



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PSB-RJ)

RELATÓRIO N° , DE 2016

SF/16160.80121-83



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

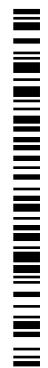
Avaliação de Políticas Públicas

(em cumprimento à Resolução nº 44, de 2013)

LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
1. A RESOLUÇÃO N° 44, DE 2013, E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.....	4
2. ANÁLISE DIAGNÓSTICA.....	6
2.1 Marco legal do esporte no Brasil	6
2.2 O financiamento do esporte no Brasil.....	8
2.2.1 Os Decretos-Leis	9
2.2.2 A Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975	10
2.2.3 O financiamento do desporto à luz da Constituição de 1988	11
2.2.4 A Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989	12
2.2.5 A Lei Zico.....	12
2.2.6 A Lei Pelé	14
2.2.7 Legislação do Programa Bolsa-Atleta	15
2.3 A Lei de Incentivo ao Esporte	16
3. A LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE EM NÚMEROS	18
3.1 Projetos apresentados.....	18
3.2 Projetos apresentados por manifestação desportiva	19
3.3 Proponentes que efetuaram a captação de recursos.....	20
3.4 Evolução do valor captado	21
3.5 Dados sobre a captação no ano de 2015	22
3.6 Captação por região de execução do projeto	24
3.7 Captação por manifestação desportiva	26
3.8 Quantidade de incentivadores.....	28
3.9 Relação entre valores aprovados e captados.....	29
4. NOTAS CONCLUSIVAS	30
4.1 Aspectos positivos	31
4.2 Problemas verificados e recomendações	32

 SF/16160.80121-83

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em decorrência da edição da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, que acrescentou o art. 96-B ao Regimento Interno do Senado Federal, esta Casa passou a empreender, de maneira sistemática, a avaliação de políticas públicas, sob a responsabilidade de suas comissões permanentes. A implantação desse novo procedimento baseia-se no princípio do controle horizontal, exercido entre instituições governamentais que não têm, entre si, relação de subordinação. No ano de 2016, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) selecionou para ser avaliada a aplicação da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). Desse trabalho, resultou o presente relatório.

Inicialmente, após uma breve introdução sobre a avaliação de políticas públicas na CE, é realizado um sucinto diagnóstico, partindo do marco legal do esporte no Brasil. Nesse levantamento, enfatiza-se, entre as questões relacionadas ao desporto, o tema do financiamento. Passa-se, em seguida, à análise da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte, tendo como referência números divulgados pelo Ministério do Esporte que abrangem dados desde o ano de 2007 até o ano de 2015.

Conclui-se a avaliação com a identificação dos aspectos positivos e problemas da LIE, com a apresentação de algumas recomendações para o aperfeiçoamento tanto de seu texto quanto de sua execução.



SF/16160.80121-83

1. A RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013, E A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

A Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, por meio da alteração do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), instituiu um novo modelo de acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo, por parte do Congresso Nacional. Com ele, as comissões permanentes da Casa tornaram-se responsáveis pela seleção de políticas e pela posterior análise e avaliação.

De acordo com o *Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal*, editado pelas Consultorias da Casa (2015), a atividade de monitorar os resultados e os processos das políticas públicas deve ser realizada sob dois pontos de vista: (i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas quando necessários e oportunos.

Dessa forma, os procedimentos relacionados à avaliação de políticas públicas pretendem somar-se aos processos já existentes, buscando integrar-se a eles e fortalecê-los. Ademais, considerando o perfil técnico da atuação das comissões em que são realizadas e discutidas, as avaliações de políticas públicas empreendidas pelo Senado Federal podem contribuir substancialmente para o aperfeiçoamento da legislação relacionada a temas específicos.

Por meio da aprovação do Requerimento nº 15, de 2016, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte decidiu empreender a análise dos seguintes temas: implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC); Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC); e Lei nº 11.438, de 2006 (Lei de Incentivo ao Esporte). Este trabalho aborda aspectos relativos à avaliação da Lei de Incentivo ao Esporte.



O presente relatório é apresentado em três grandes eixos: I) *Análise Diagnóstica*, em que é feito um levantamento da fundamentação constitucional e legal da LIE e suas principais características; II) *A LIE em números*, em que se busca analisar dados de sua execução e caracterizar e examinar seus pontos julgados sensíveis; e III) *Notas Conclusivas*, em que são apresentados os aspectos positivos e problemas relativos à sua aplicabilidade, bem como recomendações pertinentes às observações feitas.



2. ANÁLISE DIAGNÓSTICA

2.1 Marco legal do esporte no Brasil

A legislação desportiva brasileira, desde o ano de 1941, passou por momentos distintos, do confronto ao consenso, da escassez inicial de textos à sua abundância infundada, responsável por períodos de instabilidade e insegurança jurídica desportiva.

O Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, foi a primeira lei orgânica do desporto brasileiro. Seu objetivo, em um contexto ditatorial, foi o de estabelecer um controle estatal sobre as atividades desportivas, que, até então, vinculavam-se apenas a preceitos internacionais, sem qualquer interferência estatal.

Posteriormente, algumas leis e decretos foram promulgados, ainda evidenciando o caráter disciplinador e intervventivo do Estado no esporte.

A Constituição Federal de 1967, com as alterações advindas da promulgação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, outorgou à União a competência para legislar sobre normas gerais sobre desportos. Esse preceito constitucional foi materializado por meio da edição da Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975. Apesar de a nova lei manter a ação estatal tuteladora e centralizadora no desporto, apresentou avanço ao organizar o processo esportivo num Sistema Desportivo Nacional.

Em 2 de setembro de 1976 foi promulgada a Lei nº 6.354, que dispunha sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol. Essa lei teve o condão de reconhecer as peculiaridades do contrato de trabalho desportivo, até então ignoradas pelas leis que tratavam do tema.

O desporto obteve *status* constitucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O art. 217 da Carta Magna condensa os



SF/16160.80121-83

postulados que constituem a estrutura da legislação desportiva brasileira. Em seu texto foram consagrados os princípios do direito ao esporte, da autonomia desportiva e da proteção às manifestações desportivas de criação nacional.

Em 6 de julho de 1993, foi promulgada a Lei nº 8.672, conhecida como “Lei Zico”. Amparada nos dispositivos constitucionais, a Lei Zico estabeleceu diretrizes democráticas ao esporte, prestigiando a autonomia desportiva e a liberdade de associação. O esporte deixou de ser centrado somente no rendimento, sendo ampliado para compreender o desporto educacional, de participação e lazer.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida como “Lei Pelé”. A nova lei manteve diversos dispositivos estabelecidos pela Lei Zico, inovando, sobretudo, ao prever o “passe livre” aos atletas profissionais. Ainda em vigor, a Lei Pelé foi alvo de inúmeras modificações, como as promovidas pelas Leis nº 9.981, de 14 de julho de 2000, 10.264, de 16 de julho de 2001, 10.672, de 15 de maio de 2003, 12.346, de 9 de dezembro de 2010, 12.395, de 16 de março de 2011, 13.146, de 6 de julho de 2015, 13.155, de 4 de agosto de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória nº 671, de 19 de março de 2015, e, recentemente, pela Lei nº 13.322, de 28 de julho de 2016, resultado da conversão da Medida Provisória nº 718, de 16 de março de 2016.



2.2 O financiamento do esporte no Brasil

Frequentemente, o gestor público no campo do desporte se depara com a seguinte questão: deve-se alocar, preferencialmente, os recursos públicos para atletas já revelados e premiados ou a ênfase deve recair naqueles que ainda estão no início de suas carreiras, os chamados atletas de base? Na realidade, o debate contemporâneo sobre o financiamento do esporte tem mostrado que se trata de uma falsa questão. As duas medidas são essenciais para um país que pretende se firmar no cenário internacional como uma potência esportiva.

É importante notar que o Brasil adota um modelo de organização esportiva, consignado na Lei nº 9.615, de 1998, em que o esporte é reconhecido nas manifestações de *i*) esporte educacional; *ii*) esporte de participação (recreação e lazer); *iii*) esporte de rendimento; e *iv*) esporte de formação. O esporte de rendimento, praticado segundo as normas gerais estabelecidas na legislação, tem a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações. Pode ser praticado de modo profissional e de modo não profissional. Dessa forma, como previsto na Política Nacional do Esporte e do Lazer, esses quatro segmentos esportivos convivem sem que se priorize a seletividade. Significa afirmar que nem toda atividade realizada na base tem, necessariamente, o objetivo de “peneirar” e selecionar os futuros campeões. Tem-se, como prioridade, nesse âmbito, a oferta de oportunidades de acesso ao esporte e ao lazer, sobretudo, como direitos sociais.

Entretanto, esse enfoque não inibe, e não deve inibir, o surgimento de talentos, que precisam ter as oportunidades para o seu desenvolvimento. Paralelamente a esse processo, uma série de ações do Poder Público deve proporcionar aos atletas e para-atletas já reconhecidos as possibilidades de aprimorar os seus talentos. O fomento ao esporte de alto rendimento ou à prática do esporte segundo suas outras manifestações deve envolver uma série



SF/16160.80121-83

de iniciativas, e, em nosso contexto socioeconômico, a Lei de Incentivo ao Esporte consiste em uma importante ação do Estado nesse campo.

2.2.1 Os Decretos-Leis

Primeiro diploma legal a tratar sobre a organização do desporto em nosso país, o Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, instituiu, em seu art. 1º, o Conselho Nacional de Desportos (CND), destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o País. Uma das funções do órgão era a de estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes deviam ser concedidas pelo Governo Federal, além de fiscalizar a aplicação dessas subvenções.

O Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, determinava subvenções da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios às entidades de esporte filiadas direta ou indiretamente ao CND. Além disso, eram previstas diversas isenções tributárias.

Editado em 25 de junho de 1945, o Decreto-Lei nº 7.674 dispunha sobre a administração das entidades desportivas, especialmente sob o ponto de vista financeiro, e estabelecia medidas de proteção financeira aos desportos. A norma permitia operações de empréstimo de dinheiro, sob garantia hipotecária, para entidades desportivas sujeitas ao regime de organização e administração estabelecido pelo Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, para construção de praças de desportos, melhoramento de instalações desportivas e liquidação de compromissos pecuniários da devedora, devidamente comprovados.

Por sua vez, o Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, com a instituição da Loteria Esportiva Federal, destinou 30% da receita líquida obtida com sua exploração para programas de educação física e atividades esportivas.



Posteriormente, o Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971, regulamentou a aplicação desses recursos oriundos da Loteria Esportiva Federal.

2.2.2 A Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975

A nova norma geral do esporte nacional previa, em seu art. 3º, que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios conjugariam recursos técnicos e financeiros para promover e incentivar a prática dos desportos em suas diversas modalidades. Além disso, o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos para a prática esportiva se estenderia à iniciativa privada.

A Lei nº 6.251, de 1975, destinou, ainda, um capítulo especial para dispor sobre os recursos para os desportos. Foi a primeira vez que uma lei definiu as fontes de recursos, creditados em subconta específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para o esporte nacional. Essas fontes eram compostas pelas dotações orçamentárias destinadas a programas, projetos e atividades desportivas, além dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, do reembolso de financiamento de programas ou projetos desportivos, de receitas patrimoniais, de doações e legados e de outras fontes.

Ademais, os recursos deveriam ser aplicados em atendimento a programas, projetos e atividades, em conformidade com o Plano Nacional de Educação Física e Desportos.

Eram previstos, ainda, incentivos tributários, tais como a isenção do imposto de importação e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para equipamento destinado à prática de desportos, sem similar nacional, importado por entidades desportivas ou órgãos vinculados direta ou

 SF/16160.80121-83

indiretamente ao CND ou diretamente pelo atleta, e a isenção do IPI sobre as embarcações desportivas a remo e a vela, quando adquiridas pelas entidades desportivas para seu uso próprio.

Já para a participação das delegações brasileiras nos Jogos Olímpicos, Pan-americanos e Copas do Mundo de Futebol, a norma previa a renda líquida total de um concurso de prognósticos realizado em dia determinado pelo CND no ano da realização dos eventos.

2.2.3 O financiamento do desporto à luz da Constituição de 1988

A Constituição da República de 1988, a exemplo do texto da Carta anterior, incluiu dispositivos para disciplinar o esporte. Entretanto, enquanto na Constituição Federal de 1967, com as alterações da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, o esporte sofria com a ação tuteladora e centralizadora do Poder Público, a nova Constituição concedeu autonomia ao desporto, prevendo, ainda, o dever de fomento por parte do Estado.

A Lei nº 6.251, de 1975, até então em vigor, foi recepcionada pelo novo texto constitucional, sendo o instrumento que disciplinava o financiamento do desporto no Brasil, entre outros aspectos. Sua revogação ocorreu apenas em 1993, com a edição da Lei Zico, posteriormente revogada pela Lei Pelé.

A Constituição de 1988 tratou do esporte em seu art. 217. Os incisos desse artigo listam os princípios básicos que regem o desporto em nosso país.

O *caput* do art. 217 prevê como dever do Estado o de fomentar práticas desportivas formais e não formais. O inciso II determina a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em



SF/16160.80121-83

casos específicos, para a do desporto de alto rendimento. O desporto educacional caracteriza-se por ser praticado dentro do ambiente escolar, com a particularidade de se voltar mais à formação e desenvolvimento do indivíduo e sua integração na coletividade do que à seletividade e à hipercompetitividade.

Em casos específicos, porém, a CF permite a destinação de recursos públicos ao esporte de alto rendimento. Diante disso, é relevante a distinção feita pelo inciso III do art. 217 da CF, que prevê o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional.

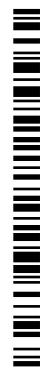
2.2.4 A Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989

Conhecida como Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte Nacional, a Lei nº 7.752, de 1989, dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto sobre a renda e outros tributos, concedidos ao desporto amador. Seu texto prevê o abatimento da renda bruta, ou dedução como despesa operacional, no imposto sobre a renda, do valor dos investimentos, doações ou patrocínios, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizados através ou a favor da pessoa jurídica de natureza desportiva, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Educação.

A Lei nº 8.402, de 8 de janeiro de 1992, apesar de não ter revogado a Lei nº 7.752, de 1989, revogou os incentivos fiscais nela previstos.

2.2.5 A Lei Zico

A Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, conhecida como Lei Zico, foi o primeiro diploma legal a disciplinar o esporte em nosso país após a promulgação da Constituição de 1988. Seu capítulo IX tratou especificamente dos recursos para o desporto.



SF/16160.80121-83

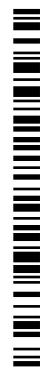
O art. 39 da Lei Zico citava como recursos para o desporto os seguintes: os assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os fundos desportivos; as receitas oriundas de concursos de prognósticos; doações, patrocínios e legados; prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares; incentivos fiscais previstos em lei; e outras fontes.

Além disso, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (FUNDESP), resultado da unificação do Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Lei nº 6.269, de 24 de novembro de 1975) com o Fundo de Promoção ao Esporte Amador (Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989), cujo objetivo era dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter desportivo que se enquadrasssem nas diretrizes e prioridades constantes da Política Nacional do Desporto.

O Fundesp possuía natureza autárquica e era subordinado à Secretaria de Desporto do Ministério da Educação e do Desporto. Para o financiamento ao desporto, contava com duas contas específicas: fomento ao esporte não profissional e assistência ao atleta profissional e ao atleta em formação.

Como recursos para o desporto, eram previstas as receitas oriundas de concursos de prognósticos, doações, legados e patrocínios, prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados e outras fontes.

Ademais, da arrecadação conseguida pela Loteria Esportiva Federal, 10% eram destinados às entidades de prática desportiva constantes do


SF/16160.80121-83

teste, pelo uso de suas denominações ou símbolos, e 15% possuía como destinatário o Fundesp.

A Lei Zico previa, ainda, que, anualmente, a renda líquida total de um dos testes da Loteria Esportiva Federal seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) para o treinamento e as competições preparatórias das equipes olímpicas nacionais. Nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Pan-Americanos, a renda líquida total de um segundo teste também seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), para o atendimento da participação de delegações nacionais nesses eventos.

2.2.6 A Lei Pelé

A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, conhecida como Lei Pelé, manteve muitos dos dispositivos da Lei Zico, revogando-a expressamente e incorporando alterações, sobretudo no que se refere ao passe dos atletas, que deixou de existir.

O art. 56 da Lei Pelé, que disciplina os recursos para o desporto, manteve as mesmas fontes de recurso previstas no art. 39 da Lei Zico. Posteriormente, essas fontes de recursos foram ampliadas pela edição de novas leis.

A Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001, acrescentou como recurso ao fomento das práticas desportivas o valor correspondente a 2% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios. Esse valor foi alterado para 2,7%, conforme determinou a Lei nº 13.146, de 2015.


SF/16160.80121-83

Já a Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, incluiu como fonte o valor correspondente a um sexto dos recursos destinados ao Ministério dos Esportes a que se refere o inciso II do art. 6º da Lei Pelé (adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete em concursos de prognósticos), calculado após deduzida a fração prevista no § 2º do referido artigo (repasse de um terço do valor às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos).

2.2.7 Legislação do Programa Bolsa-Atleta

A Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, instituiu a Bolsa-Atleta em nosso país. Originária do Projeto de Lei nº 3.826, de 2000, de autoria do então Deputado Agnelo Queiroz, a norma passou por algumas alterações ao longo de sua vigência.

Em sua versão original, o Programa destinava-se a financiar atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, bem como naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional e ao Comitê Paraolímpico Internacional. As categorias do Programa eram somente quatro, a saber: Atleta Estudantil, Atleta Nacional, Atleta Internacional e Atleta Olímpico e Paraolímpico. Para o recebimento do benefício, o atleta da categoria Estudantil deveria possuir entre 12 e 16 anos de idade, sendo que para as demais categorias havia somente o limite mínimo de idade, de 14 anos. O Programa estabelecia como requisito para o atleta beneficiário, ainda, o não recebimento de salário de entidade de prática desportiva.

A primeira modificação à lei da Bolsa-Atleta foi feita pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Essa lei manteve a idade mínima para a concessão da Bolsa-Atleta Estudantil em 12 anos, retirando do texto original a previsão de idade máxima de 16 anos para essa categoria. A alteração perdurou

até o ano de 2010, quando foi instituída a Medida Provisória (MPV) nº 502, em 20 de setembro, posteriormente convertida na Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011.

O texto da nova norma trouxe diversas inovações à lei da Bolsa-Atleta. Entre as alterações por ela promovidas, citam-se: a majoração da idade mínima para a concessão da Bolsa-Atleta Estudantil para 14 anos e fixação da idade máxima em 20 anos; a limitação temporal para a concessão do benefício pelo prazo de 1 ano, em 12 parcelas mensais; e a criação de duas novas categorias (Atleta de Base e Atleta Pódio).

A seguir, a Lei nº 13.051, de 8 de dezembro de 2014, modificou a lei da Bolsa-Atleta para incluir a não violação de regras *antidoping* como requisito adicional a ser cumprido por atletas candidatos ao benefício, além de instituir penalidade aos bolsistas que violarem as regras *antidoping*.

Por fim, a Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, fruto da conversão da Medida Provisória nº 671, de 2015, trouxe a determinação de que atleta de modalidade olímpica ou paraolímpica, com idade igual ou superior a dezesseis anos, beneficiário de Bolsa-Atleta de valor igual ou superior a um salário mínimo, seja filiado ao Regime Geral de Previdência Social como contribuinte individual.

No âmbito dos atos do Poder Executivo, destaca-se a edição do Decreto nº 5.342, de 14 de janeiro de 2005, que regulamentou a Lei nº 10.891, de 2004. Essa norma foi alterada pelo Decreto nº 7.802, de 13 de setembro de 2012, para adequá-la às regras trazidas pela Lei nº 12.395, de 2011.

2.3 A Lei de Incentivo ao Esporte

A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo, sendo



SF/16160.80121-83

conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte. Sua finalidade é angariar recursos para o esporte por meio de renúncia fiscal, de maneira semelhante ao que já existe para a indústria brasileira da cultura, amparada pela Lei Rouanet.

Inicialmente, seus efeitos deveriam durar até o ano-calendário de 2015. Entretanto, por força da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015 (resultado da conversão da Medida Provisória nº 671, de 2015), seus efeitos foram estendidos até o ano-calendário de 2022, inclusive.

Segundo seu art. 1º, até o ano-calendário de 2022, inclusive, poderão ser deduzidos do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte.

O art. 2º da Lei de Incentivo ao Esporte determina que os recursos captados em função do benefício fiscal devam atender a pelo menos uma das seguintes manifestações: desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento.

Com relação à quantia renunciada pela União em favor dos projetos desportivos, a Lei de Incentivo ao Esporte permite que a pessoa jurídica deduza até um por cento do valor do imposto de renda devido, em cada período de apuração, e que a pessoa física possa deduzir até seis por cento do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual.





SF/16160.80121-83

3. A LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE EM NÚMEROS

Apresentaremos, a seguir, dados da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte, considerando sua evolução desde os anos de 2007 e 2008 até o ano de 2015, ao qual foi dada ênfase na análise. Informamos que todos os dados apresentados foram colhidos de levantamento realizado pelo Ministério do Esporte.

3.1 Projetos apresentados

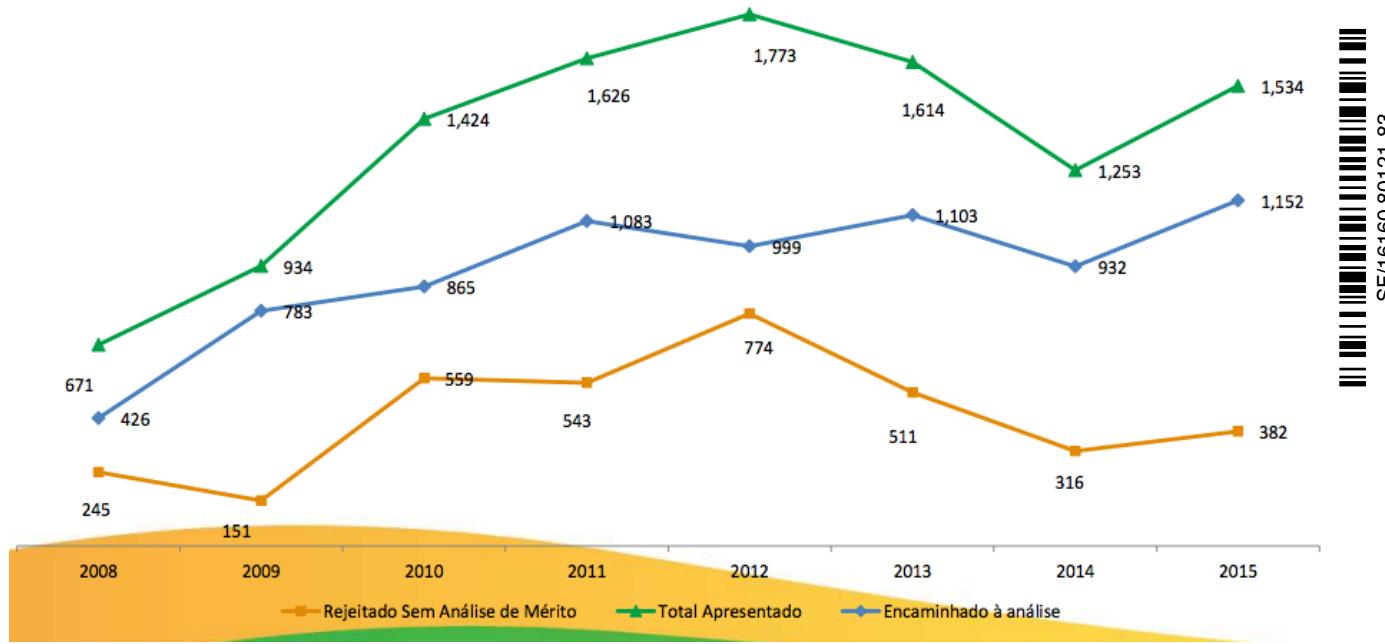
No ano de 2008, foram apresentados 671 projetos, dos quais 426 foram encaminhados para análise (os outros 245 foram rejeitados sem análise de mérito). O número de projetos apresentados experimentou um sucessivo acréscimo, até o ano de 2012, ano em que foram apresentados 1.773 projetos (999 deles encaminhados para análise). A partir de então, houve diminuição do número de projetos apresentados, que chegou a 1.253 em 2014. Em 2015, esse número voltou a subir, tendo havido a apresentação de 1.534 projetos.

Importante observar que, em geral, desde o ano de 2012, cada vez menos projetos foram rejeitados sem a análise de mérito, o que demonstra que cumpriram requisitos formais.

Em 2015, dos 1.534 projetos apresentados, 1.152 foram encaminhados a análise, o que corresponde a 75% do total de projetos apresentados. Em 2008, essa relação foi de 63%.

O gráfico a seguir¹ demonstra a evolução do número de projetos apresentados e daqueles que foram encaminhados a análise.

¹ Fonte: Ministério do Esporte, como todos os outros gráficos apresentados neste relatório.



3.2 Projetos apresentados por manifestação desportiva

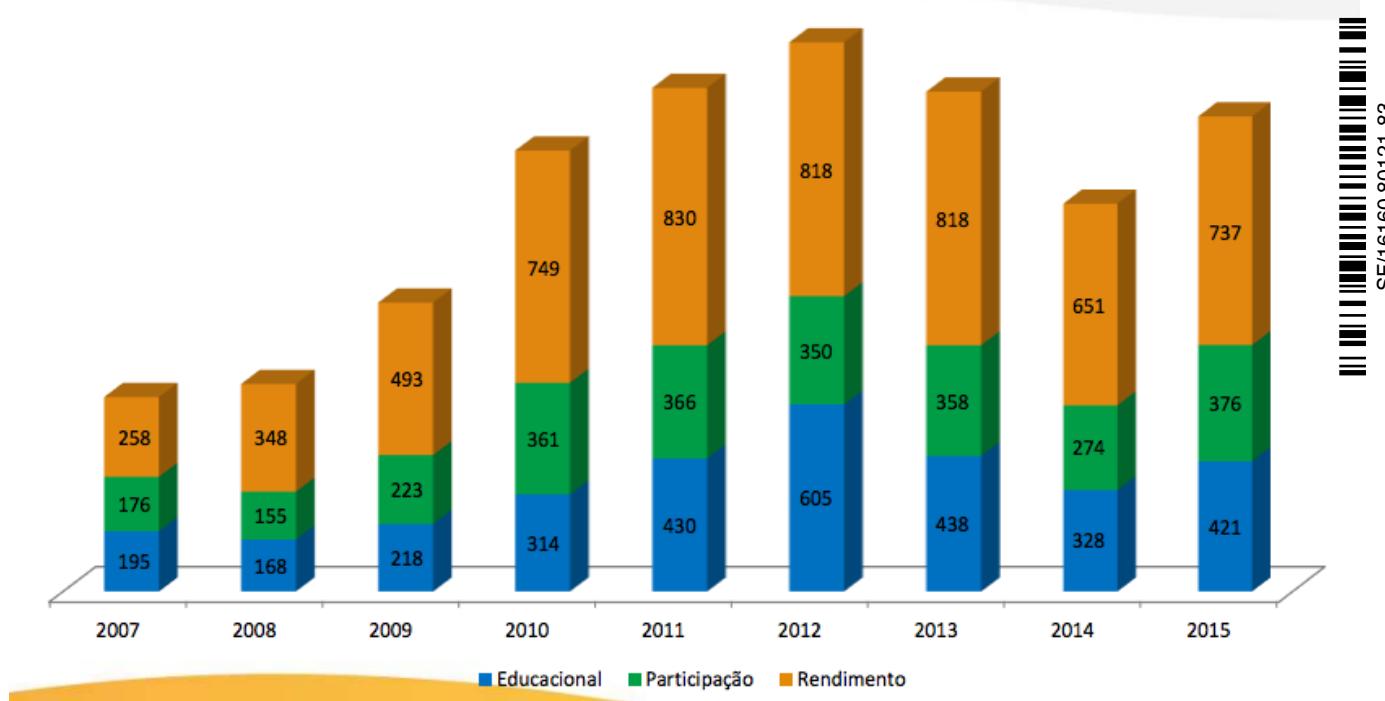
Conforme determina o art. 2º da LIE, os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos naquela lei, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações: *i)* desporto educacional; *ii)* desporto de participação; e *iii)* desporto de rendimento.

Em 2015, dos 1.534 projetos apresentados, 421 (27,4%) relacionavam-se ao desporto educacional, 376 (24,5%) ao desporto de participação e 737 ao desporto de rendimento (48%).

Essa proporção mantém-se constante desde o ano de 2007. Em números acumulados, dos projetos apresentados, 27% tratam sobre o desporto educacional, 23% de participação e 50% de rendimento.

SF/16160.80121-83

O gráfico seguinte demonstra a evolução dos projetos apresentados, separando-os por manifestação desportiva.



3.3 Proponentes que efetuaram a captação de recursos

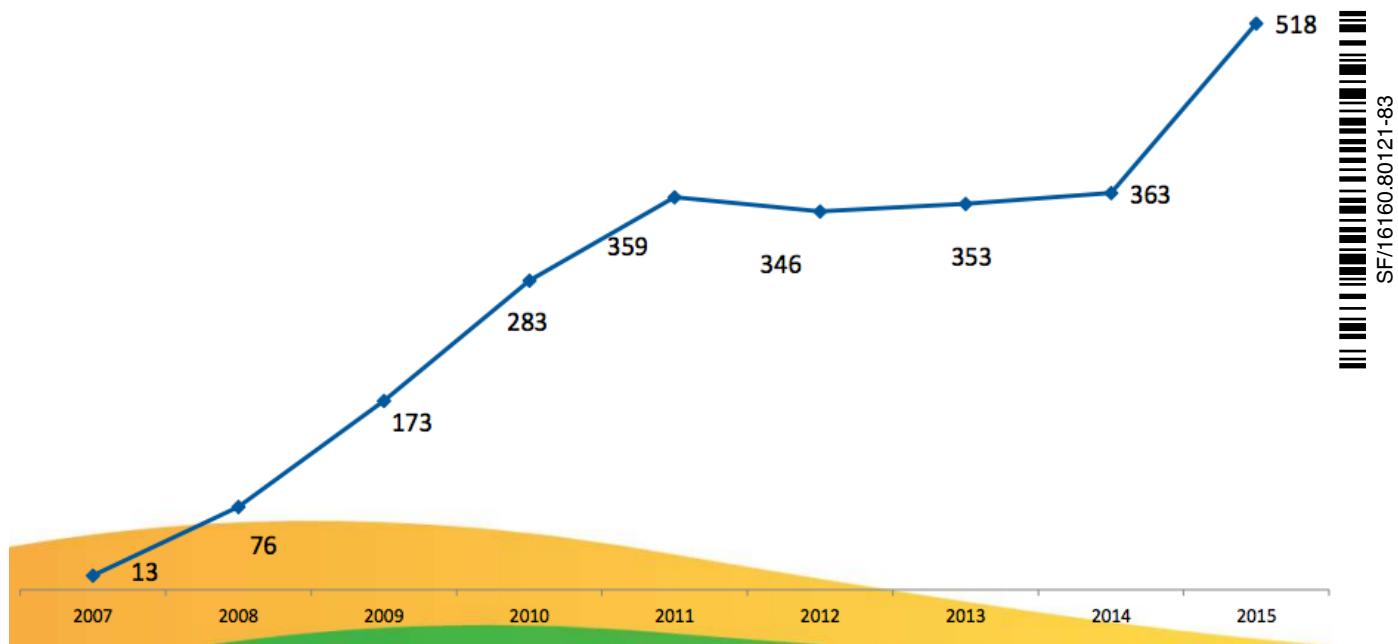
A aprovação de projetos pelo Ministério do Esporte não garante a efetiva captação de recursos, sendo apenas condição necessária para que essa ocorra.

Percebe-se um acréscimo no número de projetos que, aprovados, conseguiram efetivar a captação.

Em 2007, apenas 13 projetos efetuaram a captação. Em 2008, esse número foi de 76 projetos, tendo aumentado até o ano de 2012, no qual 359 projetos efetuaram a captação. A partir de então, houve estagnação desse número, que voltou a subir em 2015, atingindo um total de 518 projetos que captaram recursos por meio da LIE.

Em termos percentuais, no ano de 2015, 33,7% dos projetos apresentados conseguiram efetuar a captação de recursos.

O gráfico seguinte traz a evolução da quantidade de projetos que efetuaram a captação de recursos por meio da LIE.

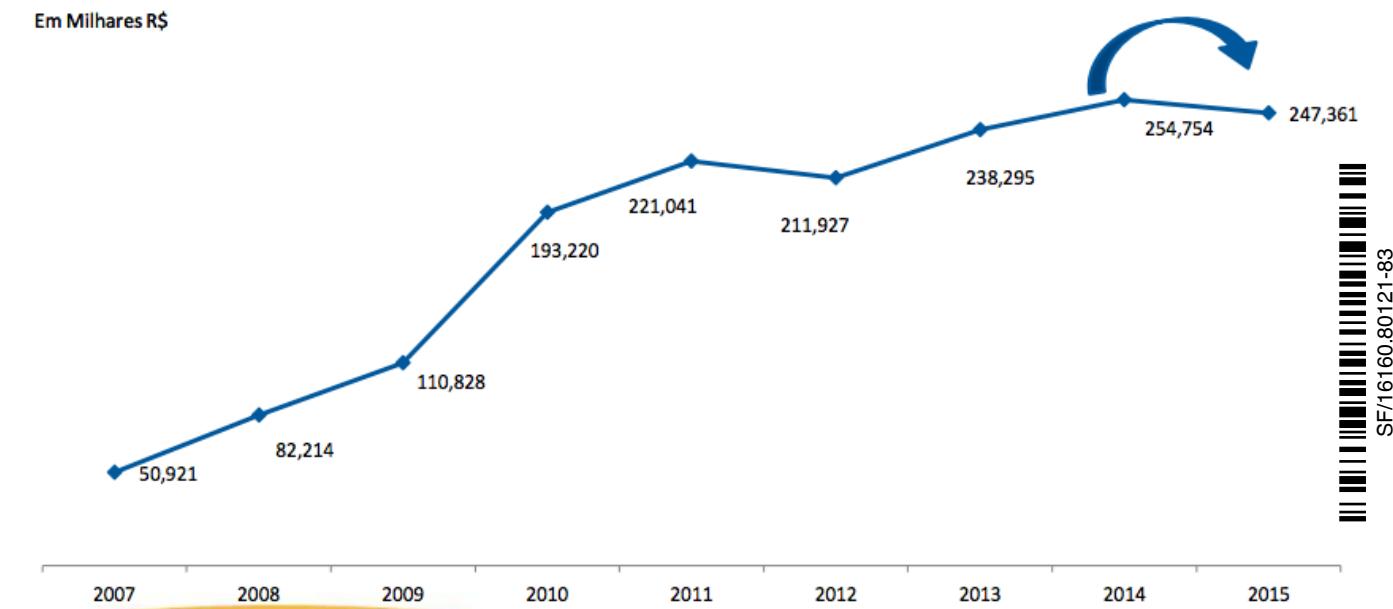


3.4 Evolução do valor captado

No ano de 2007, foram captados por meio da LIE R\$ 50,9 milhões. Esse valor ascendeu até o ano de 2011, em que foram captados R\$ 221 milhões. Já em 2012, houve pequeno decréscimo com relação a 2011. Entre 2012 e 2014, novamente uma sequência ascendente, tendo sido captados em 2014 a quantia de R\$ 254,7 milhões.

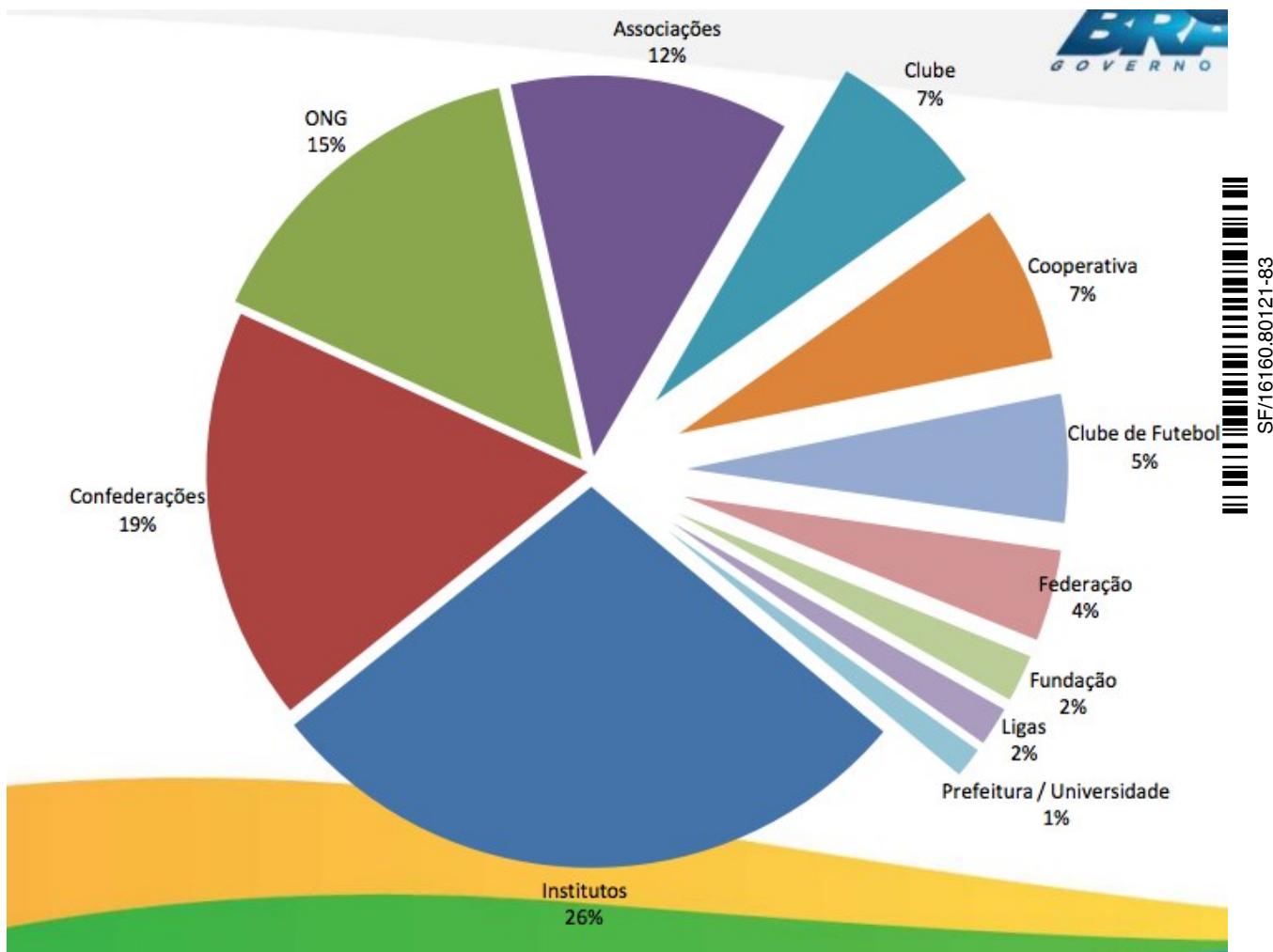
Relativamente ao ano de 2014, o ano de 2015 apresentou pequena diminuição do valor captado, tendo sido este de R\$ 247,3 milhões.

O próximo gráfico detalha a evolução dos valores captados por meio da LIE.



3.5 Dados sobre a captação no ano de 2015

Do total de valores captados por projetos desportivos ou paradesportivos por meio da LIE, 26% foram destinados a institutos, 19% para confederações (entidades nacionais de administração do desporto), 15% para organizações não governamentais e 12% para associações. Os valores captados por clubes de futebol representam 5% do total. Já as Fundações captaram 2% desse valor, enquanto prefeituras e universidades captaram apenas 1%. O gráfico a seguir detalha esse dados.



Os proponentes que mais captaram recursos em 2015 foram, em ordem sequencial, a Sociedade Cooperativa de Trabalho dos Atletas e Profissionais da Área do Esporte, com R\$ 16,4 milhões, a Confederação Brasileira de Voleibol, com R\$ 14,5 milhões e a Academia Brasileira de Canoagem, com R\$ 9,7 milhões.

O próximo gráfico detalha os proponentes que mais captaram recursos por meio da LIE no ano de 2015. Os valores são expressos em milhares de reais.

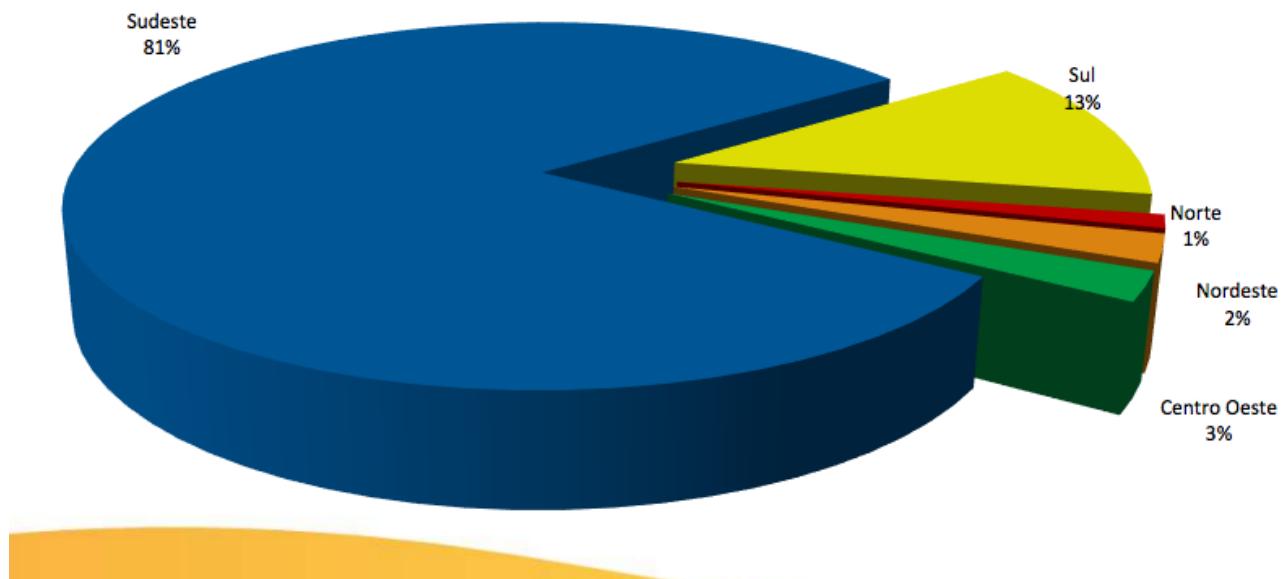
SF/16160.80121-83

3.6 Captação por região de execução do projeto

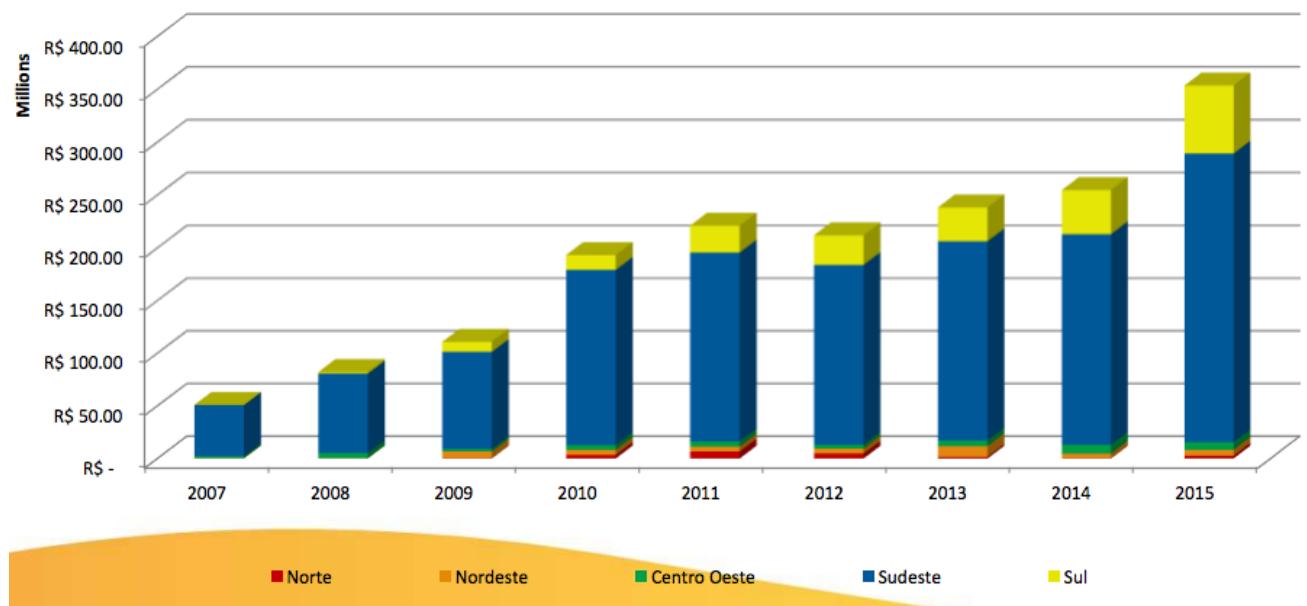
Considerando-se a captação acumulada de recursos por região, observamos que 81% dos valores captados beneficiaram projetos que se desenvolveram na região Sudeste. A região Sul captou 13% do valor total, enquanto a captação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste corresponderam, respectivamente, a 1%, 2% e 3% do total captado.

O gráfico a seguir mostra o valor total captado por regiões, acumulado.

SF/16160.80121-83

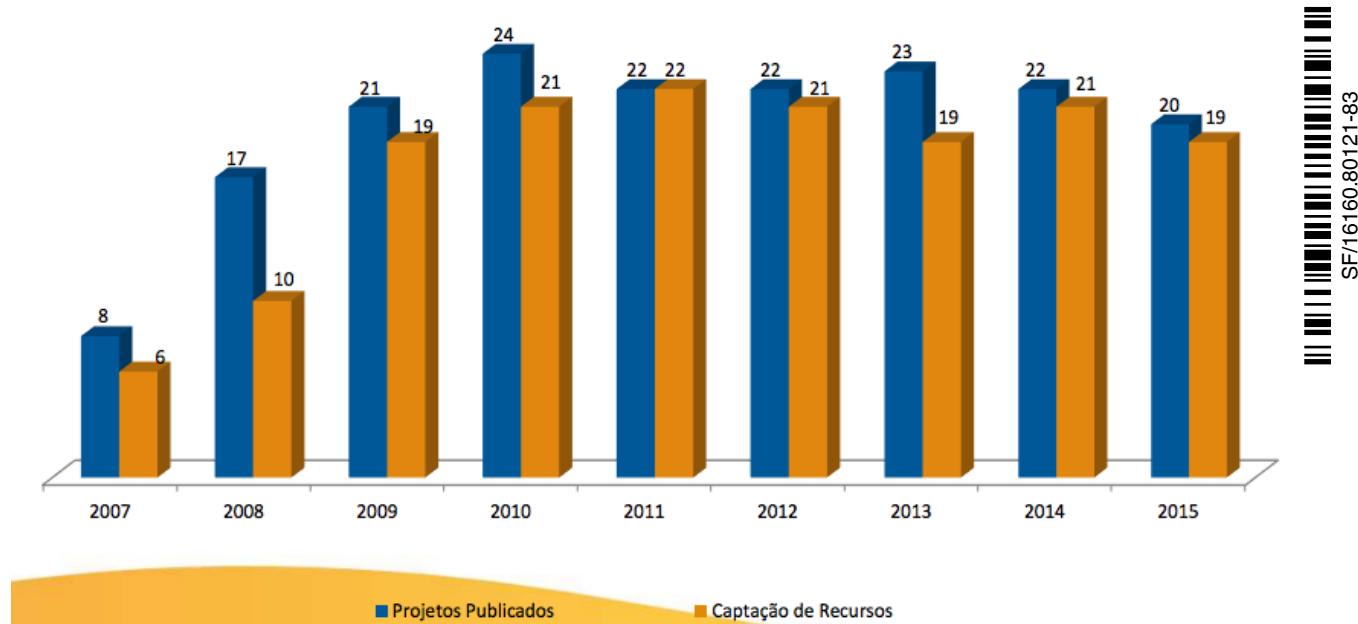



O gráfico seguinte demonstra a evolução da captação por regiões, desde o ano de 2007 até o ano de 2015.



Com relação à captação de recursos por Unidades da Federação (UF), no ano de 2015, 20 UFs tiveram projeto publicado, sendo que 19 delas efetivaram a captação de recursos. O número máximo de UFs que tiveram projetos publicados foi verificados no ano de 2010 – 24 UFs. Porém, naquele ano, somente 21 UFs captaram recursos. Já em 2011, 22

UFs tiveram projetos publicados, sendo que todas efetuaram a respectiva captação. O próximo gráfico demonstra esses dados.

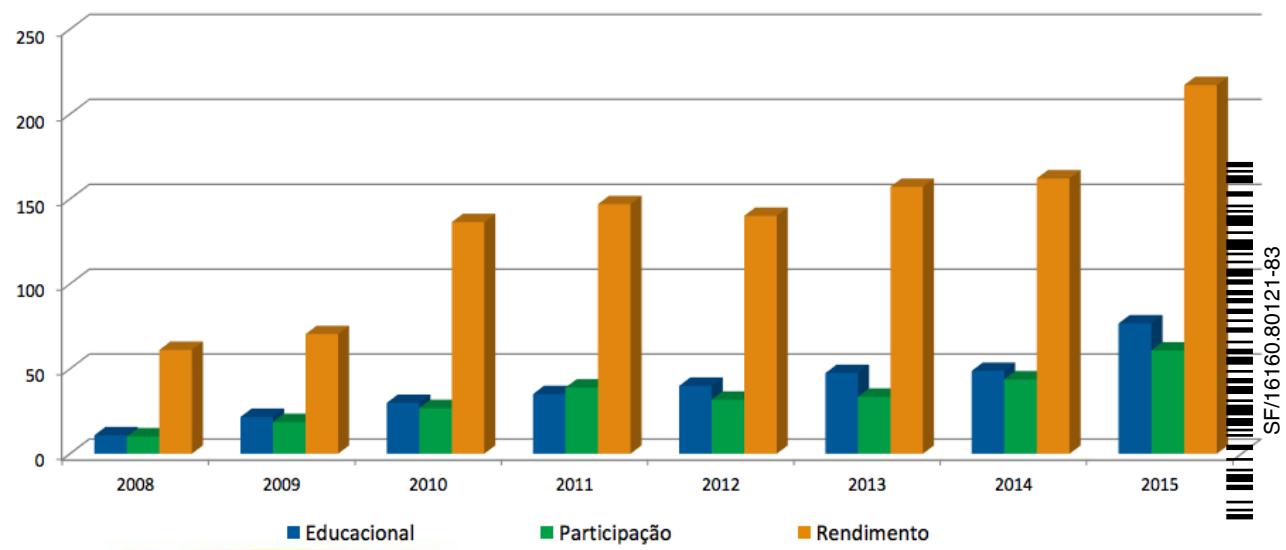


3.7 Captação por manifestação desportiva

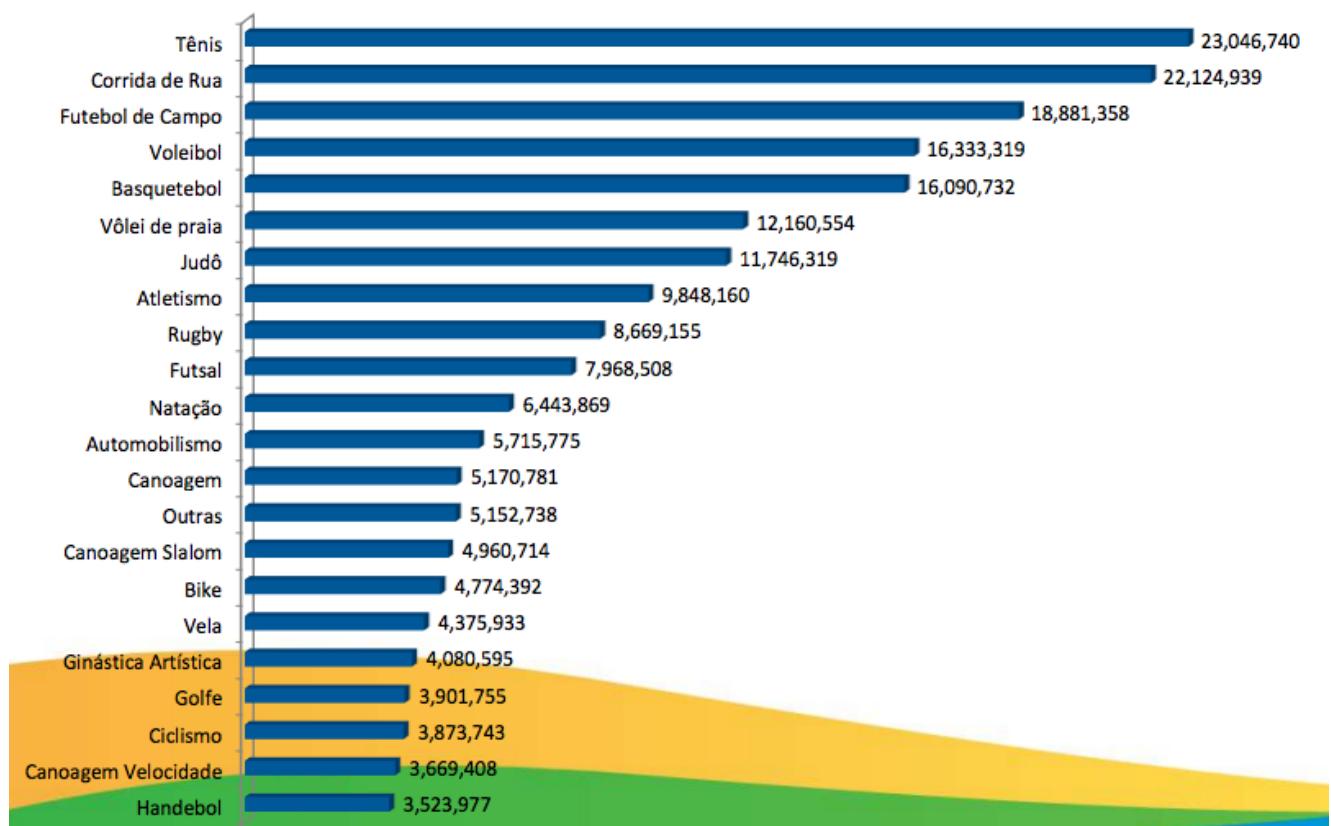
A discrepância verificada na apresentação de projetos por manifestação desportiva fica ainda maior quando consideramos a captação realmente efetuada por cada manifestação. Apesar de corresponder a 50% do total de projetos apresentados, o esporte de rendimento é responsável pela captação de 65% dos recursos. Projetos educacionais captam 19%, enquanto projetos ligados ao esporte de participação captam 16%.

O gráfico a seguir ilustra a desproporção havida entre as manifestações desportivas na captação de recursos por meio da LIE.

SF/16160.80121-83



O próximo gráfico detalha a captação pelo tipo de modalidade desportiva a que se refere o projeto. Ressalta-se que ele lista as modalidades que mais captaram recursos, e não a totalidade daquelas que o fizeram.



SF/16160.80121-83

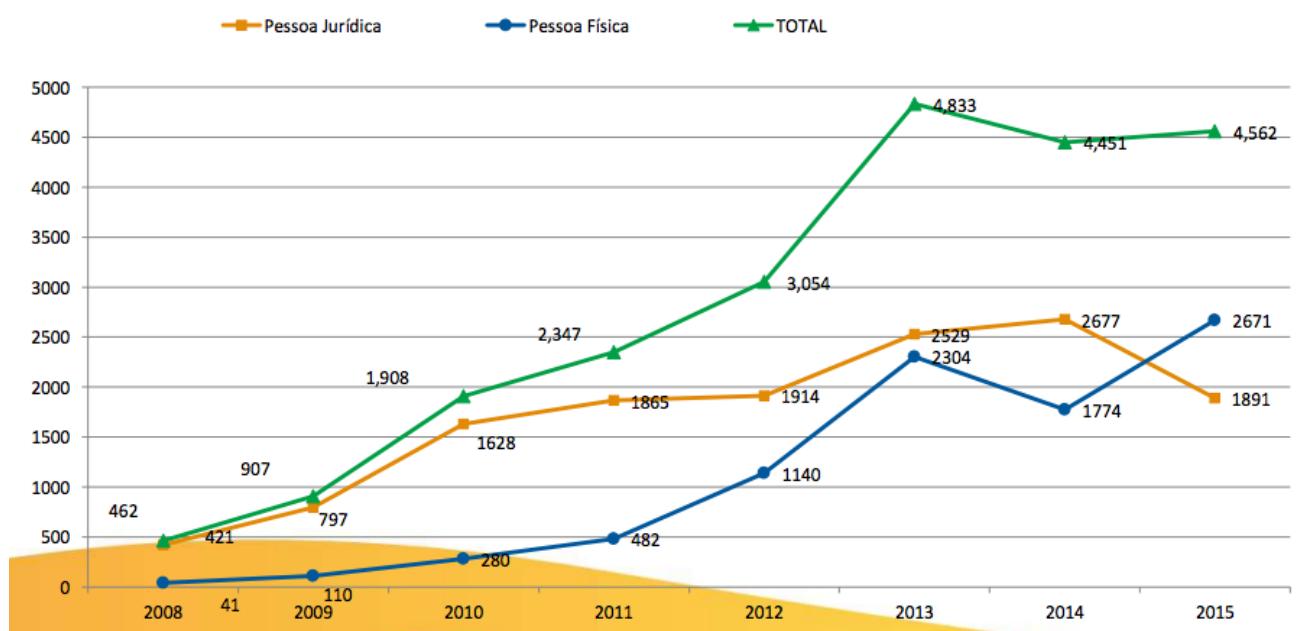
3.8 Quantidade de incentivadores

No ano de 2015, os projetos apresentados com base na LIE contaram com o apoio de 4.562 incentivadores, que efetuaram doações ou patrocínios. Esse número foi maior que o verificado no ano de 2014, porém, menor que a quantidade de incentivadores registrada em 2013.

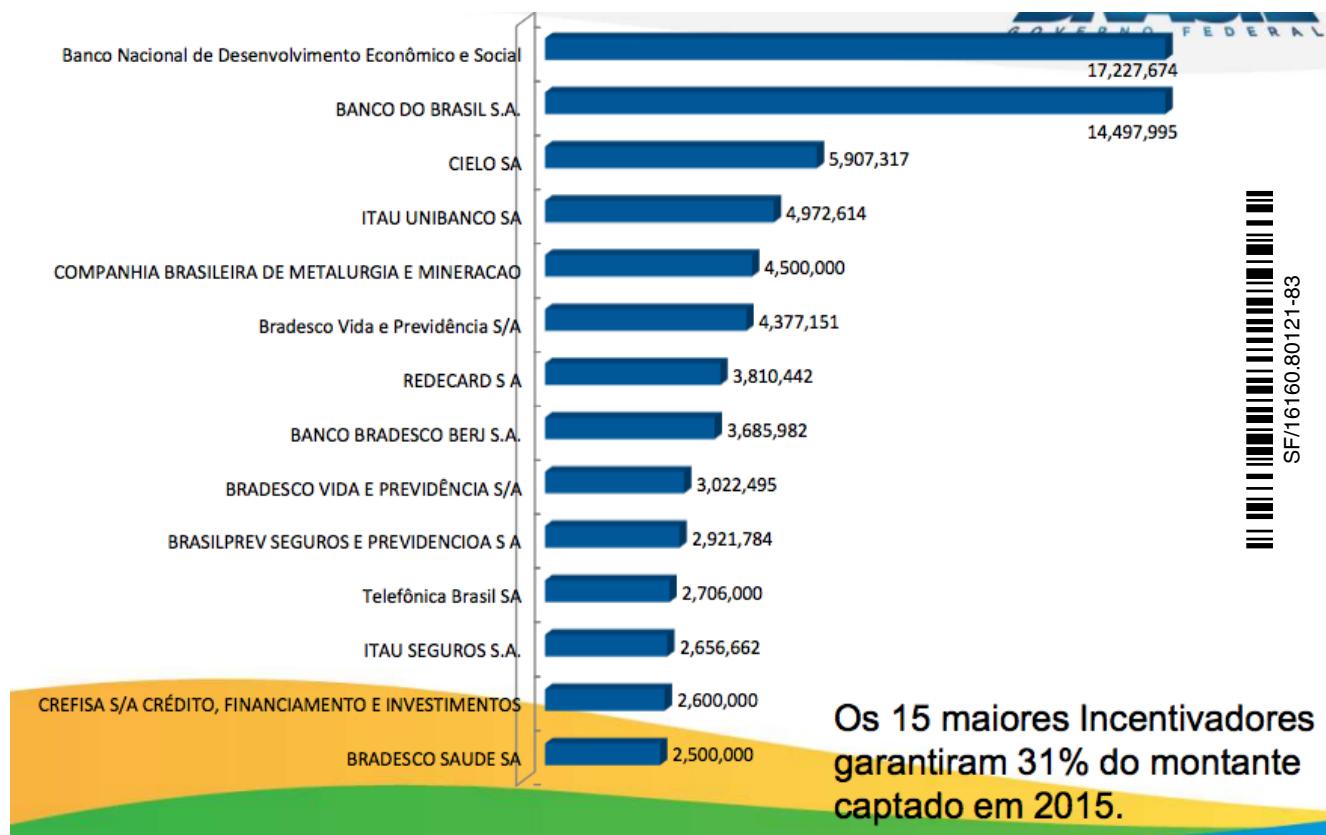
No ano de 2015 também houve uma peculiaridade com relação aos incentivadores: pela primeira vez o número de pessoas físicas (PF) incentivadoras de projetos foi maior que o número de pessoas jurídicas (PJ).

Aliás, de 2014 para 2015, houve um grande decréscimo no número de pessoas jurídicas incentivadoras de projetos (em 2014, 2.677 PJs incentivaram projetos, enquanto em 2015, esse número foi de 1.891 PJs).

O gráfico a seguir demonstra detalhadamente esses dados.



O gráfico seguinte, a seu turno, traz a relação dos maiores incentivadores a projetos esportivos por meio da LIE, no ano de 2015.



3.9 Relação entre valores aprovados e captados

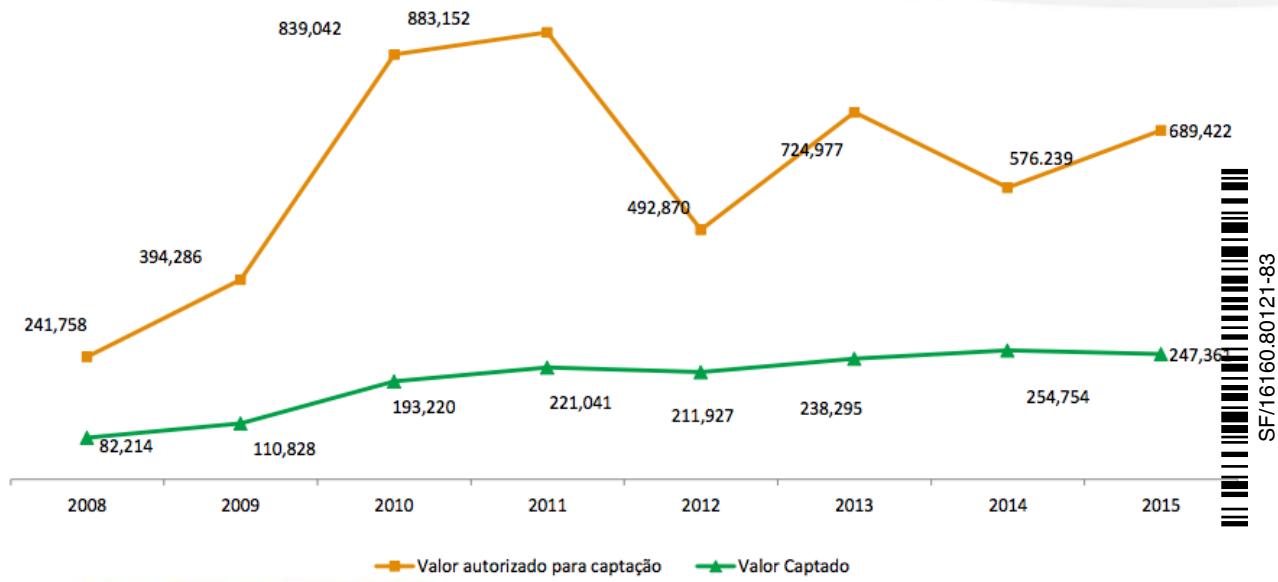
No ano de 2015, foram aprovados para captação por meio da LIE R\$ 689,4 milhões. Entretanto, somente R\$ 247,3 milhões foram efetivamente captados, o que corresponde a 36% do total aprovado.

Esses dados refletem uma situação natural desde a publicação da LIE. Apesar de ter havido variação de um ano a outro, cumulativamente, foram captados 33% do total de recursos aprovados para captação.

Tal dado nos faz refletir acerca da natureza dupla do processo de captação de recursos: *i) a aprovação do projeto, com a consequente autorização para a captação de recursos; e ii) a efetiva captação.*

O que se verifica é que a captação fica muito aquém daquilo que foi aprovado. O gráfico a seguir detalha esses dados (valores em milhares de reais).

SF/16160.80121-83



4. NOTAS CONCLUSIVAS

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

A avaliação da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte, nos limites do trabalho realizado, revelou-se extremamente importante, sobretudo por demonstrar a importância do acompanhamento, pelo Senado Federal, das ações promovidas em um campo sensível das políticas de apoio ao desporto nacional.

Julgamos relevante registrar que é a segunda vez que a CE do Senado Federal se debruça sobre um tema no campo esportivo para produzir uma análise de caráter mais sistemático. No ano de 2015, foi avaliado o Programa Bolsa-Atleta.

Nossa análise identificou aspectos positivos, que caracterizam os benefícios da LIE ao esporte nacional. Foram identificados,

SF/16160.80121-83

SF/16160.80121-83

também, alguns aspectos negativos, que necessitam de aprimoramento para um maior êxito na execução do programa.

Seguem-se breves considerações sobre aspectos positivos e problemas identificados. O objetivo consiste em possibilitar a reflexão dos gestores acerca de cada aspecto para que eventuais aperfeiçoamentos tornem a aplicação da LIE mais condizente com as finalidades propostas e as expectativas da sociedade brasileira.

4.1 Aspectos positivos

Desde sua publicação, a Lei de Incentivo ao Esporte tem proporcionado, de maneira crescente, um grande apoio a diversos projetos desportivos e paradesportivos em todas as regiões brasileiras.

A renúncia de receita feita pela União em favor dos projetos aprovados pelo Ministério do Esporte propicia aos incentivadores (pessoas físicas e jurídicas) destinar parte de seu imposto sobre a renda a projetos esportivos de sua comunidade. Em linhas gerais, o apoiador dá uma destinação direta ao imposto sobre a renda devido, escolhendo apoiar projetos esportivos com os quais se identifique.

Um ponto muito positivo da LIE é justamente o apoio direto a esses projetos. Seu art. 12 é claro ao determinar que os recursos provenientes de doações ou patrocínios sejam depositados em conta bancária específica, que tenha como titular o proponente do projeto aprovado pelo Ministério do Esporte. O impedimento da existência de intermediários entre o proponente do projeto e o apoiador é fundamental para a desburocratização do processo.

Outro ponto positivo verificado diz respeito à diversidade de modalidades esportivas apoiadas por meio da LIE. Em um país onde o futebol, grande paixão nacional, se sobressai, verificamos que muitas outras

modalidades conseguem angariar recursos provenientes da renúncia de receitas em prol do esporte.

Entre as 20 modalidades que mais captaram recursos no ano de 2015, estão algumas de pouca popularidade histórica entre a população, como o rugby, a canoagem e o golfe. Isso representa um maior interesse por modalidades diversas, o que é benéfico tanto para a comunidade quanto para o País, que tem o objetivo de firmar-se como uma potência esportiva mundial nas próximas décadas.

4.2 Problemas verificados e recomendações

Na análise dos dados relativos à aplicação da LIE, constatamos alguns pontos sensíveis que merecem especial atenção.

Primeiramente, analisaremos o art. 1º da Lei nº 11.438, de 2006, que traz importantes definições. Segundo seu texto, os benefícios decorrentes da LIE têm previsão de encerramento no ano de 2022. Esse prazo, inicialmente, deveria se encerrar no ano de 2015, mas foi prorrogado pela Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.

O *caput* do art. 1º da LIE ainda traz restrição segundo a qual somente a pessoa jurídica tributada com base no lucro real pode ser apoiadora de projetos. Além disso, o inciso I do § 1º limita a dedução das pessoas jurídicas a 1% do imposto devido.

Com relação a esses temas, consideramos que a Lei de Incentivo ao Esporte deveria prazo de aplicação indeterminado, de maneira semelhante ao que ocorre com a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet.



SF/16160.80121-83

Além disso, acreditamos ser benéfico ao esporte ampliar a possibilidade de dedução do imposto devido também às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido.

Ademais, julgamos necessário o aumento do limite de dedução aplicável às pessoas jurídicas, de 1% para 4%, novamente de maneira semelhante ao que ocorre com o setor cultural, por meio da Lei Rouanet.

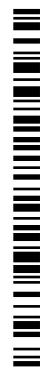
Ressaltamos que as ideias de alteração legislativa aqui aventadas foram objeto de anteprojeto de lei entregue ao Senado Federal, em novembro deste ano, pela Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei Geral do Desporto Brasileiro, conforme pode ser verificado pela leitura de seu art. 127.

Outro problema constatado diz respeito à baixa relação entre os valores aprovados para captação e os recursos efetivamente captados. No ano de 2015, apesar de haver a autorização para a captação de R\$ 689,4 milhões, apenas R\$ 247,3 milhões foram captados.

Esse dado demonstra que há dificuldade por parte dos proponentes para a captação de recursos, mesmo tendo havido a aprovação do projeto. Uma vez mais, acreditamos que ampliar o espectro de incentivadores pode ajudar a solucionar o problema, motivo pelo qual reiteramos a necessidade de possibilitar às PJs tributadas com base no lucro presumido que apoiem projetos nos termos da LIE.

Ainda com relação a esse fato, foi verificado que o número de PJs incentivadoras de projetos esportivos tem se mantido constante desde 2013. Assim, ampliar o limite de dedução de 1% para 4% do imposto



SF/16160.80121-83

devido pode fazer com que a captação de recursos seja maior, ainda que não haja incremento no número de incentivadores.

Foi verificado, também, que os projetos envolvendo o esporte de rendimento são maioria tanto em número de apresentação quanto em quantidade de captação de recursos. Reconhecemos, por óbvio, a importância do apoio ao esporte de rendimento, mas observamos a determinação contida no inciso II do art. 217 da Constituição Federal, segundo o qual, o Estado, no fomento às práticas desportivas, deve observar “a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento”.

Relativamente a esse tema, consideramos salutar que o Ministério do Esporte incentive a apresentação de projetos esportivos que envolvam o desporto educacional, por meio de divulgação e palestras realizadas para esse fim.

Além disso, citamos a concentração de projetos nas regiões Sul e Sudeste. Considerando-se a captação acumulada por regiões, verificamos que, juntas, as regiões Sul e Sudeste captaram 94% do total de recursos captados por meio da LIE (81% para a região Sudeste e 13% para a região Sul).

Diante desses dados, entendemos que seja de suma importância a busca pela desconcentração de projetos, para que possam atender a todas as regiões do Brasil de maneira efetiva. Para isso, consideramos necessária a efetiva participação do Ministério do Esporte na divulgação da LIE nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, explanando seu funcionamento tanto para possíveis incentivadores dessas regiões (pessoas físicas ou jurídicas) quanto para possíveis proponentes de projetos.

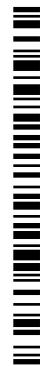
Ressaltamos, ainda, que não temos a pretensão, nos limites do presente trabalho, de identificar, necessariamente, novos problemas ou levantar questões que ainda não estejam presentes nas discussões sobre a aplicação da LIE. Entretanto, acreditamos que tais contribuições, juntamente com outros estudos e avaliações, poderão contribuir para a solução dos problemas identificados.

Por fim, para a CE, nossa principal recomendação é a de que é necessário seguir com o acompanhamento da aplicação da Lei de Incentivo ao Esporte e manter a interlocução com os gestores nos diversos níveis operacionais.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres pares desta Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Sala da Comissão,

Senador ROMÁRIO
Relator



SF/16160.80121-83