

A MATRIZ DE FINANCIAMENTO PÚBLICO FEDERAL DO ESPORTE NO BRASIL

Fernando Henrique Silva Carneiro¹, Cláudia Catarino Pereira², Marcelo Resende Teixeira³; Wagner Barbosa Matias⁴; Fernando Mascarenhas^{5*}

1. Professor do IFG e Doutorando na FEF/UnB

2. Mestranda na FEF/UnB

3. Professor da SEDF e Mestre pela FEF/UnB

4. Professor da SEDF, servidor do ME e Doutorando na FEF/UnB

5. Professor da FEF/UnB e Pós-doutor pela UERJ/Orientador

* Todos os autores são membros do Avante/UnB, sendo o último coordenador.

Resumo:

Esta pesquisa teve como objetivo compreender a matriz de financiamento público do esporte no Brasil de 2004 a 2015. Ela envolveu uma pesquisa documental para identificar a legislação da referida matriz, bem como os dados das diferentes fontes de financiamento do esporte. Foi possível identificar que há uma diversidade de fontes de recursos públicos federais para o esporte, sendo 56% orçamentárias, 23% extraorçamentárias e 21% gastos tributários. As subfontes que mais tiveram recursos foram: recursos ordinários do Ministério do Esporte, repasse de concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas e patrocínio das estatais.

Palavras-chave: Estado; Fundo público; Política pública de esporte.

Apoio financeiro: CNPq a partir do Edital Universal 14/2014 e o primeiro autor é beneficiário do PIQs do IFG.

Introdução:

O fundo público tem uma função integradora – que viabiliza a implementação das políticas sociais –, e outra diretamente econômica – de garantir as condições gerais de produção para reprodução ampliada do capital. No que tange ao esporte, aquela se evidencia no financiamento das políticas esportivas sobre o discurso da inclusão social, já esta, pelas garantias dadas pelo Estado para realização dos megaeventos esportivos, em especial, a Copa do Mundo 2014 e os Jogos Rio 2016 (MASCARENHAS, 2016).

Neste contexto, a discussão sobre o financiamento se coloca como central no debate das políticas públicas de esporte. As pesquisas sobre o financiamento do esporte têm crescido nos últimos anos, mas, geralmente tratam apenas de temas específicos vinculados ao direcionamento de uma fonte de recurso, ou mesmo de uma política ou programa, isto é, não o analisam

em sua globalidade. O estudo de Mascarenhas (2016) foi pioneiro neste aspecto por identificar a base legal e classificar as fontes de financiamento do esporte, contudo se torna necessário avançar em uma análise mais aprofundada e com dados sobre a totalidade do financiamento do esporte.

Assim, este artigo tem como objetivo compreender a matriz de financiamento público do esporte no Brasil, analisando todas as diferentes fontes de financiamento do esporte, além de discutir o montante dos recursos de 2004 a 2015.

Metodologia:

Este estudo se pautou em uma pesquisa documental, sendo o período de análise correspondente aos três últimos Planos Plurianuais (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015). Para tanto, se delineou em três fases: a) levantamento da legislação relacionada ao financiamento público do esporte – disponível no Portal da Legislação do Governo Federal –, em que foi possível identificar a base legal do financiamento do setor, sendo definidas as diferentes fontes de financiamento; b) levantamento dos dados das diferentes fontes financiamento esportivo federal, as fontes de dados foram: SIGA Brasil, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC), Portal de Loteria da Caixa Econômica Federal (CEF), Relatórios contábeis da Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP) e da Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF) e Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e c) análise e discussão dos dados. Todos os valores foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) a preços de 2015.

Resultados e Discussão:

O financiamento do esporte pelo Estado brasileiro vem desde o Decreto-Lei nº 3.199/1941, no governo Getúlio Vargas. O esporte passou a ser um direito legalmente

reconhecido no Brasil, tendo financiamento

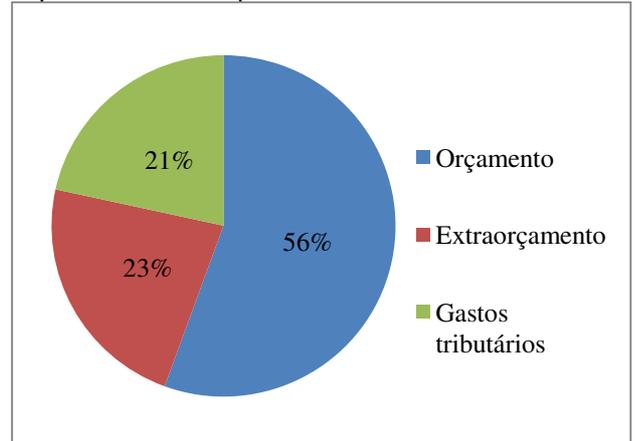
Quadro 1: As difentes fontes e subfontes de financiamento do esporte no Brasil e sua base legal

Fonte	Subfontes
Orçamentárias	- recursos ordinários do orçamento federal para o ME (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; Portaria MPOG nº 42/1999) - recursos ordinários do orçamento federal de outras unidades orçamentárias (Portaria MPOG nº 42/1999) - contribuições sobre concursos prognósticos e loterias (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015)
Extraorçamentárias	- repasses sobre concursos prognósticos e loterias (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelas Leis nº 12.395/2015 e nº 13146/2015; Decreto nº 7.984/2013 Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal (Decreto nº 6.555/2008) - contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluído pela Lei 12.395/2011)
Gastos tributários	- isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte (Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Leis nº 11.472/2007 e nº 13.155/2015) - desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos (Contituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; Medida Provisória 2.158-35/2001) - isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012) - isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil (Lei nº 11.488/2007; Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010) - desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (Lei nº 12.780/2013 alterada pela Lei nº 13.265/2016; Lei 12.350/2010 e Lei nº 12.663/2012 – Lei Geral da Copa)

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração dos autores)

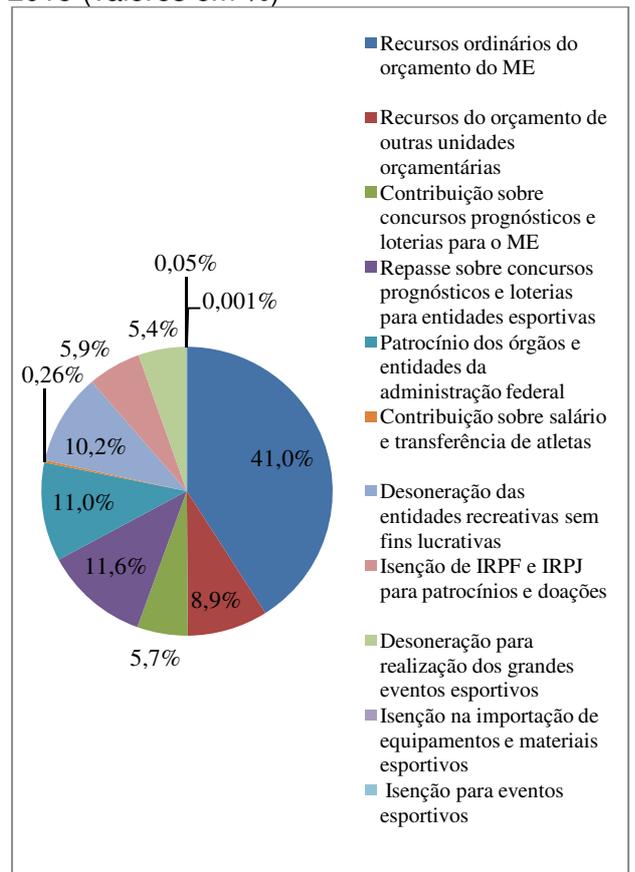
público, a partir da Constituição Federal de 1988. Conforme pode ser visto no Quadro 1, a maioria da legislação brasileira vigente sobre o financiamento público do esporte foi produzida pós-1988, principalmente, partir da Lei nº 9.615/1998 – “Lei Pelé”.

Gráfico 1: Matriz de financiamento público do esporte no Brasil por fonte – Série 2004-2015



Fonte: SIGA Brasil; (E-SIC); Portal de Loteria da CEF; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; e Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal (Elaboração dos autores)

Gráfico 2: Matriz de financiamento público do esporte no Brasil por subfonte – Série 2004-2015 (valores em %)



Fonte: SIGA Brasil; (E-SIC); Portal de Loteria da CEF; Relatórios contábeis da FAAP e FENAPAF; e Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal (Elaboração dos autores)

Como poder ser visto no Gráfico 1, a maior parte dos recursos que compõem a matriz de financiamento público esportivo é proveniente de orçamento federal, 56% (R\$

16,48 bilhões), ou seja, é a fonte mais visível do setor.

Os recursos orçamentários são aqueles que transitam pelo orçamento federal, no caso do esporte eles são provenientes de três subfontes (vide Quadro 1):

- a) Recursos ordinários do orçamento federal para o Ministério do Esporte (ME): são provenientes de impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI) e desvinculados das contribuições sociais. Referem-se aos recursos da função “Desporto e Lazer” dentro do orçamento federal. No orçamento do esporte é o principal recurso, tanto que teve montante de R\$ 12,15 bilhões (41,0%)¹.
- b) Recursos ordinários do orçamento federal de outras unidades orçamentárias: tem a mesma procedência do item “a”, contudo foram recursos das subfunções do esporte – “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer” – gastos pelo Ministério da Defesa (R\$ 1,49 bilhão de 2009 à 2011), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (R\$ 746 milhões de 2005 à 2011), Ministério da Cultura (R\$ 409 milhões de 2011 à 2013) e Fundo Nacional para Criança e o Adolescente (R\$ 8,2 milhões de 2008 à 2009). O montante desta subfonte foi de R\$ 2,65 bilhões (8,9%).
- c) Recursos de contribuições de loterias: são repassados pela CEF diretamente ao ME, representou R\$ 1,68 bilhão (5,7%).

Alguns elementos chamam atenção em relação aos recursos orçamentários para o esporte: os tributos que compõem eles são fruto de uma carga tributária regressiva que é agravada para os mais pobres e aliviada para as classes mais ricas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014); menos da metade dos recursos da matriz de financiamento público do esporte (46,7%) passam pelo ME; houve uma forte participação de outras unidades orçamentárias que direcionaram recursos para ações esportivas; e embora os recursos de contribuições de loterias sejam o menor desta fonte, eles são os únicos orçamentários que são vinculados ao esporte².

No que tange aos recursos extraorçamentários – aqueles que não transitam pelo orçamento federal, sendo

repassados diretamente às entidades esportivas –, no Gráfico 1 pode ser notado que estes são a segunda maior fonte de recursos para o esporte, tendo arrecadado R\$ 6,79 bilhões, isto é, 23% da matriz de financiamento público do esporte. Eles podem ser de 3 diferentes subfontes (vide Quadro 1):

- a) Repasses de loterias: são recursos repassados da CEF diretamente ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB (R\$ 2,23 bilhões), aos clubes de futebol (R\$ 632 milhões), ao Comitê Paralímpico Brasileiro (R\$ 395 milhões) e à Confederação Brasileira de Clubes³ (R\$ 183 milhões). Os recursos desta subfonte totalizaram R\$ 3,44 bilhões (11,6%).
- b) Patrocínios de órgãos/entidades da administração federal: são recursos que as empresas estatais aplicaram para desenvolvimento de programas, projetos e ações esportivas. Estes patrocínios vieram ao longo do período da CEF (R\$ 1,3 bilhão), da Petrobrás (R\$ 981 milhões), dos Correios (R\$ 669 milhões), da Eletrobrás (R\$ 236 milhões) e das demais estatais (R\$ 125 milhões). Os recursos desta subfonte foram de R\$ 3,28 bilhões (11,0%).
- c) Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais: são recursos para assistência social e educacional de atletas, recebidos pela FAAP (R\$ 76,9 milhões recebidos de 2004 a 2015) e pela FENAPAF (R\$ 505 mil recebidos de 2011 a 2015). Esta subfonte recebeu no período R\$ 77,45 milhões (0,26%).

Algumas questões chamam atenção sobre as fontes extraorçamentárias: o COB é a entidade de administração esportiva que mais recebe recursos de loterias, além disso, obtém recursos de outras fontes; as empresas estatais passaram a desempenhar papel importante no financiamento do esporte, ampliando a participação do Estado no setor; e embora os recursos do item “c” estejam garantidos em leis, tem havido dificuldade das instituições beneficiadas de arrecadar a totalidade que deveria.

Em relação aos recursos de gastos tributários (desonerações tributárias e isenções fiscais), eles somaram R\$ 6,39 bilhões – 21% da matriz de financiamento público do esporte. O esporte teve gastos tributários de 5 subfontes (vide Quadro 1):

- a) Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos: estas entidades foram isentadas de Imposto de Renda de

¹ Neste caso e a seguir, quando tiver o valor total da subfonte seguida de parênteses, estes se referem a participação em relação a matriz de financiamento público do esporte, conforme Gráfico 2.

² Devem ser aplicados obrigatoriamente no setor

³ Teve recursos apenas de 2013 a 2015.

Pessoas Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). No período, foram isentadas de pagar R\$ 3,04 bilhões (10,2%).

- b) Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas: está pautada na Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) que possibilita deduzir 6% do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e 1% do IRPJ. No período de 2007 a 2015, enquanto aquele foi de R\$ 35 milhões, este foi de R\$ 1,72 bilhão, sendo no total R\$ 1,75 bilhão (5,9%).
- c) Desonerações tributárias voltadas à realização dos megaeventos esportivos: grande parte dos tributos federais foram isentados para que houvesse a realização da Copa do Mundo 2014 (R\$ 808 milhões) e os Jogos Rio 2016 (R\$ 781 milhões) – estes gastos tributários se deram de 2012 a 2015. Esta subfonte totalizou R\$ 1,59 bilhões (5,36%).
- d) Isenção de impostos na importação de equipamentos/materiais esportivos: foram isentados o Imposto de Importação e o IPI, enquanto aquele teve gasto tributário de R\$ 15,53 milhões, este teve de apenas R\$ 13,6 mil, ou seja, somando R\$ 15,55 milhões (0,05%).
- e) Isenção de tributos nas importações de bens recebidos no exterior e de bens/materiais utilizados no Brasil em eventos esportivos: esta foi a subfonte que menos teve recurso ao longo do período, R\$ 247 mil (0,001%).

Em relação aos gastos tributários é importante pontuar que: a presença de desoneração das entidades sem fins lucrativos tem uma longa trajetória no Brasil, tendo sido no setor esportivo a subfonte que mais se beneficiou no período; os megaeventos esportivos consumiram não apenas gastos tributários, mas também recursos orçamentários e privados para que fossem concretizados; e todas as desonerações que compuseram os gastos tributários acabaram impactando na diminuição de recursos orçamentários para diferentes direitos sociais, bem como para o orçamento do esporte.

Conclusões:

Há uma diversidade de fontes de recursos que formam a matriz de financiamento público do esporte no Brasil, sendo este um desafio para ter a dimensão de totalidade do montante recebido pelo setor. Sistematizá-la é um primeiro passo importante para que sejam realizados novos estudos

sobre os direcionamentos dos recursos de cada uma das fontes.

É possível perceber pelas fontes, sobretudo as não-orçamentárias, que há uma forte participação do esporte de rendimento e dos megaeventos esportivos, que acabam priorizando a função econômica, em detrimento da função social do Estado. Identificar e analisar a matriz de financiamento público do esporte é uma ferramenta importante para que lutemos por políticas públicas de esporte que garantam o direito deste bem sócio-cultural.

Referências bibliográficas

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte*, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 963-80, out-dez 2016.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. In: *Rev. Pol. Públ.*, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan-jun. 2014.