

---

---

## ESPORTE RENDIMENTO, RENÚNCIA FISCAL E LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE

### PERFORMANCE SPORT, TAX WAIVER AND SPORTS INCENTIVE LAW

Edmilson Santos dos Santos<sup>1,2</sup>, Luciano Juchem<sup>1,2</sup> e Luiz Alcides Ramires Maduro<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina-PE, Brasil.

<sup>2</sup>Centro de Desenvolvimento de Pesquisa em Políticas de Esporte e Lazer-Rede Cedes, S. R. Nonato-PI, Brasil.

---

#### RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o desempenho da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) de 2007 a 2011 no que se refere ao esporte rendimento. As informações da lei foram extraídas diretamente do site do Ministério do Esporte. O recorte metodológico procurou contemplar a análise dos recursos autorizados à captação, recursos captados, taxa de sucesso e fator redistributivo. Os resultados encontrados permitem aferir que a LIE veio não só para manter o *status quo* na distribuição dos recursos federais, mas também para amplificar a diferença na sua aplicação em direção às regiões e estados mais desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Esporte; Esporte Rendimento; Renúncia Fiscal; Lei de Incentivo; Justiça Social.

---

#### ABSTRACT

This study aims to analyze the application of the Sports Incentive Law (SIL) from 2007 to 2011 regarding performance sport. Information about this law was taken straight from the Brazil Sports Ministry website. The methodological view attempted to comprise the analysis of authorized raising resources, raised funds, success rate and redistributive factor. Results found allow us to infer that the SLI came up not only to keep the *status quo* in federal funds distribution, but also to amplify the difference in its application towards more developed regions and countries.

**Keywords:** Sport; Performance Sport; Tax Waiver, Sports Incentive Law; Social Justice..

---

#### Introdução

A Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438/2006)<sup>1</sup> constitui uma importante política pública de esporte ao lado do Programa Segundo Tempo (PST) e do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), implementados pelo Governo Federal do Brasil durante o Governo Lula (2003 a 2006/2007 a 2010). A Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) foi criada sob a justificativa de garantir mais investimentos à área do esporte.

O tema do financiamento do esporte tem surgido na literatura especialmente para avaliar o desempenho do Ministério do Esporte na área esportiva. Almeida e Marchi Jr.<sup>2</sup> avaliaram que os repasses do governo federal aos estados e municípios acabaram priorizando o esporte de alto rendimento. Athayde, Mascarenhas e Salvador<sup>3</sup> identificaram que houve instabilidade no financiamento de alguns programas de esporte educacional e esporte participação e priorização dos investimentos no esporte de alto rendimento durante o Governo Lula. Figuerôa et al.<sup>4</sup> e Teixeira, Matias e Mascarenhas<sup>5</sup> analisaram o planejamento e o financiamento do governo federal para realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Veronez<sup>6</sup> analisou o desempenho dos governos no financiamento do esporte após da Constituição Federal de 1988. Silva et al.<sup>7</sup> analisaram os aspectos legais do financiamento do esporte rendimento no Brasil. Castro<sup>8</sup> avaliou o planejamento e execução orçamentária do governo federal de 2004 a 2011.

Apesar da implantação da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) ter sido implementada a partir de 2007, são poucos os trabalhos que buscam analisar seu desempenho. O trabalho de maior expressão foi realizado por Matias et al.<sup>9</sup>. Nele os autores acabaram concluindo que a LIE pouco contribui para a garantia do acesso ao esporte como direito social. Porém, pelo volume de recursos investidos, há reduzido número de trabalhos que procuram trazer à superfície do debate a forma como esses gastos são realizados.

Este trabalho busca contribuir para a superação dessa lacuna. Para tanto, o estudo buscou compreender em que medida a transferência da autoridade política aos agentes do mercado promove maior equilíbrio regional no acesso ao esporte rendimento via LIE. Nesse sentido, foi realizada análise do desempenho regional dos investimentos no que se refere aos recursos autorizados à captação, recursos captados e se sua distribuição priorizou as regiões onde a prática do esporte rendimento necessita de mais incentivos e investimento de 2007 a 2011.

Para essa análise, o estudo foi organizado de forma a apresentar na primeira seção, de forma breve, o funcionamento da LIE. Na seção seguinte, discutir a finalidade da renúncia fiscal. Em seguida, a apresentação do desenho metodológico e discussão dos resultados e, por último, a conclusão.

#### *Lei de Incentivo ao Esporte (LIE)*

A LIE segue o mesmo formato da Lei de Incentivo à Cultura (LIC)<sup>10</sup>, Lei Rouanet. Enquanto que a segunda busca incentivar a cultura, a primeira objetiva incentivar o esporte rendimento (ER), o esporte educacional e o esporte participação. A diferença principal e essencial diz respeito ao volume de recursos captados no mercado junto às pessoas jurídicas. Enquanto na LIC a renúncia fiscal é de 4%, o esporte ficou com apenas 1% do Imposto de Renda (IR) devido de empresas tributadas com base no lucro real. As pessoas físicas podem deduzir até 6% do IR devido.

A LIE foi regulamentada pelo Decreto 6.180/2007<sup>11</sup> que descreve as condições para o financiamento do esporte e os critérios de participação. Para que a Comissão Técnica possa avaliar a proposta é necessário que o proponente se cadastre eletronicamente no site do Ministério do Esporte e apresente o projeto desportivo ou paradesportivo. Aprovado o projeto ele entra na fase de captação de recursos junto à iniciativa privada. O incentivo dado às empresas é alocar parte dos recursos de impostos devidos no projeto em troca de renúncia fiscal. Portanto, todos os recursos investidos são de natureza pública, e não privada. Porém, a decisão sobre quais políticas receberão aportes financeiros suficientes do mercado para sua execução é exclusivamente privada. O Estado não entra como ator na definição de quais políticas serão efetivamente implementadas. Ou seja, perde seu papel político na definição das políticas públicas de esporte que receberão recursos do Estado.

No parágrafo primeiro do Art. 2º da Lei 11.438<sup>1</sup> está descrito que um dos objetivos da lei é promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social. Portanto, o resultado líquido do incentivo deve promover a justiça social. Nesse sentido, promover o desenvolvimento pressupõe a aceitação de que a realidade aponta desvantagens a determinados grupos do ponto de vista do acesso às diferentes formas de expressão do esporte (educacional, participação ou rendimento) e que, assim como propõe a Teoria da Justiça de Rawls<sup>12</sup>, é necessária uma distribuição diferenciada dos recursos de forma a contemplar os menos favorecidos.

A descentralização ou a democratização do acesso ao esporte são objetivos a serem perseguidos pela LIE, mas sua regulamentação não aponta como essa ação se dará efetivamente. Apesar da LIE objetivar a diminuição da desigualdade social, fatores institucionais acabam afetando a distribuição dos recursos. De um lado percebemos que a LIE

não estabeleceu limites regionais de renúncia fiscal de forma a interferir no comportamento dos potenciais financiadores. De outro, diferente da análise de Matias<sup>9</sup>, que trata a não observância por parte da Comissão Técnica (CT) da distribuição regional das propostas da LIE como infração do marco legal, o caput do Art. 21 da Lei 6.180/2007<sup>11</sup> estabelece as limitações da própria lei. Ela aponta que a CT deve apenas e tão somente observar a intenção da norma.

Como os projetos são regulados pela demanda, não é possível realizar esse tipo de controle. O fluxo contínuo de envio das propostas e de encaminhamento à CT cria dificuldades para o controle da assimetria regional de propostas. Nenhum instrumento foi criado para correção dessa assimetria. Setores mais habilitados tecnicamente e regiões tendem a produzir certa vantagem na aprovação das propostas por conta do desenho da lei.

Como retrata o neoinstitucionalismo, as instituições, no caso aqui discutindo a norma (LIE), não são imparciais, elas repartem vantagens de maneira desigual<sup>13, 14</sup>. No centro desta disputa está a apropriação de recursos públicos escassos. Não pode ser retratado como mera coincidência o fato do desporto rendimento aprovar o maior número de projetos (593; 53,51%) e propor o maior volume de recursos no período aqui analisado (R\$ 869.453.227,00; 64,31%). Seus interesses sempre foram muito bem capturados pelas normas que pautam o sistema esportivo brasileiro<sup>15</sup>.

### *Renúncia Fiscal*

A renúncia fiscal faz parte das estratégias de financiamento do Estado brasileiro em que o governo abre mão de parte do imposto devido de uma empresa ou pessoa física (ou seja, há perda de arrecadação) para que ela possa investir em determinadas áreas subscritas por lei. Para Sayd<sup>16:10</sup>,

A renúncia fiscal [...] é um instrumento de financiamento público, via sistema tributário, vinculado em geral à promoção de políticas sociais que pode ser utilizado para minimizar desigualdades regionais existentes em relação ao desenvolvimento de determinados setores e empreendimentos.

Como destaca Almeida<sup>17</sup>, a renúncia fiscal, ou gasto tributário indireto, promovida através das leis de incentivo, deve ser interpretada como resultado do esforço fiscal do governo com vistas à diminuição das desigualdades regionais (Inciso I do artigo 151 da CF/88). No caso da LIE, ao abrir mão dos recursos que poderiam servir para ampliar ações diretas de benefício ao esporte, espera-se que os objetivos do Estado possam ser perseguidos e que a iniciativa privada, através do incentivo, colabore com a expansão de determinados recursos às regiões e setores menos desenvolvidos<sup>17, 18, 19</sup>.

O benefício tributário concedido provoca a perda de arrecadação por parte do governo federal, diminuindo sua capacidade de promoção do bem-estar social. Outro fator importante à análise é que esse recurso não é exclusivamente da União, pois estados e municípios são beneficiários diretos da partilha do Imposto de Renda através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Ao abrir mão dessa receita, há uma perda de arrecadação das três esferas de governo que não será compensada com outras fontes de recursos<sup>17, 19, 20</sup>. Portanto, o Estado abre mão de receita para que sua utilização, teoricamente mais rápida e descentralizada, possa promover a justiça social.

Almeida<sup>17</sup> destaca que o benefício tributário é percebido por alguns como política pública (ação governamental neutra) cujo principal ator é o setor privado. Porém, o recurso da renúncia fiscal não é privado. Mesmo público, o setor privado poderá utilizá-lo para fins publicitários (no caso do patrocínio). Os patrocínios permitem que a empresa que investe em leis de incentivo possa atrair novos consumidores, em nome da responsabilidade social,

promover a imagem da empresa, obter retorno comercial do investimento realizado ou agregar valor à marca<sup>21-25</sup>. A maximização de retornos individuais<sup>26</sup> é uma das possibilidades auferidas por políticas públicas via lei de incentivo.

No campo da política cultural, as críticas a esse modelo estão bastante consolidadas. Pitombo<sup>27</sup> enquadra este modelo de política como de matriz liberalizante, pois o Estado passa a ser mero coadjuvante na implementação de políticas públicas e o mercado, seu principal ator. Surge um moderno mecenato corporativo financiado com recursos públicos no qual a iniciativa privada define a aplicação dos recursos a partir dos seus interesses comerciais. Nesse caso, o discurso de parceria se desfaz, pois não há recursos adicionais privados capazes de justificar essa relação<sup>28</sup>. O departamento de marketing das empresas passa a ser o decisor principal da política pública<sup>29</sup>. Na visão de Nascimento<sup>23</sup>, esse mecenato contemporâneo, ao permitir que as empresas definam onde investir os recursos públicos, permite a alocação seletiva de forte viés concentrador. Seus interesses estão sempre voltados para regiões de maior dinâmica econômica e densidade demográfica.

A escolha de em que investir (manifestação e modalidade) os recursos públicos pelo setor de marketing das empresas pode imprimir uma força concentradora de recursos à revelia do espírito da renúncia fiscal. O Brasil tem histórico de que incentivos fiscais acabaram gerando graves distorções alocativas, amplificando ainda mais desigualdades existentes<sup>17</sup> e o esforço que o Estado precisa fazer para garantir a justiça social.

Nesse caso, a distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro passa a ser uma variável analítica importante desse cenário, pois ele traça o caminho da desigualdade econômica brasileira. No Brasil há desigualdade na distribuição da riqueza entre regiões e estados. No ano de 2011, o PIB brasileiro ficou na ordem de R\$ 4,143 trilhões. A região Sudeste absorveu parcela significativa dessa produção, 55,44% (R\$ 2,299 trilhões), e as regiões Norte e Nordeste apenas 5,5% e 13,6%, respectivamente. Portanto, há uma profunda assimetria na distribuição da riqueza no Brasil que é produtora de desigualdades socioeconômicas<sup>30</sup>.

Essa assimetria se explica pelas características sociais e históricas de acúmulo de capital econômico no Brasil. As regiões Sul e Sudeste acabam tendo condições muito diferenciadas de captação de recursos via mercado, por acumularem parcela significativa e concentrada do PIB brasileiro. Essa condição pode produzir distorções alocativas caso o Estado não tenha instrumento para regular a participação dos atores econômicos na distribuição dos recursos públicos provenientes da renúncia fiscal. Assim como acontece com a Lei Rouanet, que segue o mesmo princípio de renúncia fiscal da LIE, o investidor almeja, ao investir em determinado projeto, receber melhor retorno de sua imagem junto ao público consumidor. Tanto do ponto de vista do potencial econômico regional como do público alvo de suas marcas, as regiões Sul e Sudeste acabam sendo privilegiadas<sup>31,32</sup>. Como destaca Freitas<sup>33:14</sup>: “A partir do momento em que o gerenciamento e patrocínio passam a ser responsabilidade de empresas privadas, o resultado é a maior concentração de investimento em regiões onde ela atua ou possa ter o maior retorno de marketing possível”.

Um contraponto importante em termos de política pública que busca diminuir desigualdades de acesso local (município) e regional (estados) de recursos são as transferências constitucionais obrigatórias, o FPE e FPM (a Lei 5.172/66)<sup>34</sup> estabelece a cota parcela redistributiva para cada estado). Seguindo o princípio de justiça social, esse fundo melhora a posição dos estados mais fragilizados do ponto de vista econômico e social<sup>35</sup>. As regiões Norte e Nordeste respondem por 73,48% do FPE, enquanto que as regiões Sul e Sudeste somam 15%. Essa distribuição visa dar maior equilíbrio no acesso aos recursos que promovem desenvolvimento econômico e social<sup>36</sup>.

Apesar de haver uma disputa conceitual do que seja inclusão social e comunidades vulneráveis, grosso modo é possível associar esses elementos ao déficit de bem-estar em

locais que apresentam baixo nível de desenvolvimento humano. Colocado nesses termos, a renúncia fiscal deve promover a diminuição das desigualdades de acesso ao esporte, ampliando os recursos naquelas regiões em que seu desenvolvimento se apresenta de forma precária, pois “(...) uma política que busque combater as desigualdades regionais deve privilegiar transferências de recursos para os estados mais pobres com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma infraestrutura e de seu capital humano”<sup>37:709</sup>. São as regiões Norte e Nordeste que apresentam os menores níveis de desenvolvimento do esporte, não só em termos de esporte rendimento, como pode ser observado no Perfil dos municípios brasileiro – esporte, do IBGE<sup>38</sup>.

Portanto, a renúncia fiscal promovida pela LIE deve ser interpretada como uma política pública capaz de efetivar a plataforma de direito ao esporte combinada com a diminuição das desigualdades regionais de acesso aos recursos públicos previsto na Constituição Federal de 1988. Dentre eles podemos considerar o esportivo. Vale ressaltar que a análise de Santos e Freitas<sup>39</sup> não faz distinção, em termos do direito ao esporte, à garantia, por parte do Estado, da democratização do esporte rendimento.

## Métodos

Este estudo, de natureza descritivo exploratória, tem por objetivo verificar em que medida a transferência da autoridade política aos agentes do mercado promove maior equilíbrio regional no acesso ao esporte rendimento (ER) via LIE. O período analisado foi de 2007, data de início da implementação da lei, e 2011. Como objetivos específicos: a) Identificar o desempenho obtido pelas regiões em termos de projetos apresentados, recursos autorizados à captação (RA), recursos captados (RC) e a taxa de sucesso na captação (TS); b) Verificar se a captação dos recursos obteve efeitos redistributivos entre regiões e estados.

As informações referentes aos incentivos foram extraídas diretamente do site do Ministério do Esporte. As informações disponíveis permitiram construir um banco de dados com as seguintes informações: entidade proponente do projeto, ano, Unidade da Federação a que pertence o proponente, valor aprovado à captação, valor captado no mercado e patrocinadores, com os respectivos recursos aportado nos projetos. Foram cadastrados 733 projetos de esporte rendimento, cuja distribuição estadual e regional pode ser observada na Tabela 1.

**Tabela 1.** Distribuição dos projetos aprovados à captação de recursos pela LIE de 2007 a 2011.

Região	Estado	Nº	%
Norte	Acre	-	-
	Amapá	02	0,27
	Amazonas	-	-
	Pará	06	0,82
	Rondônia	03	0,41
	Roraima	-	-
	Tocantins	01	0,14
<b>Subtotal</b>		<b>12</b>	<b>1,64</b>
Nordeste	Alagoas	02	0,27
	Bahia	05	0,68
	Ceará	08	1,09
	Maranhão	01	0,14
	Paraíba	04	0,55
	Pernambuco	02	0,27
	Piauí	-	-
	Rio Grande do Norte	06	0,82
	Sergipe	02	0,27
<b>Subtotal</b>		<b>30</b>	<b>4,09</b>
Sudeste	Espírito Santo	12	1,64
	Minas Gerais	74	10,10
	Rio de Janeiro	147	20,05
	São Paulo	240	32,74
<b>Subtotal</b>		<b>473</b>	<b>64,52</b>
Sul	Paraná	52	7,09
	Rio Grande do Sul	77	10,50
	Santa Catarina	44	6,00
<b>Subtotal</b>		<b>173</b>	<b>23,60</b>
Centro-Oeste	Distrito Federal	17	2,32
	Goiás	26	3,55
	Mato Grosso	02	0,27
	Mato Grosso do Sul	-	-
<b>Subtotal</b>		<b>45</b>	<b>3,14</b>
<b>Total</b>		<b>733</b>	<b>100</b>

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

As variáveis de análise utilizadas foram RA, RC, sucesso na captação e insucesso na captação e capacidade redistributiva. Os RA referem-se aos recursos autorizados pelo Ministério do Esporte para serem captados no mercado. Os RC são os valores efetivamente captados no mercado. O sucesso na captação foi daqueles projetos que conquistaram mais de 90% dos recursos autorizados e o insucesso na captação, menos de 20%. O Manual de Execução da LIE permite dar início às atividades somente em projetos que obtiveram captação mínima de 20%.

Ao perceber que havia alguns proponentes que apresentaram o mesmo projeto com os mesmos valores em anos consecutivos, até 3 anos, somamos os valores captados: 146 projetos apresentaram essa realidade. Em 12 cenários, as entidades proponentes reapresentaram o projeto por duas vezes. A partir desse critério, uma nova configuração aparece na distribuição dos projetos por Unidades da Federação e regiões, como pode ser observado na Tabela 2.

**Tabela 2.** Distribuição dos projetos da LIE de 2007 a 2011 por unidade da federação.

Região	Estado	Nº	%
Norte	Acre	-	-
	Amapá	01	0,17
	Amazonas	-	-
	Pará	05	0,87
	Rondônia	02	0,35
	Roraima	-	-
	Tocantins	01	0,17
<b>Subtotal</b>		<b>09</b>	<b>1,56</b>
Nordeste	Alagoas	01	0,17
	Bahia	03	0,52
	Ceará	07	1,22
	Maranhão	01	0,17
	Paraíba	03	0,52
	Pernambuco	02	0,35
	Piauí	-	-
	Rio Grande do Norte	05	0,87
	Sergipe	02	0,35
<b>Subtotal</b>		<b>24</b>	<b>4,17</b>
Sudeste	Espírito Santo	09	1,56
	Minas Gerais	62	10,76
	Rio de Janeiro	115	19,97
	São Paulo	186	32,29
<b>Subtotal</b>		<b>372</b>	<b>64,58</b>
Sul	Paraná	40	6,94
	Rio Grande do Sul	60	10,42
	Santa Catarina	35	6,08
<b>Subtotal</b>		<b>135</b>	<b>26,56</b>
Centro-Oeste	Distrito Federal	15	2,60
	Goiás	20	3,47
	Mato Grosso	01	0,17
	Mato Grosso do Sul	-	-
	<b>Subtotal</b>		<b>36</b>
<b>Total</b>		<b>576</b>	<b>100</b>

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

## Análise dos resultados

A primeira análise se refere aos RA. Esses recursos, em termos de número de projetos, permitem avaliar apenas a distribuição regional das competências necessárias para elaborar projetos. Sob esse prisma, é possível constatar que a região Sudeste representa 64,58% (tabela 2) das propostas aprovadas. Junto com a região Sul elas são responsáveis por 91,14% dos projetos. Esse valor, por si só, já representa uma brutal concentração das capacidades técnicas para aprovação dos projetos nas regiões de melhor desenvolvimento econômico e social que colabora com o aprofundamento das desigualdades existentes no Brasil.

Combinado o parágrafo primeiro do Art. 2º da Lei 11.438 com o Inciso 3 do Art. 3 da Constituição Federal de 1988 é possível afirmar que o desenho da lei, ao não impor limites regionais de aprovação de projetos, acaba favorecendo as regiões mais desenvolvidas. Como pode ser percebido na Tabela 3, são elas que melhor aproveitaram essa possibilidade ofertada pela norma.

**Tabela 3.** Distribuição regional dos projetos e recursos autorizados (RA) à captação da LIE de 2007 a 2011.

Região	Nº	RA (R\$)	%
Norte	9	9.948.569,00	1,17
Nordeste	24	27.275.659,00	3,20
Centro-Oeste	36	55.587.746,00	6,52
Sudeste	371	653.277.069,00	76,67
Sul	135	105.957.376,00	12,44

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

No caso dos valores envolvidos, a região Sudeste acaba sobrerrepresentando sua participação quando comparada com o percentual de projetos aprovados. Enquanto a região Sudeste é responsável por 64,58% dos projetos, sua participação nos recursos autorizados à captação foi de 76,67%. Como pode ser observado, a distribuição regional das capacidades e do interesse por apresentar projetos aprofunda as desigualdades já existentes no país.

Nesse aspecto, o desempenho da LIE continua reproduzindo o *status quo* existente na distribuição dos recursos (em termos de número de projetos) do esporte rendimento registrado no Perfil dos municípios brasileiros – esporte, do IBGE (2006).

Os RA à captação nem sempre são captados integralmente. Como são os agentes de mercado (patrocinadores) que definem quais projetos farão as transferências dos recursos públicos, são suas estratégias de maximização dos retornos que acabam interferindo na avaliação. Tendo em vista o paralelo que é possível estabelecer entre a LIE e a Lei Rouanet, esse aspecto já havia sido amplamente discutido pelas análises no campo da cultura<sup>21-26</sup> e que se reproduzem na LIE.

Enquanto que a aprovação do projeto é uma relação entre proponente e Estado, em que o último define a qualidade das propostas, os RC são uma relação entre o proponente do projeto e a plataforma de necessidades e interesses dos potenciais financiadores. Como pode ser observado na terceira coluna da Tabela 4, a taxa de desempenho global dos RC variou bastante entre as regiões. Os agentes econômicos regionais apresentaram diferentes comportamentos.

**Tabela 4.** Distribuição regional dos recursos captados (RR) da LIE de 2007 a 2011.

Região	RA (R\$)	RR (R\$)	%	Déficit
Norte	9.948.569,00	7.226.551,66	72,64	2.722.017,34
Nordeste	27.275.659,00	9.192.513,12	33,70	18.083.145,88
Centro-Oeste	55.587.746,00	11.869.724,73	21,35	43.718.021,27
Sudeste	653.277.069,00	335.153.898,10	51,28	317.921.933,6
Sul	105.957.376,00	29.371.478,83	27,72	76.585.897,17

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

No caso da região Norte, o menor número de projetos e volume de recursos solicitados ajudaram a garantir maior percentual de RC entre as regiões. O segundo melhor desempenho veio da região Sudeste. Os 51,28% de captação são superiores nominalmente ao volume de RA das outras regiões. Isso demonstra que há uma dinâmica econômica pujante nessa região que é capaz de liberar grandes volumes de recursos para o esporte rendimento. Mesmo reconhecendo as diferenças econômicas entre Nordeste e Sul, a capacidade de captação não variou muito, apesar da leve vantagem da primeira.

No que diz respeito ao déficit, há relação diretamente proporcional entre RA e RC. Talvez a explicação para essa realidade seja os limites do próprio mercado em suportar a distribuição desse volume de recursos. Nesse caso, os potenciais financiadores acabam produzindo veto à renúncia fiscal autorizada pelo Governo Federal. Conhecer as razões desses vetos abre uma janela de pesquisa importante para se conhecer os limites da LIE.

Apesar dos projetos poderem ser readequados e iniciarem seu desenvolvimento a partir de 20% da captação total dos recursos, somente aqueles que obtiverem mais de 90% dos RC terão a oportunidade de implementar na íntegra. Como pode ser observado na Tabela a seguir.

**Tabela 5.** Distribuição regional dos projetos/renúncia que conquistaram mais de 90% da LIE de 2007 a 2011.

Região	Nº Projetos	%	Renúncia (R\$)	% RA
Norte	5	55,56	6.951.990,85	69,88
Nordeste	7	29,17	3.882.302,89	14,23
Centro-Oeste	10	27,78	2.398.901,68	4,32
Sudeste	119	32,08	168.635.529,5	25,84
Sul	29	21,48	8.949.869,67	8,45

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

A primeira observação da Tabela 5 diz respeito à TS na arrecadação de mais de 90% dos RA. Com exceção da região Norte, que teve o maior percentual de projetos que obtiveram mais de 90% da captação, as outras regiões alcançaram valores percentuais menores. Parece haver uma dinâmica própria na região Norte, pois a região Nordeste teve número de projetos muito próximo da região Norte, mas seu desempenho foi muito inferior. Mas, quando comparado com a região Sul, que possui desenvolvimento econômico superior, ela obteve melhores resultados. Mesmo com elevado número de projetos com mais de 90% dos recursos captados, a região Nordeste obteve o segundo melhor resultado. Isso reforça o potencial desta região na garantia dos investimentos necessários para o pleno desenvolvimento dos projetos. Em relação à renúncia auferida, a região Norte desponta como a mais eficiente. Apesar da região Sudeste ter conquistado apenas 25,84% dos recursos dos projetos com maior eficiência, o valor nominal alcançado é muito expressivo. Isso demonstra que o ambiente

econômico da região Sudeste é muito favorável à captação de recursos para a implementação da LIE no tocante ao esporte rendimento.

Chama atenção a baixa eficiência na captação dos recursos da segunda região de maior desenvolvimento econômico do país, a região Sul. Nesse caso, maior desenvolvimento econômico não leva a maior sucesso na captação dos recursos. Ou seja, não há relação direta entre sucesso na captação e desenvolvimento econômico da região. Os projetos que não alcançaram pelo menos 20% dos RA não podem executar parcialmente seu objeto. Sendo assim, são projetos que obtiveram insucesso na captação.

**Tabela 6.** Distribuição regional dos recursos de projetos que conquistaram menos de 20% da LIE de 2007 a 2011.

Região	Nº Projetos	%	Renúncia (R\$)	%
Norte	0	0	0,00	0
Nordeste	4	16,67	13.980.003,00	51,25
Centro-Oeste	6	16,67	14.611.080,00	26,28
Sudeste	53	14,29	103.981.830,00	15,94
Sul	32	23,70	31.257.923,00	29,50

Note: <sup>40</sup>

Fonte: Os autores

Em se tratando do percentual de projetos que não obtiveram sucesso, não há diferença entre as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, como observado na Tabela 6. A região Norte, que possui o menor desenvolvimento econômico, foi a que obteve melhor resultado. O pior ficou por conta da região Sul. A região Sudeste, mesmo tendo o maior número de projetos com insucesso, obteve o segundo melhor resultado. Portanto, é uma região pouco afetada por essa realidade.

No que diz respeito aos recursos, a região Sudeste foi a que obteve o segundo melhor resultado, perdendo apenas para a região Norte. A região Nordeste, do ponto de vista percentual, obteve o pior resultado. Metade dos RA não conseguiram ser captados. Portanto, não há ambiente capaz de promover maior aplicação da LIE. O mesmo podemos dizer da região Sul, com 29,50% de ineficiência na arrecadação dos RA. Duas variáveis permitem uma análise comparativa com os resultados encontrados capaz de perceber a força do mercado e o papel redistributivo que se espera das políticas públicas na área do esporte.

**Tabela 7.** Análise comparativa entre distribuição estadual do PIB, do FPE e dos projetos que obtiveram mais de 20% da captação da Lei de Incentivo ao Esporte de 2007 a 2011 no esporte rendimento por estado e região.

Estado	PIB (%)	FPE (%)	Nº Projetos (%)	RA (%)	TS (%)
Norte	5,5	25,37	1,56	1,17	2,94
Nordeste	13,6	52,46	4,17	3,20	4,12
Centro-Oeste	9,1	7,17	6,25	6,52	5,88
Sudeste	55,3	8,48	64,58	76,67	70,00
Sul	16,5	6,52	26,56	12,44	17,06

Note: <sup>38; 40</sup>

Fonte: Os autores

O PIB regional permite verificar o potencial econômico do mercado. A região Sudeste captura mais da metade da riqueza e as regiões Norte e Centro-Oeste são as que obtém o pior resultado. O Fundo de Participação dos Estados possui outra lógica. Ele busca premiar os estados com maiores vulnerabilidades de forma a garantir patamares mínimos equitativos para

enfrentamento dos desafios dos estados. A região Nordeste e Noroeste são as mais privilegiadas com o aporte desses recursos. Isso indica que são as regiões com maiores dificuldades à implementação de políticas públicas.

O primeiro indicador caracteriza a concentração regional da riqueza (a riqueza do mercado). O segundo, a justiça social na distribuição dos recursos públicos. Carrega o viés redistributivo. Como os recursos da renúncia são públicos, é importante verificar se eles seguem na direção de manter o *status quo* na distribuição dos recursos públicos disponibilizados pelo mercado ou se eles são capazes de promover a justiça social.

Como a transferência da autoridade política na implementação da LIE é deslocada para o mercado, é de se esperar que ocorra concentração dos recursos públicos nas regiões de maior PIB. Os recursos aqui envolvidos são os projetos, os valores autorizados à captação e o sucesso na captação. As três variáveis podem reproduzir o *status quo*, caso sigam a distribuição percentual do PIB entre as regiões, aprofundar as desigualdades, melhorando as posições das regiões de maior desenvolvimento, ou cumprirem objetivos redistributivos.

No primeiro caso, a distribuição percentual dos projetos seguiu a dinâmica de maior concentração das propostas nas regiões de maior desenvolvimento. O Sudeste e Sul tiveram ganhos em termos de oferta de projetos. Nesse caso, parece haver maior propensão à oferta de projetos naquelas regiões de maior desenvolvimento e maior capital humano capacitado à apresentação de projetos. A diferenciação na capacidade técnica das regiões em aprovar projetos é uma das marcas de nossa desigualdade que é amplificada com a LIE.

Quando se compara os percentuais envolvidos nos RA com o PIB, a participação da região Sudeste promove forte concentração dos recursos [PIB (55,5%); RA (76,67%)]. Há um aprofundamento da desigualdade em direção a região mais desenvolvida, contrariando frontalmente o espírito da renúncia fiscal, como aponta Sayd (2003). A própria CF/88 estabeleceu, no Inciso I do Art. 151, que a finalidade da renúncia fiscal é promover o equilíbrio entre as regiões.

A avaliação da Tabela 7 reproduz a realidade encontrada na análise anterior. A Região Sudeste é responsável por 70% dos projetos de sucesso na captação e de 88,37% dos recursos investidos nesses projetos. Especialmente no que se refere aos recursos, a mão invisível do mercado opera no sentido de garantir concentração incompatível, inclusive, com a distribuição da riqueza nacional. Quando a autoridade política é transferida para o mercado há piora na concentração dos recursos e aumento da ineficiência do Estado. Como revela Nascimento<sup>23</sup>, o mecenato contemporâneo tem propensão a concentrar recursos.

## Conclusão

Como aponta Houlihan<sup>41</sup>, o período de cinco anos escolhidos já permite verificar certa dinâmica da política pública. Os resultados apontam que a LIE não cumpre seu principal objetivo que é o desenvolvimento do esporte nacional. Houve concentração de recursos nas regiões Sudeste, Sul e perda importante de recursos por parte das regiões menos desenvolvidas, Norte e Nordeste. Efeito esse que colabora com o aprofundamento das desigualdades regionais.

A diferença tão expressiva e desigual na apresentação de projetos por regiões é um forte indicativo da necessidade de atuação do Estado na melhoria das condições para uma alocação equilibrada por recursos. A LIE aprofundou a assimetria na distribuição de recursos para o ER entre regiões e estados. Nesse caso, os resultados apresentados vão ao encontro da análise de Almeida (2000) no que diz respeito ao possível efeito concentrador da aplicação das leis de incentivos (distorção alocativa) num país marcado por profundas desigualdades de acesso aos recursos. Por outro lado, a perda de arrecadação do Estado lhe tira um instrumento

importante para diminuir essas desigualdades. Os recursos abdicados com a renúncia poderiam ser utilizados para que a autoridade política do governo pudesse direcioná-los para a diminuição das desigualdades regionais. A experiência da Lei Rouanet não serviu como aprendizagem institucional para que governo brasileiro trilhasse outro caminho na implementação da LIE. O Estado, ao abrir mão da autoridade política, garante que o mercado estabeleça suas prioridades<sup>21</sup>.

Os dados também revelam a baixa eficiência do mercado de garantir sucesso aos projetos aprovados pelo Ministério do Esporte com recursos que não são seus. Ao investirem nos projetos da LIE, não há perda de arrecadação. Pelo contrário, são utilizados recursos públicos para promoção da imagem das empresas que investem na LIE. Ou seja, o Estado é utilizado para a promoção de benefícios privados.

Como pudemos perceber, a implementação da LIE demonstrou não ser um instrumento adequado para o desenvolvimento do ER no Brasil. Parece que a LIE veio, principalmente, para ampliar os recursos nos estados e regiões já portadores de maior desenvolvimento do ER. A LIE não promove apenas a concentração dos recursos destinados ao esporte para o ER, ela também promove brutal desigualdade regional no acesso a esses recursos.

## Referências

1. Palácio do Planalto, Casa Civil [Internet]. Lei nº 11.438 de 29 de dezembro de 2006. [Acesso em 11 de abril 2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm)
2. Almeida BS, Marchi Júnior W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento* 2010;16(04):73-92.
3. Athayde PFA, Mascarenhas F, Salvador EV. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. *Rev Bras Cie do Esp* 2015;37(1):2-10.
4. Figuerôa KM, Sevegnani P, Mezzadri FM, Silva MM. Planejamento, ações e financiamento para o esporte em tempos de megaeventos. *Motri* 2014;26(42):55-71.
5. Teixeira MR, Matias WB; Mascarenhas F. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: Uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). *Rev Cienc Social* 2013: 110-86.
6. Veronez LFC. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo [Internet]. XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte 2007 [Acesso em 13 de abril, 2015] Disponível em: <http://www.cbce.org.br/docs/cd/resumos/275.pdf>
7. Silva MM, Mezzadri FM, Santos N, Camargo PR, Figuerôa KM. A configuração do ordenamento jurídico relativo ao financiamento do governo brasileiro ao esporte de rendimento: uma análise a partir da teoria dos jogos de Norbert Elias. *Lúdica Pedag* 2015;2(21):77-89.
8. Castro SBE. Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. [Tese de Doutorado em Educação Física]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Educação Física; 2016.
9. Matias WB; Athayde PF; Húngaro EM. A Lei de Incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. *Movimento* 2015; 21(1): 95-110.
10. Palácio do Planalto, Casa Civil [Internet]. Decreto nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991.[Acesso em 11 de abril de 2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm)
11. Palácio do Planalto, Casa Civil [Internet]. Decreto nº 6.180 de 3 de agosto de 2007.[Acesso em 11 de abril de 2015]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6180.htm)
12. Rawls J. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. *Lua Nov: Rev de Cult e Polit* 1992; (25): 25-29
13. March J, Olsen JP. Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Sociol e Polit* 2008;16(31):121-142.
14. Hall PA, Taylor RCR. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nov* 2003; (58): 193-222.

15. Bueno L. Política pública do esporte no Brasil: aplicação da Advocacy Coalition Framework. In.: Santos E, Leiro, ACR. Políticas públicas de esporte e lazer: diálogos. Petrolina: UNIVASF; 2015. p. 17-47.
16. Sayd PD. Renúncia fiscal e equidade na distribuição de recursos para a saúde. [Tese de Doutorado] Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública; 2003
17. Almeida FCR. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Rev Trib Cont da Un 2000;19-62.
18. Belem MP, Donadone JC. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. Nov Rum Sociol 2013;1(1):50-61
19. Mendes CC. O Território e o Arranjo Federativo para o Desenvolvimento Brasileiro: O caso do Nordeste. In: Linhares, P. de T. F., Mendes; C. Cronemberger; Lassance, A. (Org.) Federalismo à brasileira: questões para discussão Brasília, DF: Ipea; 2012. p. 89-111.
20. Andreazzi MFS, Ocké-Reis CO. Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública; Tax expenditures on health care: contributions toward a public policy agenda. Phys 2007;17(3):521-544.
21. Oliveira LJ, Schwerter IMG. Breve análise das práticas de responsabilidade social empresariais e a concessão de incentivos governamentais em âmbito federal. Jus Navigandi 2007; [Acesso em 12 de abril de 2015]. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista010/responsabilidad%20social.htm>
22. Augustin AC. A farsa das leis de incentivo: o neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira.[Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Econômicas]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas; 2010.
23. Nascimento AF. Política cultural no Brasil: do Estado ao mercado.[Internet] III ENECULT–Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura 2007.[Acesso em:25 de maio de 2015]. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/AlbertoFreire.pdf>
24. Arruda MAN. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. Temp soci 2003;15(2):177-193.
25. Botelho I. Dimensões da cultura e políticas públicas. SP em Persp 2001;15(2):73-83.
26. Valiati L; Florissi S. A problemática da captação: relação entre os incentivos fiscais e a gestão dos recursos públicos na decisão privada da inversão cultural. Econ da Cul 2005:89-116.
27. Pitombo M. Sintomas dos deslocamentos de poder na gestão do campo cultural no Brasil - uma leitura sobre as leis de incentivo à cultura. In: Pinheiro MT (Org.) Temas contemporâneos. Salvador: Editora FIB; 2006. p. 55-62.
28. Silva FAB. Financiamento cultural: situação atual e questões para reflexão. Políticas sociais - acompanhamento e análise 2004 [Acesso em 19 de abril de 2016]. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ENSAIO2\\_Frederico8.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ENSAIO2_Frederico8.pdf)
29. Rubim AAC. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. Galáx 2006;7(13):101-113.
30. Barros RP, Henriques R, Mendonça R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques R (Org.) Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA; 2000, p. 21-48.
31. Cavalcanti GEL. Análise Econômica das Políticas de Incentivos à Cultura no Brasil.[Dissertação de Mestrado em Finanças e Economia Empresarial]. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós Graduação em Economia; 2006.
32. Olivieri, CG. Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Escrituras; 2015.
33. Freitas LL. A lei Rouanet e a atual produção cultural brasileira: retrato da relação entre incentivo fiscal e a produção cultural no Brasil.[Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Gestão de Projetos Culturais e Organização de Eventos]. São Paulo: Centro de Estudos Latino Americanos sobre Cultura e Comunicação, Universidade de São Paulo; 2012.
34. Palácio do Planalto, Casa Civil [Internet]. Lei nº Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. [Acesso em 11 de abril de 2015]. Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)
35. Arretche M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. SP em Persp 2004;18(2):17-26.
36. Souza Junior CVN, Gasparini CE. Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro. Estud Econ 2006; 36(4): 803-832
37. Paes NL, Siqueira ML. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. Econ Aplic 2008;12(4):707-742.

38. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [Internet]. Perfil dos municípios brasileiros: esporte, 2003 [Acesso em 20 de maio de 2016]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/esporte2003/default.shtm>
39. Santos ES; Freitas ALC. O direito ao desporto: Justiça Social e Políticas Públicas. Dir Fund e Jus 2015; (30): 139-157.
40. Ministério do Esporte [Internet]. Lei de Incentivo ao esporte [Acesso em 20 de maio de 2016]. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>
41. Houlihan B. Public sector sport policy Developing a Framework for Analysis. Int Rev Soc of Sport 2005; 40(2):163-185.

**Agradecimento:** Seleção pública de projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação, voltados para o desenvolvimento do esporte em suas diferentes dimensões/ Linha 2-Políticas Públicas e Gestão no Esporte e Lazer. Chamada N° 91/2013 ME/CNPq.

Recebido em 14/06/16.

Revisado em 31/10/16.

Aceito em 03/12/16.

---

**Endereço para correspondência:** Luciano Juchem. Univasf, Colegiado de Ed. Física. Av. José de Sá Maniçoba, s/n, Centro, Petrolina-PE, Cep: 56304-205. E-mail: [luciano.juchem@univasf.edu.br](mailto:luciano.juchem@univasf.edu.br)