

LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE: QUAIS SEUS OBJETIVOS PELA VISÃO OFICIAL DOS FORMULADORES (AGENTES POLÍTICOS)

SPORTS INCENTIVE LAW: WHAT ARE YOUR OBJECTIVES FOR THE OFFICIAL VIEW OF THE FORMULATORS (POLITICAL AGENTS)

LEY DE INCENTIVOS DEPORTIVOS: CUÁLES SON TUS OBJETIVOS PARA LA VISTA OFICIAL DE LOS FORMULADORES (AGENTES POLÍTICOS)

Rafael Silva Diniz

<https://orcid.org/0000-0002-4116-6010> 

<http://lattes.cnpq.br/8767883262228412> 

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG – Brasil)

paje_ltnda@yahoo.com.br

Marcus Peixoto de Oliveira

<https://orcid.org/0000-0002-8632-2961> 

<http://lattes.cnpq.br/9649433431588575> 

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG – Brasil)

po.marcus@gmail.com

Luciano Pereira da Silva

<https://orcid.org/0000-0003-3456-5766> 

<http://lattes.cnpq.br/4935803105467960> 

Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte, MG – Brasil)

lpereira45@hotmail.com

Resumo

A Lei de Incentivo ao Esporte foi criada como alternativa no financiamento das políticas de esporte e lazer. O artigo buscou investigar os objetivos da LIE pelo ponto de vista dos seus formuladores (agentes políticos). Analisamos os projetos de lei e suas justificativas, além do relatório das comissões parlamentares e a transcrição do debate no Congresso Nacional, tentando compreender as intencionalidades existentes na sua aprovação. Da análise emergiram cinco palavras-chaves, que foram convertidas nos seus potenciais objetivos: 1) promover o esporte e o lazer pelo potencial benefício social; 2) minimizar a escassez financeira do setor; 3) ampliar a contribuição financeira do setor privado; 4) dar maior celeridade entre a fase de formulação e implementação das políticas; 5) aumentar a quantidade de atletas profissionais no país. A partir da definição dos objetivos da LIE é possível verificar seu impacto na sociedade de forma mais precisa.

Palavras-chave: Mecenato Esportivo; Financiamento Público; Esporte e Lazer.

Abstract

The Sports Incentive Law (SIL) was created as an alternative to finance sports and leisure policies. The article investigated the objectives of the SIL from the point of view of its formulators (political agents). We analyzed the bills and their justifications, in addition to the report of the parliamentary committees and the transcript of the debate in the Congress, trying to understand the intentions existing in its approval. Five keywords emerged from the analysis, which were converted into their potential objectives: 1) promoting sport and leisure for the potential social benefit; 2) minimize the sector's financial scarcity; 3) expand the financial contribution of the private sector; 4) greater speed between the formulation and implementation of policies; 5) increase the number of professional athletes in the country. Based on the definition of LIE objectives, it is possible to verify its impact on society more precisely.



Keywords: Sports Patronage; Public Financing; Sports and Leisure.

Resumen

La Ley de Incentivo al Deporte (LID) se creó como una alternativa para financiar las políticas deportivas y de ocio. El artículo indaga sobre los objetivos de la LID del punto de vista de sus formuladores (agentes políticos). Analizamos los proyectos de ley y sus justificaciones, además del informe de las comisiones parlamentarias y la transcripción del debate en el Congreso, tratando de comprender las intenciones existentes en su aprobación. Del análisis surgieron cinco palabras clave, que se convirtieron en sus objetivos potenciales: 1) promover el deporte y el ocio para el potencial beneficio social; 2) minimizar la escasez financiera del sector; 3) ampliar la contribución financiera del sector privado; 4) mayor rapidez entre formulación y implementación de políticas; 5) incrementar el número de deportistas profesionales. A partir de la definición de los objetivos de LIE, es posible verificar con mayor precisión su impacto en la sociedad.

Palabras clave: Mecenazgo Deportivo; Financiamiento Público; Deportes y Ocio.

INTRODUÇÃO

Com a posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (PT/SP) o esporte e o lazer ganharam maior foco na agenda pública nacional. O marco inicial foi dado pela Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, que criou o Ministério do Esporte, a partir da desvinculação do turismo (BRASIL, 2003a). À frente da pasta estava o Deputado Federal Agnelo Queiroz (PCdoB/DF), personagem que atuou ativamente no Congresso Nacional para a aprovação do financiamento dos esportes olímpicos na Lei n.º 10.264, de 16 de julho de 2001 (Lei Agnelo/Piva). Todavia, gerindo o menor orçamento entre os ministérios da época, passou a ser uma das metas do ministro aumentar o capital disponível para o esporte. Para isso, planejou criar uma lei de incentivo fiscal ainda no primeiro semestre de 2003, com finalidade explicada por ele mesmo: "A ideia é a de ampliar o financiamento no esporte como um todo. Vamos fazer com que as empresas privadas invistam em algo positivo, saudável, de sucesso, além de promover o desenvolvimento do povo brasileiro" (BRASIL, 2003b).

Tabu em outros governos, o tema do incentivo fiscal ao esporte passou a circular nos corredores do poder executivo federal como alternativa viável para complementar o orçamento do esporte, ao ponto de ser citado no discurso do Presidente da República na solenidade de abertura da I Conferência Nacional do Esporte. "Tenho certeza de que sairão daqui contribuições substanciais que vão balizar também a criação de uma Lei de Incentivo ao Esporte" (BRASIL, 2004a).

Apesar da identificação do ministro com o setor esportivo, no dia 02 de março de 2006 ele anunciou seu afastamento para participar das eleições daquele ano. Logo, o Secretário-executivo Orlando Silva (PCdoB/SP) passou a responder interinamente pelo órgão e foi empossado na função definitiva no dia 06 de abril. A mudança de chefia não



comprometeu a organização da II Conferência Nacional do Esporte, fórum onde finalmente foi apresentado a comunidade esportiva o projeto da Lei de Incentivo ao Esporte, que também seria a sugestão normativa aos demais entes federativos. No dia seguinte ao término do evento (08/05/2006) foi protocolado no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 6.999, tratando sobre benefícios fiscais para a área do esporte (BRASIL, 2006a).

A iniciativa do executivo foi apensada ao Projeto de Lei n.º 1.367, de 1º de julho de 2003, do Deputado Federal Bismarck Maia (PSDB/CE), por ser o mais antigo sobre o tema ainda em análise no parlamento (BRASIL, 2003c). Outras quatro propostas de mesmo teor ainda foram agrupadas ao processo, mostrando a complexidade na discussão da isenção fiscal no esporte. O trâmite seguiu em regime de urgência, o que deu celeridade ao seu exame, e da discussão desse conjunto de projetos foi aprovado na última sessão plenária da Câmara dos Deputados de 2006 a Lei n.º 11.438, que popularmente ficou conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) (BRASIL, 2006b).

Ao longo dos 13 anos fiscais do seu funcionamento (2007-2019), a LIE injetou cerca de 2,6 bilhões de reais, mostrando sua relevância para movimentar a cadeia produtiva do esporte e também como mecanismo de participação social na “coisa pública”, uma vez que elegeu as associações e fundações sem fins econômicos, denominadas de organizações da sociedade civil (OSC), como protagonistas na promoção do esporte e do lazer (BRASIL, 2020). Contudo, esta política de parceria público-privada nasceu com vigência temporária, inicialmente estipulada para 2015 e estendida até 2022 pela Lei n.º 13.155/2015 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte). Diante da proximidade de término da legislação, torna-se importante refletir sobre suas limitações e potencialidades, ao mesmo tempo em que também é preciso pensar sobre a sua capacidade de suprir com o estado de problema social para o qual a política foi idealizada. Nesse sentido, o presente artigo buscou investigar os objetivos da LIE pelo ponto de vista oficial dos formuladores (agentes políticos) da política pública.

Para o desenvolvimento do estudo foi realizada uma pesquisa do tipo qualitativa, exploratório-descritiva. O estudo foi caracterizado dessa forma pois, apesar de conseguirmos catalogar seis dissertações de mestrado específicas sobre a LIE (SOUZA, 2021; OLIVEIRA, 2020; NASCIMENTO, 2019; DINIZ, 2016; GUERREIRO, 2016; SILVA, 2015), no sítio eletrônico do Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e nove artigos científicos (DINIZ; SILVA, 2019; CABRAL et al., 2019; CAMPOS;



NASSIF, 2017; SANTOS; JUCHEM; MADURO, 2017; REGINATTO; SOUZA, 2016; MATIAS et al., 2015; SANTOS; BONIN; DONHA, 2014; PEREIRA et al., 2012, BASTIDAS; BASTOS, 2011; CAVAZZONI; BASTOS; KURLE, 2010), no sítio eletrônico do Google Acadêmico, nenhum deles teve como foco principal os objetivos estabelecidos para esse mecanismo de fomento. Desta forma notamos uma lacuna na discussão acadêmica sobre os efeitos e resultados esperados da política pública e suas expectativas iniciais enquanto instrumento estatal de indução de comportamento na sociedade. Além do mais, pela relevância financeira que a LIE tem ganhado ao longo dos anos, esperávamos uma produção acadêmica mais robusta no levantamento bibliométrico, que, apesar de conciso, ficou marcado pela falta de diálogo entre as produções. Por isso, o presente estudo pretende resgatar as intenções iniciais dos formuladores da política de isenção fiscal ao esporte para contribuir com novas discussões sobre o resultado alcançado pela LIE e o impacto gerado na sociedade.

Compuseram as fontes dessa pesquisa a legislação existente sobre a LIE, os projetos de lei e suas justificativas, o relatório das comissões parlamentares que se debruçaram sobre o tema e os registros de transcrição dos debates parlamentares na sessão plenária do Congresso Nacional. Todas essas fontes estão disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O recorte temporal da pesquisa documental foi de 2003 a 2006, mas acrescido de um único projeto de lei de 1988, adicionado ao escopo devido a sua citação dentro do dossiê de aprovação da LIE e também por representar a argumentação dos agentes políticos a primeira tentativa de implementação de uma política federal de incentivo fiscal ao esporte – Lei Mendes Thames (Lei n.º 7.752/1989). O caminho metodológico adotado foi a leitura de todas as fontes para a compreensão do contexto de aprovação da LIE e a busca de trechos que expressassem de forma explícita o(s) objetivo(s) da política pública. Na ausência de documento oficial com esta informação, selecionamos o projeto de lei e sua justificativa como fonte primordial de análise, pois, através dos argumentos escritos, é possível deduzir as intencionalidades dos autores da norma. Esse material foi examinado pela técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), de onde emergiram expressões-chave que sintetizaram a relação de causa e efeito esperada com a implementação da política pública, que para este estudo será interpretado como objetivo a ser alcançado pelo ponto de vista dos seus formuladores.



OBJETIVO(S) DA LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE

Ao examinar o sítio eletrônico do programa encontramos diversas normativas editadas pelo poder executivo com um detalhamento de regras de funcionamento da LIE, mas nenhuma que expresse formalmente o objetivo central da política pública. Santos e colaboradores (2017) adotaram em sua pesquisa o trecho “promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social”, do parágrafo primeiro, do Art. 2º da LIE como objetivo da política pública. Todavia, esta passagem nos parece mais uma recomendação normativa de aplicação do recurso da lei do que um objetivo para alcançar a mudança social de um estado de problema.

Na ausência de um documento oficial que trouxesse explicitamente o objetivo da política, tanto por parte do poder executivo quanto do poder legislativo, fizemos a opção de tentar compreender as narrativas dos seus formuladores (agentes políticos) e a partir dessa análise delinear de maneira mais adequada o(s) objetivo(s) da política pública. De acordo com a informação de tramitação da LIE, identificamos seis projetos de lei que compõem o seu dossiê, sendo a abertura do processo em 01/07/2003 e a última proposta pensada no dia 08/05/2006. Somente com esta última proposta, enviada pelo Ministério do Esporte, o processo ganhou força na Câmara dos Deputados, principalmente por ser prerrogativa exclusiva do poder executivo iniciar o debate sobre o tema que impacta no orçamento público, como no caso da isenção fiscal ao esporte. No entanto, os quase três anos que antecedem esta proposta são importantes para movimentar os parlamentares sobre o tema na Comissão de Turismo e Desporto, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, acumulando capital político para validar este modelo de fomento estatal.

Contudo, poucos documentos e pareceres das comissões corroboram para identificar de maneira explícita um objetivo da legislação, embora sejam relevantes para a compreensão das dificuldades técnicas na aprovação de uma norma que impacta na capacidade de arrecadação do Estado. Por isso, a escolha seguinte foi realizar uma leitura exploratória do conteúdo textual de cada justificativa dos seis projetos de lei, organizando as motivações e argumentos adotados em expressões-chave, que foram sintetizadas no quadro 1.

**Quadro 1** – Expressões-chaves e síntese das justificativas dos projetos de lei que compõem o dossiê de aprovação da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei n.º 11.438/2006)

1) Projeto de Lei n.º 1.367 (01/07/2003) - Deputado Federal Bismarck Maia (PSDB/CE)

a) Escassez financeira: É dever constitucional do Estado fomentar as práticas desportivas, o que tem acontecido de forma exclusiva ao esporte olímpico pela Lei Agnelo/Piva (Lei n.º 10.264/2001). Tendo em vista a experiência positiva do incentivo fiscal à cultura e a previsão deste mecanismo na Lei Pelé (Lei. N.º 9.615/1998), é favorável a criação de mecanismo similar, mas que abarque todas as manifestações do esporte. Somasse ao fato, o histórico de baixa e irregular dotação orçamentária, o que se mostra insuficiente.

b) Benefícios do esporte e do lazer: Como o esporte é importante ferramenta de promoção da eugenia, da saúde, da educação, da moral, do civismo e da inclusão social, torna-se preciso criar condições para garantir o acesso de toda a população. Ao mesmo tempo, é preciso estimular o desenvolvimento da indústria brasileira do esporte/entretenimento, relacionada ao alto rendimento, a desenvolver a infraestrutura para o país hospedar Megaeventos que serão molas propulsoras do desenvolvimento econômico e do turismo.

2) PL n.º 1.663 (12/08/2003) - Deputado Federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP);

c) Formação de atleta: Reativar a Lei Mendes Thame (Lei n.º 7.752/1989), primeira lei de incentivo fiscal ao esporte, pois ela tem potencial de estimular o setor privado a patrocinar os esportes, assim aumentando a quantidade de praticantes amadores e, por consequência, aumentando a base de formação de novos atletas profissionais.

Justificativa do Projeto de Lei n.º 418, de 02 de março de 1988, que dá origem a Lei Mendes Thame:

d) Escassez financeira/Contribuição financeira do setor privado: O Estado não tem conseguido arcar com o investimento adequado (de modo desorganizado e quase insignificante) no esporte, embora seja prática apreciada pelo povo. Neste contexto, o ideal seria incentivar empresas privadas a participar desse fomento a partir do estímulo de incentivo fiscal.

3) PL n.º 2.331 (21/10/2003) - Deputado Federal Ronaldo Vasconcellos (PTB/MG);

e) Benefícios do esporte e do lazer: A prática do esporte traz ganhos psicossociais, além de ser forma de promoção da saúde, se tornando importante atividade profilática diante do crescente percentual de obesidade na população. Além do mais, o esporte pode atuar como atividade capaz de diminuir a criminalidade ou de afastar os jovens dela. Por isso, todas as formas de incentivo a prática esportiva são benéficas, inclusive aquelas vindas pelo incentivo fiscal.

4) PL n.º 4.207 (06/10/2004) - Deputado Federal Takayama (PMDB/PR);

f) Escassez financeira: O investimento público gerou bons resultados na participação da China e da Grécia nos Jogos Olímpicos de Atenas 2004, o que mostra a relevância para o



país criar política similar. Diante do orçamento escasso e dos gastos públicos crescentes, não resta outra alternativa do que chamar grupos privados para auxiliar no investimento do esporte.

g) Benefícios do esporte e do lazer: “a prática desportiva proporciona o desenvolvimento integral do ser humano, forja o caráter e estimula a inteligência emocional, preparando o indivíduo para o exercício da vida em coletividade e da capacidade de suplantar óbices”.

5) PL n.º 4.306 (21/10/2004) - Deputado Federal Joaquim Francisco (PTB/PE)

h) Celeridade processual: A escolha do incentivo fiscal como forma de financiamento público do dever constitucional do Estado com o esporte e lazer dos jovens se deve pela maior dinamicidade em relação ao recurso orçamentário.

i) Benefícios do esporte: O esporte é fundamental para o desenvolvimento físico, emocional e social dos jovens, mas as ações previstas neste projeto são para o custeio de despesas de locomoção destes em competições regionais e nacionais.

6) PL n.º 6.999 (08/05/2006), de iniciativa do poder executivo.

j) Benefícios do esporte e do lazer: Estimular a promoção do esporte e do lazer, importantes instrumentos de inclusão social, para serem matéria tão essencial quanto a educação e saúde;

k) Contribuição financeira do setor privado: O Ministério do Esporte tem conseguido ampliar ações nas parcerias com entidades públicas, clubes sociais e ONGs, mas falta uma sinalização para o setor empresarial. Por meio do incentivo fiscal pode-se criar um poderoso instrumento a colaborar no desenvolvimento da atividade esportiva mediante transferência de recursos.

Fonte: BRASIL (1988); BRASIL (2003c); BRASIL (2003d), BRASIL (2003e), BRASIL (2004b), BRASIL (2004c) e BRASIL (2006a).

Nota: construção dos autores.

Cinco das sete propostas concentraram parte da sua linha argumentativa em mostrar que o objeto setorial a ser fomentado era de relevância social, gerador de potencial benefício para o desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, a expressão-chave “benefícios do esporte e do lazer” emergiu como a mais recorrente, por isso a assumimos como um fim esperado pelos agentes políticos para a aprovação da LIE, podendo ser convertida em objetivo 1) promover o esporte e o lazer pelo potencial benefício social. Todas estas propostas apresentaram uma visão positiva do esporte e do lazer, de forma geral ou específica a grupos etários, como no caso dos jovens em idade escolar destacados no PL n.º 4.306/2004 (BRASIL,



2004c). Este tipo de argumento encontra consonância na sociedade, tanto que na pesquisa feita por Reginatto e Souza (2016), na Região do Vale do Paranhana e da Serra, no Rio Grande do Sul, também verificou a promoção do bem-estar social e o estímulo a responsabilidade social empresarial como a principal motivação para apoiar um projeto da LIE entre os profissionais de contabilidade.

No entanto é necessário ponderar essa narrativa, pois, em algumas passagens textuais, as propostas de lei reforçavam um viés salvacionista e funcionalista destes elementos de cidadania, como a tradicional vinculação da capacidade do esporte em diminuir “a criminalidade e a violência”, presente no PL n.º 2.331/2003 (BRASIL, 2003e). Além da justificativa não apresentar uma relação racional direta de causa e efeito, baseada em evidências empíricas, este tipo de fundamento tende a enfraquecer a discussão pautada nos direitos sociais, pois traz uma visão do esporte e do lazer como meio para a garantia de outros direitos.

No decorrer da análise de conteúdo textual também verificamos como recorrente o argumento da insuficiência orçamentária para o adequado fomento do esporte e do lazer, sendo fato criticado no PL n.º 1.367/2003, como uma desobrigação do Estado com suas responsabilidades constitucionais, mas percebido como uma tarefa árdua no PL n.º 4.207/2004, diante de um cenário de recurso escasso e de crescente demandas sociais e econômicas (BRASIL, 2003c; BRASIL, 2004b). A expressão-chave “escassez financeira no setor esportivo” acumulou três citações, assumindo o segundo lugar entre os argumentos mais utilizados na justificativa dos projetos de lei. Desta forma, o assumimos como objetivo 2) minimizar a escassez financeira do setor esportivo, por apresentar um estado social de problema a ser solucionado pela aprovação da política pública, que pode ser acompanhado pela sua capacidade de complementar o investimento orçamentário.

Essa característica da LIE, de ser um quase segundo orçamento setorial, ecoa na comunidade esportiva como uma das suas principais finalidades (BRASIL, 2006b). Todavia, esta leitura da política setorial sinaliza para o orçamento público como o *locus* do problema, o que nos parece estabelecer uma contradição conceitual, haja visto que este é o espaço material das soluções estatais para as questões sociais em pauta na agenda pública. Nesse sentido, torna-se relevante observar o recurso injetado pela LIE no setor, mas a existência de mecanismo de complementação orçamentaria não é capaz de mudar, por si só, o *status quo* da insuficiência financeira para as políticas setoriais de esporte e lazer. Por isso, a escolha dos



formuladores em eleger as OSC de esporte como agentes de implementação da política pública é uma engrenagem importante para a formação de novos agentes sociais/políticos e para o acúmulo no setor de capital burocrático – familiarização com a burocracia pública. Estes dois elementos são cruciais para que o setor esportivo possa atuar de forma mais efetiva no debate do orçamento público, pois este não é um espaço neutro, mas uma arena de disputa em que na relação entre os diversos agentes sociais/políticos emerge as prioridades estatais (OLIVEIRA, 2012). Em outras palavras, objetivo 2) minimizar a escassez financeira do setor esportivo deve ser monitorado tanto pelo percentual da LIE em relação ao orçamento liquidado pelo órgão gestor, aquele efetivamente executado, como também pelo seu potencial de formação de novos atores sociais capazes de mudar o contexto da partilha orçamentária.

Com relação a este segundo ponto, o estudo de Matias e colaboradores (2015) classificou a LIE como uma política de “contrarrevolução”, pois diminui a presença do Estado no desenvolvimento de políticas públicas democratizantes, devido a alocação do recurso acontecer exclusivamente pela tomada de decisão privada. Ao mesmo tempo em que a LIE também tem demonstrado capacidade limitada de formação de novos atores sociais, pois continua a beneficiar um mesmo grupo conservador do esporte de alto rendimento, o qual já era destinatário do financiamento público da Lei Agnelo-Piva (Lei n.º 10.264/2001). Numa tentativa de explicar o melhor desempenho dos agentes do esporte de rendimento na LIE, o estudo de Santos, Bonin e Donha (2014) se baseou na teoria de Bourdieu para deduzir que ainda não há um novo *habitus* esportivo (capital cultural incorporado) na sociedade brasileira pós-Constituição Federal de 1988, assim prevalecendo a imagem do esporte de rendimento no imaginário social como a forma ideal da sua prática. Por isso, as OSC de atletas e ex-atletas possuem maior capital simbólico - prestígio, reputação ou o acúmulo de feitos esportivos, que tornam o agente reconhecido em um campo – refletindo no maior êxito na captação de recurso.

Parte da narrativa dos agentes políticos sobre a escassez financeira também atrelou a discussão a criação de um estímulo público para sensibilizar o setor privado com fins econômicos a participar da cadeia produtiva do esporte. Desta forma, o aumento de capital circulante para o setor envolvia tanto a complementação de recurso público, quanto estratégias de atrair investimento privado ao montante público investido. A expressão-chave “contribuição financeira do setor privado” surgiu em duas justificativas, indicando que o incentivo fiscal seria meio adequado para induzir a aproximação afetiva/comercial entre OSC



de esporte e investidor privado. Este termo foi convertido no objetivo 3) ampliar a contribuição financeira do setor privado a causa esportiva; porém temos que chamar a atenção que o desenho da política pública escolhida pelos formuladores autorizou que o apoiador privado pudesse deduzir integralmente o valor da sua doação na Declaração de Imposto de Renda. Desta forma, apesar do argumento apontar para a injeção de capital privado, na prática temos um mecanismo que transforma o investimento privado em recurso público indireto. Para Cabral e colaboradores (2019) a conversão do apoio privado em recurso público pode gerar a falsa sensação à sociedade de atuação empresarial na área de responsabilidade social, quando o que temos é uma participação privada restrita a alocação do recurso público na área esportiva, isto é, um modelo de política de orçamento participativo empresarial.

Neste contexto, o mecanismo somente é efetivo no aumento do capital circulante por conta do valor destinado pelo contribuinte tomar a forma de adiantamento financeiro, um tipo de sistema de crédito público por meio do setor privado. Este sistema traz parte do orçamento público do ano seguinte para o vigente, aumentando a oferta financeira para a área do esporte. Embora isso tenha consequências na capacidade de arrecadação pública no próximo ano, quando o Estado deve quitar o crédito com o mercado, o setor esportivo continua a se beneficiar por ser uma parcela de recurso que tradicionalmente não conseguiria reservar na disputa do orçamento público federal.

Apesar da crítica na conversão do recurso, existia na época da formulação da LIE a expectativa por parte do Ministério do Esporte que, a partir da benéfica relação criada entre setor empresarial e esporte, fosse possível a geração de novos negócios. Assim, paulatinamente, o capital privado seria introduzido a cadeia produtiva do esporte, diminuindo a dependência do recurso público, como pode ser observado no trecho da justificativa do PL n.º 6.999/2006.

A possibilidade de utilização do incentivo fiscal para as atividades esportivas é um meio adequado de desenvolver um processo de mobilização que leve a uma nova visão empresarial, cujo resultado positivo já poderá ser sentido nos Jogos PanAmericanos de 2007, a ser realizado no Brasil, pois o resultado positivo que se conseguir em evento dessa magnitude deverá tornar irreversível o investimento privado nas atividades esportivas, principalmente naquelas ligadas, direta e indiretamente, ao alto rendimento, por serem as que recebem a maior atenção da mídia (BRASIL, 2006a)

Ainda em relação as limitações no desenho da política pública em atrair efetivo capital privado, a pesquisa de Campos e Nassif (2017) sobre o estudo de caso de adesão de um clube recreativo de alto poder aquisitivo da Região do Grande ABC Paulista a LIE, mostrou



a possibilidade de ações e despesas esportivas já existentes serem absorvidas em projeto da LIE. “Inicialmente, não víamos a LIE como uma oportunidade ou como ação estratégica, pois não pensávamos em abrir o clube para outras pessoas além de nossos associados”, transcrição da fala do diretor do clube. No entanto, passou a valer a pena como forma de subsidiar despesas institucionais, dando como contrapartida o acesso a infraestrutura. Este projeto analisado pelos pesquisadores custeou todos os materiais esportivos e os recursos humanos (professor, gestores, entre outros), sendo que alguns profissionais já eram do próprio quadro do clube, assim diminuindo o custo de operação institucional. Desta forma, é indiscutível que o aumento de capital circulante proporcionado pela LIE gerou um maior número de ações esportivas no país, mas que não permite identificar o que é ampliação de ação já existente, nova ação e o que foi apenas uma troca da origem da fonte de financiamento da atividade esportiva.

Uma quarta linha argumentativa esteve presente exclusivamente no PL n.º 4.306/2004, fazendo emergir a expressão-chave “celeridade processual”, a qual pode ser convertida no objetivo 4) maior celeridade entre a fase de formulação e implementação das políticas de esporte. De acordo com este formulador, a cadeia competitiva do esporte juvenil escolar possui uma lógica sequencial em etapas (jogos municipais, regionais, estadual e nacional), na qual existe um grau de incerteza relacionada ao resultado esportivo. Por isso, o tempo entre o sucesso de uma etapa e o acesso ao recurso financeiro que viabiliza a participação seguinte tem que ser ágil para que o desempenho esportivo e o fluxo da competição não sejam prejudicados. Nesse sentido, a escolha do incentivo fiscal seria a mais assertiva para o fomento do esporte por ser de acesso mais rápido ao recurso, do que o tradicional trâmite do orçamento público, que além das diversas amarras normativas, ainda tem um planejamento que exige uma previsibilidade anual (BRASIL, 2004c).

De acordo com Castelan (2011), o argumento da maior rapidez com que o recurso do incentivo fiscal chega à atividade fim, somada a inconstância orçamentária para a área, emergiram como os motivos de uma quase unanimidade da LIE entre os participantes da III Conferência Nacional do Esporte. Mesmo os setores de tradição política de esquerda, que geralmente são contrários a delegação das políticas sociais pelo Estado, se mostraram a favor desta política pública na área do esporte. Do ponto de vista burocrático, a Secretaria da Receita Federal também corrobora com esta perspectiva abordada pelo formulador da LIE,



reconhecendo a escolha do mecanismo de incentivo fiscal como uma medida processual simplificada em relação ao trâmite do orçamento público (BRASIL, 2019).

No entanto, na pesquisa realizada por Oliveira (2020), que analisou as dificuldades e insucessos das propostas apresentadas a LIE pelas OSC sediadas em Minas Gerais, entre 2014 e 2019, o tempo de tramitação foi citado como excessivo, em alguns casos chegando a ultrapassar mais de um ano fiscal até a sua aprovação, isto é, tempo superior ao próprio ciclo anual do orçamento público. Além do mais, cerca de 60% dos projetos são indeferidos do pleito, sendo que uma parcela relevante deste montante nem tem o mérito esportivo analisado, devido à ausência ou vencimento de algum documento obrigatório. De acordo com o autor, a partir da publicação de diversas portarias ministeriais, entre 2018 e 2020, o órgão gestor da LIE passou a alterar a sequência processual de análise dos projetos, dando maior celeridade ao trâmite interno e buscando superar o passivo de projetos acumulados ao longo dos anos de implementação da política pública.

A quinta e última linha de argumentação dos agentes políticos esteve presente no PL n.º 1.663/2003, que foi uma reapresentação da Lei Mendes Thame, primeira tentativa frustrada do setor esportivo em implementar uma lei de incentivo fiscal ao esporte. De acordo com o formulador, a criação de uma política específica de estímulo fiscal ao setor privado teria potencial de fomentar o esporte amador e aumentar a quantidade de praticantes no país. Esta circunstância seria benéfica para o surgimento de um número maior de talentos esportivos, aumentando a base de formação de novas atletas profissionais (BRASIL, 2003d). Temos como expressão-chave a “formação de atletas”, que foi convertida no objetivo 5) aumentar a quantidade de atletas profissionais nas modalidades esportivas no país.

Todavia, a configuração de atleta profissional (esportista profissional) no Brasil é tema controverso, pois apenas o futebol e o peão de rodeio (Lei n.º 10.220/2001) possuem a obrigatoriedade na Lei Pelé (Lei n.º 9.615/1996) da categoria profissional. Além do mais, apesar de presente no senso comum, a ideia de que a massificação de uma modalidade pode gerar resultados positivos em um esporte não possui evidências científicas comprovadas, o que pode ser verificado no próprio caso olímpico brasileiro, em que a vela é o destaque nacional com sete medalhas de ouro. Longe do Brasil ser considerado o país da vela ou ter uma base significativa de praticantes, fato que mostra que outros fatores talvez sejam mais relevantes para se atingir o alto desempenho atlético internacional. Por outro lado, grande parte da inspiração textual do PL n.º 418/1988 e do PL n.º 1.663/2003 teve origem na extinta Norma



Geral do Esporte do período da ditadura militar, Lei nº 6.251/1975, o que fez com que a terminologia adotada fosse desatualizada e também considerasse esta submissão das demais expressões do esporte a manifestação de alto rendimento.

A partir da disposição das informações no Quadro 1 conseguimos levantar estas cinco expressões-chaves para delinear os potenciais objetivos da LIE, de acordo com o ponto de visão dos seus formuladores (agentes políticos). Cabe ressaltar que o incentivo fiscal é uma exceção à regra de tributação de um país, que busca uma intervenção indireta (indutora) do Estado sobre o comportamento do contribuinte, ao mesmo tempo em que também estamos tratando do financiamento de elementos constitucionais de cidadania, isto é, de deveres estatais que tem no orçamento público uma expressão explícita da intenção do governo. Nesse sentido, é importante ter clareza nos objetivos desta política pública para que seja possível verificar o grau de relevância dado pelos governos ao direito ao esporte e lazer em nossa sociedade.

A Figura 1 apresenta uma visão resumida e esquemática das expressões-chave e os potenciais objetivos levantados para LIE nesta pesquisa, que visa contribuir com as discussões do tema do financiamento público do esporte e lazer no país.

Figura 1 – Expressões-chave para levantamento dos objetivos da LIE



Fonte: BRASIL (1988); BRASIL (2003c); BRASIL (2003d), BRASIL (2003e), BRASIL (2004b), BRASIL (2004c) e BRASIL (2006a). Elaboração dos autores.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da importância da LIE para movimentar a cadeia produtiva do esporte, esta é uma política pública de vigência temporária, prevista para expirar em 2022, caso não receba nova renovação de prazo. No entanto, toda intervenção estatal na realidade social almeja romper com um estado de problema, que produza prejuízo a sociedade como um todo ou a grupo específicos de pressão. Ao verificar o texto da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei n.º 11.438/2006), no sítio eletrônico do programa, não identificamos de forma explícita quais seus objetivos ou problemas sociais que busca resolver durante a sua vigência. Nesse sentido, resgatamos a tramitação parlamentar para investigar a linha argumentativa presente nos projetos de lei que formaram o dossiê de aprovação da LIE. A partir da análise desse conjunto de sete propostas identificamos os seguintes objetivos: 1) promover o esporte e o lazer pelo potencial benefício social; 2) minimizar a escassez financeira do setor esportivo; 3) ampliar a contribuição financeira do setor privado a causa esportiva; 4) maior celeridade entre a fase de formulação e implementação das políticas de esporte; 5) aumentar a quantidade de atletas profissionais nas modalidades esportivas no país.

Embora alguns desses objetivos possam apresentar controvérsia, principalmente em relação a escolha do incentivo fiscal como meio adequado de financiamento público destes elementos de cidadania, ainda falta diálogo entre os poucos trabalhos acadêmicos produzidos para chegarmos a uma conclusão sobre os resultados da política pública. Da mesma forma, que a falta de consenso nos argumentos dos formuladores e a ausência dos objetivos explícitos da LIE sinalizam para uma incompreensão do que esperar da execução desta política pública, pra além do recurso público não conquistado na partilha do orçamento federal. Assim, sem pretensões de esgotar o debate sobre os objetivos da LIE, o presente trabalho buscou contribuir com reflexões sobre o assunto, tentando estimular novas produções sobre esta importante política de fomento das OSC de esporte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BASTIDAS, Marina Gallego; BASTOS, Flávia da Cunha. A lei de incentivo fiscal para o desporto e a formação de atletas no Brasil. **Revista intercontinental de gestão desportiva**, v. 1, n. 2, p. 111-121, 2011.



CABRAL, Bruno Ferreira e colaboradores. **Leis de incentivo ao esporte**: novas perspectivas para o desporto brasileiro. São Paulo: CREF4/SP, 2019. Disponível em: <https://issuu.com/crefsaopaulo/docs/livro_15_leis_de_incentivo_ao_esporte_novas_pers>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAMPOS, João Gurgel de; NASSIF, Vânia Maria Jorge. A Lei de Incentivo ao Esporte como ação estratégica em uma associação desportiva. **Revista intercontinental de gestão desportiva**, v. 7, n. 3, p. 214-227, dez., 2017.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 2011. 187f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

CAVAZZONI, Pedro Bataglioli; BASTOS, Flávia da Cunha; KURLE, Giovanni. Lei de incentivo ao esporte: aplicação nas manifestações do esporte e captação de recursos. **Efdeportes**, ano 15, n. 146, jul, 2010.

DINIZ, Rafael Silva. **Mecenato esportivo**: o trajeto da lei federal de incentivo ao esporte em Belo Horizonte. 2016. 195f. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2016.

DINIZ, Rafael Silva; SILVA, Luciano Pereira da. Lei federal de incentivo ao esporte: análise da distribuição do mecenato esportivo no território de Belo Horizonte. In: ISAYAMA, Helder Ferreira. SILVA, Luciano Pereira da (Orgs.). **A constituição brasileira de 1988 e as políticas públicas de esporte e lazer**: produção em programas de pós-graduação. Campinas, SP: Autores Associados, 2019.

GUERREIRO, Robson Coelho. **Capital social e desempenho institucional**: o relacionamento entre os agentes da lei federal de incentivo ao esporte. 2016. 99f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração - Gestão do Esporte). Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2016.

MATIAS, Wagner Barbosa e colaboradores. A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./ mar., 2015.

NASCIMENTO, Amanda Sousa do. **A lei federal de incentivo ao esporte**: análise do perfil dos proponentes e financiadores dos projetos esportivos (2007-2016). 2019. 146f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2019.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Marcus Peixoto. **As dificuldades e insucessos dos proponentes da lei de incentivo ao esporte do governo federal**. 2020. 167f. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2020.



PEREIRA, Renan José Guedes Alcoforado e colaboradores. Análise das aprovações e captações de recursos através da lei de incentivo ao esporte por manifestação esportiva. **Revista mineira de educação física**, edição especial, n. 1, p. 1520-1529, 2012.

REGINATTO, Douglas Augusto; SOUZA, Antonio Osnei. Análise dos incentivos fiscais ao desporto e paradesporto no âmbito da lei nº 11.438/2006. **Revista eletrônica de ciências contábeis**, n. 8, 2016.

SANTOS, Edmilson Santos dos; JUCHEM, Luciano; MADURO, Luiz Alcides Ramires. Esporte rendimento, renúncia fiscal e Lei de Incentivo ao Esporte. **Journal physical education**, v. 28, e2834, 2017.

SANTOS, Natasha; BONIN, Ana Paula Cabral; DONHA, Eliza. Notas sobre a lei de incentivo (2009-2012). **Revista portuguesa de ciências do desporto**, p. 617-631, jan., 2014.

SOUZA, João Daniel Bove Gomes de. **Lei de incentivo ao esporte – Lei 11.438/2006, resultados da implementação na formação de atletas do paradesporto na Associação Nacional de Desporto para Deficientes – ANDE**. 2021. 95f. Dissertação (Mestre em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS:

BRASIL. **Projeto de Lei N.º 418**, 2 de março de 1988. Dispõe sobre benefícios fiscais, na área do Imposto de Renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador. Brasília: Congresso Nacional, 1988a. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=176602>. Acesso em: 8 jul. 2020.

_____. **Medida Provisória n.º 103**, de 1º de janeiro 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências – Convertida na Lei N.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2020.

_____. **Ministro quer assegurar lei de incentivo fiscal no 1º semestre**. Site da Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, 08 de janeiro de 2003. 2003b. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte/noticiaslie/119-noticias-lie/43956-ministro-quer-assegurar-lei-de-incentivo-fiscal-no-1-semester>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 1.367**, de 1º de julho de 2003. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003c. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=122383>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 1.663**, de 12 de agosto de 2003. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador. Brasília:



Congresso Nacional, 2003d. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127666>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 2.331**, de 21 de outubro de 2003. Concede benefício fiscal às pessoas físicas e jurídicas que apoiarem, mediante doações, projetos e programas de incentivo à atividade esportiva. Brasília: Congresso Nacional, 2003e. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=138754>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Presidente (2003 – 2010: Luiz Inácio Lula da Silva)**: Abertura 1ª Conferência Nacional do Esporte. Brasília, 17 de junho de 2004. 2004a. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/571-i-conferencia-nacional-de-esporte>. Acesso em: 16 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 4.207**, de 6 de outubro de 2004. Concede dedução no imposto de renda das pessoas físicas de doações para o desporto, nas condições que estabelece. Brasília: Congresso Nacional, 2004b. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265849>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 4.306**, de 21 de outubro de 2004. Permite a dedução, como despesa operacional de pessoa jurídica tributada com base no lucro real, de gastos com passagens aéreas e rodoviárias, relativas ao deslocamento de atletas infantis ou juvenis, para participação em competições esportivas regionais ou nacionais. Brasília: Congresso Nacional, 2004c. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267627>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Projeto de Lei n.º 6.999**, de 8 de maio de 2006. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para a realização de projetos desportivos e paradesportivos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006a. Disponível em: <www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=323484>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Comissão de atletas lança manifesto em favor da lei de incentivo ao esporte**. Brasília: Conselho Nacional do Esporte, 10 de dezembro de 2006. 2006b. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte/comissoea/119-noticias-lie/40591-comissao-de-atletas-lanca-manifesto-em-favor-da-lei-de-incentivo-ao-esporte>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. **Lei n.º 11.438**, de 29 de dezembro de 2006. - Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2006c. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2020.



_____. **Gasto tributário:** conceito e critérios de classificação. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Ministério da Economia, 03 de maio de 2019. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. **Relatório de gestão da lei de incentivo ao esporte 2019.** Brasília: Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania. 2020. Disponível em: <www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/lei-de-incentivo-ao-esporte/relatorios-atendimentos-presenciais-e-relatorios-de-gestao>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Dados do primeiro autor:

Email: paje ltda@yahoo.com.br

Endereço: POLIS – POLIS - Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer. Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627, Pampulha, Belo Horizonte, MG, CEP: 31270-901, Brasil.

Recebido em: 05/05/2021

Aprovado em: 03/12/2021

Como citar este artigo:

DINIZ, Rafael Silva; OLIVEIRA, Marcus Peixoto de; SILVA, Luciano Pereira da. Lei de incentivo ao esporte: quais seus objetivos pela visão oficial dos formuladores (agentes políticos).

Corpoconsciência, v. 25, n. 3, p. 188-205, set./ dez., 2021.