

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS
AGÊNCIA GOIANA DE CULTURA PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA

VANDERLEI CASSIANO LOPES JUNIOR

**ASPECTOS GERAIS DA APLICAÇÃO DO
PROGRAMA ESTADUAL DE INCENTIVO À
CULTURA – LEI ESTADUAL N° 13.613/2000
PERÍODO 2000 – 2010**

GOIÂNIA/GO

Dezembro 2010

Resumo

O presente levantamento apresenta, de maneira sucinta, as diretrizes gerais do Programa Estadual de Incentivo à Cultura, com ênfase ao processo de gestão e funcionamento, e aos aspectos relativos à sua aplicação e evolução dentro do decênio 2000 – 2010. Destaca, ainda, os principais fatores propiciadores das modificações implementadas no ano de 2009, reportando a resultados parciais percebidos desde então. Por fim, destaca a superação de pontos de estrangulamento, ao mesmo tempo em que aponta para possíveis caminhos para superação de novos pontos de instabilidade vislumbrados.

Palavras-chave: Programa Estadual de Incentivo à Cultura, funcionamento, gestão.

Introdução

Publicada em 16 de maio de 2000, a Lei nº 13.613 instituiu o Programa Estadual de Incentivo à Cultura – Goyazes, tendo sido regulamentada em fevereiro de 2001, com a publicação do Decreto nº 5.362, destacando-se, ainda, a publicação do Decreto nº 5.336 de 12 de dezembro de 2000, que alterou o Regulamento do Código Tributário do Estado de Goiás (Decreto nº 4.852 de 29 de dezembro de 1997), este que, por sua vez, trata da concessão de benefícios fiscais aos contribuintes do ICMS participantes do programa.

Verificando seus aspectos gerais, a Lei nº 13.613 determina que são objetivos do Goyazes ¹ “preservar e divulgar o patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado”; “incentivar e apoiar a produção cultural e artística relevante para o Estado de Goiás”; “democratizar o acesso à cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, garantindo a diversidade cultural” e “incentivar e apoiar a formação cultural e artística”, ao passo em

¹ Conforme redação dada ao artigo 2º da Lei nº 13.613, e seu parágrafo único.

que determina que a avaliação da relevância dos projetos culturais e artísticos caberá ao Conselho Estadual de Cultura ².

Com relação à proveniência dos recursos financeiros do Programa, embora o artigo 4º faça a previsão, em quinze itens, de diversas fontes, verifica-se na prática a aplicação efetiva de apenas uma delas: a relativa aos “recolhimentos sobre o valor de benefício fiscal ou de financiamentos de tributos, observada a legislação específica”, como previsto no item II do referido artigo.

Da mesma forma, das cinco ações previstas pela Lei nº 13.613, em seu artigo 8º, como modalidades de incentivo destinadas ao suporte de projetos, a saber: apoio cultural; crédito cultural; mecenato; benefícios fiscais e participação do Estado, tem-se a aplicação efetiva de apenas uma delas: o mecenato. Esta modalidade de incentivo utiliza-se da fonte de recursos explicitada pelo item II do artigo 4º supracitado, consistindo na aplicação de recurso diretamente em projeto cultural, por empresa contribuinte do ICMS estadual, o que resultar-lhe-á em abatimento no valor do referido imposto devido ao Estado.

Destacando-se a modalidade do “mecenato” perante as demais modalidades de incentivo previstas pela lei, com a utilização de recursos para fomento relacionados ao ICMS, chama-se a atenção para a previsão orçamentária definida para esta forma de incentivo, trazida pelo inciso II do artigo 9º da Lei, que fixou o limite anual de crédito de ICMS em R\$ 1 milhão de reais, no ano 2000. Posteriormente houve o aumento desse limite para R\$ 3 milhões e, em seguida, para R\$ 5 milhões, consecutivamente³, sendo o último ainda em vigor.

1. O Programa em seus dois momentos

No âmbito do Programa, destacada a modalidade do “mecenato” e o benefício fiscal de ICMS a que implica, no período de abrangência 2000 – 2010, houve a publicação de 4 (quatro) decretos que alteraram a redação do Regulamento Tributário do Estado (Decreto nº 4.852/1997). Inicialmente, fora homologado o supramencionado Decreto nº

² Nota-se o papel relevante dado pela Lei nº 13.613 ao Conselho Estadual de Cultura, órgão que teve em 25 de janeiro de 2001 publicada no Diário Oficial do Estado a Lei nº 13.799, que dispõe sobre sua estrutura funcional e dá outras providências.

³ Lei nº 14.065 de 26 de dezembro de 2001 e Lei nº 14.392 de 9 de janeiro de 2003, respectivamente.

5.336/2000, seguido pela homologação do Decreto n° 5.825/2003, do Decreto n° 6.026/2004 e, finalmente do Decreto n° 7.028/2009. Analisando a natureza das modificações introduzidas pela edição de cada um dos referidos decretos, podemos identificar dois momentos distintos:

- (1) **Primeiro Momento (2000 – 2009):** concessão de benefício fiscal ao contribuinte do ICMS estadual no valor igual a 50% do recurso comprovadamente aplicado em projeto cultural e concessão de prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento do montante do imposto devido pela empresa ao erário. Para fazer jus à concessão desse prazo especial o patrocinador deveria aplicar o equivalente a 5% (cinco inteiros percentuais) da média de imposto recolhido apurado no trimestre anterior (média trimestral). Ainda, abria-se a possibilidade ao patrocinador para optar pelo aproveitamento de um prazo especial maior para o pagamento do tributo, a saber, 90 (noventa) dias, não havendo, nesse caso, o abatimento de 50% do valor aplicado em projeto cultural. Tal forma de operacionalização do Programa vigorou no período compreendido entre 2000 – 2009, com base na vigência dos Decretos n° 5.336/2000, Decreto n° 5.825/2003 e Decreto n° 6.026/2004.
- (2) **Segundo Momento (2009 – 2010):** concessão de benefício fiscal ao contribuinte do ICMS estadual no valor igual ao montante do recurso comprovadamente aplicado em projeto cultural, ou seja, crédito de ICMS de 100% do valor patrocinado. Trata-se do novo sistema de benefício fiscal do Programa, instituído pela modificação ao Regulamento Tributário Estadual introduzida pelo Decreto n° 7.028/2009, excluindo-se a concessão de prazo especial para pagamento do tributo aos patrocinadores e excluía também a exigência de aplicação mínima de recursos com base em média trimestral, como era exigido anteriormente.

Em vista dos resultados gerais da aplicação do benefício fiscal que caracterizou o período de 2000 – 2009 do Programa ⁴, com pouco menos de 300 (trezentos) projetos

⁴ Com sua regulamentação ocorrida somente em fevereiro de 2001, com a publicação do Decreto n° 5.362, após o período de criação e estruturação de setor de atendimento na AGEPEL e do Conselho Estadual de Cultura, somente em setembro daquele ano que se pode receber os primeiros projetos culturais. A portaria homologatória do resultado de avaliação de projetos culturais, com a emissão dos primeiros certificados de aprovação pela Agência, aconteceu no final

patrocinados efetivamente, dentro de um total de aproximadamente 900 projetos aprovados pelo Conselho no período, ainda, verificada a participação de quadro reduzido de empresas atuantes como patrocinadoras – por volta de 20 (vinte) empresas – pode-se que havia relativa dificuldade para o alcance de uma aplicação mais efetiva do Programa, sobretudo pela natureza do benefício fiscal, como definido inicialmente pelo Decreto nº 5.336/2000, fato que, inclusive, levou o mesmo a ser reeditado por outros três decretos subsequentes, como mencionado.

Por resultarem em relativo prejuízo ao alcance do Programa, os pontos de estrangulamento acima destacados, que acabavam por desencadear outros fatores negativos à sua plena aplicação, demandavam uma necessidade de revisão à Agência Goiana de Cultura, revisão esta que pudesse, sobretudo, simplificar a participação do patrocinador, contribuinte do ICMS, e a contrapartida oferecida pelo Estado a estes patrocinadores.

Alguns desses principais fatores negativos, que faziam frente à melhor aplicabilidade do Programa, foram apontados em documento, encaminhado pelo gestor de finanças e controle Vanderlei Cassiano Lopes Junior, ao então Diretor de Ação Cultural da AGEPEL, Marcos Mendes Caiado, no mês de agosto de 2008, tendo sido apresentado e debatido, em todo o seu teor, junto ao Conselho Estadual de Cultura, em sessão extraordinária. O documento resultou na adoção imediata de algumas medidas de adequação, já reconhecido o interesse da Secretaria da Fazenda em alterar a forma de concessão de benefício fiscal prevista para o “mecenato”.

Os pontos de estrangulamento e fatores negativos do Programa destacados pelo documento, voltaram a ser debatidos no Primeiro Fórum Goiano de Cultura, promovido pela AGEPEL em maio de 2009, momento em que se formou o Grupo de Trabalho “Financiamento Público da Cultura”, com integrantes da sociedade civil, tais como representantes de entidades culturais, membros do Conselho Estadual de Cultura, AGEPEL e Secretaria da Fazenda ⁵.

do mês de fevereiro de 2002, seguida da primeira captação de recursos, obtida pela proponente Ecilene Camargo (projeto Sola 30), junto à empresa Pedreira Izaíra, em maio de 2002.

⁵ O GT Financiamento Público foi formado pelos membros Elaine Noleto Barbosa (AGEPEL), Wolney Unes (Conselho Estadual de Cultura), Marcus Fidelis, Sandro di Lima, Fabrício Nobre, Marcelo Carneiro. Como convidados participaram Lourdes Augusta de Almeida Nobre Silva e Benedito Gomes (Secretaria da Fazenda), ainda, Terezinha Elaine e Vanderlei Cassiano Lopes Junior (AGEPEL). O documento encontra-se, na íntegra, publicado no site da Agência, seguindo o link: <http://www.agepel.go.gov.br/index.html>.

Concluídas as reuniões do grupo em agosto de 2009, e, formalizadas suas deliberações, o documento resultante pautou uma série de modificações aplicadas ao Programa, destacando-se a edição do Decreto nº 7.028 de 19 de novembro de 2009, que, em resumo, permitiria a concessão de crédito de ICMS ao patrocinador no mesmo valor comprovadamente aplicado em projetos culturais, como já destacado.

Outras deliberações do grupo incluídas no documento final, as quais foram julgadas fundamentais a uma satisfatória gestão do Programa:

- Indicação para a observância a limite orçamentário máximo por projeto, a saber, R\$ 120.000,00;
- Indicação para uma maior participação do Conselho Estadual de Cultura nas decisões relativas à definição de valores orçamentários de projetos (parametrização de custos);
- Necessidade de acompanhamento pela AGEPEL, dos prazos de execução definidos a cada projeto e observância ao que preceitua o Decreto nº 5.362/2001 sobre o tema;
- Maior rigor por parte da AGEPEL no acompanhamento dos valores inicialmente autorizados e definidos como limite de captação de recursos a cada projeto.

Igualmente merecedora de destaque, dentro de um mesmo sentido de reestruturação do Programa, foi a iniciativa da AGEPEL que resultou na edição e homologação de nova regulamentação procedimental para a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, a Instrução Normativa nº 4 de 19 de janeiro de 2010 ^{6 7}. O documento regulamentativo também buscou abrigar alguns dos temas debatidos e decididos pelo GT – Financiamento Público, destacando-se:

⁶ Instrução Normativa elaborada em conjunto por corpo técnico formado pelo Gestor de Finanças e Controle Vanderlei C. Lopes Jr., pela Técnica Administrativa Marília Guimarães e pela Diretora de Ação Cultural, Tânia da Cunha Bastos, disponível no site da Agência <http://www.agepel.go.gov.br>.

⁷ De 2000 a 2010, além da Instrução Normativa nº 4/2010, foram editadas as Instruções nº 1/2001 e Instrução Normativa nº 1/2004, a Instrução Normativa nº 2/2001 e a Instrução Normativa nº 3/2006 que tiveram suas disposições em contrário revogadas. Aguarda-se a revisão final e publicação da Instrução Normativa nº 5, orientada a disciplinar os procedimentos para prestação de contas de projetos culturais e estabelecer um “manual” de igual teor aos interessados.

- A simplificação em formulários-padrão e na forma de apresentação de projetos culturais;
- Maior rigidez no controle de prazos de execução de projetos, recebimento de prestação de contas e penalizações;
- Estabelecimento de limite orçamentário máximo;
- Envolvimento do Conselho Estadual de Cultura em decisões, sobretudo as ligadas ao estabelecimento de limite de captação de recursos a projetos.

2. Resultados

Com a aplicação do novo benefício fiscal instituído pelo Decreto nº 7.028/2009 a partir de dezembro de 2009 e dos procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 4/2010 em janeiro de 2010, decorridos mais de 12 meses sob a nova sistemática, como resultados imediatos verificou-se o cadastramento de uma maior quantidade de projetos pelos artistas e produtores culturais; aumento no número de propostas aprovadas pelo Conselho Estadual de Cultura; na quantidade de projetos patrocinados por empresas, dentro da modalidade do mecenato cultural.

A simplificação na previsão e concessão do benefício fiscal também resultou diretamente no crescimento do número de empresas participantes do Programa e o fator principal: a quase triplicação do valor de patrocínio anual efetivamente aplicado pelas empresas patrocinadoras, que saltou de R\$ 2.866.148,74 em 2009 para R\$ 6.053.925,61 no ano de 2010. No sentido de respaldar essas afirmações, abaixo seguem as demonstrações resumidas dos resultados gerais da aplicação do Programa nos últimos quatro anos:

- Resultado Geral Ano Base 2007:

Projetos inscritos	Projetos aprovados	Projetos patrocinados	Empresas participantes	Valor total de patrocínio
170	55	39	20	R\$ 1.943.542,93

- Resultado Geral Ano Base 2008:

Projetos inscritos	Projetos aprovados	Projetos patrocinados	Empresas participantes	Valor total de patrocínio
193	52	49	22	R\$ 2.695.796,17

- Resultado Geral Ano Base 2009:

Projetos inscritos	Projetos aprovados	Projetos patrocinados	Empresas participantes	Valor total de patrocínios
181	109	56	24	R\$ 2.866.148,74

- Resultado Geral Ano Base 2010:

Projetos inscritos	Projetos aprovados	Projetos patrocinados	Empresas participantes	Valor total de patrocínios
529	150	111	42	R\$ 6.053.925,61

O esperado aumento da demanda por recursos e a democratização ao acesso ao patrocínio, além da dinamização e crescimento do rol de empresas patrocinadoras, como proporcionado pelas modificações no ordenamento, exigiram da AGEPEL e do Conselho Estadual de Cultura maior rigor no cadastramento, análise, aprovação e acompanhamento da realização e prestação de contas de projetos. Algumas importantes medidas nesse sentido forma previstas na Instrução Normativa nº 4/2010. Destaca-se o maior rigor na fiscalização, pela AGEPEL, do prazo de realização demandado por projetos e na concessão de aumento desse prazo, com a observância estrita do que preceitua a legislação para o caso ⁸. Também, um maior rigor na avaliação das prestações de contas de projetos em fase de execução ou finalização ⁹, ficando retidas as solicitações de novos patrocínios ou

⁸ O artigo 25 do Decreto nº 5.362/2001 prevê que o prazo para a conclusão de projeto cultural não poderá ultrapassar 12 (doze) meses, contados a partir da data de publicação da aprovação do projeto no Diário Oficial do Estado, sendo este prazo prorrogável por até 6 (seis) meses.

⁹ Com relação à avaliação de processos de prestação de contas de projetos culturais, sob a presidência de Nasr Nagib Fayad Chaul, até o início do ano de 2007, a Agência Goiana de Cultura determinou a penalização de proponentes de 21 (vinte e um) processos, em vista de irregularidades encontradas na utilização de recursos financeiros oriundos do Programa. Com o gradual aumento do rigor na avaliação de processos e auditoria de contas dos artistas e entidades beneficiadas, houve diminuição na situação de irregularidade em processos. Assim, no final de 2010, ainda sob a presidência de Linda Monteiro, a Agência determinou a penalização de 9 (nove) proponentes de projetos culturais. Entretanto, para todos os casos de irregularidade constatados, aguarda-se providências para inscrição dos respectivos débitos, relativos à restituição de valor de incentivo obtido pelos artistas, na dívida ativa estadual.

impedidas as avaliações de novos projetos culturais encaminhadas à Agência por proponentes com pendências formalmente constatadas.

Ainda com relação às medidas procedimentais da AGEPEL e Conselho de Cultura, destaca-se o maior rigor no controle orçamentário do Programa, em vista do teto máximo estabelecido por projeto ¹⁰, quando da determinação de valores para captação de recursos, visando aplicar uma satisfatória distribuição orçamentária, de maneira a permitir uma maior abrangência e sentido de democratização, conceitos que se mostram centrais ao Programa a partir de então.

Dessa forma o ponto sensível de todo o sistema gerencial da Lei Estadual de Incentivo à Cultura está na revisão orçamentária aplicada aos projetos culturais aprovados, ou seja, a aplicação de cortes orçamentários sobre valores superdimensionados, verificados em planilhas orçamentárias de projetos culturais ¹¹, ou mesmo a imposição de ajustes orçamentários com base no montante de recursos disponibilizados e autorizados pelo Estado ao Programa e nos dados orçamentários apurados junto à Diretoria de Ação Cultural da AGEPEL, que são, igualmente, determinantes da possibilidade orçamentária, por exemplo, em vista dos recursos já comprometidos e liberados para a captação a projetos aprovados em períodos anteriores e que ainda encontram-se em andamento.

3. Novos desafios e carências

Embora possa-se facilmente comprovar que houve uma maior dinamização, alcance e consequente democratização do Programa, pela extinção de alguns dos pontos de

¹⁰ Ainda tendo em vista a restrição orçamentária imposta ao Programa pelo Estado. Atualmente o limite de recursos é o mesmo desde 2003, quando o Decreto n° 14.392/2003 estabeleceu o valor anual máximo de R\$ 5.000.000,00 de crédito outorgado de ICMS a ser concedido às empresas patrocinadoras. Note-se que, mesmo com a limitação imposta, em 2010 foram autorizados pela AGEPEL e Secretaria da Fazenda o valor aproximado de R\$ 6.053.925,61, como consta no quadro de “resultado geral ano base 2010” disposto nesta página (valor aproximado).

¹¹ As restrições orçamentárias aplicadas pelo Conselho Estadual de Cultura e AGEPEL aos projetos aprovados, além de mostrarem-se necessárias frente à realidade orçamentária que se impõe, contribuem em maior democratização dos recursos financeiros do Estado, além de dar um maior sentido de valorização do dinheiro público aplicado em cultura, este que passa a ser utilizado pelos beneficiários por meio de uma maior priorização. Afere-se, como resultado, produtos culturais de boa qualidade, apesar das restrições financeiras impostas.

estrangulamento identificados ao longo de sua aplicação ¹², modificações levadas a cabo a partir de 2008 e, com maior efetividade, a partir das deliberações colhidas no Fórum Goiano de Cultura, realizado em 2009, como já destacado, nota-se que a Lei Estadual de Incentivo à Cultura carece ainda de uma maior abrangência, que seria alcançada pelo aumento, de forma geral, dos resultados favoráveis já somados ao Programa desde 2009, com:

- Maior participação da classe artística no oferecimento de propostas;
- Maior quantidade e diversificação de empresas patrocinadoras, inclusive daquelas sediadas em cidades do interior do Estado;
- Aumento da entrada de projetos oriundos dos municípios do interior do Estado, propostos por artistas residentes nessas cidades, ou ainda, de projetos que os beneficiem diretamente.

Nesse sentido, a manutenção do controle orçamentário de projetos, de suas prestações de contas e prazos de execução, com participação ativa do Conselho Estadual de Cultura, mostra-se estritamente necessário. Pode-se apontar também como prioridade, *pari passu* à manutenção do controle orçamentário, a tomada de decisões que resultem em urgente implemento por parte do Estado de novo limite orçamentário para o Programa, estacionado desde 2003 no montante de R\$ 5.000.000,00 ¹³.

Ainda, a continuidade no processo de simplificação de procedimentos para o cadastramento de projetos, com a propositura de novas ações nesse mesmo sentido (medidas como cadastramento *online* de projetos, visitação de agentes públicos aos diversos municípios goianos, realização de conferências no interior do Estado etc.), com foco na facilitação da participação de artistas e entidades culturais das cidades de todo o Estado e fortalecimento do processo de interiorização, este deflagrado pela distribuição de pontos de cultura concluída em 2010, pelas discussões e decisões registradas pelo Grupo de Trabalho – Interiorização, no Fórum Goiano de Cultura, promovido pela AGEPEL em

¹² Os principais aspectos deficitários foram tema de discussão do GT – Financiamento Público, constando do corpo de documento obtido ao final dos trabalhos. Acesso ao inteiro teor do documento, ver *Nota 6*.

¹³ Chama-se a atenção para a desproporcionalidade do crédito atualmente disponibilizado ao Programa, ou seja, R\$ 5 milhões, conforme a Lei n° 14.392 de 2003, no ano de 2010 foram encaminhadas à AGEPEL solicitações de patrocínio que, aproximadamente, ultrapassaram o montante de 9 milhões de reais.

2009, e pela realização das Conferências Estaduais de Cultura pelo Conselho Estadual de Cultura.

Quanto às possíveis carências do Programa, em vista de sua estrutura funcional, faz-se necessária uma segunda instância de avaliação de prestação de contas/auditoria. Até meados de 2010 os processos de prestação de contas de projetos culturais beneficiados pela Lei nº 13.613/2000 eram analisados pela Delegacia de Auditoria da Secretaria da Fazenda do Estado – DEAUD/SEFAZ e, em seguida, pela AGEPEL, no âmbito da Diretoria de Ação Cultural. A partir de então, resta apenas à AGEPEL essa incumbência, que, a nosso ver, se faz merecedora de um maior controle, mesmo que exercido externamente à Agência, dada sua complexidade e o volume de trabalho gerado.

Ainda, como carência, chamamos a atenção para o emperramento de processos de prestação de contas de projetos sempre que ocorre a verificação de irregularidade e emissão de decisão final acerca dessa situação pela Agência. Atualmente observa-se impasse entre AGEPEL e SEFAZ no que tange à inscrição de débito de proponente de projeto na dívida ativa estadual, quando constatada fraude, simulação ou conluio, fator que impede o prosseguimento procedimental de todo processo que chega a essa mesma situação, como exige o ordenamento. No momento há 30 processos ¹⁴ que enquadram-se nessa situação e aguardam providências.

Considerações finais

Apesar do destaque a alguns pontos procedimentais críticos e verificar a grave escassez de recursos financeiros, com o congelamento do limite orçamentário pelo Estado desde 2003 ¹⁵, o Programa Goyazes reconheceu importante salto nos últimos dois anos. Com base em alguns patamares alcançados nesse período em destaque, e em vista do amadurecimento de algumas práticas de gestão adotadas, pode-se afirmar que o Programa encontra-se assentado em importantes pressupostos, o que o faz preparado para saltos ainda maiores no quadriênio 2011/2014, para que se possa efetivamente incrementar à

¹⁴ Ver Nota 10.

¹⁵ Fator que faz do Programa Estadual de Incentivo à Cultura menor, em termos orçamentários, que a Lei Municipal de Incentivo à Cultura, da Prefeitura de Goiânia.

cultura de nosso Estado, considerada, ainda, a possibilidade de viabilização do Fundo Cultural, outro anseio do meio artístico e cultural goiano.

Currículo Resumido:

Vanderlei Veget Cassiano Lopes Junior (Vander Veget) é Gestor de Finanças e Controle junto à Secretaria de Estado da Cultura de Goiás. Atua na definição de políticas públicas para o financiamento da cultura e para a integração de redes de artistas e agentes culturais. É Mestre em Cultura Visual pela Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás (2010) e graduado em Comunicação Social (2007) e em Direito (2000), também pela UFG.

Endereço para acessar este CV (Plataforma Lattes): <http://lattes.cnpq.br/3446695634102290>