

**NOTA TÉCNICA**

**FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:  
SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO**

**ipea**

**Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

## FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: SITUAÇÃO ATUAL E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

*Enid Rocha Andrade da Silva\**  
*Frederico Augusto B. da Silva\**  
*Maria Martha de M. C. Cassiolato\**

### I. APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica tem o objetivo de subsidiar a participação do Departamento da Criança e Adolescente – MJ e do CONANDA na XXVIII Reunião do Conselho da Comunidade Solidária a qual discutirá o conjunto de leis e normas que regulam as relações entre o Estado e as organizações da Sociedade Civil.

Especificamente no que diz respeito à área da Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente interessa, principalmente, subsidiar a discussão para o alcance dos seguintes objetivos:

- (1) melhorar a gestão do Fundo Nacional da Criança e Adolescente, e
- (2) aumentar a utilização dos benefícios fiscais a favor dos fundos da criança e adolescente.

### II. O QUE É O FUNDO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, COMO FUNCIONA E A QUE SE DESTINAM SEUS RECURSOS

O Fundo da Criança e Adolescente – FCA é uma modalidade de captação de recursos para o financiamento de políticas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes. A legislação relativa a sua criação inicia-se com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que, em seu artigo 260, permite aos contribuintes de imposto de renda deduzir as doações feitas aos Fundos – nacional, estaduais e municipais. A gestão dos Fundos, e os critérios de utilização dos recursos são atribuições dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os fundos estaduais e municipais são criados mediante legislações próprias e são constituídos de recursos decorrentes de fontes governamentais e de contribuições de pessoas físicas e jurídicas. Segundo dados do IBGE, em 1999 80% dos municípios brasileiros haviam instalados seus Conselhos de Direitos e destes 34% (cerca de 1400) estavam com o fundo da criança e do adolescente criados.

---

\* *Técnicos do IPEA.*



### III. SITUAÇÃO ATUAL DO FUNDO NACIONAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

O Fundo Nacional da Criança e Adolescente – FNCA foi criado em 1994 pelo decreto 1.196 com o objetivo de captar recursos e meios destinados à implantação e implementação da Política Nacional de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente. Sua gestão é competência do CONANDA, que anualmente deve definir um plano de aplicação de seus recursos.

De acordo com a legislação, o FNCA pode ser constituído por recursos oriundos do Orçamento Geral da União; de doações de pessoas físicas e jurídicas; de contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; de resultados de aplicações do governo e organismos internacionais e de aplicações do mercado financeiro, observada a legislação vigente.

Apesar da composição variada de receitas previstas para a constituição do FNCA, a realidade tem mostrado que sua principal fonte tem sido a orçamentária.

Conforme pode ser observado pelas informações da tabela 1, nos seus três primeiros anos de vigência (1995, 1996, 1997) o FNCA, apesar de ter tido dotação orçamentária, não apresentou execução financeira de seus recursos. Somente a partir de 1998 é que tem início a aplicação dos recursos do fundo em programas e ações selecionados pelo CONANDA.

Também é apenas em 1998 que o Fundo passa a contar com recursos diretamente arrecadados (fonte 150) resultante da celebração de contrato com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT, o qual prevê a doação espontânea ao Fundo de R\$ 0,08 (oito centavos) provenientes da comercialização de selos na campanha Criança e Cidadania, que vem sendo prorrogada anualmente, com novo prazo de vigência até julho de 2002. Assim, além de recursos ordinários do Tesouro Nacional (fonte 100) que são alocados ao Fundo, os provenientes do contrato com a EBCT têm se constituído na única fonte de receita para os recursos diretamente arrecadados.

TABELA 1  
FNCA – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE VIGÊNCIA DO FUNDO  
1995-2002

Anos	Dotação Inicial (a)	Suplementação Cancelamento	Indisponível	Disponível (b)	% (b/a)	Empenhado (c)	% (c/b)	Liquidado (d)	% (d/c)
1995	3.330.000	-51.000	2.070.000	1.209.000	36,3	-	-	-	-
1996	5.000.000	-	-	5.000.000	100,0	-	-	-	-
1997	3.997.100	-	-	3.997.100	100,0	-	-	-	-
1998	9.403.000	-2.552.667	3.850.333	3.000.000	31,9	2.925.614	97,5	2.925.614	100,0
1999	21.100.000	-	16.606.000	4.494.000	21,3	3.714.149	82,6	3.714.149	100,0
2000	6.300.000	-	1.585.920	4.714.080	74,8	1.982.530	42,1	1.982.530	100,0
2001	6.181.000	-	3.782.990	2.398.010	38,8	1.765.446	73,6	1.765.446	100,0
2002*	4.181.000	-	2.451.000	1.730.000	41,4	1.295.067	74,9	-	-

Fonte: CGOF/MJ.  
Elaboração: IPEA.  
Nota: \* até 31.05.2002.

As doações de pessoas físicas e jurídicas, que se constituíam em fontes alternativas de receita, não vêm sendo realizadas, com uma única recente exceção que foi o Acordo de Cooperação Técnica e Financeira estabelecido entre a Petrobrás e o Ministério da Justiça em dezembro de 2001, resultando na doação de R\$ 1.200.000,00 que, como será comentado a seguir, vem enfrentando problemas para ser efetivada.

O quadro acima apresenta a execução orçamentária do FNCA ao longo de sua existência. Considerando o período que vai de 1998 a 2001, que corresponde aos anos em que os recursos do Fundo foram efetivamente aplicados, observa-se que os contingenciamentos de recursos orçamentários, fruto da política de ajuste fiscal do governo federal, têm afetado fortemente as disponibilidades orçamentárias do Fundo. A única exceção foi o ano de 2000 que contou com 74,8% da dotação inicial, mas que no final resultou no mesmo nível de aplicação dos anos anteriores já que o percentual de utilização de recursos neste ano atingiu seu patamar mais baixo (42,1%).

É importante destacar, ainda, que os gastos com ações voltadas para a promoção dos direitos da criança e adolescente nunca ultrapassaram R\$ 4,0 milhões. O maior volume aplicado foi em 1999, quando os gastos alcançaram R\$ 3,7 milhões.

Um fato que merece chamar atenção para efeito desta nota técnica é que o contingenciamento realizado pelo governo federal atinge de forma drástica os recursos orçamentários que tem como fonte as doações (receita diretamente arrecadada – fonte 150). Segundo informações dos gestores no Ministério da Justiça, tal procedimento deve-se ao fato de que o FNCA não tem conseguido arrecadar recursos substanciais mediante doações. Assim, enquanto houver expectativa de frustração de receitas, o contingenciamento continuará sendo feito sobre a fonte 150 do FNCA.

É importante destacar que o procedimento sistemático de tornar indisponível os recursos previstos nesta fonte pode dificultar, em alguns casos até inviabilizar, o uso de recursos doados por empresas ao longo de um determinado ano, pois quando os recursos doados forem maiores que o disponível no orçamento não será possível aplicar os recursos de forma imediata, porque é necessário um pedido de crédito suplementar que depende de aprovação no Congresso Nacional.

Em relação aos recursos doados pela Petrobrás, única doação realizada por pessoa jurídica desde a criação do fundo, é importante esclarecer que os mesmos não foram ainda utilizados porque a doação ocorreu no final de 2001, sem que houvesse tempo hábil e disponibilidade orçamentária para seu empenho.

Mesmo assim é sintomático verificar que a programação orçamentária de 2002, que apresentou uma dotação inicial de apenas R\$ 141.864,00 para a fonte 150 (ver quadro a seguir), forçou a que se recorresse ao pedido de crédito, pois a doação supera um milhão de reais. Este fato é revelador de uma postura cautelosa dos formuladores da área de orçamento do MJ para definir a dotação inicial, que se basearam no passado do Fundo Nacional e sua história de baixa arrecadação via fonte 150 para elaborar a programação orçamentária de 2002. Até esse ano, a programação embutia uma margem maior para os recursos da fonte 150, mas não se verificava o ingresso de receitas em montante

compatível. A execução orçamentária de 2001, apresentada a seguir para fins de comparação, revela que, mesmo após o elevado contingenciamento de 76,7% aplicado à fonte 150, somente 9,6% dos recursos disponíveis foram empenhados em virtude do reduzido ingresso de recursos diretamente arrecadados. Por último é importante informar que já foi encaminhado pedido de crédito suplementar para que os recursos doados pela Petrobrás sejam empenhados e liquidados ainda em 2002.

TABELA 2  
FNCA – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR FONTES DE FINANCIAMENTO  
2001-2002

Anos	Fonte	Dotação Inicial (a)	Indisponível (b)	% (b/a)	Disponível (c)	Empenhado (d)	% (d/c)
2001	100	3.181.000	1.482.800	46,6	1.698.200	1.698.200	100,0
	150	3.000.000	2.300.190	76,7	699.810	67.246	9,6
2002*	100	4.039.136	2.379.136	58,9	1.660.000	1.295.067	78,0
	150	141.864	71.864	50,7	70.000	-	-

Fonte: CGOP/MJ.  
Elaboração: IPEA.  
Nota: \* até 31.05.2002.

#### IV. DIMENSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS AO FCA EM 2000<sup>1</sup> (ANO CALENDÁRIO 1999)

Conforme a lei dos incentivos fiscais para declarações realizadas em 2000 (ano base 1999) as empresas tributadas pelo regime do Lucro Real poderiam deduzir as doações aos fundos de Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estaduais ou municipais – devidamente comprovadas até 1% do imposto de renda devido.

TABELA 3  
EMPRESAS DOADORAS AO FCA EM RELAÇÃO AO  
TOTAL DE EMPRESAS COM IMPOSTO A PAGAR (2000)

	Empresas Doadoras ao FCA (%)	Total de Empresas com Imposto a Pagar (Nº)
Sul	1,2	19.163
Sudeste (exceto SP)	0,3	16.657
São Paulo	0,6	27.591
Nordeste	0,2	9.229
Centro-Oeste	0,3	4.564
Norte	0,2	2.008
<b>Brasil</b>	<b>0,6</b>	<b>79.212</b>

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal /COPAT/COPAN.  
Elaboração: IPEA.

<sup>1</sup> Serão analisados os incentivos fiscais para a doação de empresas aos fundos da criança e do adolescente no ano calendário 2000. Cabe ressaltar, entretanto, que o incentivo fiscal é extensivo às pessoas físicas que podem doar qualquer valor aos fundos, desde que se obedecerem aos limites de dedutibilidade definidos na legislação.

Pelas informações da Receita Federal, 188.838 empresas em todo o país fizeram em 2000 a declaração do imposto de renda pelo regime de apuração do Lucro Real. Destas, 79.212 empresas, aproximadamente 42%, apresentaram imposto a pagar, das quais apenas 501 empresas realizaram doações aos FSCA, o que significa menos de 1% dos contribuintes sob este regime de apuração.

A tabela anterior mostra o percentual das empresas doadoras aos fundos da criança e do adolescente em relação ao total de empresas com imposto a pagar no ano de 2000. Observa-se que o número de empresas que utiliza este tipo de incentivo é ainda muito pequeno, 0,6% em todo o Brasil (501 empresas), quando comparado com o universo de contribuintes jurídicos (79212 empresas) que poderiam, de acordo com a legislação, ter feito doações aos fundos.

Cabe esclarecer que as doações que vêm sendo realizadas até então destinam-se, geralmente, aos fundos estaduais e municipais das unidades da federação onde estão localizadas as empresas doadoras. A aplicação dos recursos, portanto, segue os critérios definidos pelos conselhos estaduais ou municipais responsáveis pela gestão dos fundos sendo que nenhuma parte dessas doações foi destinada ao Fundo Nacional que, conforme enfatizado no item anterior, desde sua criação recebeu uma única doação, que foi a da Petrobrás ocorrida no final de 2000. A não destinação de doações ao Fundo Nacional deve-se, provavelmente, à preferência das empresas em contribuir com os fundos locais, para que as ações sejam realizadas nos municípios onde estão instaladas.

Os dados da tabela 4 mostram que, hipoteticamente, se todas as empresas com imposto a pagar tivessem se utilizado da renúncia fiscal permitida pela legislação, destinando 1% do imposto devido aos fundos da criança e do adolescente, os recursos alcançariam R\$ 99 milhões em todo o Brasil. Entretanto, como se observa, os valores doados foram da ordem de R\$ 6,5 milhões representado apenas 6% do potencial de doação.

As informações apontam também que são das regiões com maior presença de empresas, com destaque para o estado de São Paulo, de onde viriam as maiores contribuições para a realização de ações de promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

TABELA 4  
DOAÇÕES AO FCA: RENUNCIA POTENCIAL E RENUNCIA EFETIVA – 2000

Regiões	Nº de Empresas c/ Impostos a Pagar	Total de Impostos Devidos (R\$)	Renúncia Potencial 1% dos Impostos Devidos (R\$)	Nº de Empresas Doadoras (Nº)	Total de Impostos Doados (R\$)
Norte	4.564	283.516.339,11	2.835.163,39	04	15.530,00
Nordeste	9.229	536.527.090,42	5.365.270,90	22	386.586,60
Sudeste	16.657	2.265.959.808,52	22.659.598,09	46	1.091.878,52
São Paulo	27.591	4.239.529.887,47	42.395.298,87	181	3.023.746,14
Sul	19.163	1.272.628.644,54	12.726.286,45	233	1.693.655,00
Centro-Oeste	2.008	1.306.254.925,34	13.062.549,25	15	239.639,60
<b>Brasil</b>	<b>79.212</b>	<b>9.904.416.695,40</b>	<b>99.044.166,95</b>	<b>501</b>	<b>6.451.035,86</b>

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal.

Elaboração: IPEA.

Com efeito, analisando as informações referentes à renúncia potencial e a efetiva, expostas na tabela 4, cabe perguntar por que razão é tão baixo o nível de doação das empresas aos FsCA? Ou ainda, até que ponto os incentivos fiscais existentes são importantes na decisão da empresa em destinar recursos para a área da criança e do adolescente?

Uma pesquisa recente realizada pelo IPEA junto a dirigentes de empresas da região Sudeste com o objetivo de responder “Como e porque as empresas atuam na área social”<sup>2</sup> mostrou que para a maioria absoluta das empresas pesquisadas os incentivos fiscais não são importantes na decisão de destinar recursos para a área social. Apenas uma reduzida parcela afirmou ter feito uso, em 1999, de incentivos fiscais para financiar as ações realizadas, sendo que nesta parcela estão incluídas as empresas que utilizaram os incentivos culturais.

Especificamente quanto aos fundos da criança e do adolescente, as argumentações das empresas para a sua não utilização reportaram-se à burocracia, à inadequação e à irrelevância em termos financeiros:

“São muito poucos. São burocráticos. É uma hipocrisia o 1%. Seria bom se isso pudesse chegar aos ouvidos de quem pudesse resolver. Você pode pegar 1% do IR a pagar (pessoa jurídica) ou 6% (pessoa física); porém a lei obriga a fazer esse depósito antes de calcular o seu imposto. Você tem até 30 de dezembro de um determinado ano para fazer esse depósito e só calcula o seu imposto no ano seguinte. Os incentivos poderiam ser importantes, mas na prática não são. O dinheiro para o fundo da criança poderia aumentar se fosse destinado no momento da arrecadação.” (empresa do setor farmacêutico)

No discurso do empresário acima referido menciona-se a inadequação do procedimento para as doações antecederem a data da declaração anual do imposto de renda das pessoas jurídicas, que seria o momento adequado para que as empresas soubessem exatamente o montante que poderiam dispor para destinar aos fundos da criança.

A propósito dessa reivindicação é importante mencionar a existência de um projeto de lei, aprovado pela Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados, que altera o sistema atualmente adotado, permitindo que as doações possam ser feitas no momento da declaração anual. Com a alteração proposta, o contribuinte interessado em fazer doação aos fundos da criança terá condição de saber o valor do imposto devido antes de realizar a doação, ajustando o valor doado ao limite.<sup>3</sup>

Acredita-se que, com tal alteração, o número de doações e o montante doado poderiam aumentar, pois o doador potencial teria um cálculo mais preciso de quanto poderia ser o valor a ser doado.

Uma outra pesquisa, realizada pelo CECRIA/AMENCAR (2001), cita outras dificuldades em relação aos fundos da criança como: falta de recursos oficiais em nível federal e estadual para o Fundo; ausência de prestação de contas dos Fundos aos Conselhos de Direitos e Tutelares e desconhecimento dos conselheiros de como funcionam os Fundos e os orçamentos. Assim, diante das dificuldades apontadas, a referida pesquisa conclui recomendando que os recursos dos fundos devem ser criteriosamente aplicados, seguindo

<sup>2</sup> Peliano, Anna Maria Medeiros e Silva, Enid Rocha. “Bondade ou Interesse? Como e porque as empresas atuam na área social. Brasília IPEA, 2001.

<sup>3</sup> A autoria do projeto de lei citado é da deputada Guadagnin (PT-SP).



um plano e uma política definidos pelo Conselho, com a devida prestação de contas, garantindo a transparência para a população.<sup>4</sup>

Contraopondo-se às dificuldades destacadas em relação às doações para o Fundo da Criança e Adolescente, os incentivos fiscais destinados a apoiar as atividades culturais foram bastante elogiados pelos dirigentes entrevistados pela pesquisa do IPEA (op.cit., 2001) :

“Consideramos os incentivos fiscais incertos. Não consta do orçamento das ações sociais na empresa nenhum recurso incentivado. O oposto acontece no caso dos projetos culturais que, segundo os dispositivos da Lei Rouanet, são 100% incentivados”. (empresa do Setor Financeiro)

“Não utilizamos porque são quase inexistentes, e o que há é irrelevante. Seria importante que a área social tivesse os mesmos incentivos que a cultura.” (Empresa do Setor de Fumo)

“Deploramos que haja incentivo fiscal na área cultural, que não é prioridade do país, e não haja para o social que é uma prioridade. É uma incongruência do governo”. (Empresa do Setor de Tecnologia e Computação)

Diante de colocações como às acima referidas, cabe indagar sobre o financiamento dos incentivos culturais que vêm suscitando tantas referências e elogios por parte do empresariado. Pelo mesmo motivo, é importante analisar sobre a pertinência de “copiar” o modelo dos incentivos culturais para a área de promoção dos direitos da criança e adolescente.

## V. OS INCENTIVOS FISCAIS PARA ATIVIDADES CULTURAIS

O financiamento das atividades culturais tem duas leis de referências. A Lei nº 8.313, de dezembro de 1991 – a Lei Rouanet – atualizada pelo Decreto nº 1.494, de maio de 1995 criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Sua implementação se dá através de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Incentivos a Projetos Culturais; e os Fundos de Investimento Cultural e Artísticos (FICART). A outra lei é de nº 8.685 – Lei do Audiovisual –, de julho de 1993, e modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Tem a mesma lógica dos incentivos fiscais e destina-se a projetos cinematográficos de produção independente e outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

São dois os mecanismos do sistema de financiamento cultural:

- (a) o *Incentivo Fiscal* que faculta às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades culturais.
- (b) o *Fundo Nacional de Cultura (FNC)* que é o constituído por recursos orçamentários.

Em 2000, com base na declaração do Imposto de Renda de 1999, as doações e patrocínios de caráter cultural e artístico (Lei nº 8.313/91) que foram realizadas utilizando o benefício

<sup>4</sup> Uma Década de Direitos: Estatuto da Criança e do Adolescente – Avaliando resultados e projetando o Futuro/ Edson Silva e Angelo Motti (coordenadores) – Campo Grande, MS ED.UFMS, 2001 (Cadernos Caminhos para a Cidadania. Série Escola de Conselhos, n. 3) págs 106/107.

fiscal da dedução do imposto de renda de pessoa jurídica alcançaram o valor de R\$ 50,2 milhões com um número de 615 empresas doadoras.<sup>5</sup>

Quando se compara (ver tabela a seguir) o montante de doações para os projetos culturais e artísticos com o dos Fundos da Criança e Adolescente, nota-se que o valor médio das doações para a cultura é de R\$ 81,6 mil, enquanto que o valor médio das doações aos fundos da criança e adolescente é de R\$ 12,8 mil, ou seja, o montante unitário doado para a cultura é bem maior que aquele doado para criança e adolescente.

TABELA 5  
DOAÇÕES AOS FSCA E INCENTIVOS CULTURAIS – ANO BASE 1999

Nº de Empresas Doadoras		Valor Total Doado (milhões)		Valor Médio da Doação (mil)	
Fundo da Criança e Adolescente	Projetos Culturais e Artísticos	Fundo da Criança e Adolescente	Projetos Culturais e Artísticos	Fundo da Criança	Projetos Culturais
501	615	6,4	50,2	12,8	81,6

Fonte: Receita Federal.

Elaboração IPEA.

Os motivos para a baixa utilização do incentivo fiscal para os FSCA foram em parte explicados no item anterior e, em larga medida, referiram-se à irrelevância e à inadequação desse benefício.

Além disso, é importante acrescentar que, na ótica da empresa, os patrocínios e as doações a projetos culturais têm mais visibilidade e, conseqüentemente, são mais facilmente incorporados à marca e à imagem da empresa.

#### V.1 O FINANCIAMENTO VIA ISENÇÕES OU DEDUÇÕES TRIBUTÁRIAS

Um aspecto que merece ser salientado, e que representa um diferencial em relação aos FSCA, é que o *Incentivo a Projetos Culturais* se dá via isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda que apoiem diretamente projetos culturais sob a forma de doação ou patrocínio. São recursos não orçamentários, isto é, não transitam pelo orçamento.

O incentivador pode optar entre a doação ou o patrocínio. O doador faz transferência gratuita (*doação*) em caráter definitivo à pessoa física ou pessoa jurídica de natureza cultural, sem fins lucrativos, de numerário, bens ou serviços para a realização de projetos culturais, vedado o uso de publicidade paga para divulgação desse ato. O patrocinador faz transferência gratuita (*patrocínio*) em caráter definitivo, a pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, de numerário para a realização de projetos

<sup>5</sup> Vale esclarecer que este montante engloba apenas uma parte dos incentivos culturais (Lei 8.313/91) que é referente ao abatimento da quantia aplicada em projetos culturais do total de IR a pagar. De acordo com esta lei as empresas também podem deduzir como despesa operacional as doações para a cultura.

culturais com finalidade promocional e institucional de publicidade<sup>6</sup>. Por sua vez, o *Fundo Nacional de Cultura* poderá receber recursos passíveis de dedução tributária com destinação prévia ou livre, a critério do contribuinte.

As características das deduções previstas nas leis de incentivo cultural estão resumidas na Tabela 6 a seguir.

TABELA 6  
LIMITES LEGAIS PARA O INCENTIVO CULTURAL

(Em %)

Leis de Incentivo	Doação		Patrocínio	
	Pessoa Física	Pessoa Jurídica	Pessoa Física	Pessoa Jurídica
1) Artigo 26 da Lei 8.313/91 (Lei Rouanet)	80	40	60	30
2) Lei 8.685/93 (lei do audiovisual)	100	100	100	100
3) Lei 9.874/99 (altera artigo 18 da lei Rouanet)	100	100	100	100

Elaboração: IPEA.

As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podem abater o total das doações patrocínios como despesa operacional na Lei Rouanet e Audiovisual.<sup>7</sup>

Antes de poder receber os aportes financeiros, os projetos a serem beneficiários dos incentivos passam por uma avaliação prévia do Ministério da Cultura ou de entidades vinculadas (ou autorizadas pelo Ministério), sob supervisão do Conselho Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC). O Ministério dá publicidade aos projetos aprovados no Diário Oficial da União (DOU) e depois os acompanha e avalia tecnicamente, na execução e ao término.

A Receita Federal estipula um montante global de impostos, um teto de renúncia anual, que é objeto de autorização por intermédio de decreto presidencial. Atualmente, o teto para o Incentivo a projetos culturais é da ordem de R\$ 160 milhões e, em todos os anos, o teto estipulado tem sido alcançado.

## V.2 PRINCIPAIS DIFERENÇAS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS PARA ATIVIDADES CULTURAIS E PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE

A partir das informações acima podem ser identificadas pelo menos quatro diferenças básicas entre os incentivos culturais e o da criança e adolescente que fazem com que os

<sup>6</sup> O patrocinador pode cobrir gastos ou proporcionar a utilização de bens móveis ou imóveis, do patrimônio do patrocinador, sem a transferência de domínio, para realização de projetos culturais por pessoa física ou jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos;

<sup>7</sup> O apoio a projetos via incentivo significa que o incentivador coloca recursos próprios adicionais, isto é, a renúncia fiscal não é integral sobre o incentivo, o que implica numa responsabilidade do empresário no desenvolvimento das ações.

benefícios fiscais para a área da cultura sejam mais atrativos e, por sua vez, mais eficientes que os direcionados para criança e adolescente.

Em primeiro lugar destaca-se que as doações e patrocínios a projetos culturais, na modalidade de incentivos, não transitam pelo Orçamento Federal, pois o apoio ocorre diretamente aos projetos incentivados. O apoio direto a projetos elimina, de uma vez, todo trâmite enfrentado pelo FNCA, que faz com que seja necessário ter disponibilidades orçamentárias para, efetivamente poder utilizar os recursos doados.

Em segundo lugar, o simples fato de ser exigida apresentação de projetos prévios para a utilização do benefício fiscal já torna as doações culturais mais interessantes que as doações para criança e adolescente, pois, desta forma, os recursos doados têm uma destinação mais visível e transparente. Vale acrescentar que há, no âmbito do Ministério da Cultura, uma área voltada especificamente para a avaliação e priorização dos projetos apresentados. Em contraposição, para a área da criança e adolescente as ações hoje priorizadas pelo CONANDA não têm tamanha visibilidade, provavelmente porque não são muito divulgadas e porque os incentivos fiscais disponíveis para esta área não se vinculam a projetos pré existentes.

A terceira diferença a ser evidenciada, e que torna as doações para cultura ainda mais interessantes sob a ótica do empresário, é que o apoio a projetos culturais goza de um duplo incentivo, ou seja, além de poder ser deduzido do imposto de renda, também pode ser abatido como despesa operacional, conforme o limite do benefício

Por último, vale apontar que, diferentemente do que ocorre com o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional da Cultura conta com fonte segura de recursos, destacando-se a porcentagem de arrecadação bruta dos concursos e prognósticos e da arrecadação dos fundos de investimentos regionais. Este aspecto garante ao Fundo da Cultura expectativa positiva de entrada de receitas, o que faz toda a diferença no momento da programação orçamentária e dos contingenciamento sistemáticos de recursos públicos que têm ocorrido nos últimos anos.

## **VI. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA:**

Com base na análise contida nesta nota técnica, que identificou problemas e dificuldades na ampliação e na gestão dos recursos do FNCA, propõe-se o seguinte:

- (1) Para agilizar a utilização de recursos doados de forma tempestiva (a exemplo da doação da Petrobrás) ao Fundo Nacional da Criança e Adolescente, bem como para viabilizar um esforço que resulte em aumento de arrecadação para o Fundo, é importante que a aplicação dos limites orçamentários definidos pela política de ajuste fiscal do governo, não implique em uma opção de contingenciamento orçamentário, pelo Ministério da Justiça, que penalize tão fortemente os recursos da fonte 150 do Fundo.
- (2) É importante que os recursos da fonte 100 (recursos ordinários do Tesouro) continuem sendo parte substancial de aporte ao FNCA, independente da elevação dos recursos diretamente arrecadados, para que haja sinalização para a iniciativa

privada de que a área é prioritária e também para a viabilização da realização de ações em parceria com a sociedade.

- (3) Para ampliar a arrecadação aos inúmeros fundos estaduais e municipais existentes na área da criança e do adolescente é fundamental que: (i) a doação dos contribuintes obedeça o calendário da apresentação do imposto de renda pessoa física e jurídica, nos moldes do Projeto de Lei que encontra-se em tramitação no Congresso Nacional; (ii) o CONANDA, bem como os demais conselhos estaduais e municipais ampliem a divulgação e transparência de suas ações direcionando-a, sob o amparo de uma diretriz nacional, para receber o apoio das diversas organizações atuantes na área.; (iii) sejam realizados estudos para trazer ao Fundo da Criança e do Adolescente, vários dos mecanismos já utilizados na área de apoio cultural e artístico.
- (4) Enquanto não dispor de incentivo fiscal extra orçamentário, nos moldes do Incentivo a Projetos Culturais, criar uma ação não orçamentária no Programa Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente, para apoiar projetos da iniciativa privada que contribuam para o objetivo deste Programa do DCA. Para executar este tipo de ação será necessário o empenho de terceiros (ONGs com abrangência nacional) que elaborariam projetos a serem financiados com doações da iniciativa privada, sem o benefício de incentivos, e que seriam objeto de análise, seleção e divulgação pelo CONANDA.

Governo Federal

Ministério do Planejamento  
Orçamento e Gestão

**ipea**