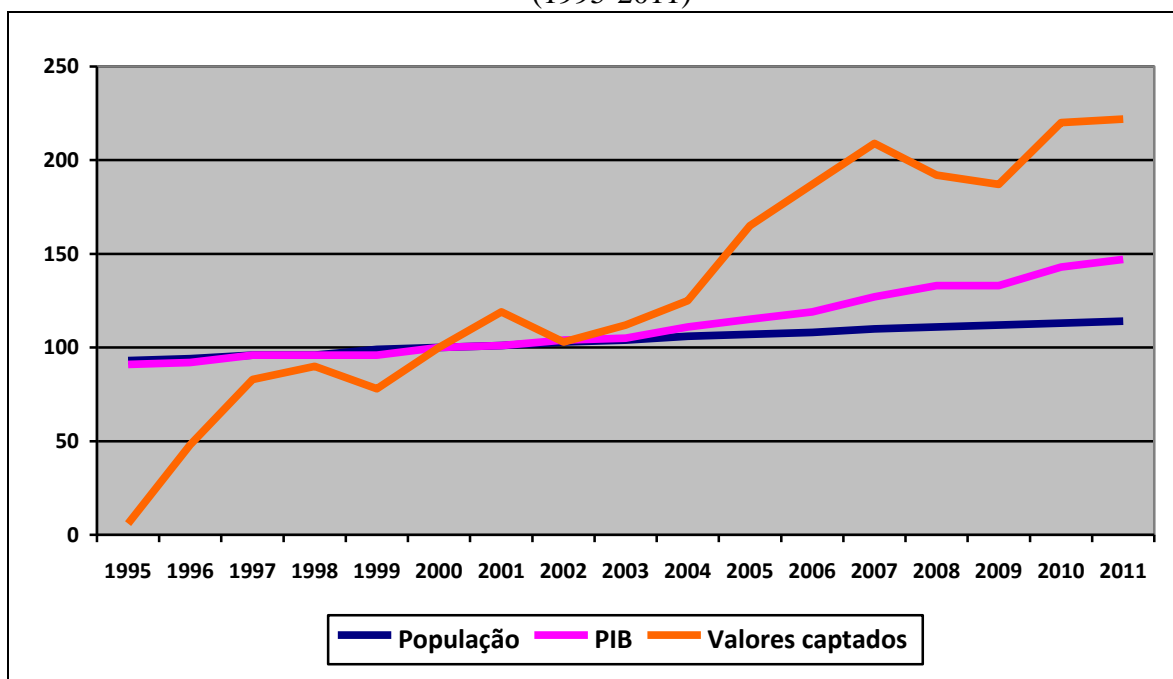
No tocante à captação de recursos pela LR no período que vai de 1995 até 2011 os resultados são entusiasmantes. Neste período a população cresceu 25%; o PIB cresceu 62% e a captação de recursos pela Rouanet cresceu 3500%, passando de R\$ 38.517.655,00 para R\$ 1.339.510.402,00.⁵ Mesmo se considerarmos que a captação nos primeiros anos era muito baixa e tomarmos como base o ano 2000, de 1995 até 2011 a população cresceu 14%, o PIB 47% e a captação 122%, como mostra o gráfico abaixo:

³ IPCA é o índice de preços ao consumidor ampliado e ele mensura segundo uma metodologia definida pelo IBGE as variações de preço ao consumidor colhidas em 11 capitais brasileiras a saber regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e município de Goiânia. Para maiores informações: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm.

⁴ A esmagadora maioria dos dados que reunimos esgotariam tanto o espaço disponível quanto a paciência do leitor. Prometemos publicá-los em breve em livro.

⁵ Valores corrigidos para reais de 2011.

Gráfico 1
Evolução da população, do PIB e dos valores captados pela Lei Rouanet (1995-2011)



Fonte: dados IPEADATA e MinC, nossa elaboração.

Ao longo desses 17 anos foi captado, em valores de 2011, um total de 13,5 bilhões de reais. E aí acabam as boas notícias, pois, ainda que tal valor pareça significativo, esse número expressa uma captação acumulada de pouco menos de 71 reais para cada brasileiro em todo o período – na média anual de 4,18 reais por habitante. Isso mesmo: quatro reais e dezoito centavos *per capita*.

Além de reduzidos, estes valores são muito menores do que aqueles que tiveram sua captação autorizada. Na verdade, apenas 43% dos projetos aprovados conseguiram captar algum recurso. E apenas 23% dos valores aprovados foram efetivamente captados. A prática da LR parece deixar muito mais frustração do que satisfação.

2. A DISTRIBUIÇÃO SETORIAL

Os setores considerados pela LR são artes cênicas, artes integradas, artes visuais, humanidades, música e patrimônio cultural.⁶ Como se pode ver na tabela abaixo, em todos os quesitos predominam os setores de artes cênicas e música, ficando em último lugar as artes visuais.

⁶ A listagem dos componentes de cada um dos setores encontram-se no Anexo.

Tabela 1
Distribuição setorial de projetos e valores (1995-2011)

Áreas	Projetos aprovados	Projetos captados*	Valores aprovados	Valores captados
Música	24	21	22	20
Artes cênicas	23	22	21	19
Patrimônio cultural	5	9	13	16
Artes integradas	11	10	15	15
Audiovisual	11	12	11	11
Humanidades	18	19	10	10
Artes visuais	8	7	8	9
TOTAL	100	100	100	100

* os projetos captados são de 1996 a 2011.

Fonte: dados Minc, nossa elaboração.

Aqui aparece, portanto, um relativo grau de concentração, pois apenas dois dos sete setores (ou seja, 28% do total) obtém em conjunto 39% dos recursos. As razões que explicam esta distribuição ainda escapam ao nosso conhecimento mas devem, no futuro, ser objeto de estudo.

3. A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

A concentração regional é uma característica da economia de qualquer país; existem sempre regiões mais dinâmicas do que outras, já que o crescimento homogêneo é impossível. Cumpre, porém, ao Estado atuar para corrigir tais disparidades criadas pelo mercado. No Brasil as disparidades regionais são muito significativas e reclamam uma intervenção corretiva por parte do Estado. Ao analisar a Tabela 2 verificamos que a concentração aumenta à medida que deslocamos nosso olhar da população em direção aos projetos captados. Por exemplo, a região sudeste conta com 42% da população, 55% do PIB, 67% dos projetos aprovados e captados, 74% dos valores aprovados e 80% dos valores captados. Em contraste, a região norte tem 8% da população, 5% do PIB e 1% de projetos e valores autorizados e captados. Essas disparidades regionais ferem frontalmente o propósito da própria LR. Ademais a LR, como toda ação pública, deveria corrigir a concentração, que é uma falha de mercado. Ao invés, essa lei agrava a concentração – o que é uma falha de governo.

Tabela 2
Distribuição regional de projetos e valores (1995-2011)

	Popu- Lação*	PIB	Projetos aprovados	Projetos Captados**	Valores aprovados	Valores captados
Sudeste	42	55	67	67	74	80
Sul	14	17	16	19	11	10
Nordeste	28	14	9	8	8	6
C. oeste	7	10	7	5	6	3
Norte	8	5	1	1	1	1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

* população em 2009, último ano para o qual o IBGE disponibiliza a distribuição por região.

** os projetos captados são de 1996 a 2011.

Fonte: dados Minc, nossa elaboração.

Mencionamos acima que a aplicação da LR causa frustração. Um indicador de tal sentimento é dado pela baixa resposta do mercado às demandas dos projetos autorizados. Como se pode calcular a partir dos dados da Tabela 3 e tomando o Brasil como um todo, 57% de todos os projetos não conseguem captar nenhum recurso e 77% dos recursos solicitados não são obtidos. O caso é mais grave no centro-oeste, onde 69% dos projetos não conseguem arrecadar um real sequer e 87% dos valores solicitados não são obtidos.

Tabela 3
Percentual de projetos e valores captados sobre os aprovados
(1995-2011)

região	% projetos captados sobre os projetos aprovados*	% valores captados sobre os valores aprovados
Sudeste	43	24
Sul	50	21
Nordeste	37	16
Centro-oeste	31	13
Norte	40	20
BRASIL	43	23

* os projetos captados são de 1996 a 2011.

Fonte: dados Minc, nossa elaboração.

Podemos igualmente dizer o quanto foi financiado para cada habitante ao longo de 17 anos de existência da LR. No Brasil, como um todo, foram autorizados pouco mais de 311 reais e captados pouco mais de 70 reais – repetimos, por habitante ao longo de 17 anos. O

caso mais bem sucedido é o da Região Sudeste, com R\$ 547,35 aprovados e R\$ 133,64 efetivamente captados. O oposto ocorre na Região Norte, onde foi autorizada a captação de R\$ 39,47 para cada um dos seus habitantes – e apenas R\$ 7,90 foram efetivamente captados. Deixamos ao leitor o prazer de dividir tais valores por 17 para obter a média anual. Adiantemos apenas que, no caso da Região Norte, esse valor é de 46 centavos por habitante/ano e, na rica Região Sudeste, ele é de 7,86 reais, igualmente por habitante/ano.

Tabela 4
Valores aprovados e efetivamente captados por habitante
em reais de 2011 (1995-2011)

região	valores aprovados	valores captados
Sudeste	547,35	133,64
Sul	235,17	49,58
Nordeste	90,47	14,92
Centro-oeste	238,18	30,52
Norte	39,47	7,90
BRASIL	311,11	70,67

Fonte: dados IPEADATA e MinC, nossa elaboração.

4. A DISTRIBUIÇÃO SETORIAL E REGIONAL

Este quadro geral se repete em todos os setores, ainda que em alguns casos com maior gravidade. Não vamos cansar o leitor com a monótona repetição de tabelas setoriais. Vejamos apenas quanto foi arrecadado *per capita* por setor e por região ao longo do período.

Enquanto o dado inicialmente apresentado, a captação de 13 bilhões e meio de reais, era animador, quando dividimos esse valor pelo tamanho da população os resultados encontrados são irrisórios. Como se pode ver na tabela 5, a maior parte dos setores, vistos pela ótica da distribuição regional, não conseguiu ao longo de 17 anos captar um mísero real por habitante. A partir desses resultados, o observador pode se perguntar se essa é a política de distribuição de recursos de que precisamos para o fomento à cultura nesse país.

Tabela 5
Valores captados por habitante em reais de 2011 (1995-2011)

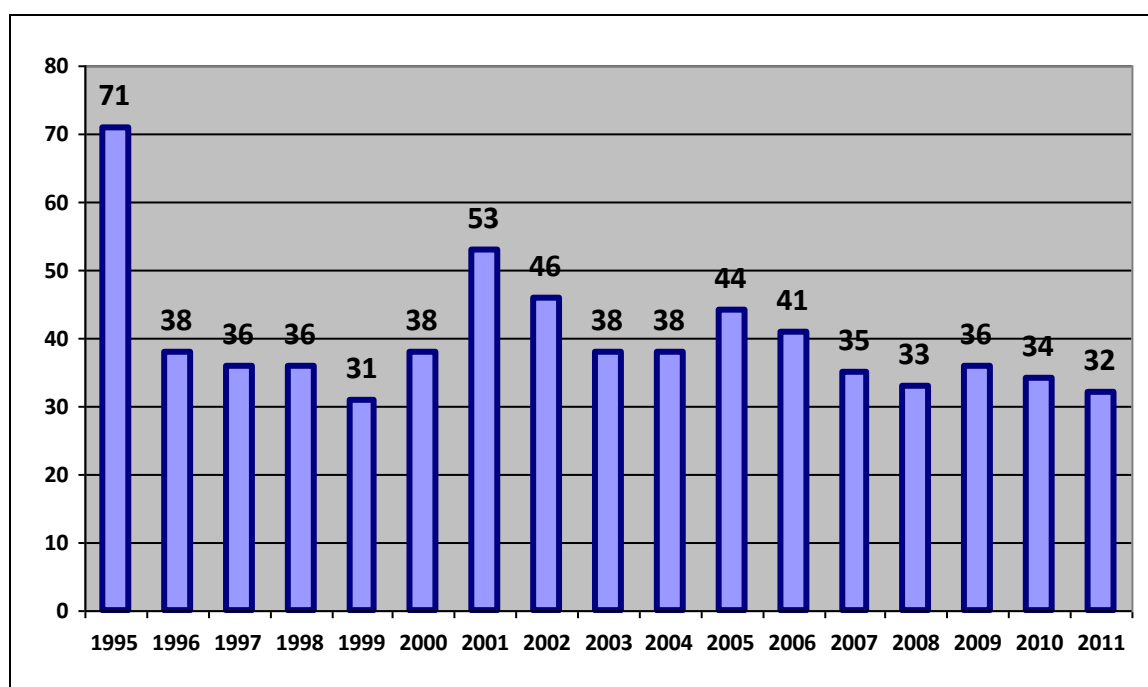
	sudeste	sul	nordeste	centro-oeste	norte	BRASIL
Artes cênicas	10,69	1,68	0,52	0,37	0,09	13,35
Artes integradas	9,14	0,78	0,63	0,18	0,02	10,75
Artes visuais	4,76	0,90	0,19	0,21	0,02	6,08
Audiovisual	6,60	0,45	0,38	0,30	0,07	7,79
Humanidades	5,98	0,79	0,33	0,15	0,04	7,28
Música	11,14	1,18	0,83	0,62	0,10	13,89
Patrimônio cultural	8,16	1,40	1,29	0,39	0,30	11,54
BRASIL	56,47	7,18	4,17	2,22	0,64	70,65

Fonte: dados MinC, nossa elaboração.

5. OS GRANDES PATROCINADORES

Observamos a concentração regional e setorial dos recursos. Encontramos o mesmo problema da concentração pelo prisma das empresas patrocinadoras. Ao longo dos 17 anos os 10 maiores financiadores responderam por um acumulado de R\$ 5.091.634.856,69 em reais de 2011. Ou seja, em média 38% do valor captado. O Gráfico 2 apresenta os percentuais anuais e é fácil verificar que existe uma notável regularidade ao longo do tempo.

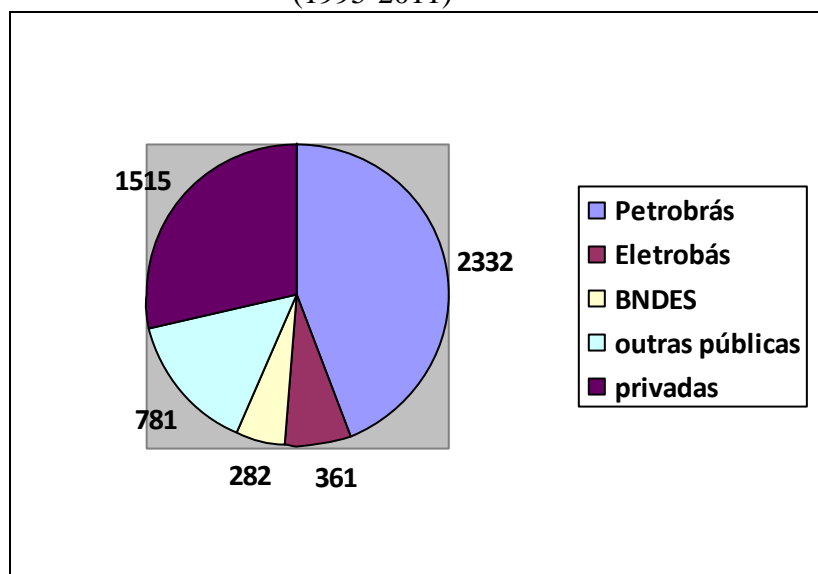
Gráfico 2
Participação percentual dos 10 maiores patrocinadores no total captado (1995-2010)



Fonte: dados MinC, nossa elaboração.

Somando os financiamentos concedidos pelas 10 maiores empresas ao longo de todo o período verifica-se o forte predomínio das empresas estatais, com 70% do total, como se pode ver no Gráfico 3. Isto nos permite contestar uma afirmação usual, de que a LR deixaria as decisões de financiamento das atividades culturais nas mãos do setor privado. Não é o que acontece; são as grandes empresas públicas- em especial o grupo Petrobrás- que decidem onde alocar o investimento incentivado. A grande empresa privada em uma participação secundária. A boa notícia é que as autoridades teriam, em tese, muito maior facilidade para fazer política cultural, caso o quisessem, bastando para isso influenciar os maiores tomadores de decisão dentro do próprio setor público.

Gráfico 3
Valores financiados pelos 10 maiores empresas em bilhões de reais
(1995-2011)



Fonte : dados MinC, nossa elaboração.

6. CONCLUSÃO

As estatísticas não dizem tudo, mas sempre dizem algo. Portanto, não podem ser ignoradas, pois elas permitem dimensionar os problemas e tornar mais substantiva a sua análise e discussão. Na maioria dos casos o recurso aos dados estatísticos ajuda a mudar a qualidade da reflexão.

Não é nosso intento propor aqui e agora nenhuma mudança específica da Lei Rouanet nem muito menos da política cultural do país. Gostaríamos, porém, de contribuir para que as discussões passem a incorporar esse indispensável referencial quantitativo, que nos ajuda a pensar as duas questões fundamentais: diante desses resultados, é esta a política cultural que queremos? E as propostas alternativas que estão sendo apresentadas no momento apontam em uma direção mais desejável?

ANEXO

São os seguintes os componentes dos setores contemplados pela Lei Rouanet:

1. Artes cênicas: ações de capacitação e treinamento de pessoal, artes integradas, circo, dança, mímica, ópera, ópera rock e teatro.
2. Artes integradas: artes integradas, carnaval, carnaval fora de época, cultura popular, dança, equipamentos culturais multifuncionais, multimídia, restauração/bolsas e teatro.
3. Artes visuais: artes gráficas, artes integradas, artes plásticas, cartazes, design, exposição de artes, exposição itinerante, filatelia, formação técnica e artística de profissionais, fotografia, gráficas, gravura, moda, plásticas, projeto de fomento à cadeia produtiva da arte visual e projeto educativo de artes visuais.
4. Audiovisual: artes integradas, difusão, difusão de acervo audiovisual, distribuição cinematográfica, exibição cinematográfica, formação/pesquisa/informação, formação audiovisual, infra-estrutura técnica audiovisual, intercâmbio cultural, jogos eletrônicos, manutenção de salas de cinema (cidades com menos de 100 mil habitantes), multimídia, preservação/restauração da memória cinematográfica, produção cinematográfica de curta metragem, produção de obras seriadas, produção radiofônica, produção televisiva, rádio e TVs educativas, projetos audiovisuais transmidiáticos, restauração de acervo audiovisual e videofonográfica.
5. Humanidades: acervo bibliográfico, ações de formação e capacitação, arquivo, artes integradas, biblioteca, edição de livros, evento literário, eventos e ações de incentivo à leitura, filosofia, história, livros de valor artístico, livros de valor humanístico, livros de valor literário, obras de referência, periódicos e outras publicações, treinamento de pessoal para manutenção de acervos bibliográficos.
6. Música: artes integradas, música erudita, música instrumental, música popular e orquestra.
7. Patrimônio cultural: acervo, acervos museológicos, ações de capacitação, aquisição de equipamentos para manutenção de acervos, arqueológico, artes integradas, artesanato/folclore, construção de equipamentos culturais em geral, cultura afro-brasileira, cultura indígena, história, manutenção de centro comunitário com sala de teatro (cidades com menos de 100 mil habitantes), museu, preservação de acervos, preservação de acervos museológicos, preservação de patrimônio imaterial, preservação de patrimônio material, preservação de patrimônio museológico, restauração de acervos, restauração de acervos museológicos, treinamento de pessoal para manutenção de acervos.