



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

EMENDA Nº
(ao PLP 108/2024)

Acrescente-se, onde couber no projeto, o seguinte artigo:

Art. Xxx. A Lei Complementar nº 214/25 passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 12.....

(...)

§3º *Para efeitos do disposto no inciso III do § 2º, considera-se desconto incondicional:*

I – a parcela redutora do preço da operação que conste do respectivo documento fiscal e não dependa de evento posterior, inclusive se realizado por meio de programa de fidelidade concedido de forma não onerosa pelo próprio fornecedor; e (NR)

II – aquele concedido a título de bolsas de estudo, desde que a atividade de educação seja fornecida pelo próprio contribuinte, nos termos do art. 308 ou de outro programa similar concedido por instituições de ensino.

(...)

Art. 308.....

§ 1º *A redução de alíquotas de que trata o caput será aplicada sobre a receita decorrente da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica (NR).*



JUSTIFICAÇÃO

A EC 132/23, que institui a Reforma Tributária, extingui 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 PROUNI, vigente desde 2005, e um dos mais exitosos programas sociais brasileiros.

Segundo dados do Min. da Educação de 2022, **3.076.403 estudantes** já foram beneficiados com bolsas do programa, instituído pela 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 pelo PROUNI implica na participação do setor privado como instrumento de complementariedade ao setor público, para garantia de acesso ao ensino superior. Em troca da isenção de tributos federais como o IRPJ, as Contribuições ao PIS/COFINS e CSLL, 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 consideram 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, há requisitos para adesão à 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.



Caso o aluno perca 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 PROUNI, pelas suas características, 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 inexistente, 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 do PLP 108/24 sane omissões da Lei Complementar 214/25, que não esclareceu 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 EC 132/23 – atualmente sujeitos à alíquota de 2 a 5% do ISS, e que poderiam sofrer a incidência do IBS em valores estimados a 18%. Ainda que considerada a redução em alíquotas de 60%, estaríamos falando de uma carga de 7-8%, muito superior à carga atual do ISS.

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 Reforma Tributária de uma base de incidência tributária ampla, que abrange bens, serviços e direitos, há o risco de que 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.

É essencial que o programa seja preservado. 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 passado.

Portanto, a proposta visa a evitar qualquer tentativa de tributar as bolsas de estudos pelo IBS ou pela CBS, de forma, inclusive, a dar eficácia ao art. 205 da Constituição, que estabelece a educação como “direito de todos e dever do Estado”.

Por fim, há de ser excluído, também, o disposto no inciso II do §1º do art. 308, que estabelece uma proporcionalidade na redução, a zero, da alíquota da CBS, na proporção das bolsas concedidas no PRONI, Tal dispositivo não se coaduna com a previsão do art. 9º, §3º, III da EC 132/23, que estabelece redução de 100% das alíquotas de CBS na adesão ao programa (e não de “até” 100%). Portanto, ao restringir o benefício tributário sem amparo constitucional, a legislação encontra-se eivada de inconstitucionalidade e merece, portanto, ser corrigida.

Diante do exposto, solicita-se o apoio para a aprovação desta Emenda, de forma a esclarecer a impossibilidade de tributação de bolsas de estudo fornecidas por instituições de ensino, inclusive sobre a impossibilidade de incidência do IBS para as bolsas do PROUNI.

Sala da comissão, de de .

Senador Izalci Lucas
(PL - DF)

