

artigo

Bruno Miragem
Doutor em Direito.
Professor da
Faculdade de Direito
do Ministério Público.
Advogado.

Filantropia e benefício fiscal na educação

Reiteradas vezes o tema da filantropia das instituições que atuam no ensino privado ou na prestação dos serviços de saúde assalta o debate público, em geral no contexto de escândalos de descumprimento das exigências legais ou desvio de recursos que originalmente devem ser aplicados em fins de interesse comum. Também não é incomum os gestores de instituições privadas reclamarem do alegado fardo que representa o atendimento às exigências da lei para fazer jus ao benefício fiscal decorrente da sua qualificação como filantrópica. Em comum, estas situações não raras vezes contribuem com uma sensação de ineficiência do sistema de filantropia no Brasil. Esta, contudo, pode ser uma conclusão apressada, e por isso mesmo desconsiderar diversos aspectos da filantropia na experiência brasileira.

A história da filantropia no Brasil está intimamente ligada, na sua origem, à atuação da Igreja Católica e das organizações, laicas ou não, que se desenvolveram com distintos níveis de sua participação institucional. Mais recentemente, ao lado de organizações de orientação religiosa, também no âmbito empresarial vem se desenvolvendo iniciativas de assistência social, inspiradas no exemplo dos Estados Unidos em que a filantropia é uma

atividade consolidada historicamente, e das noções de responsabilidade social, em voga nas empresas. Observe-se que no tocante à prestação dos serviços de educação e saúde, a experiência brasileira aparta-se da norte-americana justamente pelo grau de dependência que ainda hoje detém de recursos advindos do Poder Público. Portanto, não se pode falar necessariamente de um setor inteiramente privado, em que é defesa a intervenção do Estado.

Obrigações legais

Nos setores de serviços de educação e saúde, a noção de filantropia, em seu sentido legal, abrange entidades beneficentes de assistência social, que assumem com o Estado determinados compromissos objetivos relativos à sua área de atuação, no sentido de que sua atividade reverta diretamente em favor de parcela da população. Em troca disto, a entidade beneficente faz jus à isenção de pagamento da quota de 20% com a qual os empregadores devem contribuir sobre a folha de salários dos empregados, do percentual de 1% a 3% também incidente na folha de salários para custear a aposentadoria especial dos

Para fazer jus à certificação, as IES privadas devem comprovar o investimento de 20% da receita de mensalidades na oferta de ensino gratuito

artigo

Filantropia e benefício fiscal na educação

empregados expostos a situações de risco, bem como de percentual sobre o faturamento, todas parcelas destinadas ao orçamento da seguridade social. O princípio que orienta a isenção destas contribuições às entidades filantrópicas é simples: constituem estímulo a que estas entidades assumam diretamente ações em benefício da sociedade, mediante aplicação dos recursos de que o Estado abre mão de recolher ao erário.

Na realidade, contudo, foram muitos os fatos divulgados nas últimas décadas de que as entidades que gozam do benefício da filantropia, ao mesmo tempo em que faziam uso dos benefícios que esta condição lhes assegura, não atendiam às obrigações previstas na legislação. No caso das instituições que prestam serviços de saúde qualificadas como filantrópicas, há obrigação de destinação de percentual de no mínimo 60% dos seus serviços gratuitos, no âmbito do Sistema Único de Saúde. Não raras vezes o número de pacientes internados pelo SUS em hospitais filantrópicos não respeita o mínimo legal, mediante concorrência indevida entre estes pacientes mais pobres e outros filiados a convênios médicos ou mesmo que se dispõem a pagar pelo serviço da instituição.

No caso das instituições de ensino privado qualificadas como filantrópicas, sua obrigação relaciona-se com a oferta de bolsas de estudo para alunos carentes, de modo a permitir o acesso à educação custeando diretamente, com os recursos que o Estado abre mão de arrecadar, a educação daqueles que não tenham condições de pagar. E foi justamente neste ponto que, historica-

mente, a ausência de controle sobre o atendimento destas condições impostas por lei para fazer jus ao benefício da filantropia, permitiu a adoção de concessão de bolsas de estudo e sua contabilização sem um processo transparente de seleção de interessados e a aferição do efetivo cumprimento das obrigações fixadas em lei. Da mesma forma, em muitas oportunidades a concessão de bolsas de estudo confundiu-se indevidamente com a concessão de bolsas parciais, que a par de conceder benefícios aos estudantes, mais se assemelhavam a uma política de descontos para captação de novos alunos do que propriamente a uma ação assistencial como pretende a legislação.

Benefícios sociais

Daí porque as inovações legislativas dos últimos anos sobre a filantropia, ao mesmo tempo em que ampliam os benefícios que devem ser oferecidos pelas instituições de ensino privado aos estudantes, parecem trazer regras mais claras para controle da sua concessão. O que nunca é demais lembrar, implicam no uso de recursos que deveriam ser recolhidos ao Erário, mas não o são justamente para que possam ser investidos diretamente na concessão de benefícios aos mais carentes.

Como regra, as instituições de ensino privado, para fazerem jus à certificação como filantrópicas, devem comprovar a aplicação em oferta de ensino gratuito de 20% dos valores arrecadados com mensalidades escolares. A Lei Federal 12.101, de 2009, determinou critérios objetivos para que se verifique o atendimento destas obrigações. Para as que atuam com ensino básico, é obrigatória a concessão de, no mínimo, uma bolsa integral a cada nove estudantes. Admite-se bolsas parciais, e apenas quando o desconto for de no mínimo 50%, se necessárias para completar o percentual definido por lei. Da mesma forma, a lei põe limite às despesas que podem ser contabilizadas para efeito de reconhecer a aplicação do percentual definido em gratuidade, especialmente o valor destinando a ações assistenciais, auxílios aos bolsistas, transporte, uniforme e material didático, dentre outros, até o montante de 25% do valor total a ser utilizado em gratuidade.

E existem outras medidas cuja implementação contribui para a transparência e igualdade na distribuição destes benefícios públicos pelas instituições de ensino

Foto: Stock.XCHNG



Não raro, benefícios custeados pelo poder público eram distribuídos mediante critérios arbitrários e à conveniência de dirigentes de entidades

privado. A partir da Lei 12.101/2009, como regra, a bolsa de estudo integral será concedida apenas ao aluno com renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio, e a bolsa parcial àqueles com renda familiar mensal de até três salários mínimos. Esta providência, por si só, recoloca o sentido próprio da noção de filantropia a partir de incentivos públicos, cujos benefícios devem ser usufruídos pelos alunos que efetivamente devem ser assistidos ou, como é o caso, mediante benefício custeado pelo Poder Público (pela via da isenção fiscal), mas oferecido diretamente pela instituição de ensino privado.

Filantropia e caridade

A ideia parece ser a de dar um basta a uma realidade de privatização de benefícios públicos. Ou seja, de que estes benefícios que deveriam ser ofertados em igualdade de condições a todos, uma vez custeados pelo Erário, na prática eram distribuídos, muitas vezes, mediante critérios arbitrários e à conveniência dos dirigentes das entidades beneficiadas com a certificação de filantropia. Registre-se que o Decreto 7.237, de 2010, que regulamenta o procedimento de certificação, passa a exigir que a concessão de bolsas de estudo para fins de cômputo da gratuidade se dê por intermédio de sistema eletrônico disponibilizado pelo Ministério da Educação, o que favorece a igualdade de acesso da população aos benefícios sociais da filantropia.

Neste particular é importante examinar com atenção o tema da filantropia no Brasil. Qualquer análise séria sobre o tema deve prevenir-se em dissociar as noções de filantropia e caridade, frequentemente relacionadas desde a origem da expressão, ainda na civilização romana. Neste sentido, se completam as noções de

filantropia e caridade, como ideias de amor e cuidado com o outro, com o homem. Em termos jurídicos, contudo, filantrópicas são as instituições que recebem o certificado de filantropia, mediante atendimento de certos requisitos que, durante largo tempo, foram de competência do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. É de notar, portanto, que não é mais ou menos comprometido com iniciativas assistenciais quem detenha o certificado de filantropia. A certificação como entidade beneficente de assistência social significa apenas que a instituição em questão assume determinadas obrigações mensuradas objetivamente, com a finalidade de obter um benefício fiscal mediante renúncia de determinadas receitas pelo Estado, relativas a contribuições para a seguridade social.

Lembre-se, neste particular, que grande parte dos escândalos envolvendo irregularidades relativas à certificação da filantropia estiveram ligados, ao longo do tempo, a uma suposta dificuldade de acesso das instituições ao CNAS e aos procedimentos para obtenção do benefício. A partir destas dificuldades, não tardou em surgir quem se dispusesse a promover facilidades, daí surgindo os fatos noticiados pela imprensa, nas últimas décadas, sobre denúncias de corrupção e toda sorte de desvios éticos e legais. Por essa razão se deve destacar que a nova legislação promulgada em 2009 avança positivamente no sentido de oferecer maior transparência e controle na certificação da filantropia, bem como na aferição quanto ao atendimento às condições para sua manutenção. Agora, por exemplo, não mais o CNAS detém a competência exclusiva para certificação.

Nas instituições cujas atividades estejam vinculadas à saúde e à educação, deu-se aos ministérios das respec-

tivas áreas a competência para avaliar o atendimento das condições previstas em lei e promover a certificação. Isto tem duas vantagens evidentes: de um lado, confere a quem tem conhecimento técnico da área de atuação da instituição assistencial, a aferição sobre o atendimento das condições previstas por lei para aquela área; por outro lado, associa de forma mais consistente o uso de recursos públicos (tome-se aqui recursos públicos, porque resultado de isenção de contribuições que reverteriam em favor do Erário) às políticas públicas empreendidas pela União nas áreas de saúde e educação.

Estas providências, é bom registrar, têm a virtude de atacar uma compreensão flagrantemente equivocada de que a atuação das instituições filantrópicas seria desinteressada e eminentemente privada, portanto insuscetível de compromissos com o Poder Público e as diretrizes que este impõe às políticas públicas governamentais. Ora, uma vez beneficiadas por isenção fiscal, associam-se a um compromisso com as finalidades para as quais é concedido o benefício, no amplo quadro dos objetivos permanentes do Estado.

Universidade para todos

Um bom exemplo disso é o processo a que se submetem as instituições de ensino superior, cuja qualificação como entidade beneficente de assistência social só será considerada se atender aos termos do Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei 11.096, de 2005. Neste caso, embora se mantenha a proporção de uma bolsa de estudos integral para cada nove alunos matriculados (sem prejuízo da concessão de bolsas parciais), o percentual a ser aplicado nesta finalidade será de 20% calculado não mais sobre as receitas com mensalidades escolares, mas sim em relação à receita bruta, entendida como a proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares.

A natureza das atividades das instituições de ensino superior não passa despercebida ao legislador, que com isso pretendeu adequar proporcionalmente o benefício fiscal concedido à diversidade de fontes de financiamento abertas a estas instituições. No caso do ProUni, contudo, observe-se que a renúncia fiscal é mais abrangente, produzindo desoneração mais expressiva do que a certificação geral prevista na Lei 12.101/2009. A ade-

ção ao ProUni, pois, faz com que o Poder Público isente as instituições de ensino superior do pagamento do imposto de renda, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição social para financiamento da seguridade social e daquela devida ao Programa de Integração Social (PIS). Portanto, a quase totalidade dos tributos e contribuições recolhidos pela União.

Parece claro que as novas regras para concessão de favores fiscais a entidades beneficentes de assistência social implantadas nos últimos anos, ao tempo em que se colocam no sentido de democratização do acesso aos serviços oferecidos pelas instituições beneficiadas, contemplam parcelas mais largas da população e promovem maior transparência na destinação dos recursos públicos. E por serem públicos é que a destinação destes recursos se submete ao dever de transparência que informa a atuação do Poder Público.

Isonomia e transparência

Neste sentido é que a legislação passou a exigir a adoção de instrumentos que permitam o acompanhamento do processo de certificação pela internet, bem como a disponibilização em rede das informações de cadastro das entidades beneficiadas, disponível para consulta pública. E de modo a aferir a correção dos dados informados pelas instituições beneficiadas, em relação àquelas de maior receita, há obrigação de auditoria periódica realizada por auditor independente, que ateste a receita declarada e o cumprimento das obrigações contratadas com o Poder Público. Da mesma forma, na hipótese de atuação da mesma instituição em várias áreas de atividade, há exigência de que a contabilidade seja segregada, de modo a permitir maior objetividade nas informações divulgadas.

Não resta dúvida, portanto, sobre os efeitos positivos das recentes inovações legislativas na concessão de benefícios fiscais às instituições privadas assistenciais, em especial na área da educação. Aliam a garantia de maior isonomia no acesso de interessados aos benefícios públicos decorrentes de isenções fiscais e a transparência no cômputo e aplicação dos recursos públicos, que deixam de ser arrecadados visando sua aplicação direta, pela instituição privada, nas finalidades que cabe ao Estado atender. Aí está, no plano da associação de esforços entre instituições de ensino privadas e o Poder Público, o verdadeiro sentido do negócio. ❏