



SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

EMENDA Nº _____ - CCJ
(à PEC nº 45, de 2019)

Acresça-se o inciso 'f' ao art. 150, VI da Constituição Federal.

EMENDA Nº

Acrescente-se o inciso 'f' ao art. 150, VI da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
VI - instituir impostos sobre:
f) benefícios decorrentes da adesão ao programa tratado no art. 9º, §3º. III, a da PEC 45/2019¹, ou a outro que venha a substitui-lo ou alterá-lo.

JUSTIFICAÇÃO

A PEC 45/2019, em seu texto aprovado pela Câmara dos Deputados, sob o pretexto da busca pela neutralidade, extingue a grande maioria dos benefícios fiscais vigentes, salvo exceções trazidas no próprio corpo constitucional. Dentre as exceções, a proposta, acertadamente, manteve a única política pública de inclusão da população de baixa renda em cursos de educação superior particular: o PROUNI².

¹ Texto a ser adaptado com a referência legal à numeração da emenda à Constituição a que vier ser convertida a PEC 45/2019.

² Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

(...)

§ 3º Lei complementar definirá as hipóteses em que será concedida:

(...)

III – redução em 100% (cem por cento) da alíquota da contribuição de que trata o art. 195, V, da Constituição Federal, incidente sobre:

O racional subjacente à ideia de revogação dos regimes diferenciados e/ou benefícios fiscais é o de que as políticas públicas devem ser induzidas via subsídio financeiro, e não tributário. A premissa é acertada, eis que, muitas vezes, o subsídio tributário acaba beneficiando também um rol de contribuintes que não precisa do incentivo.

Ocorre que, em determinados casos, o subsídio tributário se provou bem-sucedido no intento de fomentar a respectiva política pública. É o caso do Prouni, vigente desde 2005, e um dos mais exitosos programas brasileiros voltados para a inclusão de estudantes de baixa renda no Ensino Superior.

Segundo dados do Min. da Educação de 2022, **3.076.403 estudantes³** já foram beneficiados com bolsas do programa, instituído por meio da Lei nº 11.096/2005. O PROUNI atende a uma população em grande maioria parda, que trabalha de dia e estuda à noite, utiliza transporte público e, não raro, é a primeira pessoa da família a cursar o nível superior.

Hoje, o PROUNI é uma das poucas políticas brasileiras desenvolvidas a partir de mecanismos tributários com real impacto sobre a sociedade, cujos relevantes índices de sucesso e eficiência podem ser medidos de forma simples e transparente.

A política pública implementada por meio do PROUNI implica na participação do setor privado como instrumento de complementariedade ao setor público, na garantia de acesso ao ensino superior. Em troca da isenção de tributos federais como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, e a Contribuição para o Programa de Integração Social, as instituições de ensino privadas devem assinar um termo de adesão e disponibilizar vagas mediante a concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais.

A seleção dos indivíduos beneficiados pelas bolsas deve respeitar requisitos estabelecidos pelo MEC, nunca pela instituição de ensino, e dizem respeito a condições e características que precedem a concessão da bolsa, como, por exemplo, o aluno ter cursado o ensino médio completo em escola pública ou em escola privada com bolsa integral, e o resultado do aluno no ENEM .

Além disso, para renovar a bolsa do PROUNI nos anos subsequentes, o aluno precisa atingir o aproveitamento mínimo de 75% nas disciplinas cursadas. Ou seja, para o aluno, o que há são requisitos para aderir inicialmente a bolsa PROUNI e para gozá-la no próximo ano letivo, não havendo, porém, qualquer condição para a sua manutenção durante o ano letivo/exercício fiscal vigente.

Na eventualidade de o aluno perder o desconto por não atingir o aproveitamento mínimo, os descontos já concedidos não serão objeto de cobrança, mas tão somente as mensalidades futuras, caso o aluno queira permanecer na instituição de ensino.

Assim, considerando que não há condição futura e incerta para fruição da mencionada bolsa de estudo durante cada ano letivo/exercício fiscal, percebe-se que a bolsa do

a) serviços de educação de ensino superior nos termos do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005;

³ <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2022/ultimo-dia-de-inscricoes-do-prouni>

PROUNI, pelas suas características acima descriminadas, se enquadra no conceito de desconto incondicionado.

Não obstante a clareza do tema, diversos municípios têm autuado as entidades privadas de ensino superior para exigir o recolhimento do Imposto Sobre Serviços – ISS sobre valores decorrentes da não inclusão das bolsas relacionadas ao PROUNI na base de cálculo do imposto. A título exemplificativo, veja-se recente julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Apelação cível. Ação declaratória c/c pedido de repetição de indébito. Pedido de reconhecimento da não incidência do ISS sobre valores referentes aos descontos no âmbito do PROUNI. Descontos concedidos pela Lei 11.096/2005 que não são incondicionais. Instituição de ensino que recebe incentivos e isenções fiscais para tributos federais. Hipótese de desconto condicionado. Ausência de norma municipal que conceda tratamento jurídico favorável nestas hipóteses. Fixação da base de cálculo do ISS de acordo com o preço do serviço. Sentença mantida. Recurso conhecido e desprovido. (0285778-87.2016.8.19.0001, Des. Wagner Cinelli de Paula Freitas, 5.8.2020 – 17ª Câmara Cível)

Tendo em vista a existência de outras decisões estaduais no mesmo sentido, determinando a incidência do ISS sobre o valor das bolsas do PROUNI, o tema tem gerado intenso contencioso judicial e inexiste, até o momento, decisão definitiva dos tribunais superiores.

Dado o intuito louvável da reforma tributária de promover a simplificação das regras de tributação sobre o consumo e o risco de manutenção do debate em questão na nova sistemática a ser implementada, é de extrema relevância que o texto da PEC esclareça, desde já, a impossibilidade de incidência do IBS sobre os valores das bolsas do PROUNI, de modo a evitar futuro contencioso judicial e administrativo.

O tema é de especial relevância dado o risco de aumento da tributação sobre os serviços de ensino beneficiados pelo PROUNI – os quais foram corretamente tratados de forma favorecida no texto da PEC – atualmente sujeitos à alíquota de 2 a 5% do ISS, e que poderiam sofrer a incidência do IBS em valores estimados a 15%.

A alteração é essencial para garantia do PROUNI como ferramenta capaz de viabilizar o acesso ao ensino superior a brasileiros que não teriam condições de arcar com seus estudos por meios próprios.

No entanto, dada a previsão da PEC de uma base de incidência tributária ampla, que abrange bens, serviços e direitos, há o risco de que os entes federados apliquem o equivocado entendimento para fazer incidir o IBS sobre o valor das bolsas, reduzindo sobremaneira a eficiência do PROUNI e podendo tornar o programa financeiramente desinteressantes para as entidades de ensino superior privadas.

Mais do que isso, a tributação, pelo IBS, sobre os valores relativos a bolsas do PROUNI implicaria verdadeira violação os princípios federativo e da imunidade recíproca (artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da CRFB/1988), na medida em que esvazia a finalidade pretendida União Federal com a concessão desse benefício fiscal, havendo clara intrusão do ente federativo infranacional na execução de políticas públicas de atribuição da União.

A Câmara dos Deputados andou bem ao alterar o texto original da PEC 45/2019, de forma a resguardar a existência do PROUNI. No entanto, é essencial que o programa seja preservado em sua totalidade. Tal necessidade havia sido objeto de alerta por tributaristas e personalidades ligadas ao setor educacional, como o tributarista Luiz Gustavo Bichara e a professora Elizabeth Guedes, presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), que em artigo publicado em 2020 apontavam o retrocesso de medidas que atentassem contra o Programa:

Ao acabar com o Prouni, o projeto do governo não apenas cerceia o acesso ao ensino superior das camadas menos favorecidas da população, como provoca efeitos nefastos a longo prazo sobre a economia. Esse tipo de benefício fiscal, que é acompanhado de uma política pública educacional, estimula a equiparação de oportunidades entre as diversas camadas da sociedade e promove a qualificação de mão de obra, tão necessária no momento em que os projetos de reforma tributária buscam atrair capital estrangeiro e estimular a industrialização nacional.

Desse modo, qualquer medida que deponha contra a continuidade deste programa seria um triste e lamentável retrocesso. Estaremos nos movendo rapidamente em direção ao passado⁴.

Propõe-se, portanto, a modificação do art. 150 da Constituição, que dispõe sobre as limitações ao poder de tributar para restringir, desde logo, qualquer tentativa estadual ou municipal de tributar as bolsas do PROUNI pelo Imposto sobre Bens e Serviços, de forma, inclusive, a dar eficácia ao art. 205 da Constituição⁵, que estabelece a educação como “direito de todos e dever do Estado”.

Diante do exposto, solicita-se o apoio para a aprovação desta Emenda, de forma a esclarecer a impossibilidade de tributação de bolsas do PROUNI pelo IBS, para garantir a justa tributação da educação privada no âmbito da Reforma Tributária.

Sala da Comissão, em de de 2023.

⁴ <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/a-cbs-e-seus-impactos-negativos-sobre-o-prouni.ghtml>

⁵ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.