ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor
CATEGORIA: ENANGRAD Pleno

QUEM FINANCIA AS GERAÇÕES? ARQUITETURA DOS INCENTIVOS FISCAIS E PADRÕES EMPRESARIAIS DE DESTINAÇÃO AOS FUNDOS DE DIREITOS NO BRASIL

Resumo
O artigo analisa como a arquitetura dos incentivos fiscais se associa aos padrões empresariais de utilização dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FIA) e dos Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa (FI) no Brasil. A partir de dados administrativos da Receita Federal do Brasil referentes a 2021, 2022 e 2023, construiu-se uma base no nível CNPJ-ano que permite observar simultaneamente FIA, FI, PRONAC, incentivo ao esporte, audiovisual, PRONON e PRONAS/PCD. O estudo examina co-destinação, simetria financeira, diversificação do portfólio de incentivos, persistência temporal e concentração dos recursos. Entre as empresas que utilizaram FIA ou FI, a proporção de co-destinadores passou de 63,9% em 2021 para 69,2% em 2023. Entre os co-destinadores, mais de 80% apresentaram valores exatamente iguais nos dois fundos em todos os anos analisados. A co-destinação também apresenta elevada persistência temporal e associação positiva com a utilização de outros mecanismos incentivados. Argumenta-se que esses padrões não devem ser interpretados automaticamente como preferência empresarial por equilíbrio entre gerações. A existência de limites fiscais equivalentes para FIA e FI oferece uma explicação institucional concorrente: o próprio desenho dos instrumentos pode contribuir para produzir regularidades organizacionais de alocação. O artigo desloca, assim, a análise dos fundos da governança dos receptores para o comportamento dos destinadores diante de instrumentos públicos.
Palavras-chave: instrumentos de políticas públicas, incentivos fiscais, fundos de direitos, comportamento organizacional, financiamento público.

Abstract
This article examines how the architecture of tax incentives is associated with corporate patterns of use of Brazil's Funds for the Rights of Children and Adolescents (FIA) and Funds for the Rights of Older Persons (FI). Based on administrative data from the Brazilian Federal Revenue Service for 2021, 2022 and 2023, a firm-year dataset was constructed to observe the simultaneous use of FIA, FI, PRONAC, sports, audiovisual, PRONON and PRONAS/PCD tax-incentive mechanisms. The analysis focuses on co-allocation, financial symmetry, diversification of the tax-incentive portfolio, temporal persistence and concentration of resources. Among firms using FIA or FI, the share allocating resources to both funds increased from 63.9% in 2021 to 69.2% in 2023. More than 80% of co-allocators assigned exactly the same monetary amount to both funds in each year. Co-allocation also shows strong temporal persistence and a positive association with the use of other tax-incentive mechanisms. These patterns should not automatically be interpreted as evidence of substantive corporate preferences for balancing generations. Equivalent tax deduction limits for FIA and FI provide an alternative institutional explanation: instrument design itself may contribute to producing regular organizational allocation patterns. The article therefore shifts part of the analysis of rights funds from recipient-side governance to the behavior of organizations using public policy instruments.
Keywords: policy instruments, tax incentives, rights funds, organizational behavior, public financing.

1. Introdução

Os incentivos fiscais ocupam posição particular na arquitetura das políticas públicas porque operam simultaneamente como dispositivos tributários e instrumentos de ação governamental. Ao estabelecer possibilidades de dedução, limites, públicos elegíveis, procedimentos e finalidades, o Estado modifica o conjunto de alternativas disponíveis aos agentes privados e estrutura condições para que determinadas escolhas ocorram. Nessa perspectiva, os gastos tributários e as destinações incentivadas não devem ser analisados somente como redução potencial de arrecadação, mas também como formas de instrumentação da política pública, cujos efeitos dependem do modo como as regras são calibradas e apropriadas pelos atores.

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Fundos dos Direitos da Pessoa Idosa constituem caso especialmente relevante. Ambos permitem a mobilização de parcela do Imposto de Renda devido por pessoas jurídicas elegíveis para fundos públicos vinculados a conselhos de direitos. Apesar de apresentarem objetivos, bases legais e estruturas de governança distintas, os dois instrumentos compartilham característica fiscal decisiva: para as pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, a legislação estabelece limite de até 1% do imposto devido para cada mecanismo, de forma separada (BRASIL, 1990; BRASIL, 2010; BRASIL, 2012a).

Essa configuração produz um *puzzle* de interesse para a Administração Pública. Se FIA e FI são instrumentos institucionalmente separados e direcionados a grupos distintos do ciclo de vida, seria plausível esperar heterogeneidade expressiva entre seus usuários e valores. Os dados administrativos analisados neste estudo, entretanto, revelam não apenas elevada sobreposição dos CNPJs que utilizam os dois fundos, mas também forte concentração de observações nas quais os valores destinados são exatamente iguais. O fenômeno exige explicação que vai além da constatação de que algumas empresas apoiam simultaneamente políticas dirigidas à infância e à pessoa idosa.

Uma interpretação imediata poderia associar a co-destinação à responsabilidade social, a estratégias ESG ou a alguma forma de compromisso empresarial com diferentes gerações. Os dados disponíveis, contudo, registram comportamento de alocação e não motivações. A presença simultânea de financiamento para duas agendas etárias não demonstra, por si só, estratégia intergeracional. Mais importante, a existência de limites fiscais equivalentes introduz explicação rival: quando uma pessoa jurídica aplica a mesma proporção do imposto devido aos dois mecanismos, e especialmente quando utiliza os respectivos tetos, a igualdade monetária pode ser produzida pela própria arquitetura do incentivo.

Diante disso, o artigo responde à seguinte pergunta: em que medida a arquitetura dos incentivos fiscais se associa aos padrões empresariais de co-destinação, simetria financeira, diversificação e persistência na utilização dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Pessoa Idosa no Brasil entre 2021 e 2023? O objetivo é analisar os padrões organizacionais de utilização desses mecanismos, examinando co-destinação, simetria dos valores, diversificação do portfólio de incentivos, persistência temporal e concentração dos recursos, com atenção especial à compatibilidade entre os padrões encontrados e o desenho institucional dos instrumentos.

A análise utiliza dados administrativos da Receita Federal do Brasil e organiza as informações no nível CNPJ-ano. Além de FIA e FI, a base contém registros de PRONAC, incentivo ao esporte, audiovisual, PRONON e PRONAS/PCD. Esse

desenho permite observar não apenas a utilização isolada de cada incentivo, mas a combinação de mecanismos pela mesma organização no mesmo período. Denomina-se aqui portfólio de destinação fiscal o conjunto de mecanismos incentivados efetivamente utilizado por uma pessoa jurídica em determinado exercício, sem pressupor que a composição desse portfólio decorra de estratégia consciente ou de motivação específica.

A contribuição do estudo é tripla. Primeiro, desloca parte da análise dos fundos de direitos do lado dos receptores - conselhos, fundos, capacidades institucionais e execução - para o comportamento empiricamente observável dos destinadores. Segundo, trata a combinação de diferentes incentivos como objeto analítico, conectando *policy instruments* e comportamento organizacional. Terceiro, demonstra que o desenho jurídico-fiscal deve ser incorporado às explicações dos padrões de alocação, evitando inferir preferências substantivas a partir de resultados que podem ser parcialmente produzidos pela calibragem do instrumento. Este artigo está organizado da seguinte forma: a seção seguinte apresenta a fundamentação teórica e institucional; a terceira descreve a metodologia; a quarta reúne análise e discussão dos resultados; e a quinta apresenta conclusões, contribuições, limitações e agenda de pesquisa.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Instrumentos de políticas públicas e incentivos fiscais

A literatura de instrumentos de políticas públicas desloca a atenção das intenções gerais do governo para os meios concretos pelos quais a ação pública é organizada. Instrumentos definem recursos, restrições, incentivos, procedimentos e relações entre atores. Para Lascoumes e Le Galès (2007), a instrumentação não constitui dimensão meramente técnica: cada instrumento incorpora representações do problema, da relação entre governantes e governados e das formas legítimas de intervenção. Desta forma, instrumentos podem produzir efeitos próprios, inclusive distintos daqueles explicitamente pretendidos pelos formuladores.

Howlett (2019) enfatiza que o desenho de políticas envolve escolha e calibragem de instrumentos. Não basta identificar se o Estado utiliza regulação, gasto direto, informação ou incentivos; é necessário observar intensidade, elegibilidade, base de incidência, limites e combinações entre ferramentas. Salamon (2002) também destaca que a administração pública contemporânea recorre crescentemente a instrumentos indiretos, nos quais recursos e capacidades de atores externos são mobilizados para fins públicos. Incentivos fiscais integram essa lógica ao utilizar o sistema tributário para induzir ou viabilizar comportamentos definidos em lei.

A relação entre tributação e comportamento de doação aparece igualmente na literatura empírica. Duquette (2016), ao examinar organizações beneficentes nos Estados Unidos, encontra respostas das contribuições a mudanças no custo tributário das doações. Guthrie et al. (2008), por sua vez, mostram que a filantropia corporativa é influenciada por fatores organizacionais e institucionais, incluindo incentivos tributários. Embora os contextos sejam distintos do brasileiro, esses estudos reforçam uma premissa relevante: parâmetros fiscais não devem ser tratados apenas como contexto, pois podem integrar o mecanismo que estrutura o comportamento observado.

Essa abordagem é particularmente importante para destinações incentivadas. O valor transferido não decorre de decisão completamente desvinculada do Estado. A legislação determina quem pode utilizar o incentivo, qual parcela do imposto é

dedutível, em que período, sob quais condições e para quais finalidades. Consequentemente, inferir altruísmo, preferência social ou orientação substantiva apenas a partir do montante destinado pode gerar erro de interpretação quando o próprio desenho tributário cria pontos focais de decisão.

2.2 Fundos de direitos, financiamento público e separação por ciclo de vida

Os fundos de direitos vinculados a conselhos ocupam posição singular na administração pública brasileira. Seus recursos possuem natureza pública, finalidades legalmente vinculadas e estão submetidos a deliberação, execução, controle e prestação de contas. A possibilidade de destinação incentivada do Imposto de Renda adiciona componente de participação privada ao financiamento sem converter o recurso em filantropia privada: a decisão inicial sobre a utilização do incentivo cabe ao contribuinte, mas a existência do mecanismo, seus limites e a governança posterior permanecem definidos pelo direito público.

A institucionalização separada de FIA e FI reflete a organização das políticas de direitos por públicos específicos. A infância e a adolescência encontram no Estatuto da Criança e do Adolescente um sistema próprio de garantia de direitos e financiamento; a política da pessoa idosa possui marco normativo, conselhos e fundos específicos. Essa segmentação tem justificativas relacionadas à especialização e à proteção de sujeitos de direitos, mas pode produzir estruturas administrativas paralelas. O fato de uma mesma empresa utilizar os dois mecanismos não elimina essa separação, tampouco comprova integração das políticas ou estratégia intergeracional.

A literatura sobre intergeracionalidade distingue a mera presença de grupos etários diferentes de relações efetivamente intergeracionais. Relações intergeracionais pressupõem interação, reciprocidade, mediação e algum grau de integração entre gerações; a simples coexistência ou o financiamento simultâneo de agendas segmentadas não é suficiente para caracterizá-las. Neste artigo, portanto, a dimensão geracional funciona como contexto institucional do problema, e não como atributo inferido das empresas. O objeto empírico é o modo como os destinadores atravessam instrumentos separados em seu comportamento de alocação.

2.3 Portfólio de destinação fiscal e rotinas organizacionais

Para captar esse comportamento, propõe-se o conceito operacional de portfólio de destinação fiscal: o conjunto de mecanismos de incentivo fiscal efetivamente utilizado por uma pessoa jurídica em determinado período. A noção permite deslocar a unidade de observação do mecanismo isolado para a combinação de instrumentos no nível organizacional. Ela não presume que exista uma política corporativa formal, nem que todas as decisões sejam tomadas pelo mesmo departamento; registra apenas a configuração revelada das escolhas disponíveis na base.

A literatura sobre rotinas organizacionais oferece mecanismo plausível para compreender a repetição dos padrões. Feldman e Pentland (2003) argumentam que rotinas constituem padrões reconhecíveis e interdependentes de ação capazes de gerar simultaneamente estabilidade e mudança. Pentland e Feldman (2005) reforçam que as rotinas não se reduzem a regras formais: elas se reproduzem pela interação entre entendimentos compartilhados e performances recorrentes. Em decisões tributárias anuais, procedimentos, calendários internos, parâmetros de aprovação e conhecimento acumulado podem reduzir custos de repetição e favorecer dependência de trajetória.

Com base nesses argumentos, são avaliadas cinco expectativas. H1 prevê elevada complementaridade entre FIA e FI no universo de empresas que utiliza pelo menos um deles. H2 prevê elevada simetria entre os valores dos co-destinadores, inclusive concentração em igualdade exata. H3 estabelece que a co-destinação deve ser mais frequente entre empresas que utilizam maior número de outros mecanismos incentivados. H4 prevê que a co-destinação anterior esteja positivamente associada à repetição no período seguinte. H5, por fim, estabelece que parte da simetria observada seja compatível com o desenho dos instrumentos, especialmente com a existência de limites percentuais equivalentes.

2.4 Arquitetura institucional dos incentivos analisados

A característica central do desenho FIA-FI é sua simetria fiscal. O art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente admite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real a dedução das doações aos fundos até o limite de 1% do imposto de renda devido. A Lei nº 12.213/2010, após alteração promovida pela Lei nº 12.594/2012, estabeleceu de modo autônomo que as doações aos Fundos da Pessoa Idosa também podem ser deduzidas até o limite de 1% do imposto devido (BRASIL, 1990; BRASIL, 2010; BRASIL, 2012a). A equivalência quantitativa não obriga a empresa a utilizar ambos os instrumentos, mas cria estrutura simples capaz de gerar valores idênticos quando a mesma proporção é aplicada aos dois mecanismos.

Quadro 1 - Características institucionais dos incentivos presentes na base

Mecanismo	Base normativa principal	Regra relevante para PJ	Observação analítica
FIA	Lei nº 8.069/1990	Até 1% do IR devido; lucro real	Limite individual
FI	Lei nº 12.213/2010; Lei nº 12.594/2012	Até 1% do IR devido	Limite individual e separado do FIA
PRONAC	Lei nº 8.313/1991; Lei nº 9.532/1997	Regras próprias conforme modalidade	Integra o portfólio cultural
Audiovisual	Lei nº 8.685/1993	Modalidades e limites específicos	Categoria agregada exige cautela
Esporte	Lei nº 11.438/2006 e alterações	Limites próprios e mudanças no período	Mudança normativa afeta comparabilidade
PRONON	Lei nº 12.715/2012; Lei nº 14.564/2023	Limite próprio para PJ elegível	Vigência temporal relevante
PRONAS/PCD	Lei nº 12.715/2012; Lei nº 14.564/2023	Limite próprio para PJ elegível	Vigência temporal relevante

Fonte: Elaboração própria com base na Legislação Federal

As regras dos demais incentivos não permaneceram completamente estáveis no período. PRONON e PRONAS/PCD, por exemplo, tiveram a possibilidade de dedução para pessoas jurídicas restabelecida e prorrogada em 2023 (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2023). A trajetória normativa é substantivamente importante porque variações no número de utilizadores podem refletir disponibilidade institucional do instrumento, e não apenas preferências das empresas.

A hipótese do desenho institucional deve, contudo, ser formulada com cautela. A base analisada não contém o valor do IRPJ devido por cada CNPJ. Portanto, não é possível identificar se uma destinação igual de FIA e FI corresponde exatamente a 1% mais 1% do imposto devido. O que pode ser avaliado é se a concentração de valores iguais é compatível com um mecanismo produzido pela estrutura fiscal. A distinção evita converter associação institucionalmente plausível em causalidade não demonstrada.

3. Metodologia

3.1 Desenho, fonte e unidade de análise

A pesquisa é quantitativa, observacional e longitudinal, baseada em dados administrativos secundários da Receita Federal do Brasil. O recorte compreende os anos de 2021, 2022 e 2023, a unidade principal de análise é o CNPJ-ano e o formato é excel. O identificador empresarial é utilizado exclusivamente para integração das informações, auditoria de duplicidades e acompanhamento longitudinal; os resultados são apresentados de maneira agregada, sem identificação nominal das empresas.

O arquivo de origem foi tratado e organizado em abas separadas por mecanismo e ano, contendo CNPJ, razão social e valor. Foram identificados FIA, FI, PRONAC, audiovisual, esporte, PRONON e PRONAS/PCD. Não estão disponíveis informações sobre setor econômico, porte, imposto devido, estrutura decisória interna, motivação da empresa, município destinatário ou projeto apoiado. Por essa razão, o estudo analisa comportamento revelado de alocação e não busca reconstruir motivações empresariais ou estimar efeitos causais.

3.2 Auditoria e preparação da base

A auditoria programática mostrou que, dentro de cada ano, as sete abas apresentam o mesmo universo básico de pares CNPJ-razão social, com valores positivos para os mecanismos utilizados e grande quantidade de zeros. Assim, a simples presença do CNPJ no arquivo não representa utilização do incentivo. A base analítica foi construída a partir da existência de valores positivos, distinguindo ausência de uso de mera presença cadastral.

Também foram identificadas duplicidades. Em 2021 havia 15.935 linhas por mecanismo, correspondentes a 15.791 CNPJs distintos; em 2022, 24.749 linhas e 24.273 CNPJs; e em 2023, 27.765 linhas e 27.246 CNPJs. O procedimento principal removeu registros exatamente repetidos de CNPJ, razão social e valor dentro do mesmo mecanismo-ano e, em seguida, agregou eventuais registros residuais pelo CNPJ. Como teste de robustez, os cálculos centrais foram reproduzidos com agregação direta das linhas originais, sem remoção prévia das duplicidades exatas.

3.3 Operacionalização e estratégia estatística

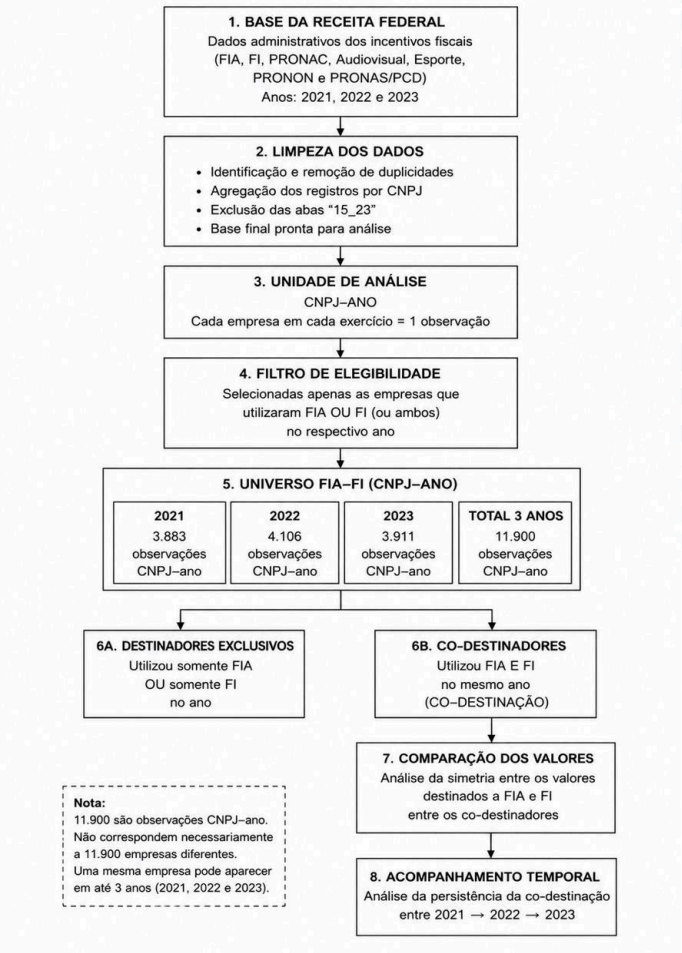
A variável dependente COD_DEST foi definida exclusivamente para CNPJ-anos em que FIA > 0 ou FI > 0: assume valor 1 quando os dois mecanismos apresentam valores positivos e 0 quando apenas um deles é positivo. Empresas sem utilização de FIA e FI no exercício não integram o denominador. A simetria foi

calculada, entre os co-destinadores, pela expressão SIMETRIA = 1 - |FIA - FI|/(FIA + FI), variando de 0 a 1. Também foi criada SIMETRIA_EXATA, igual a 1 quando a diferença absoluta entre FIA e FI é de até R$ 0,01.

DIVERSIFICACAO_OUTROS corresponde ao número de mecanismos positivos entre PRONAC, audiovisual, esporte, PRONON e PRONAS/PCD. FIA e FI são excluídos deliberadamente para evitar relação tautológica entre a variável explicativa e COD_DEST. VALOR_OUTROS corresponde à soma monetária desses cinco mecanismos e entra nos modelos como ln(1 + VALOR_OUTROS). A persistência é mensurada por COD_DEST_LAG, indicador de co-destinação no ano anterior, quando a organização também integra o universo FIA/FI no período corrente.

A estratégia estatística combina análise descritiva, transições temporais, medidas de concentração e regressão logística. O modelo principal estima a probabilidade de co-destinação como função da diversificação de outros mecanismos, do valor destinado aos demais incentivos, do comportamento defasado e de efeitos fixos de ano. Os erros-padrão são agrupados por CNPJ. Os coeficientes são interpretados como associações. A concentração é examinada pela participação do maior destinador, Top 10, Top 100, HHI e coeficiente de Gini. A Figura 1 sintetiza o fluxo de construção do universo analítico e as etapas subsequentes de comparação e acompanhamento temporal.

Figura 1 - Fluxo de construção do universo analítico FIA-FI e etapas de análise



Fonte: elaboração própria com base em dados administrativos da Receita Federal

4. Análise e Discussão dos Resultados

4.1 Utilização dos mecanismos

A Tabela 1 apresenta a quantidade de CNPJs com valores positivos e o volume financeiro observado em cada mecanismo. FIA e FI mantêm número relativamente estável de utilizadores, enquanto outros incentivos apresentam maior oscilação. PRONON e PRONAS/PCD exibem ruptura evidente em 2022 e recuperação em 2023, comportamento consistente com a trajetória normativa discutida anteriormente. O caso mostra por que variações de utilização não podem ser interpretadas sem considerar a disponibilidade jurídica do instrumento.

Tabela 1 - Utilização dos mecanismos por ano

Mecanismo	2021 CNPJs	2021 R$ mi	2022 CNPJs	2022 R$ mi	2023 CNPJs	2023 R$ mi
FIA	3.667	517,13	3.848	498,38	3.708	466,14
FI	2.698	470,17	3.012	442,30	2.911	418,58
PRONAC	3.365	1.927,30	3.553	1.940,64	3.795	2.030,17
Audiovisual	148	77,79	189	76,24	153	75,57
Esporte	2.358	472,26	2.622	482,48	2.717	812,78
PRONON	622	138,39	82	7,92	577	143,06
PRONAS/PCD	467	100,73	36	2,06	480	124,87

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

Embora os volumes agregados de FIA e FI sejam relativamente próximos, o número de CNPJs com valor positivo em FIA é superior em todos os anos. A semelhança agregada dos montantes, portanto, não decorre de universos idênticos. Para investigar o relacionamento entre os mecanismos é necessário observar os mesmos CNPJs no interior de cada exercício.

4.2 Co-destinação FIA-FI

Quando se restringe a análise às organizações com valor positivo em pelo menos um dos dois fundos, a complementaridade é elevada e aumenta no período. Em 2021, 2.482 dos 3.883 CNPJ-anos elegíveis utilizaram simultaneamente FIA e FI, equivalente a 63,9%. Em 2022 a proporção alcançou 67,1%, e em 2023, 69,2%.

Tabela 2 - Co-destinação FIA-FI

Ano	CNPJ-anos com FIA ou FI	Co-destinadores	Co-destinação
2021	3.883	2.482	63,9%
2022	4.106	2.754	67,1%
2023	3.911	2.708	69,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

O resultado sustenta H1, mas seu alcance deve ser delimitado. O denominador não representa todas as empresas brasileiras, tão pouco todas as pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real. Ele corresponde às empresas

observadas na base que utilizaram FIA ou FI no exercício. Dentro desse universo, entretanto, a utilização conjunta é predominante e torna-se progressivamente mais frequente. A separação formal dos instrumentos, portanto, não se reproduz como separação equivalente no comportamento dos usuários.

4.3 Simetria financeira: o enigma da igualdade exata

A comparação dos valores dos co-destinadores produz o achado mais expressivo do estudo. A distribuição não apresenta apenas associação positiva ou proximidade entre FIA e FI: mais de quatro quintos dos co-destinadores registram valores monetários exatamente iguais nos dois mecanismos, considerando tolerância de um centavo. A mediana do índice de simetria é 1 em todos os anos.

Tabela 3 - Simetria das destinações FIA-FI

Ano	Co-destinadores	FIA = FI (R$ 0,01)	Percentual	Média da simetria	Mediana
2021	2.482	2.034	82,0%	0,968	1,000
2022	2.754	2.295	83,3%	0,973	1,000
2023	2.708	2.225	82,2%	0,965	1,000

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

O resultado é robusto a definições menos estritas. Com tolerância absoluta de R$ 1,00, a proporção de valores praticamente iguais permanece superior a 83% em todos os anos; com tolerância relativa de 1%, supera 85%. Logo, a conclusão não depende de igualdade de ponto flutuante nem da escolha de limiar excessivamente estreita.

H2 é, portanto, sustentada de maneira forte. O ponto analítico, contudo, não é atribuir a igualdade a uma preferência empresarial por equilíbrio entre grupos etários. Como FIA e FI possuem limites fiscais equivalentes e incidem sobre a mesma grandeza tributária, a aplicação de uma mesma proporção aos dois mecanismos é capaz de produzir valores iguais. A base não contém o IRPJ devido e, por isso, não permite comprovar que cada observação corresponde aos dois tetos de 1%. Ainda assim, a arquitetura oferece explicação institucional parcimoniosa e diretamente compatível com a massa de observações em FIA = FI.

Esse achado exemplifica a importância de distinguir escolha observada de motivação. Valores iguais podem resultar de decisão substantiva, de regra interna de alocação, de orientação de agentes intermediários ou de simples aplicação simétrica dos parâmetros fiscais. Os dados revelam uma regularidade; a teoria e a legislação ajudam a delimitar mecanismos plausíveis, sem autorizar imputações não observadas.

4.4 Diversificação do portfólio e co-destinação

Os co-destinadores também se diferenciam pela utilização dos demais mecanismos. Em 2021, utilizaram em média 1,28 outros incentivos, contra 0,62 entre os destinadores exclusivos de FIA ou FI. Em 2022, as médias foram 1,38 e 0,75; em 2023, 1,72 e 0,83. A ocorrência de qualquer incentivo adicional também é substancialmente maior entre co-destinadores. O padrão sugere que FIA-FI integra práticas mais amplas de utilização da arquitetura de incentivos.

Tabela 4 - Modelos logísticos para co-destinação FIA-FI

Variável	Modelo 1 OR	Modelo 2 OR	Modelo 3 OR
Diversificação de outros mecanismos	2,054***	1,831***	1,658***
ln(1 + valor em outros mecanismos)	-	1,022**	1,008
Co-destinação no ano anterior	-	-	51,364***
Ano 2022	1,047	1,075	-
Ano 2023	1,030	1,069	1,050
N	11.900	11.900	5.292
Pseudo-R^2	0,086	0,087	0,494

Notas: odds ratios; erros-padrão robustos agrupados por CNPJ. *** p < 0,001; ** p < 0,01.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

No Modelo 1, cada mecanismo adicional está associado a aproximadamente o dobro das chances de co-destinação, mantido o ano constante. A associação permanece elevada quando se incorpora o volume financeiro dos outros incentivos. O resultado sustenta H3 e reforça a utilidade do conceito de portfólio de destinação fiscal: FIA e FI não aparecem apenas como duas escolhas binárias isoladas, mas como componentes de um repertório organizacional mais amplo.

A interpretação, novamente, não é causal. Empresas maiores, com maior imposto devido, estruturas administrativas mais sofisticadas ou maior conhecimento dos incentivos podem simultaneamente diversificar seu portfólio e co-destinar. Como essas características não estão disponíveis, a regressão identifica associação condicional às variáveis observadas, não efeito da diversificação sobre a co-destinação.

4.5 Persistência temporal e rotinas organizacionais

A análise longitudinal mostra elevada estabilidade. Entre empresas que eram co-destinadoras em 2021 e continuaram utilizando FIA ou FI em 2022, 94,6% permaneceram co-destinadoras. Entre aquelas que haviam utilizado apenas um fundo e continuaram no universo no ano seguinte, 21,6% passaram a utilizar ambos. Na transição de 2022 para 2023, 94,7% dos co-destinadores persistentes mantiveram o comportamento, contra 24,6% de conversão entre os anteriormente exclusivos.

Tabela 5 - Transições da co-destinação

Transição	P(co-destinação em t | co-destinação em t-1)	P(co-destinação em t | um fundo em t-1)
2021 -> 2022	94,6%	21,6%
2022 -> 2023	94,7%	24,6%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

A força do padrão também aparece no Modelo 3: depois de considerados diversificação, valor em outros mecanismos e ano, a co-destinação anterior permanece o preditor mais forte do estado corrente. H4 é, portanto, sustentada. A magnitude deve ser lida como evidência de capacidade preditiva e dependência de trajetória, não como efeito causal do passado.

A literatura de rotinas organizacionais oferece interpretação compatível com essa persistência. Uma vez incorporada a destinação incentivada a procedimentos recorrentes, calendários tributários ou regras internas, o custo de repetição tende a ser menor do que o custo de reconstruir integralmente a decisão a cada exercício. Os dados, porém, não revelam quem produz a rotina - área tributária, jurídica, sustentabilidade, instituto empresarial ou consultoria - e pesquisas qualitativas são necessárias para identificar esses mecanismos.

4.6 Concentração dos recursos

A elevada quantidade de destinadores não elimina a concentração financeira. A participação do maior destinador diminui substancialmente entre 2021 e 2023, assim como o HHI, indicando redução da dominância do topo. Entretanto, o coeficiente de Gini permanece próximo de 0,85-0,86, e os cem maiores destinadores continuam respondendo por mais da metade dos valores em ambos os fundos.

Tabela 6 - Indicadores de concentração das destinações

Fundo/Ano	Maior	Top 10	Top 100	HHI	Gini
FIA 2021	20,8%	31,0%	59,1%	0,0460	0,864
FI 2021	23,2%	34,3%	63,2%	0,0568	0,860
FIA 2022	13,8%	24,7%	54,2%	0,0218	0,852
FI 2022	13,9%	25,8%	57,5%	0,0227	0,850
FIA 2023	10,4%	25,1%	55,1%	0,0152	0,860
FI 2023	11,3%	27,9%	59,4%	0,0181	0,859

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Receita Federal

Os indicadores captam dimensões diferentes. A queda do HHI e da participação do maior destinador indicam desconcentração relativa entre os maiores agentes, enquanto o Gini revela que a distribuição continua extremamente desigual quando consideradas todas as empresas. Para a gestão dos fundos, isso significa que a ampliação do número de destinadores pode coexistir com forte dependência de um subconjunto de organizações de maior capacidade financeira.

A análise de robustez com tratamento alternativo das duplicidades não alterou substantivamente as taxas de co-destinação nem a conclusão sobre a simetria. Da mesma forma, tolerâncias monetárias e relativas distintas preservaram a concentração ao redor de FIA = FI. Os resultados centrais, portanto, não parecem ser artefatos do procedimento de limpeza adotado.

4.7 Discussão: o desenho do instrumento no comportamento dos destinadores

O conjunto dos resultados permite responder ao puzzle inicial. Instrumentos institucionalmente separados podem produzir padrões organizacionais semelhantes porque seus usuários não necessariamente os percebem ou administram de forma isolada. No universo FIA-FI, a elevada co-destinação, a associação com outros incentivos e a persistência indicam que a unidade organizacional de decisão pode ser mais ampla do que cada fundo individualmente considerado.

A simetria financeira acrescenta uma camada decisiva. Se os valores fossem apenas positivamente correlacionados, diferenças de porte ou capacidade econômica poderiam oferecer explicação suficiente. A concentração de mais de 80% dos co-destinadores em igualdade monetária exata aponta para mecanismo de padronização. A arquitetura legal oferece uma explicação rival especialmente forte: limites individuais equivalentes de 1% criam uma regra simples que, quando aplicada simetricamente, gera valores idênticos. H5 é, portanto, sustentada no sentido de compatibilidade institucional, e não de identificação causal.

O resultado dialoga com Lascoumes e Le Galès (2007): os instrumentos estruturam relações e comportamentos sem necessidade de determinar rigidamente a ação. A lei não obriga a empresa a destinar aos dois fundos nem a usar valores iguais. Ela cria, entretanto, uma estrutura de oportunidade em que a escolha simétrica é fiscalmente possível e administrativamente inteligível. O desenho do instrumento, portanto, reaparece na regularidade do comportamento agregado.

Também emerge implicação para a governança pública. Estratégias de mobilização de FIA e FI totalmente independentes podem ignorar que grande parcela dos usuários transita entre ambos e, frequentemente, entre outros incentivos. Reconhecer esse padrão não significa unificar fundos ou relativizar finalidades legais distintas. Significa incorporar ao planejamento de captação uma compreensão mais precisa sobre o repertório de instrumentos utilizado pelos destinadores.

A persistência também tem implicações para a previsibilidade. O histórico de co-destinação contém informação relevante sobre o comportamento futuro, o que pode qualificar cenários de receita e estratégias de relacionamento institucional. Ao mesmo tempo, a concentração recomenda cautela: milhares de CNPJs não implicam dispersão financeira suficiente para neutralizar a perda de poucos grandes destinadores. Planejamento e gestão de risco precisam considerar retenção, diversificação e dependência.

Por fim, os resultados reforçam limites das inferências sobre intergeracionalidade. A mesma empresa financia instrumentos dirigidos a crianças, adolescentes e pessoas idosas é empiricamente relevante porque atravessa fronteiras institucionais estabelecidas pelo ciclo de vida. Isso, porém, não demonstra integração entre políticas nem consciência intergeracional do destinador. O artigo preserva essa distinção para evitar que um padrão fiscal seja convertido, sem evidência, em atributo moral ou estratégico das organizações.

5. Conclusão e Contribuições

O artigo analisou em que medida a arquitetura dos incentivos fiscais se associa aos padrões empresariais de co-destinação, simetria, diversificação e persistência na utilização dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Pessoa Idosa entre 2021 e 2023. Os resultados mostram que FIA e FI, embora juridicamente separados, são frequentemente utilizados de forma complementar: a co-destinação aumenta de 63,9% para 69,2% do universo elegível no período.

O principal achado é a simetria financeira. Mais de 80% dos co-destinadores apresentam valores exatamente iguais nos dois fundos em todos os exercícios, e a mediana do índice de simetria é 1. A igualdade não constitui evidência suficiente de preferência empresarial por equilíbrio entre gerações. Como os dois mecanismos possuem limites fiscais percentuais equivalentes, a arquitetura institucional oferece mecanismo concreto capaz de produzir valores idênticos quando a mesma proporção do imposto devido é aplicada a ambos.

A análise também mostra que a co-destinação integra padrão organizacional mais amplo. Empresas que utilizam maior número de outros incentivos apresentam maior probabilidade de utilizar FIA e FI conjuntamente, e aproximadamente 95% dos co-destinadores que permanecem no universo dos fundos repetem o comportamento no exercício seguinte. Esses resultados sustentam a utilidade do conceito de portfólio de destinação fiscal e indicam que instrumentos formalmente distintos podem ser incorporados a rotinas organizacionais comuns.

A contribuição para a Administração Pública reside em deslocar parte da análise dos fundos do lado dos receptores para o dos utilizadores dos instrumentos. Conselhos, capacidade institucional e aplicação dos recursos continuam centrais, mas a mobilização financeira também depende de como organizações privadas interpretam, combinam e repetem oportunidades definidas pela legislação. A política pública, portanto, não termina na criação do incentivo: seu desenho pode aparecer nas regularidades produzidas por aqueles que o utilizam.

Do ponto de vista prático, os achados sugerem que estratégias de mobilização podem considerar portfólios e trajetórias dos destinadores, sem confundir articulação de captação com integração jurídica dos fundos. O elevado grau de persistência permite qualificar previsões, enquanto a concentração financeira recomenda políticas de diversificação da base e gestão do risco de dependência de grandes destinadores. A governança dos dados também merece atenção: informações que vinculam de modo seguro empresa, mecanismo, valor, imposto devido e destino territorial ampliaram significativamente a capacidade de avaliação dos incentivos.

O estudo apresenta limitações. A base não contém imposto devido, porte, setor, estrutura interna de decisão, motivação empresarial ou destino territorial dos recursos. Consequentemente, não é possível identificar se cada valor igual corresponde ao teto legal, atribuir causalidade ao desenho fiscal ou reconstruir motivações. O recorte de três anos também limita inferências de longo prazo. Os resultados devem ser entendidos como padrões observados entre as pessoas jurídicas registradas na base analisada, e não como comportamento de todas as empresas brasileiras.

Pesquisas futuras podem integrar dados econômicos das empresas, estimar a razão entre destinação e IRPJ devido, reconstruir redes empresa-fundo-município e realizar entrevistas com responsáveis pelas decisões. Essas extensões permitiriam distinguir com maior precisão efeitos de capacidade econômica, rotinas administrativas, intermediação especializada e preferências substantivas. Ainda assim, o resultado central permanece: a separação formal entre instrumentos não implica separação organizacional de seu uso, e a própria calibragem dos incentivos deve ser considerada parte da explicação dos padrões observados.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 jul. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 dez. 1997.
BRASIL. Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 dez. 2006.
BRASIL. Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 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 dos Direitos da Pessoa Idosa. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 jan. 2010.
BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012a. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e altera, entre outras normas, dispositivos relativos às destinações aos fundos de direitos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 19 jan. 2012.
BRASIL. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012b. Altera a legislação tributária federal e institui, entre outras disposições, o Pronon e o Pronas/PCD. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 18 set. 2012.
BRASIL. Lei nº 14.564, de 4 de maio de 2023. Altera a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, para prorrogar a faculdade de dedução do imposto sobre a renda no âmbito do Pronon e do Pronas/PCD. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2023.
DUQUETTE, Nicolas J. Do tax incentives affect charitable contributions? Evidence from public charities' reported revenues. Journal of Public Economics, v. 137, p. 51-69, 2016. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2016.02.002.
FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. Administrative Science Quarterly, v. 48, n. 1, p. 94-118, 2003. DOI: 10.2307/3556620.
GUTHRIE, Doug; ARUM, Richard; ROKSA, Josipa; DAMASKE, Sarah. Giving to local schools: corporate philanthropy, tax incentives, and the ecology of need. Social Science Research, v. 37, n. 3, p. 856-873, 2008. DOI: 10.1016/j.ssresearch.2007.06.011.
HOWLETT, Michael. Designing public policies: principles and instruments. 2. ed. London: Routledge, 2019.
LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x.
PENTLAND, Brian T.; FELDMAN, Martha S. Organizational routines as a unit of analysis. Industrial and Corporate Change, v. 14, n. 5, p. 793-815, 2005. DOI: 10.1093/icc/dth070.
SALAMON, Lester M. The tools of government: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.