

## OS GASTOS TRIBUTÁRIOS COMO MECANISMO DE INVESTIMENTO EM POLÍTICAS DE LAZER NO BRASIL: UMA PERSPECTIVA COMPARADA DAS LEIS DE INCENTIVO

Marcus Peixoto de Oliveira<sup>1</sup>  
Rafael Silva Diniz  
Luciana Assis Costa  
Luciano Pereira da Silva  
Universidade Federal de Minas Gerais

**Resumo:** Ao final do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, no Brasil, sucessivos Governos apostaram nas chamadas 'Leis de Incentivo' e seus respectivos Gastos Tributários como financiamento de políticas públicas, em uma alternativa ao dispêndio de recursos via Fundo Público. O objetivo deste artigo foi compreender o mecanismo de financiamento de algumas políticas sociais que contemplam o acesso ao lazer, identificando os tributos que dão origem aos recursos, assim como o arcabouço legal com as principais diretrizes normativas, apontando aproximações e distanciamentos entre as respectivas Leis. Trata-se de uma pesquisa descritiva, comparativa, norteadas pela coleta de dados documentais, numa abordagem qualitativa. Como resultados, foram identificados sete Gastos Tributários, instituídos por leis específicas, com a mesma origem de recursos, financiando políticas sociais transpassadas pela prática do lazer com uma de suas possibilidades, concomitantemente, desde 2012. Concluímos que há um modus operandi neste formato das Leis de Incentivo, que é o grande poder de decisão nas mãos do setor privado, contudo, destacam-se algumas diferenças em relação às premissas normativas como: contrapartidas financeiras por parte dos apoiadores e formação de Conselhos que gerenciam a aplicabilidade do recurso.

**Palavras-chave:** Gastos tributários. Leis de incentivo. Políticas públicas. Lazer.

### TAX EXPENSES AS A MECHANISM FOR INVESTMENT IN LEISURE POLICIES IN BRAZIL: A COMPARATIVE PERSPECTIVE ON INCENTIVE LAWS.

**ABSTRACT:** At the end of the 20th century and in the first decades of the 21st century, in Brazil, successive governments have bet on an alternative to the expenditure of financial resources through the Public Fund, the so-called 'Incentive Laws' and their respective Tax Expenses as financing of public policies. The purpose of this article was to understand the mechanism of financial contribution in some social policies that include access to leisure, identifying the taxes, the legislative framework, and pointing out similarities and differences among the respective Laws. This is a descriptive, comparative research, guided by the collection of documentary data, in a qualitative approach. As results, seven Tax Expenses, instituted by specific laws, were identified with the same source of funds, that financing social policies permeated by the practice of leisure with one of its possibilities, concomitantly, since 2012. We conclude that there is a modus operandi in this Laws format, which is the great decision-making power in the hands of the private sector.

<sup>1</sup>Email: po.marcus@gmail.com

However, some differences are highlighted in relation to the assumptions and normative guidelines as: the financial compensation by supporters and the formation of Councils that manage the applicability of the resource.

**Keywords:** Tax expenses. Incentive laws. Public policies. Leisure.

## **LOS GASTOS TRIBUTARIOS COMO MECANISMO DE INVERSIÓN EN POLÍTICAS DE OCIO EN BRASIL: UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA DE LAS LEYES DE INCENTIVOS**

**RESUMEN:** A fines del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, en Brasil, sucesivos Gobiernos apostaron por las llamadas 'Leyes de Incentivo' y sus respectivos Gastos de Impuestos como financiamiento de políticas públicas, como alternativa al gasto de recursos a través del Fondo Público. El objetivo de este artículo fue comprender el mecanismo de financiamiento de algunas políticas sociales que contemplan el acceso al ocio, identificando los impuestos que originan los recursos, así como el marco legal con los principales lineamientos normativos, señalando similitudes y distancias entre las respectivas Leyes. Se trata de una investigación descriptiva, comparativa, guiada por la recolección de datos documentales, en un enfoque cualitativo. Como resultado, se identificaron siete Gastos Tributarios, establecidos por leyes específicas, con la misma fuente de recursos, financiando políticas sociales transpuestas por la práctica del ocio con una de sus posibilidades, concomitantemente, desde 2012. Concluimos que existe un *modus operandi* en este formato de Leyes de Incentivo, que es el gran poder de decisión en manos del sector privado, sin embargo, existen algunas diferencias en relación a las premisas normativas como: compensación económica por parte de los simpatizantes y formación de Consejos que gestionen la aplicabilidad del recurso.

**Palabras-clave:** Gastos de Impuestos. Leyes de incentivos. Políticas publicas. Ocio.

### **Introdução**

No contexto da redemocratização após 21 anos de Regime Militar e da formulação da Constituição Federal de 1988, que se fortalecem no Brasil políticas públicas de fomento a importantes áreas sociais, sendo algumas, financiadas por meio de recursos oriundos de renúncia fiscal. A aposta neste mecanismo se manteve no decorrer dos anos, mesmo após mudanças que marcaram o início do século XXI no país.

É crucial o entendimento do lazer como um direito social amparado pelo art. 6º da Constituição. Segundo Isayama e Stoppa (2017), o reconhecimento como direito foi importante, pois abriu possibilidades para se reivindicar do poder público, formas para sua materialização no cotidiano de vida do cidadão brasileiro.

O lazer se constrói por meio da vivência lúdica de suas manifestações, em um tempo-espaco conquistado pelo sujeito ou grupo social, estabelecendo relações dialéticas com as necessidades, os deveres e as obrigações, especialmente com o trabalho produtivo (GOMES, 2004). Melo e Alves Júnior (2003), reforçam que o lazer é cercado por um conjunto amplo e complexo, que abarca valores, linguagens e manifestações, ritos, símbolos, relações sociais, disputas de poder e manipulação. São atividades culturais em seu sentido mais amplo, englobando

os diversos interesses humanos, suas diversas linguagens e manifestações.

Destaca-se a característica transversal do lazer como prática social capaz de penetrar em diferentes campos, como no esporte, nas artes, na educação, na assistência social, na saúde e tantos outros. Neste sentido, as políticas públicas de lazer se revestem de atributos e particularidades que as tornam pertencentes ao grupo que constitui as políticas sociais. Para Hofling (2001), as políticas sociais são tidas como ações determinantes do padrão de proteção social voltadas para a redistribuição dos benefícios, visando, principalmente, a diminuição de desigualdades estruturais produzidas pela economia de mercado.

De acordo com Menicucci (2006), a emergência dos direitos sociais na constituinte tem como consequência a responsabilidade do poder público por meio da garantia e da provisão de políticas sociais, entendidas como aquelas capazes de oferecer o bem-estar de todos os cidadãos. Estes direitos são dotados de alto grau de elasticidade e dependem da construção política da noção de cidadania social, que varia em contextos históricos e políticos diversos, e que podem, ou não, serem aperfeiçoados no decorrer do tempo.

Para Laks (2016), a intenção de um Estado de Bem-Estar Social que influenciou o novo texto Constitucional brasileiro, se construiu a partir de um diagnóstico de que as forças do mercado, por si só, não seriam capazes de instaurar a prosperidade da nação, do que decorreria a necessidade de intervenção do Estado, tanto na atividade econômica quanto na construção de uma rede de proteção social. Contudo, neste mesmo período de retomada a um cenário mais democrático, e ênfase no respaldo do Estado à garantia e fomento de direitos sociais, o Brasil se aproximou da corrente neoliberal que dominava o mundo capitalista nos anos 1980 e que se seguiu pela década seguinte. Estava posto, naquele momento, uma contradição entre a norma legal, que ratificava a importância estatal como formulador e gestor de políticas públicas e, por outro lado, o crescente poder de decisão política do mercado.

De acordo com Brasil (2019b), são consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e deferimentos de obrigações de natureza tributária. Essas desonerações irão se constituir em alternativas às ações políticas de Governo, ações essas que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento do Fundo Público, mas sim, por intermédio do sistema tributário.

Ratifica-se que a dedução fiscal é realizada a partir de uma decisão individual do contribuinte, entretanto, não é correto afirmar que o incentivo é realizado por recursos privados, afinal, a quantia se origina de tributação compulsória. Ou seja, o dinheiro público deixa de ser arrecadado pela União e segue direto para programa específico, não passando pelo Fundo Público. A forma como se distribui o ônus tributário depende de decisões políticas e econômicas assumidas pelo Poder Público que necessariamente devem passar pelo crivo da sociedade, por intermédio de seus representantes no Congresso Nacional.

Por isso, tão importante quanto acompanhar a evolução da carga de impostos é monitorar a condução da política tributária em seu sentido mais amplo, inclusive identificando os setores que são objetos de tratamento tributário diferenciado e favorecido (PUREZA, 2006). Logo, este artigo tem como objetivo compreender o mecanismo de financiamento de importantes políticas sociais atravessadas pela prática do lazer como objeto e implementadas via Gastos Tributários (GT), identificando os tributos que dão origem ao recurso, assim como o arcabouço legislativo com as principais diretrizes normativas e apontando aproximações e distanciamentos entre elas.

## Metodologia

Quanto aos aspectos metodológicos, este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva, comparativa, pautada pela coleta de dados documentais, em uma abordagem qualitativa. Descreveu-se o fenômeno dos Gastos Tributários, assim como o mecanismo das Leis de Incentivo que instituíram as políticas públicas financiadas pelas respectivas deduções fiscais. Quanto ao método comparativo, foi útil no sentido de ampliar a investigação dos GT e as diretrizes normativas dos programas de incentivo com o intuito de compreendê-los, segundo suas semelhanças e diferenças.

De acordo com Fachin (2006), a pesquisa comparativa aborda séries ou fatos de natureza análoga, tomados de meios sociais ou de outra área do saber, a fim de se detectar o que é comum a ambos. Logo, foram filtrados todos os GT que financiam a implementação de políticas sociais perpassadas pelo lazer e que fazem uso dos mesmos tributos como fonte de recursos: o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e o Imposto de Renda de Pessoa Física. Desta forma, chegou-se ao número de sete GT analisados e comparados.

Para análise, recorreu-se inicialmente aos documentos publicados no endereço eletrônico da Receita Federal do Brasil (RFB), chamados “Demonstrativos de Gastos Tributários, bases efetivas” (DGT) dos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. Tal demonstrativo possui uma defasagem de três anos para apuração das renúncias com a utilização da base efetiva. Ou seja, o último ano apresentado como efetivo neste artigo foi publicado pela RFB em 2019.

Para a apuração dos GT, o órgão realiza uma mensuração individualizada dos itens (cerca de 300) que compõem os DGT produzidos anualmente. Essa tarefa, além de depender da identificação das medidas que se enquadram no conceito de Gasto Tributário, requer o emprego de certas premissas, suposições e critérios. Diferentemente da arrecadação, os valores dos tributos que deixam de ser arrecadados, não podem ser observados diretamente (BRASIL, 2019a).

## Os Gastos Tributários

As medições dos Gastos Tributários são realizadas a partir de dados de fontes internas e externas, provenientes de declarações, escriturações, processos, cadastros, documentos de arrecadação e relatórios estatísticos. Idealmente, buscam-se fontes de informações que possam identificar os montantes efetivos dos fatos geradores desonerados, que seriam a base de cálculo para a apuração dos tributos. As fontes de informação utilizadas para o cálculo de cada GT, os motivos para o enquadramento da renúncia, bem como as metodologias aplicadas, encontram-se publicadas na área Dados Abertos<sup>2</sup> do site da RFB (BRASIL, 2019a).

Desde 2014, os Gastos Tributários superam, anualmente, o valor de 250 bilhões de reais, atingindo um pouco mais de 20% da receita e aproximadamente 4% do PIB brasileiro (BRASIL, 2019a). Analisando os valores de renúncia por tributo, é possível verificar que a maior parcela do gasto tributário se encontra nas contribuições sociais. Estas são essenciais para o adequado financiamento da Seguridade Social e de três importantes políticas públicas que a compõem: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. A Tabela 1 segue com os valores dos cinco

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>.



principais tributos e somatório dos outros nove.

**Tabela 1:** Gastos Tributários por tributo (unidade: mil reais).

| Tributo  | VALOR POR SIGLA DO TRIBUTO |            |            |            |            |                    |
|--|----------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|
|  | 2012                       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | TOTAL              |
| Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS              | 43.491.270                 | 54.767.404 | 59.866.409 | 62.437.121 | 61.038.824 | <b>281.601.027</b> |
| Contribuição para a Previdência Social – CPS                                 | 30.663.956                 | 44.768.620 | 57.956.209 | 65.067.861 | 56.550.584 | <b>255.007.230</b> |
| Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ                                 | 32.172.478                 | 35.831.304 | 39.374.388 | 39.285.751 | 44.199.303 | <b>190.863.224</b> |
| Imposto sobre a Renda Pessoa Física – IRPF                                   | 27.881.903                 | 31.300.666 | 35.072.698 | 39.932.814 | 45.069.231 | <b>179.257.311</b> |
| Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI – Interno | 17.954.137                 | 20.904.534 | 24.007.605 | 22.195.320 | 22.528.194 | <b>107.589.790</b> |
| Outros   | 30.245.883                 | 38.365.802 | 39.957.084 | 41.124.688 | 38.365.802 | <b>188.059.258</b> |

**Fonte:** Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2012 a 2016 (BRASIL, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a).

Além dos altos valores arrecadados via COFINS e CPS, é notável a relevância dos tributos de Imposto sobre a Renda, no caso Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), terceiro e quarto maior valor da série, respectivamente, em um total de 14.

A dedução do IRPJ e IRPF fazem parte de importantes políticas públicas sociais pertencentes a diferentes setores, como cultura, esporte, saúde e assistência. Para comparação, foram selecionados todos os GT que os utilizam, concomitantemente. São eles: Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); Atividade do Audiovisual; Fundos da Criança e do Adolescente; Fundos do Idoso; Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD); Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e Incentivo ao Desporto. Os sete Gastos Tributários estão ligados a programas sociais instituídos por legislações específicas, sendo todos, em diferentes graus, atravessados pelo lazer como possibilidade de atuação.

### Políticas públicas financiadas via Leis de Incentivo

A análise das Leis de Incentivo que instituem cada política pública é uma maneira de trazer à luz aspectos relacionados ao mecanismo de funcionamento e determinados impactos provocados por seus programas. A seguir, abordaremos os sete programas elencados, elucidando semelhanças e diferenças entre eles.

#### Pronac - Lei de Incentivo à Cultura

A Lei nº 8.313/1991, conhecida anteriormente como Lei Rouanet e hoje, institucionalmente

chamada Lei de Incentivo à Cultura (LIC), restabeleceu os princípios da Lei nº 7.505/1986, antiga Lei Sarney, e instituiu o Pronac. Recentemente, com o início da gestão do então Presidente Jair Messias Bolsonaro, uma nova instrução normativa foi publicada com inúmeras alterações no mecanismo da LIC. As principais mudanças podem ser acessadas em matéria publicada pela Secretaria Especial da Cultura em abril de 2019<sup>3</sup>.

Devido às alterações da norma, este artigo também utilizou como fonte de dados o endereço eletrônico oficial da LIC, onde são disponibilizadas as informações atualizadas do mecanismo. O programa possui o objetivo de ampliar o acesso à cultura e à produção cultural em todas as regiões; apoiar, valorizar e difundir as manifestações artísticas brasileiras; proteger expressões culturais e preservar o patrimônio; além de estimular a produção cultural como geradora de renda, emprego e desenvolvimento para o país (BRASIL, 2020a).

Além do mecanismo de incentivo, outros dois fazem parte do Pronac: o Fundo Nacional de Cultura e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico. De acordo com o art. 18 da LIC, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural (BRASIL, 1991).

Qualquer cidadão que realize a declaração de imposto de renda ou qualquer empresa tributada com base no lucro real pode apoiar projetos culturais utilizando o mecanismo do incentivo fiscal previsto em lei. Pessoas físicas terão desconto de até 6% do imposto devido e pessoas jurídicas, de até 4%. O incentivo pode ser dado a qualquer projeto que tenha sido previamente aprovado pela Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2020a).

Como dito, há duas formas de financiar um projeto: por meio de doação ou de patrocínio. A doação é um repasse sem retorno de imagem para o incentivador. É um apoio que resulta apenas da decisão de aplicar parcela do imposto de renda devido em um projeto cultural para o qual a pessoa ou empresa queira contribuir. O patrocínio é um repasse com retorno de imagem. Além de viabilizar a realização de um projeto, o patrocinador se beneficia de estratégias de comunicação, assinando o patrocínio com sua marca e inserindo sua imagem associada ao projeto selecionado. Destaca-se que a doação ou patrocínio não pode ser feita a projeto de pessoa ou instituição vinculada ao apoiador (BRASIL, 2020a).

Há duas faixas de renúncia fiscal que estão diretamente atreladas ao perfil do projeto apresentado. Esta diferenciação foi criada pela Lei nº 9.874/1999, que alterava alguns pontos do Pronac e, segundo Rodrigues (2017), a partir de uma compreensão de que algumas áreas mereciam mais apoio e recursos que outras. Sendo assim, os projetos enquadrados no art. 18<sup>4</sup> da LIC permitem abatimento de 100% do valor efetivamente despendido pelo patrocinador ou apoiador. Todos os demais projetos que não estão previstos nas oito possibilidades do art. 18 se enquadram no art. 26, que prevê renúncia fiscal parcial, conforme o tipo de pessoa e a natureza do investimento (BRASIL, 1991).

Se uma pessoa física quiser financiar como doação, poderá abater até 80% do valor doado, já no apoio como patrocínio, o percentual de renúncia é de 60%. No caso de pessoa jurídica, a

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://cultura.gov.br/nova-lei-de-incentivo-a-cultura-reduz-de-r-60-milhoes-para-r-1-milhao-teto-de-captacao-por-projeto/#:~:text=Nova%20cara,de%20cidadania%20para%20os%20brasileiros.> Acesso em 03 set. 2020.

<sup>4</sup> A relação dos projetos estabelecidos no art. 18 da Lei nº 8.313/1991 estão disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm).

renúncia para doação (sem exploração de imagem) a um projeto é de 40%. Se a empresa quiser ter sua imagem associada ao objeto cultural, o apoio se dará via patrocínio e o percentual de renúncia cai para 30% (BRASIL, 2020a).

Ao apoiar projetos enquadrados no art. 26, a pessoa poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional. Nesse caso, haverá diminuição do lucro resultante e, conseqüentemente, do imposto de renda a pagar. Assim, o percentual de dedução do imposto de renda para apoiar projetos enquadrados no art. 26 da LIC atinge, na prática, percentuais a serem deduzidos maiores que 40% e 30%, para doação e patrocínio, respectivamente.

### Atividade do Audiovisual – Lei do Audiovisual

O setor audiovisual possuía um destaque dentro do Ministério da Cultura no início da década de 1990. Percebe-se pela estrutura organizacional da pasta que havia uma Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual, a única específica. Todas as demais demonstravam responsabilidades mais genéricas como: Secretaria Executiva, Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais, Secretaria de Apoio à Cultura e Secretaria de Política Cultural.

Em julho de 1993, o Presidente em exercício Itamar Franco, sancionou a lei nº 8.685/93, conhecida como Lei do Audiovisual (LA). Há semelhanças, porém diferenças relevantes em relação à LIC. Como um longa-metragem cinematográfico necessita de um maior volume de investimento e sua realização se estende por um período de tempo mais longo, a então Lei Rouanet produziu resultados pouco perceptíveis nos anos imediatamente posteriores à sua regulamentação. Dessa forma, buscou-se a aprovação de uma lei específica, que oferecesse a possibilidade de um ingresso de recursos imediato na atividade, de forma a interromper uma espiral crescente de definhamento (IKEDA, 2015).

O art. 1º da LA diz que até o exercício fiscal de 2019<sup>5</sup>, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido às quantias investidas na produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas dos direitos de comercialização das referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine)<sup>6</sup>. Este é um benefício específico da LA, que torna de fato o incentivo via renúncia fiscal num investimento direto do apoiador, afinal, o patrocinador poderá lucrar com o sucesso da obra cinematográfica.

Para investidor PJ que se torna sócio patronal do filme, a dedução fica limitada a 1% do Imposto de Renda, sendo que este pode também lançar, no livro de apuração do lucro real, o valor

<sup>5</sup> O presidente Jair Bolsonaro vetou integralmente um projeto de lei que prorrogava incentivos ao cinema, com o argumento de que a medida fere a Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A proposta (PL 5.815/2019) foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 4 de dezembro e pelo Senado no dia 11. O veto será apreciado pelo Congresso, podendo ser confirmado ou derrubado. O veto publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de dezembro traz a seguinte justificativa do Ministério da Economia: “A propositura legislativa, ao dispor sobre prorrogação de benefício fiscal, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros” (Agência Senado, 2020). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/03/bolsonaro-veta-integralmente-projeto-que-prorrogava-incentivos-ao-cinema>.

<sup>6</sup> Redação dada pela Lei nº 13.594, de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13594.htm).

investido como despesa operacional. Já a pessoa física, possui o limite de 3%. A empresa que fizer o patrocínio sem aquisição de quotas terá limite de 4% da dedução, enquanto a pessoa física poderá ter até 6% (BRASIL, 1993). Todos com abatimento total do imposto no ano da declaração.

Vale destacar que o proponente (empresa brasileira de capital nacional), só estará apto a receber investimento de interessados no lucro direto com a obra cinematográfica, se o projeto estiver credenciado no Ministério da Fazenda e da Cultura para fruição dos incentivos fiscais. Caso não seja uma obra que possibilite o retorno financeiro direto ao investidor, tal projeto deverá ser credenciado pela Ancine.

O art. 3º diz que contribuintes produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional, ou por sua aquisição ou importação a preço fixo, poderão efetuar o abatimento de até 70% do imposto devido na fonte à alíquota de 25%<sup>7</sup>. Já o art. 3ºA, aponta que contribuintes estrangeiros ligados à aquisição ou remuneração pelos direitos de transmissão de quaisquer obras ou eventos, até mesmo esportivos, obterão os mesmos 70% de abatimento do imposto devido, porém, à alíquota de 15%<sup>8</sup> na fonte (BRASIL, 1993). Diferentemente das demais leis de incentivo, a LA possui o tributo Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), além dos IRPF e IRPJ, como meio de financiamento.

Os mecanismos abordados nos artigos 3º e 3ºA ocorre desde que tais contribuintes estrangeiros invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente e na coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries (BRASIL, 1993).

### Fundo da Criança e Adolescente e Fundo do Idoso

No final da década de 1980 e início de 1990, o Brasil apresentava novas possibilidades com a redemocratização, e sinalizava uma tendência de ampliação dos mecanismos que garantissem o exercício dos direitos civis, políticos e sociais estabelecidos pela nova Constituição Federal de 1988. Em relação aos direitos da criança e do adolescente, cabe destacar o art. 227 no qual diz ser dever do Estado, assim como da família e da sociedade, assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Em 1989 o país participou da Convenção sobre os Direitos da Criança adotada pela ONU, tornando-se signatário ao ratificar, na íntegra os 54 artigos<sup>9</sup> publicados com diretrizes específicas relacionadas ao dever do Estado perante a população menor de 18 anos. Neste contexto, seguindo premissas da Carta Magna, assim como outros importantes instrumentos internacionais, em julho de 1990, é criada a lei nº 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reúne pontos específicos que asseguram direitos e deveres relacionados

---

<sup>7</sup> Art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 2 de março de 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del1089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1089.htm)

<sup>8</sup> Art. 72 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9430.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9430.htm)

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>



a esta faixa etária. Em 1991, por meio da Lei nº 8.242/1991, foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. O art. 260 versa sobre a possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas doarem, através da dedução do imposto devido, para o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente (FNCA).

Já o Estatuto do Idoso foi instituído após 13 anos da criação do ECA, por meio da lei nº 10.741/2003. Em seu texto, ficam nítidas as obrigações e responsabilidades asseguradas à qualidade de vida da população idosa e aos traços dos direitos sociais constituídos. O aumento do número de pessoas acima de 60 anos e a projeção de crescimento para o futuro evidencia a necessidade de uma atenção maior da sociedade, assim como do Estado. Para Rozendo e Justo (2012), além dos impactos no sistema previdenciário, o aumento da população idosa exige modificações no planejamento das políticas públicas setoriais, pressionando a implantação de benefícios, serviços, programas e projetos relacionados à promoção dos direitos humanos específicos para essa faixa da população.

A assimilação dos mais velhos também se processa mediante o reconhecimento destes como atores no cenário dos acontecimentos políticos, sociais e culturais do país, em grande parte sustentado por um conjunto de leis que lhes confere personalidade jurídica no universo do direito. Assim, foi criada uma seara jurídica específica denominada 'legislação do idoso', que, definitivamente, transformaria os longevos em sujeito de direitos: como um grupo específico de direitos humanos (ROZENDO; JUSTO, 2012).

O Fundo Nacional do Idoso (FNI) instituído pela lei nº 12.213/2010, destina a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas a assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. O FNCA serviu de modelo, principalmente em relação ao modo de funcionamento dos Conselhos que fazem a gestão do fundo.

Segundo o art. 4ºA do FNI, as disposições dos arts. 260-C a 260-L do ECA, aplicam-se aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso<sup>10</sup> (BRASIL, 2010). Os Conselhos são órgãos deliberativos, constituídos de forma paritária, por representantes do governo e da sociedade civil, com o objetivo de formular e acompanhar, na União, nos estados e nos municípios, a execução das políticas públicas de atendimento aos respectivos campos. Assim como o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal e seus respectivos Fundos devem ser instituídos por lei do ente federado ao qual eles estiverem vinculados, cabendo àqueles Conselhos, formular, deliberar e controlar as ações de implementação da política pública, assim como, gerir os Fundos e fixar critérios de utilização e o plano de aplicação dos seus recursos (BRASIL, 1990).

Após variações no percentual da dedução, a Instrução Normativa RFB nº 1131/2011, estabeleceu os mesmos critérios de funcionamento que o incentivo entre o FNCA e o FNI. Além da doação via dedução fiscal, os Fundos possuem outras fontes de receita como: os recursos que lhe forem destinados no orçamento da União; contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais; e o resultado de aplicações no mercado financeiro, observado a legislação

---

<sup>10</sup> Incluído pela Lei nº 13.797, de 3 de março de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13797.htm#:~:text=L13797&text=LEI%20N%C2%BA%2013.797%2C%20DE%203%20JANEIRO%20DE%202019.&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.213,a%20Renda%20da%20Pessoa%20F%C3%ADsica.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13797.htm#:~:text=L13797&text=LEI%20N%C2%BA%2013.797%2C%20DE%203%20JANEIRO%20DE%202019.&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.213,a%20Renda%20da%20Pessoa%20F%C3%ADsica.)

pertinente. A gestão dos Fundos, que compete aos Conselhos, e a aplicação dos recursos que os constituem estão sujeitos à prestação de contas de gestão aos órgãos de controle interno do Poder Executivo, bem como ao controle externo por parte do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público (BRASIL, 1990; 2010).

Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas, ou seja, 100%, do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: 1% do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; e 6% do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual (BRASIL 1990, 2010). Em ambos os Fundos, à pessoa jurídica está vedado o cômputo da dedução como despesa operacional na apuração do lucro real.

A pessoa física poderá optar pela doação diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda com um limite de 3%. Este pagamento da doação deve ser efetuado até a data de vencimento da primeira quota ou quota única do imposto, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (BRASIL 1990, 2010).

Após definir qual o valor doado, o contribuinte deverá indicar qual Fundo deseja fazer sua doação, ressaltando que ela pode ser feita a mais de um, nas instâncias municipal, estadual, distrital e da União. É essencial que o contribuinte verifique junto aos Conselhos se o Fundo está devidamente regulamentado e efetivamente ativo. Diferente das demais leis de incentivo, o contribuinte não escolherá o programa ou projeto a ser incentivado. Tal decisão fica a cargo dos respectivos Conselhos. Por fim, assim como no Pronon e Pronas/PCD, os Fundos podem receber doações de bens.

### **Pronon e Pronas/PCD**

A lei nº. 12.715/2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.988/2013, criou o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência, visando incentivar ações e serviços desenvolvidos por entidades, associações e fundações privadas sem fins lucrativos no campo da oncologia e da pessoa com deficiência, respectivamente. De acordo com site oficial do Ministério da Saúde, o intuito é ampliar a oferta de serviços e expandir a prestação de serviços médico-assistenciais; apoiar a formação de recursos humanos e realizar pesquisas clínicas, epidemiológicas, experimentais e socioantropológicas (BRASIL, 2020b).

Todas as instituições aptas a receber o incentivo do Pronon deverão deter o Certificado de Entidades Beneficente de Assistência Social, ou qualificadas como Organizações Sociais, ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Em relação ao Pronas/PCD, soma-se às três obrigações anteriores, a premissa de prestar atendimento direto e gratuito às pessoas com deficiência, cadastradas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. Os proponentes submeterão os projetos para avaliação do Ministério da Saúde.

Aprovado, a entidade proponente estará apta a captar recursos junto às pessoas físicas e pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real. Ambas ficam limitadas a 1% do imposto sobre a renda devido em cada período de apuração (anual ou trimestral, no caso de empresas) para qualquer um dos programas. Nesta lei, é possível o abatimento de 100% do valor efetivamente despendido pelo patrocinador ou doador, no entanto, é vedada a dedução como despesa operacional (BRASIL,

2012).

Atualmente, a lei encontra-se no segundo ciclo de funcionamento. O prazo foi renovado em 2015 e estendeu a possibilidade de incentivo a título de patrocínio até 2021. De acordo com a lei, as doações são caracterizadas por: transferência de quantias em dinheiro; transferência de bens móveis ou imóveis; comodato ou cessão de uso de bens imóveis ou equipamentos; realização de despesas em conservação, manutenção ou reparos nos bens móveis, imóveis e equipamentos; e fornecimento de material de consumo, hospitalar ou clínico, de medicamentos ou de produtos de alimentação (BRASIL, 2012). Já o patrocínio está vinculado à finalidade promocional.

### Incentivo ao Desporto – Lei de Incentivo ao Esporte

A elevação da pasta do esporte no governo federal ao *status* de Ministério em 2003 fortaleceu o setor politicamente na busca de novas políticas públicas e ferramentas de fomento. Destaca-se que desde o final dos anos 1980, no cenário da formulação da nova Constituição, já havia um projeto de incentivo ao desporto a reboque da então Lei Sarney. Chegou-se a ser criada a Lei nº 7.752/1989<sup>11</sup>, porém este e todos os demais incentivos fiscais da época tiveram suas aplicações suspensas em 1990 pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, por meio da Medida Provisória nº 161/1990<sup>12</sup>. A cultura conseguiu se reorganizar no campo político rapidamente, tanto que no ano seguinte criou-se o Pronac, porém o esporte não teve o mesmo êxito.

Somente em 2006, após criação de uma pasta específica, que foi instituída a lei nº 11.438/2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo (BRASIL, 2006). Esta legislação seguiu os moldes de outros mecanismos de incentivo via renúncia fiscal, principalmente em relação ao mecenato cultural.

Renovada pela Lei nº 13.155/2015, o art. 1º da LIE estipulou que 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 (BRASIL, 2006).

As deduções ficam limitadas a 1% para pessoa jurídica e 6% para pessoa física do imposto devido. Para que o projeto possa ser apoiado, este deverá passar pelo crivo da Secretaria Especial do Esporte e então tornar-se apto para receber o financiamento. As pessoas jurídicas não poderão deduzir os valores de que trata o caput deste artigo para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL. Além disso, não são dedutíveis os valores destinados a patrocínio ou doação em favor de projetos que beneficiem,

<sup>11</sup> Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7752.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20benef%C3%ADcios%20fiscais%20na,tributos%2C%20concedidos%20ao%20desporto%20amador.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7752.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20benef%C3%ADcios%20fiscais%20na,tributos%2C%20concedidos%20ao%20desporto%20amador.)

<sup>12</sup> Medida Provisória nº 161, de 15 de março de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/19901995/161.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%20161%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201990.&text=Altera%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20Imposto,que%20lhe%20confere%20o%20art.&text=21%20da%20Lei%20n%C2%BA%207.232,julho%20de%201986%2C%20no%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/19901995/161.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%20161%2C%20DE%2015%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201990.&text=Altera%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20do%20Imposto,que%20lhe%20confere%20o%20art.&text=21%20da%20Lei%20n%C2%BA%207.232,julho%20de%201986%2C%20no%20art.)

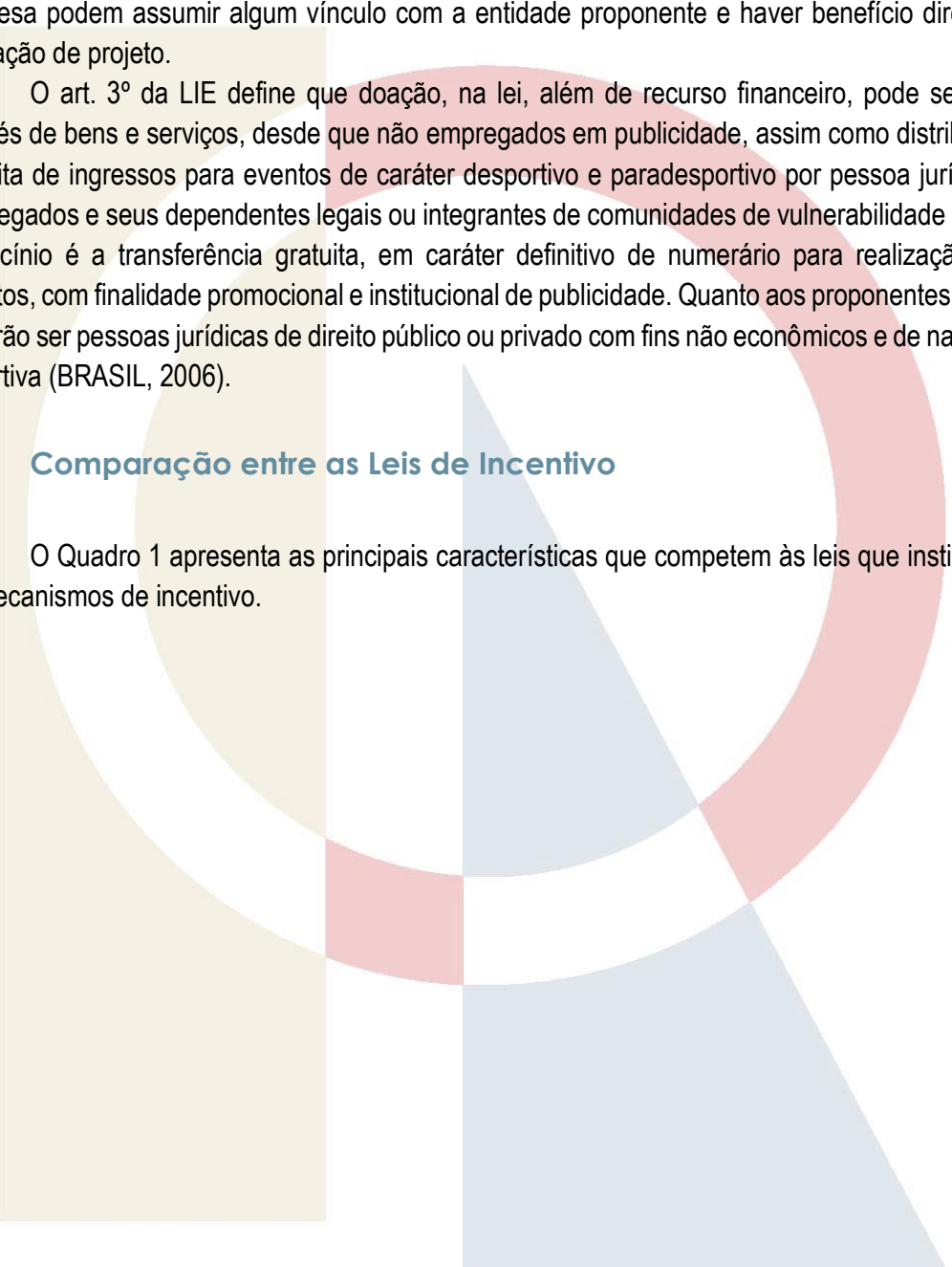
direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica vinculada ao doador ou patrocinador (BRASIL, 2006).

Para Diniz (2016), este tipo de vedação é de difícil controle, pois o confronto de informação é feito pelo nome dos dirigentes da entidade proponente, contidos na ata de posse da diretoria, que deve acompanhar o projeto esportivo, e o nome do responsável pela empresa, disponível no CNPJ da Secretaria da Receita Federal. Assim, outros dirigentes com poder de decisão na empresa podem assumir algum vínculo com a entidade proponente e haver benefício direto na indicação de projeto.

O art. 3º da LIE define que doação, na lei, além de recurso financeiro, pode ser feito através de bens e serviços, desde que não empregados em publicidade, assim como distribuição gratuita de ingressos para eventos de caráter desportivo e paradesportivo por pessoa jurídica a empregados e seus dependentes legais ou integrantes de comunidades de vulnerabilidade social. Patrocínio é a transferência gratuita, em caráter definitivo de numerário para realização dos projetos, com finalidade promocional e institucional de publicidade. Quanto aos proponentes, estes deverão ser pessoas jurídicas de direito público ou privado com fins não econômicos e de natureza esportiva (BRASIL, 2006).

### Comparação entre as Leis de Incentivo

O Quadro 1 apresenta as principais características que competem às leis que instituíram os mecanismos de incentivo.





**Quadro 1:** Características Específicas dos Gastos Tributários Analisados – Resumo

|                            | <b>Pronac – LIC</b>   | <b>Atividade Audiovisual</b>                             | <b>Fundos da Criança e Adolescente / Idoso</b> | <b>Pronon e Pronas/PCD</b>                      | <b>Incentivo ao Desporto</b>                                   |
|----------------------------|---|--|--|---|--|
| <b>Incentivadores</b>      | Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ)   | Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ)                | Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ)      | Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ)       | Pessoa Física (PF) e Pessoa Jurídica (PJ)                      |
| <b>Proponente</b>          | PF e PJ   | PJ   | PJ, sendo projetos elencados pelos Conselhos   | PJ  | PJ   |
| <b>Tributo</b>             | IRPF e IRPJ   | IRPF, IRPJ e IRRF  | IRPF e IRPJ                                    | IRPF e IRPJ                                     | IRPF e IRPJ  |
| <b>Tipo de incentivo</b>   | Doação e patrocínio   | Patrocínio   | Doação (em espécie ou bens)                    | Doação (em espécie ou bens) e patrocínio        | Doação (em espécie, bens, serviços ou ingressos) e patrocínio. |
| <b>% imposto devido</b>    | 6% para PF e 4% para PJ   | com quotas: 3% PF e 1% PJ.<br>sem quotas: 6% PF e 4% PJ. | 6% para PF e 1% para PJ                        | 1% para PF e PJ                                 | 6% para PF e 1% para PJ  |
| <b>% de abatimento</b>     | Art. 18 - 100%.<br>Art. 26 - doação: 80% PF e 60% PJ / patrocínio: 40% PF e 30% PJ. | 100% patrocínio nacional.<br>70% patrocínio estrangeiro  | 100% dos valores doados aos fundos             | 100% do valor para todos os projetos aprovados. | 100% do valor para todos os projetos aprovados.                |
| <b>Despesa Operacional</b> | Apoiadores dos projetos do art. 26.   | Apoiadores que possuem quotas (sócios patronais).        | Não possibilita                                | Não possibilita                                 | Não possibilita  |

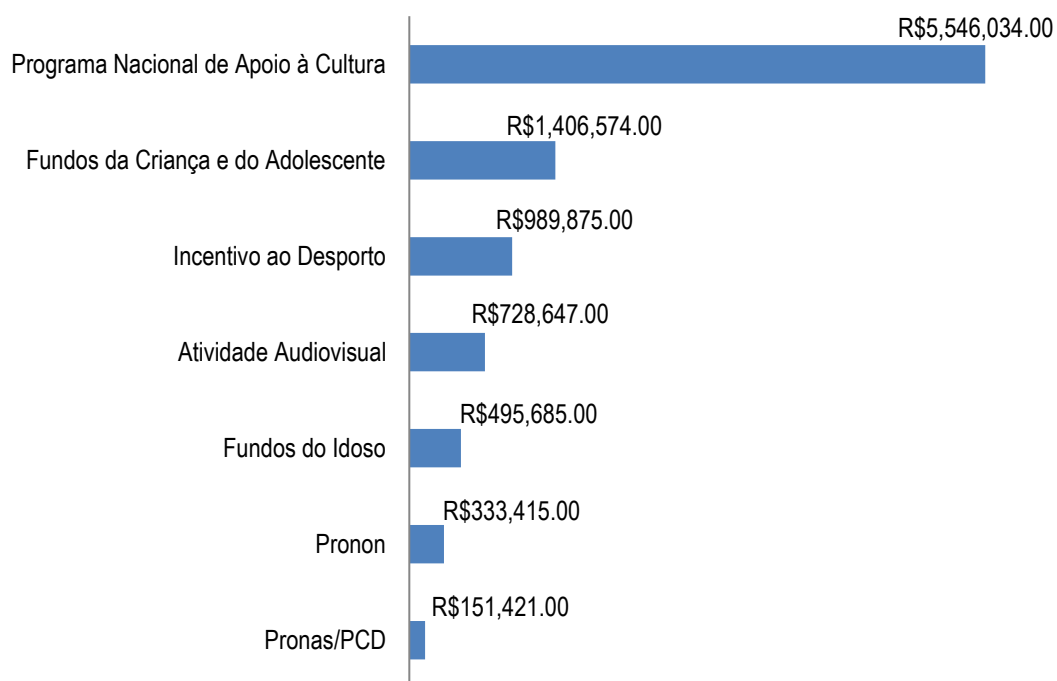
**Fonte:** Elaborada pelo autor (BRASIL, 1990; 1991; 1993; 2006; 2010; 2012)

O Pronac apresenta uma ferramenta que poderia ser replicada nos demais mecanismos. O programa para além da LIC, como informado anteriormente, também conta com o Fundo Nacional de Cultura, responsável por receber resíduo financeiro de projetos, e outros recursos diretos do orçamento da União. Segundo a redação normativa, este fundo possibilita a abertura de editais direcionados e o investimento em localidades em que o incentivo fiscal não chega, seja por falta de apoiadores ou de pouca visibilidade comercial.

Outro destaque é a institucionalização dos Conselhos de gestão do Fundo da Criança e do Adolescente e do Fundo do Idoso. Em ambos, o contribuinte não escolhe diretamente o projeto a ser incentivado, sendo tal decisão responsabilidade dos respectivos Conselhos. Estes são órgãos deliberativos, constituídos de forma paritária, por representantes do governo e da sociedade civil, com o objetivo de formular e acompanhar, na União, nos estados e nos municípios, a execução das políticas públicas de atendimento aos respectivos campos.

No Gráfico 3 é possível observar os valores despendidos para cada um dos sete Programas. Percebe-se o quanto há disparidade em relação aos Gastos Tributários.

**Gráfico 3:** Valor por Gasto Tributário - Série 2012 – 2016 (unidade: mil reais)



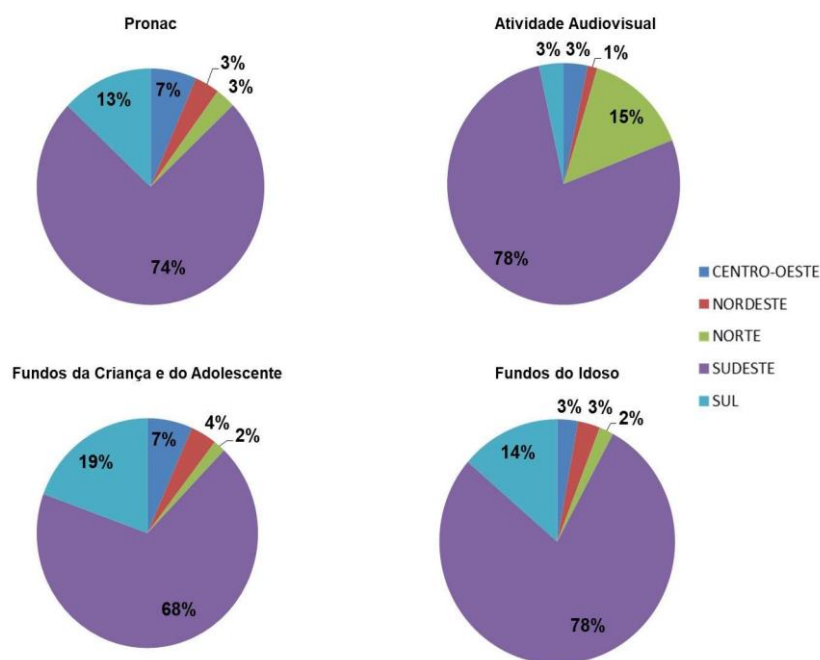
**Fonte:** Elaborado pelo autor. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2012 a 2016 (BRASIL, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a).

Destaca-se a arrecadação do Pronac em comparação aos demais, entretanto, o aparente sucesso não significa que a política esteja isenta de sérios problemas que muitas vezes são também comuns a todos. Segundo Rodrigues (2017), a LIC continua a falhar em diversos aspectos, como:

- A perpetuação do monopólio das grandes corporações na definição do produto cultural a ser desenvolvido;
- A concentração de recursos aplicados no Sudeste; a restrição, na maioria dos casos analisados, da produção de obras de artistas de alto renome ou grande apelo comercial; a vultosa arrecadação destinada à produção de espetáculos internacionais que não possuem origem na cultura brasileira;
- A carência de metodologia de captação de recursos que democratizem o acesso e a decisão da aplicação do erário público;
- A ausência de sensibilização da sociedade civil, uma vez que a maioria absoluta da população brasileira que paga o imposto sobre a renda desconhece a existência da lei, bem como seus benefícios, o que se reflete na baixa participação social desse instrumento de política pública.

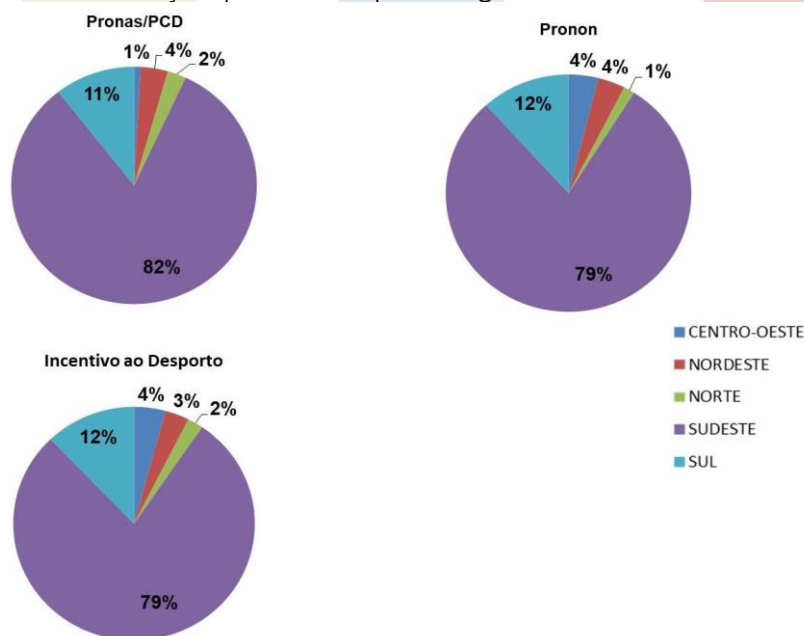
Destas pontuações em relação à LIC, foi possível confirmar, por meio da análise dos dados publicados nos DGT, que a concentração regional dos recursos dispensados ocorre de forma semelhante nos outros seis mecanismos de incentivo. Nos gráficos a seguir, percebe-se o quão desigual é a distribuição dos valores em relação às regiões do Brasil. Os sete GTs estão representados com o percentual do total de repasse no período de 2012 a 2016. Estão mantidas as nomenclaturas utilizadas pela RFB, contudo cabe ratificar que Pronac é referente à LIC e Incentivo ao Desporto à LIE.

**Gráficos 9, 10, 11 e 12:** Distribuição percentual pelas regiões brasileiras - Série 2012 a 2016



**Fonte:** Elaborado pelo autor. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2012 a 2016 (BRASIL, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a).

**Gráficos 13, 14 e 15:** Distribuição percentual pelas regiões brasileiras - Série 2012 a 2016



**Fonte:** Elaborado pelo autor. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2012 a 2016 (BRASIL, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019a).

Uma das possíveis justificativas da formação deste cenário é o acúmulo de capital econômico na região Sudeste, o que ratifica outro problema comum em relação às políticas de incentivo via renúncia fiscal: o poder de decisão do mercado no direcionamento de políticas sociais.

Segundo dados do IBGE, a região concentra aproximadamente a metade do PIB do país. Em 2018<sup>13</sup>, de 6,9 trilhões, 50,43% representam o Sudeste. A justificativa pela diferença poderia ser defendida pelo tamanho da população, afinal a região possui 41,90% da estimativa nacional de 210 milhões em 2019<sup>14</sup>. No entanto, ao analisar as demais regiões, esta explicação não se confirma. Logo, forja-se uma hipótese de atuação mercadológica nesse sistema.

Por exemplo, o Nordeste é a segunda região mais populosa, com 27,14% do total, mas seus números não chegam a 5% dos recursos recebidos. Já o Sul, mesmo com apenas 13,80% do total de habitantes brasileiros, alcança resultados melhores, estando em segundo lugar em quase todos os gráficos exibidos. Logo, o que pode explicar este fenômeno seria sua economia mais pujante, afinal a região possui o segundo PIB do país, com 16,23% do total, contra 13,76% pertencente aos nordestinos, destacando que são nove estados contra apenas três sulistas.

Uma das premissas dos programas é proporcionar e fomentar práticas esportivas, artísticas, sociais, assim como assistência à saúde principalmente em locais com carência de apoio financeiro e estrutura institucional, porém esse ainda é um grande desafio. Novamente ao comparar as regiões, percebemos outros indicadores socioeconômicos desconexos com certas diretrizes. Verificando o rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 2018<sup>15</sup>, percebe-se que as populações do Sudeste e do Sul possuem quase que o dobro dos números do Nordeste. São R\$1.551,00 e R\$1.657,33 para R\$829,22 respectivamente. Ou seja, em um contexto de mercantilização de acesso aos direitos sociais, aqueles que possuem maior capacidade de poder aquisitivo ainda são os mais privilegiados por estas políticas públicas.

### Considerações finais

Os mecanismos analisados induzem à participação do poder privado na implementação das políticas públicas, principalmente com alto grau de poder de decisão, como por exemplo, a escolha dos locais e dos projetos a serem beneficiados. O Estado, por meio da sua função reguladora, deve intervir quanto aos sinais de afastamento dos objetivos e das premissas de suas políticas.

Por serem formuladas por legislação infraconstitucional, as Leis de Incentivo possuem considerável maleabilidade para alteração no seu funcionamento. Elas estão inseridas em um sistema institucional que se edifica a partir de interesses econômicos, políticos e sociais. A participação da sociedade civil nos processos decisórios se aproximaria de uma gestão mais democrática e participativa, no entanto, a ampliação por si só da relação sociedade-Estado não condiciona a implementação de programas eficientes e instituições idôneas. É necessário um sistema de monitoramento e avaliação permanente das ações.

Por fim, a transversalidade do lazer em diferentes setores, como aqui apontados, indicam a amplitude de sua atuação e corroboram com a compreensão de um direito social repleto de complexidade. Contudo, ao passo que se apresenta de forma ampla e transversal, há de se atentar para uma possível imaterialidade pela falta de políticas próprias e sistematizadas. O lazer como objeto central pode capitanear transformações mais profundas, principalmente em relação ao tempo e espaço praticado socialmente.

---

<sup>13</sup> Dados disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

<sup>14</sup> Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>

<sup>15</sup> Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2012 Série 2010 a 2014**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2015. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/demonstrativo-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2013 Série 2011 a 2016**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2016. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/demonstrativosdos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014 Série 2012 a 2017**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2017. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/demonstrativosdos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2015 Série 2013 a 2018**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2018. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/demonstrativosdos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2016 Série 2014 a 2019**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2019a. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renunciafiscal/demonstrativosdos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação**. Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Brasília, 2019b. Disponível em: [http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos\\_dosgastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf](http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos_dosgastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.438/2006**. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 29 de dezembro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato20042006/2006/Lei/L11438compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato20042006/2006/Lei/L11438compilado.htm) Acesso em: 10 de abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.213/2010**. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995. Congresso Nacional. Brasília, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm). Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.715/2012**. Institui (...) o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 17 de setembro de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12715.htm). Acesso em 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 13 de julho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm) Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.313/1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 23 de dezembro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm) Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.685/1993**. - Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, 20 de julho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm) Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. **O que é a Lei de Incentivo?** Ministério do Turismo, Secretaria Especial da Cultura, 2020a. Disponível em: <http://leideincentivoocultura.cultura.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Sobre os Programas**. Ministério da Saúde. 2020b. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/acoes-e-programas/prononpronas/sobre-os-programas>. Acesso em: 10 fev. 2020.

DINIZ, Rafael Silva. **Mecenato esportivo**: o trajeto da lei federal de incentivo ao esporte em Belo Horizonte. 195 f. Dissertação (Mestrado em Estudos do Lazer). Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.eeffto.ufmg.br/eeffto/DATA/UserFiles/files/Rafael%20Silva%20Diniz.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GOMES, Christianne Luce. (Org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**. Campinas, v.21, n. 55, nov. 2001.

IKEDA, Marcelo Gil. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da "retomada". **Revista Eptic**. v. 17, n. 3, p.163-177, set. 2015.

ISAYAMA Hélder Ferreira; STOPPA, Edmur Antonio. Introdução. *In*: STOPPA, Edmur Antonio; ISAYAMA, Hélder Ferreira (Org.). **Lazer no Brasil**: representações e concretizações das vivências cotidianas. Campinas: Autores Associados, 2017. p. 3-18.

LAKS, Larissa Rodrigues. Extrafiscalidade e incentivos à inovação tecnológica. **Revista do Direito Público**, Londrina v. 11, n. 2, p. 230-259, ago. 2016. Disponível

em:<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/24340/19694>. Acesso em: 15 jan. 2020.

MELO, Victor Andrade de; ALVES JUNIOR, Edmundo de Drummond. **Introdução ao lazer**. Barueri: Manole, 2003.

MENDES, Áquilas; WEILLER, José Alexandre Buso. Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 491-505, jun. 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042015000200491](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000200491). Acesso em: 01 fev. 2020.

MENICUCCI, Telma. Políticas Públicas de lazer. Questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Org.). **Sobre Lazer e Política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 136-164.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. p. 9-30.

PUREZA, Maria Emília Miranda. Disciplinamento das renúncias de receitas federais - inconsistências no controle dos gastos tributários. **Cadernos Aslegis**, v. 8, n. 29, p.41-74, 2006. Disponível em: [http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11013/disciplinamento\\_renuncias\\_pureza.pdf?sequence=1](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11013/disciplinamento_renuncias_pureza.pdf?sequence=1). Acesso em: 15 jan. 2020.

RODRIGUES, Júlia Contemo. Elementos para a Crítica da Lei Rouanet e para uma Análise das Produções Artístico-culturais no Brasil. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v.3, ed. Especial, dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/597/323>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROZENDO, Adriano; JUSTO, José Sterza. Fundo Nacional do Idoso e as políticas de gestão do envelhecimento da população brasileira. **Rev. Psicol. Política**, São Paulo, v.12, n.24, p. 283-296, ago. 2012. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519549X2012000200007](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519549X2012000200007). Acesso em: 01 fev. 2020.

### Endereço para correspondência

Rua Itapuca, nº 19, Apto. 901, Ingá  
Niterói, Rio de Janeiro  
CEP: 24210-406

Recebido em:  
25/09/2021  
Aprovado em:  
20/11/2021