

PARECER Nº DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2013, do Senador BLAIRO MAGGI, que institui o Programa Nacional de Incentivo à Educação Escolar Básica Gratuita (PRONIE).

Relator: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 189, de 2013, de autoria do Senador Blairo Maggi, composto de doze artigos. A iniciativa visa à captação de recursos privados para as redes de ensino do País, mediante incentivos fiscais a doações e patrocínios de pessoas físicas e jurídicas. Um dos diferenciais da proposição consiste em direcionar os recursos captados exclusivamente para a educação escolar gratuita, desenvolvida em instituições públicas ou instituições privadas sem fins lucrativos, de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Além da gratuidade, exige-se das instituições beneficiárias a não imposição de restrições a matrículas, o que significa que devem preencher suas vagas de modo transparente e aberto a todos, com igualdade de condições de acesso. O sorteio de vagas é geralmente o mecanismo utilizado para tal.

Além do estímulo à colaboração da sociedade na manutenção e desenvolvimento da educação escolar gratuita e ao incentivo ao investimento em educação, o Pronie tem como finalidades: construção ou ampliação de redes escolares; projetos voltados à oferta de igualdade de condições para acesso e permanência na escola; programas de formação continuada para profissionais da educação; aprimoramento da qualidade do ensino; aquisição de equipamentos e materiais didáticos; e incentivo à formação de patrimônio das entidades beneficiadas.



SF/17657.90533-08

O PLS enuncia que as pessoas físicas ou jurídicas poderão aplicar parcelas do imposto sobre a renda por elas devido, a título de doação ou patrocínio direto a projetos educacionais que ofereçam de forma gratuita a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

No caso das pessoas físicas, a dedução será de até cem por cento dos valores despendidos, observado o limite de seis por cento do imposto sobre a renda (IRPF) devido, apurado na declaração de ajuste anual feita no modelo completo. Esse limite, segundo se depreende do § 1º do art. 5º, é exclusivo, não estando incluído naquele referente às doações destinadas ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e aos incentivos federais à cultura.

Por sua vez, as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real poderão deduzir até cem por cento dos valores despendidos, até o limite de quatro por cento do imposto de renda (IRPJ) devido, também sem concorrência com outros incentivos previstos na legislação tributária. É vedada a dedução desses valores para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Já as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido poderão deduzir até cinquenta por cento dos valores despendidos, mantidas as demais regras aplicáveis às empresas que apuram o lucro real.

A dedução apenas será autorizada nos casos em que os desembolsos forem realizados no mesmo exercício fiscal a que se refere o imposto, e não serão dedutíveis os valores destinados a instituições privadas sem fins lucrativos em cuja direção participe pessoa física vinculada ao doador ou patrocinador, assim considerados o cônjuge e parentes até terceiro grau.

Para fins de controle fiscal, os recursos deverão ser depositados e movimentados em conta bancária específica, em nome da instituição beneficiada.

Segundo o PLS, o doador ou patrocinador, quando pessoa jurídica, deverá informar em sua declaração de ajuste do Imposto de Renda a não realização das deduções dos valores doados da base de cálculo dos tributos devidos (art. 10, c/c § 2º do art. 6º).

As instituições beneficiadas estarão sujeitas a fiscalização dos órgãos públicos competentes, quanto à movimentação financeira e ao alcance dos objetivos.



A lei oriunda do projeto entrará em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

A justificação se baseia no art. 205 da Constituição, que determina ser a educação direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Apesar disso, milhões de crianças e adolescentes ainda estão fora das escolas que oferecem a educação básica, em suas três etapas definidas pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB): educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ademais, os índices de qualidade da aprendizagem, principalmente nas escolas públicas, estão abaixo da média dos pontos previstos para o bom desempenho dos alunos. O autor da proposição entende que houve avanços nos últimos anos, mas que se faz necessário incentivar o envolvimento das pessoas físicas dos extratos médios e superiores da sociedade, que pagam imposto de renda, bem como das pessoas jurídicas, no esforço de colaboração direta com a universalização e melhoria da educação.

O PLS recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ). Após a apreciação pela CAE, será encaminhado à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), para decisão terminativa.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

Quanto à **constitucionalidade**, não há – como já decidido pela CCJ – impedimentos constitucionais formais nem materiais. Compete à União legislar sobre educação e Direito Tributário, nos termos, respectivamente, do inciso IX do art. 24, do inciso I do art. 22 e do inciso I do art. 24, todos da Carta Magna, não sendo tais matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior. O comando enunciado no § 6º do art. 150 da Carta Magna foi observado. Ele exige que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só seja concedido mediante lei específica que regule exclusivamente a matéria.



No tocante à **juridicidade**, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Quanto à **técnica legislativa**, o texto em linhas gerais obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto à **adequação orçamentária e financeira**, a proposição em exame, como descrito acima, concede incentivo fiscal relativo ao imposto sobre a renda da pessoa física e jurídica. Dessa forma, devem ser observadas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – as quais determinam que as renúncias fiscais apenas poderão ocorrer se houver uma compensação do crédito renunciado ou se for demonstrado que as metas fiscais pretendidas na LDO serão alcançadas, ainda que ocorra a renúncia da receita.

A recente Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, reforça a importância das disposições da LRF e da LDO mencionadas acima, ao incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que assim enuncia: *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

Assim, para atender aos requisitos estabelecidos pela LRF, LDO e pelo Novo Regime Fiscal, utilizaremos, por analogia, as conclusões da Nota Técnica nº 14/2017, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) anexa ao Parecer nº 75/2017-CAE, de autoria do ilustre Senador Armando Monteiro, ao PLS nº 16/2015 - dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior (*endowments*). A referida nota técnica concluiu que o PLS 16/2015, da nobre Senadora Ana Amélia, não ampliaria o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação em vigor, ampliando somente o leque de escolha para os doadores, bem como eventual aumento nas doações decorrente da aprovação do projeto seria acomodado dentro das regras vigentes.

Por esse motivo, o PLS 189/2013 exige alguns aperfeiçoamentos.



Inicialmente, chama a atenção o fato de estar sendo criada nova modalidade de incentivo no âmbito do imposto sobre a renda com limites exclusivos de dedução, que não se englobam nos limites atualmente estabelecidos para a quase integralidade dos demais tipos de doações incentivadas. Geralmente, a legislação tributária estabelece um limite global, como aqueles dispostos no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e no inciso II do § 1º do art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, relativo às pessoas físicas; e no inciso II do *caput* do art. 6º da Lei nº 9.532, de 1997, para as pessoas jurídicas.

Principalmente em tempos de crise e de ajuste fiscal, é essencial circunscrever os incentivos propostos, de modo que fiquem enquadrados, globalmente, nos limites atualmente em vigor. Além disso, as deduções na forma originalmente propostas reduziriam diretamente a disponibilidade financeira da União, o que poderia comprometer os gastos com a manutenção das despesas estatais, inclusive com educação.

Nesse sentido, propomos ajustes no PLS, para que os incentivos às doações fiquem de acordo com a legislação específica já em vigor e dentro dos limites atualmente aplicáveis, não havendo que se falar em renúncia fiscal.

De outra parte, a possibilidade de dedução de doações feitas por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, prevista na proposição, não é admitida hoje. Tendo em vista que essas empresas adotam procedimentos simplificados de demonstração contábil, haveria dificuldade para fiscalizar e acompanhar efetivamente as doações feitas. Foi justamente essa ideia que originou a vedação de dedução de referidas despesas às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro presumido ou arbitrado (art. 10 da Lei nº 9.532, de 1997).

Quanto ao **mérito**, o projeto merece apoio. Como enunciado no parecer aprovado pela CCJ, o Estado deve oferecer meios que facilitem o financiamento privado da educação, tanto das instituições públicas quanto das instituições privadas sem fins lucrativos. Nesse sentido, o projeto é meritório por incentivar programa de captação de doações de pessoas físicas e de empresas voltado para a melhoria da qualidade do ensino por meio da ampliação da participação da sociedade no desenvolvimento da educação.

Acreditamos, também, ser necessária a inclusão da busca pela mitigação do analfabetismo entre os objetivos do Pronie. De fato, o País tem avançado muito lentamente nesse campo, sem promover ações efetivas e de



longo alcance para garantir a todos os cidadãos o direito fundamental à palavra escrita. Ainda contamos com cerca de 13 milhões de brasileiros, maiores de 15 anos, que não foram alfabetizados. Muitos deles são pais e avós de crianças que são atendidas nas escolas e poderiam ser beneficiados com o desenvolvimento de programas voltados para a educação de jovens e adultos nas instituições de ensino que vierem a ser beneficiadas pelo Pronie.

Essa medida, que contemplamos por meio de emenda ao PLS em análise, contribuiria, inclusive, para o alcance da meta 9 do Plano Nacional de Educação, que prevê a erradicação do analfabetismo absoluto e a redução do analfabetismo funcional à metade até o ano de 2024.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2013:

“**Art. 5º** 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 educacionais de instituições que ofereçam de forma gratuita a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, em todas as suas modalidades.

§ 1º As deduções de que trata o *caput* deste artigo ficam limitadas:

I - relativamente à pessoa jurídica, a 4% (quatro por cento) do imposto devido, conjuntamente com as deduções previstas no inciso II do *caput* do art. 6º da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, em cada período de apuração;

II - relativamente à pessoa física, a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, conjuntamente com as deduções de que trata o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

§ 2º 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).

§ 3º Os benefícios de que trata este artigo não excluem ou reduzem outros benefícios fiscais e deduções em vigor.

§ 4º Não são dedutíveis os valores destinados a patrocínio ou doação em favor de projetos que beneficiem, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica vinculada ao doador ou patrocinador.



§ 5º Consideram-se vinculados ao patrocinador ou ao doador:

I - a pessoa jurídica da qual o patrocinador ou o doador seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação ou nos 12 (doze) meses anteriores;

II - o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do patrocinador, do doador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao patrocinador ou ao doador, nos termos do inciso I deste parágrafo;

III - a pessoa jurídica coligada, controladora ou controlada, ou que tenha como titulares, administradores acionistas ou sócios alguma das pessoas a que se refere o inciso II deste parágrafo. ” (NR)

EMENDA Nº - CAE

Suprimam-se os arts. 6º, 7º, 8º e 10 do Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2013, renumerando-se os demais.

EMENDA Nº - CAE

Inclua-se o seguinte inciso VIII no *caput* do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 189, de 2013:

“Art. 2º

.....

VIII – apoiar programas e projetos de educação de jovens e adultos, voltados à erradicação do analfabetismo absoluto e funcional. ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17657.90533-08