

DIREITO

V.9 • N.2 • 2023 - Fluxo Contínuo

ISSN Digital: 2316-381X

ISSN Impresso: 2316-3321

DOI: 10.17564/2316-381X.2023v9n2p214-226



EXTRAFISCALIDADE E O DIREITO À EDUCAÇÃO: UM ESTUDO A PARTIR DO PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

EXTRA-FISCALITY AND THE RIGHT TO EDUCATION: A STUDY
BASED ON THE UNIVERSITY FOR ALL PROGRAM (PROUNI)

EXTRAFISCALIDAD Y DERECHO A LA EDUCACIÓN: UN ESTUDIO DEL
PROGRAMA UNIVERSIDAD PARA TODOS (PROUNI)

Letícia de Jesus Pereira¹
Marisa Rossignoli²

RESUMO

O presente artigo tem como objeto de estudo a extrafiscalidade e o direito social fundamental à educação a partir da análise do Programa Universidade para Todos (ProUni). Parte-se da premissa de que a educação é condição básica para o desenvolvimento humano, sendo direito de todos, dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada em colaboração com a sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Entretanto, essa igualdade de condições nem sempre é atingida, cabendo ao Poder Público investir em políticas públicas que possam garantir esse direito, inserido nesse contexto o ProUni. Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar a extrafiscalidade e a efetividade do direito fundamental social à educação a partir do ProUni e as isenções tributárias concedidas às empresas aderentes ao programa. Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados consistem em estudos bibliográficos e documentais. Apresenta-se como abordagem qualitativa. Conclui-se que, apesar de algumas críticas, o programa representa uma possibilidade de acesso ao ensino superior.

PALAVRAS-CHAVE

Extrafiscalidade; ProUni; Direito à Educação.

ABSTRACT

This article has as object of study the extrafiscality and the fundamental social right to education from the analysis of the University for All Program (ProUni). It starts from the premise that education is a basic condition for human development, being the right of all, the duty of the State and the family, and should be promoted and encouraged in collaboration with society for the full development of the person, under equal conditions. access and permanence in school. However, this equality of conditions is not always achieved, and it is up to the Public Power to invest in public policies that can guarantee this right, inserted in this context the ProUni. Thus, the general objective of the work is to analyze the extrafiscality and effectiveness of the fundamental social right to education from ProUni and the tax exemptions granted to companies adhering to the program. To this end, the methodological procedures adopted consist of bibliographical and documental studies. It presents itself as a qualitative approach. It is concluded that, despite some criticism, the program represents a possibility of access to higher education.

KEYWORDS

Extrafiscality. ProUni. Right to Education.

RESUMEN

Este artículo tiene como objeto de estudio la extrafiscalidad y el derecho social fundamental a la educación desde el análisis del Programa Universidad para Todos (ProUni). Parte de la premisa de que la educación es una condición básica para el desarrollo humano, siendo un derecho de todos, un deber del Estado y de la familia, y debe ser promovida y fomentada en colaboración con la sociedad para el pleno desarrollo de la persona, en igualdad de condiciones. condiciones de acceso y permanencia en la escuela. Sin embargo, esa igualdad de condiciones no siempre se logra, y corresponde al Poder Público invertir en políticas públicas que puedan garantizar este derecho, inserta en este contexto el ProUni. Así, el objetivo general del trabajo es analizar la extrafiscalidad y efectividad del derecho social fundamental a la educación del ProUni y las exoneraciones tributarias otorgadas a las empresas adheridas al programa. Para ello, los procedimientos metodológicos adoptados consisten en estudios bibliográficos y documentales. Se presenta como un enfoque cualitativo. Se concluye que, a pesar de algunas críticas, el programa representa una posibilidad de acceso a la educación superior.

PALABRAS-CLAVE

Extrafiscalidad; ProUni; Derecho a la educación.

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação está previsto na Carta Constitucional de 1988 como um direito social, sendo dever do Estado e da família, promovido e incentivado em colaboração com a sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, nos termos do art. 205, prestado em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I).

Entretanto, para que essa igualdade de condições alcance a sua efetividade, o Poder Público deve investir em políticas públicas que possam garantir esse acesso e permanência de determinadas pessoas que muitas vezes são excluídas desse contexto em decorrência de diversos fatores como, por exemplo, a raça, o sexo, uma deficiência, o local onde está inserido ou mesmo a pobreza.

Assim sendo, o tributo se mostra imprescindível para a promoção dessa atividade estatal, traduzida em duas óticas: a fiscalidade e a extrafiscalidade. A primeira refere-se à atuação do Estado no sentido arrecadador para fins de gerar receita pública, de modo que tais receitas possam garantir a ele a possibilidade de efetivar direitos sociais de forma direta. Com relação à extrafiscalidade a tributação é utilizada no sentido contrário, como instrumento para determinada política econômica ou social, cujo objetivo não necessariamente é a arrecadação, como é o caso, por exemplo, de isenções de tributos federais para Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, que aderirem ao ProUni.

Desse modo, muito embora a extrafiscalidade possa se apresentar por meio da oneração ou desoneração para o alcance de determinado fim, constitucionalmente previsto, a presente pesquisa irá limitar-se à segunda vertente, tendo em vista que o objetivo é analisar a extrafiscalidade e a efetividade do direito fundamental social à educação a partir do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e as isenções tributárias concedidas às empresas aderentes ao programa.

Para tanto, os procedimentos metodológicos adotados consistem em estudos bibliográficos e documentais, utilizando-se abordagem qualitativa.

O artigo aborda a extrafiscalidade como forma de promoção dos direitos sociais, na perspectiva de incentivos e desoneração, evidenciando o compromisso do Estado, baseado na efetivação do bem comum, principalmente no que concerne à elaboração e execução de políticas públicas nesse sentido. Na sequência discute-se a respeito do ProUni como um dos exemplos da extrafiscalidade para a garantia do acesso ao direito à educação superior.

2 A EXTRAFISCALIDADE COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição Federal de 1988 prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

O tributo é, portanto, a fonte desses recursos para a consecução dos objetivos predispostos na Carta Constitucional, motivo pelo qual, todos devem pagá-lo, conforme a sua capacidade contributiva, capacidade essa que começa onde a renda exceda o mínimo existencial.

Assim, a tributação deve respeitar a dimensão individual e familiar, atendendo às necessidades elementares da população, pois sempre que a tributação impedir ou dificultar a realização do essencial em relação à sociedade ou mesmo a uma pessoa será desmedida e poderá ter caráter confiscatório. Do mesmo modo, se o governo decidir arrecadar tributos ultrapassando a soma de dinheiro necessária para o atendimento das necessidades sociais. Dessa forma, a tributação deve provocar a soma de valores dos contribuintes para o fisco, desde que este atenda à finalidade social (Ribeiro; Silva, 2019).

A tributação social é “aquela que respeita o que é inerente à sociedade no contexto social dos ditames constitucionais”, privilegiando as necessidades essenciais da população, tais como, alimentação, saúde, vestuário, moradia, educação, acesso ao trabalho, livre iniciativa, livre concorrência, entre outros. O tributo, nesse contexto, cumpre uma função social, tendente a uma distribuição do patrimônio e das rendas (Ribeiro; Silva, 2019).

Nesse sentido, a arrecadação de tributos para que o Estado tenha recursos para realizar os seus fins chamamos de fiscalidade, enquanto a extrafiscalidade corresponde à ideia contrária, que, de acordo com Casalta Nabais (2004, p. 629):

[...] traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer frente face às despesas públicas.

Buffon (2010) explica que não significa que o Estado deixe de arrecadar tributos, mas a finalidade não está limitada à arrecadação, ainda que os recursos ingressem aos cofres públicos. Nesse caso, o arrecadar é direcionado a estímulos comportamentais que tendem a objetivos constitucionalmente positivados.

A extrafiscalidade também pode se manifestar por meio da desoneração fiscal, a qual se

Consubstancia na concessão de isenções ou benefícios fiscais, com vistas a concretizar direitos fundamentais, assegurar e estimular o desenvolvimento socioeconômico de determinada região ou incentivar determinada atividade que seja de interesse da coletividade. (Bufon, 2010, p. 561).

Buffon (2010) considera que a concessão dos benefícios e incentivos fiscais não pode se dar por interesses políticos ou econômicos, defendendo ser fundamentados de acordo com os objetivos constitucionais.

Não se trata de um ato de benevolência por parte do Ente Público, mas de uma adequação com objetivos constitucionais, considerando os aspectos da capacidade contributiva e do mínimo existencial, de modo que haja uma prestação material estatal em prol das pessoas menos favorecidas, possibilitando, com isso, uma condição de vida digna (Buffon, 2010).

Desse modo, cada pessoa deve contribuir para as despesas do Estado na medida da sua capacidade econômica, contanto que não seja o tributo um artifício para a promoção do confisco, tão pouco seja utilizado para reduzir as condições de uma existência digna.

O Estado deve garantir o mínimo existencial, intimamente ligado com o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual deve nortear a atividade estatal, colocando o ser humano como um fim, e não como um instrumento.

Assim, o Estado, a fim de realizar o seu papel na consecução do bem comum, demanda a angariação de recursos, quantia que adentra aos cofres públicos principalmente mediante a atividade tributária, o que leva à constatação de que essa atividade é imprescindível para a concretização dos ideários do Estado Social (Valle; Aveiro, 2017).

Não obstante, conforme exposto alhures, a dignidade humana é limite à tributação, tendo em vista que o princípio da igualdade, mormente em uma de suas acepções no âmbito tributário – o princípio da capacidade contributiva – traduz-se na máxima segundo a qual cada pessoa deve contribuir para as despesas gerais do Estado em conformidade com a sua capacidade econômica, possuindo como limite superior a vedação ao efeito de confisco e como limite inferior o mínimo existencial.

Levando em consideração tais disposições, é necessário que haja a mitigação do princípio da capacidade contributiva frente à extrafiscalidade dos tributos para a garantia de uma justiça universal, que não se preocupe apenas com a garantia dos direitos individuais, mas com os interesses da coletividade no cenário normativo Constitucional e infraconstitucional (Azevedo; Gonçalves, 2020).

Buffon (2010) explica que o direito de contribuir, de acordo com a capacidade econômica, pode sofrer restrições pela finalidade extrafiscal de um tributo com um caráter social, desde que:

- a) a medida seja idônea; b) a medida seja necessária, e, portanto, não haja outro instrumento que atinja os mesmos fins e respeite a capacidade econômica; c) a medida seja proporcional, isto é, a lesão sofrida pela capacidade econômica seja menor que os benefícios trazidos pela obtenção dos fins visados pela extrafiscalidade.

Nesse sentido, a extrafiscalidade se mostra como um dos instrumentos para a garantia de políticas econômicas segundo a necessária ideologia econômica constitucionalmente adotada, sendo dever do Estado perceber os anseios da coletividade para que viabilize a atividade econômica nacional, bem como promova aos direitos sociais previstos no art. 6º, da Constituição de 1988, sendo eles: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988).

A extrafiscalidade é inserida, nesse contexto, como forma de garantia dos direitos sociais. Assim, considerando serem direitos prestacionais, demandam uma prestação positiva por parte do Poder Público, geralmente implementados por meio de políticas públicas, consubstanciando nos programas e ações governamentais, com participação tanto do setor público quanto do setor privado, na garantia de resultados favoráveis quanto aos direitos que busca efetivar.

No contexto em análise, políticas públicas tributárias podem ser definidas como um conjunto de planejamento tributário com objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico e bem-estar da população (Ribeiro; Castro, 2019).

Considerando a problemática social relacionada à obesidade, por exemplo, provocada pelos maus hábitos alimentares, pelo sedentarismo e pela má educação alimentar, diante do consumo de alimentos e bebidas nocivos à saúde, uma das medidas que poderiam ser adotadas seria a previsão de incentivos tributários para produtos com menor teor de gordura, sódio e glicose e outras substâncias que acarretam enfermidades. Nesse mesmo sentido, em conformidade com recomendação da Organização Mundial da Saúde, poderia haver o aumento de tributos incidentes sobre os refrigerantes e bebidas açucaradas, com o objetivo de reduzir o elevado crescimento do sobrepeso e obesidade (Alcântara, 2019).

Com relação ao direito social à proteção à maternidade e à infância, podemos citar a criação da Lei nº 7.052/2008, regulamentada pelo Decreto nº 7.052/2009, que estabelece o Programa Empresa Cidadã, cuja finalidade é viabilizar a companhia materna nos primeiros meses de vida e amamentação prolongada para que haja o desenvolvimento saudável da criança, a qual merece proteção integral e prioritária.

O programa destina-se à prorrogação da licença-maternidade mediante a concessão de incentivo fiscal. O período regular de 120 dias, conforme disposto na Constituição, em seu art. 7º, inciso XVIII, passa a ser prorrogado por mais 60 dias. Entretanto, no período prorrogado, quem custeia não é a Previdência Social, mas sim o empregador, que pode, posteriormente, obter compensação na apuração de seu Imposto de Renda.

Ainda no que se refere ao Imposto de Renda, mas agora considerando pessoa física como contribuinte, as despesas com educação podem ser deduzidas, desde que englobadas pelo montante R\$ 3.561,50 (três mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos). Apesar da discussão que se firma quanto aos parâmetros limitadores para essa dedução, esse incentivo, previsto na Lei nº 9.250/95, art. 8º, II, “b”, contempla o direito à educação por meio da utilização da extrafiscalidade do Imposto de Renda (Brasil, 1995). Assim, há o fomento da atividade educacional para uma parcela da população que utiliza o serviço prestado pelo setor privado, tornando-se, com isso, menos onerosa ao cidadão com a incidência de tributo sobre tais valores, limitado, é claro, ao teto previsto na lei.

É claro que essa extrafiscalidade não se demonstra suficiente para a garantia do direito social fundamental à educação, a qual ainda é alijada por questões de desigualdade. Para se ter uma ideia, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, entre os jovens de 15 a 29 anos de idade, 22,1 milhões não estudavam. No Nordeste esses índices são mais alarmantes, pois 1/4 dos jovens entre 15 a 29 anos não estudam e não possuem qualquer ocupação. Entre as mulheres pretas ou pardas na mesma faixa etária, 32,0% não estudavam, proporção 2,4 vezes maior que a dos jovens brancos nessa situação (13,2%) (IBGE, 2021).

Na faixa de idade entre 18 a 24 anos, 35,7% dos jovens brancos frequentavam ou já haviam concluído o ensino superior em 2019, enquanto os jovens pretos ou pardos, esse percentual era de apenas 18,9%. Um total de 23,8 milhões de jovens com 15 a 29 anos de idade e sem ensino superior completo não frequentavam escola (IBGE, 2021).

Resta claro, portanto, que o acesso ao ensino superior ainda é uma realidade de uma pequena parcela da população, e isso é consequência da desigualdade de condições existente no país, pois dependendo do capital acumulado, da cor da pele, do sexo, do lugar onde vive, o acesso a esse direito é alcançado de forma desigual, quando é alcançado.

Nesse contexto, o PROUNI surge como uma política pública tributária, com princípios extrafiscais, para a promoção do acesso à educação superior à pessoa de baixa renda, sendo esse o objeto de análise do próximo tópico.

3 O PROUNI COMO GARANTIA DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído em 2005 no governo Lula, foi criado pela Medida Provisória nº 213/2004, convertida posteriormente na Lei nº 11.096/2005, regulamentado pelo Decreto nº 5.493/2005, tendo como objetivo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de cinquenta por cento para estudante de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

Para que o candidato possa se habilitar e concorrer a uma das bolsas, deve atender aos requisitos previstos no art. 2º, da Lei, quais sejam: a) que o estudante tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; b) que se trate de estudante com deficiência, conforme legislação específica; e c) professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, seja qual for a renda (Brasil, 2005).

O limite de renda para conseguir o benefício depende da bolsa a que pretende concorrer o candidato. Se a intenção for pela bolsa integral, a renda familiar mensal per capita não pode ser superior a um salário-mínimo e meio; se, no entanto, o objetivo for a bolsa de estudos parcial de cinquenta por cento, a renda familiar mensal *per capita* não pode exceder ao valor de até três salários mínimos, observados os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, conforme dispõe os §§ 1º e 2º, do art. 1º (Brasil, 2005).

O art. 3º estabelece que o estudante será pré-selecionado de acordo com os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e como etapa final, será selecionado pela instituição privada de ensino superior, a qual pode realizar processo seletivo próprio (Brasil, 2005).

Importa evidenciar que o programa foi tomando alguns contornos diante das demandas e pressões políticas das instituições de ensino superior do setor privado e das camadas sociais excluídas da educação superior. Algumas exigências foram feitas pelas instituições no sentido de tornar o programa mais abrangente com a concessão de bolsas parciais de 50%, possibilidade não pensada na

origem do programa, mas que representava grande vantagem às instituições, pois teriam metade da mensalidade sendo paga diretamente pelo discente. Outra exigência apontada foi o aumento da renda familiar per capita dos candidatos às bolsas integrais, que originariamente era um salário-mínimo e passou a ser um salário mínimo e meio, bem como o percentual de bolsas que deveria ser disponibilizadas pelas entidades, de 20%, passou a ser reduzido para 10% (Santa Ritta, 2018).

Assim, a política pública que instituiu o ProUni, trata-se de uma política de ação afirmativa, na medida em que promove a democratização do acesso ao ensino superior para pessoas pobres ou ainda, a qualificação de professores da educação básica de ensino (Carvalho, 2022), bem como assegurar a inclusão, quando prevê as pessoas com deficiência como beneficiários do programa.

Nesse contexto, de acordo com o §5º, incisos I e II da Lei do ProUni, as instituições privadas de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes, poderão aderir ao programa por meio de assinatura do termo de adesão, desde que comprometa-se a oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para cada 9 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo ProUni ou pela própria instituição, em cursos efetivamente instalados.

Quanto aos cursos efetivamente instalados, a instituição deve oferecer uma bolsa integral para cada 19 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos às IES pelo governo atinja o equivalente a 10% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni.

Como forma de incentivar a adesão das instituições de ensino superior privadas ao ProUni, no período de vigência do termo de adesão, o governo oferece isenções de tributos federais, tais como: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

A isenção recairá sobre o lucro da empresa nos casos do IRPJ e CSLL, e sobre a receita auferida nas hipóteses de COFINS e PIS, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, provenientes de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica (art. 8º, §1º). Tais isenções, no entanto, serão calculadas em conformidade com a proporção da ocupação efetiva de bolsas devidas, de acordo com o art. 8º, §3º, da Lei nº 11.096/2005.

Na exposição de motivos da Medida Provisória 213/2004, especialmente nos itens 10 e 11, o Poder Executivo justifica a renúncia fiscal decorrente dessas isenções apresentando que se permite um acesso democrático ao ensino superior por estudantes de baixa renda e minorias étnico-raciais (Brasil, 2004).

Apesar da exposição de motivos ter se referido à educação como uma categoria de bem essencial, importa esclarecer que o ensino superior não estaria dentro do conjunto de condições mínimas materiais absolutamente indispensáveis a uma vida digna – mínimo existencial – já que muitos postos de trabalho e profissões aptos a proporcionar um nível socioeconômico adequado ao indivíduo não requerem esse grau de escolaridade (Hachem; Kalil, 2016). Por outro lado, cabe lembrar que o nível superior de escolaridade influencia diretamente no valor do salário dos trabalhadores, motivo pelo qual se fazia imprescindível a democratização do acesso a essa etapa da educação.

Entretanto, de acordo com o art. 14, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a concessão desses incentivos deve ser acompanhada de medidas de compensação arrecadatória, por isso é que o Poder Público fez uma estimativa de que muitas instituições de ensino superior, consideradas filantrópicas, alterassem sua natureza jurídica para entidades com fins lucrativos ou com fins lucrativos não beneficente para que se adequassem ao ProUni, de modo que a renúncia de receita decorrente das isenções fiscais seria compensada pelo aumento de arrecadação por parte dessas instituições (Santa Ritta, 2018).

Não obstante, para as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que adotarem ao ProUni e optarem por transformar sua natureza jurídica em sociedade com fins econômicos, passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual, durante o prazo de 5 anos, na razão de 20% do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas, de acordo com o art. 13 da Lei (Brasil, 2005).

O direito fundamental social à educação, na etapa de superior, é, portanto, prestado de forma direta pelo Estado, por meio das instituições públicas, e de forma indireta por meio das instituições privadas aderentes ao ProUni que recebem incentivos fiscais para promover acesso à população de baixa renda, professores da educação básica e pessoas com deficiência, os excluídos historicamente da educação superior.

Por mais que demonstre um avanço, especificamente levando em consideração a situação de muitos brasileiros oriundos de escolas públicas que não conseguem concorrer em condições de igualdade por uma vaga em instituição pública, bem como, não dispunham de recursos suficientes para custear o acesso ao ensino superior privado, há posições em sentido contrário ao programa.

Para Miranda e Azevedo (2020), em análise contrária a outros autores, a expansão da educação superior está ocorrendo principalmente por meio da iniciativa privada, considerando as renúncias fiscais que o governo federal faz, favorecendo, assim, o setor privado-mercantil e colaborando para o aumento das desigualdades sociais, pois isso acarreta o benefício da acumulação financeira desses investidores, enquanto a maioria da população continua com poucos investimentos no setor público nessa área, convertendo a educação em atividade mercantil.

Ao analisar os valores correspondentes ao volume de isenção fiscal decorrentes do ProUni, entre os anos de 2006 a 2012, tem-se o valor de R\$ 3.621.382.027,00 (três bilhões, seiscentos e vinte e um milhões, trezentos e oitenta e dois mil e vinte e sete reais). Significa dizer que não houve arrecadação por parte da União das contribuições referentes ao IRPJ, CSSLL, COFINS e PIS. Essa renúncia fiscal incentivada, de certo modo, o setor privado e implica em não arrecadação dos tributos que compõem o Fundo Público Federal (FPF), fundo esse que financia, de forma direta, as atividades essenciais prestadas pelo Estado à sociedade (Costa, 2017), assim, verifica-se que na verdade os recursos estão sendo usados na educação, mas deixados de ser usados em outras políticas públicas.

A preferência por evidenciar as críticas correlatas ao programa refere-se à importância de demonstrar que toda atuação estatal requer criticidade com relação à criação e implementação das suas políticas, tendo em vista que se trata de dinheiro público, e o seu uso de forma indiscriminada afeta toda a coletividade.

Entretanto, cabe mencionar que o ProUni já conferiu o acesso ao ensino superior de mais dois milhões de estudantes de baixa renda oriundos das escolas públicas do ensino médio, razão pela qual não há como ser indiferente a tais números. São milhões de pessoas que não puderam competir por uma vaga no ensino superior público e não possuíam condições de arcar com as mensalidades nas instituições privadas.

4 CONCLUSÃO

A Constituição da República de 1988 instituiu um Estado Democrático de Direito, alicerçado em princípios que garantam a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, o direito à educação se mostra como um dos principais instrumentos para alcançar esse objetivo, principalmente quando verificamos que o nível de escolaridade da pessoa influencia diretamente no valor do salário. Diante disso, o Estado deve promover o acesso e a permanência à educação, incluindo, nesse contexto, a educação superior.

De forma direta, o Poder Público presta os serviços por meio das instituições públicas. Entretanto, considerando a qualidade da educação básica no Brasil, em comparação com as escolas privadas, torna-se difícil para que o estudante de escola pública consiga competir, em condições de igualdade, por uma vaga nessas instituições, criando, com isso, uma segunda via, a instituição privada.

O ProUni surge, nesse contexto, para proporcionar aos estudantes de baixa renda, oriundos de escolas públicas ou escolas privadas na condição de bolsistas, a ingressarem no ensino superior com a concessão de bolsas integrais e parciais. Em contrapartida, as IES que aderirem ao programa recebem incentivos fiscais proporcionais à quantidade de bolsas disponibilizadas para o ingresso desses estudantes no ensino superior, sendo essa prática denominada extrafiscalidade.

É claro que o interesse em jogo não é só daqueles que, historicamente, não têm as mesmas oportunidades, que foram e continuam sendo excluídos da possibilidade de cursarem uma faculdade e, conseqüentemente, estarem em melhor posição de competição no mercado. Os interesses do mercado também são atendidos, e nesse caso, também os das IES, haja vista os incentivos fiscais concedidos pela União, bem como, considerando a disponibilização de bolsas parciais terão, além da contrapartida do governo, também o pagamento devido por parte do estudante, correlato à metade da mensalidade.

Apesar das críticas o programa representa uma possibilidade para que determinadas pessoas, marginalizadas em decorrência da falta de oportunidade e de renda, possam ter acesso ao ensino superior de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Carlos Wendel Peixoto de. **A tributação indutora como mecanismo de efetivação dos direitos sociais**: análise da extrafiscalidade no direito à saúde. 2019. 117 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

AZEVEDO, L. A. de; GONÇALVES, E. N. Extrafiscalidade e capacidade contributiva: a ampliação da noção de justiça fiscal para além da capacidade contributiva. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 1, p. 119-138, 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6660>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Exm/EMI-061-MEC-MF-04.htm. Acesso em: 30 jan. 2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL, **Lei nº 9.250**, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9250.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BUFFON, M. A Tributação como Instrumento de Concretização dos Direitos Fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 38, n. 2, 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18389>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

CARVALHO, C. H. de. Uma análise do financiamento do prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/GT11-935%20int.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. Avaliação: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 141-163, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772017000100008>. Acesso em: 6 jan. 2023.

HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 66, p. 153-177, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/382>. Acesso em: 10 jan. 2023.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em: 10 dez 2021.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. de. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educ. Form.**, v. 5, n. 3, p. e1421, 2020. DOI: 10.25053/redufor.v5i15set/dez.1421. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/redufor/article/view/1421>. Acesso em: 14 jan. 2023.

RIBEIRO, Maria de Fatima; SILVA, Renata Cristina de Oliveira Alencar. A cidadania fiscal como exercício da democracia na administração participativa. In: BEÇAK, Rubens *et al.* (coord). **Direitos Humanos e Efetividade**: fundamentação e processos participativos, CONPEDI/UFG, Florianópolis, 2019. p. 177-193.

RIBEIRO, Maria de Fátima; CASTRO, Aldo Aranha de. **A função social do tributo e a implementação de políticas públicas**. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5f8a7deb15235a12>. Acesso em: 22 jan. 2023.

SANTA RITTA, Rodrigo Diego. **Incentivos fiscais como instrumentos de ampliação de liberdades e o caso do acesso ao ensino superior no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018.

VALLE, Maurício Dalri Timm do; AVEIRO, Júlio da Costa Rostirola. O mínimo existencial e a tributação. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET**, Brasília, v. 12, n. 2, jul.-dez. 2017. p. 76-123.

Recebido em: 3 de Maio de 2023

Avaliado em: 5 de Agosto de 2023

Aceito em: 10 de Julho de 2023

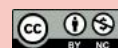


A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site <https://periodicos.set.edu.br>

1 Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR); Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas (UFMA); Especialista em Direito Penal e Processo Penal (FDDJ); Advogada; Assessora Jurídica na PGE/MA; Professora do Programa de Graduação em Direito (IESMA/UNISULMA e FEST). E-mail: leticiadejesusadv@gmail.com

2 Doutora em Educação pela UNIMEP; Pós Doutoranda em Direito pela Universidade do Norte do Paraná – UENP – campus Jacarezinho-PR; Mestre em Economia pela PUC-SP; Graduada em Economia pela UNESP, campus Araraquara; Delegada Municipal do Conselho Regional de Economia CORECONSP para o Município de Marília-SP; Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD UNIMAR. E-mail: marisarossignoli@unimar.br

Copyright (c) 2023 Revista Interfaces Científicas - Direito



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

