



# TRIBUTAÇÃO & CIDADANIA



## Editorial

*E deixamos para trás 2013. Um ano que foi marcante na política e na cidadania no Brasil. Ano em que o povo brasileiro mostrou que ainda questiona o que os governos fazem com seu dinheiro, que políticos influentes foram parar na prisão e também um ano com muitas novidades para os assuntos que são temas frequentes no nosso Boletim.*

*A desoneração da folha de pagamentos, que ainda gera muitas dúvidas apresenta inconsistências em diversos setores da economia, é um deles. Nesta edição, falamos sobre a oportunidade de empresas, que se sentirem prejudicadas, têm de pedir a exclusão do sistema e também a insegurança gerada pela condução do assunto no que diz respeito à aplicação na construção civil.*

*Aliás, insegurança é uma das consequências de uma comunicação malfeita. No caso da suspensão de 240 planos de saúde, muitos beneficiários ficaram em dúvida sobre a continuidade do serviço para os seus contratos.*

*São tema do nosso boletim, os novos sistemas de gerenciamento dos impostos – criados para facilitar o controle governamental sobre a arrecadação que ainda geram confusão e, novamente, insegurança para o empresário brasileiro.*

*A conjuntura econômica nacional, com alta insignificante do PIB, queda na produção industrial e números bem melhores na renda do trabalhador, mostra que existe um estímulo ao consumo e não ao crescimento generalizado, com atração de investimentos e aumento da produção. Cenário preocupante.*

*Este mesmo país, que vem mostrando um aumento da capacidade de consumo da classe trabalhadora, ainda é um dos campeões em desigualdade. O sistema tributário brasileiro impõe ao trabalhador que ganha o salário mínimo um impacto muito maior dos impostos na renda anual. Daí, a dificuldade em entender o motivo da existência dos tributos que impactam mais quem ganha menos. Boa leitura!*

## CIDADANIA

# A armadilha da desigualdade

Octávio Motta Ferraz \*

Diogo R. Coutinho \*\*

No Brasil, em larga medida, os pobres são pobres porque os ricos são ricos. Vivemos enredados no que o economista indiano Vijayendra Rao chamou de "armadilha da desigualdade": a cristalização da desigualdade nas instituições, nas leis, nas políticas públicas e na vida social do país, reproduzindo-se em suas várias dimensões (renda, riqueza, oportunidades, poder e status social) e favorecendo os mais ricos em prejuízo dos mais pobres.

São exemplos dessa armadilha os traços regressivos (isto é, pró-ricos) dos nossos sistemas tributário, previdenciário, de saúde, de moradia e educacional. Enquanto os ricos na Suécia, na Alemanha e Japão chegam a pagar quase ou mais da metade de seus ganhos em imposto de renda, no Brasil a alíquota mais alta é de apenas 27,5%. Para piorar, o IR tem aqui seu potencial redistributivo mitigado pelas deduções obtidas pelas classes mais favorecidas em despesas médicas e educacionais privadas e pela facilidade com que escapam desse

imposto com medidas legalmente válidas, como a criação de empresas ou mediante simples sonegação. Não bastasse isso, parcela significativa dos tributos cobrados no país (60%) sobrecarrega injustamente os mais pobres porque incide sobre o consumo, com percentuais idênticos para todos. Como os pobres gastam parte maior de sua renda (quando não toda ela) em consumo, pagam proporcionalmente mais impostos desse tipo que os ricos.

Nosso sistema previdenciário também é altamente regressivo, favorecendo desproporcionalmente os funcionários públicos de alto escalão do Executivo, Legislativo e Judiciário.



FOTO: SXC.HU | ARTE: SARAH SOUZA

## Tributação fica entre 'preço da civilização' e 'poder de destruir'

Fernando Facury Scaff \*

É possível existir Estado sem tributação? Não falo do tributo no sentido técnico formal (impostos, taxas etc). Trato de uma forma qualquer de retirar recursos da sociedade para fazer frente às necessidades públicas. Dá para existir Estado sem esta "corrente de transmissão" de recursos privados para uso público?

Como você, caro leitor, vê o Estado brasileiro? Falo da União, estados e municípios, a quem incumbe prestar os serviços públicos de energia elétrica, de educação e de transporte coletivo urbano — dentre vários outros.

Quando a Constituição brasileira atual foi escrita, ficou decidido que manteríamos o sistema federativo e o poder de tributar deveria ser dividido por fontes de receita e também pelo produto da arrecadação. Ou seja, foi estabelecido sobre quais fatos econômicos cada ente federado poderia cobrar e quais os serviços públicos que deveria prestar.

É bem verdade que essa amarração constitucional não foi completa, deixando muita coisa a ser determinada pela legislação ordinária, a cargo do Congresso Nacional. Por exemplo: não foi estabelecido quanto os entes federados poderiam cobrar, pois isso ficou, como regra, a cargo da lei. Nem foi explicitada exatamente a qualidade dos serviços públicos a serem prestados, o que efetivamente, muitas vezes, deixa a desejar.

O fato é que foram estabelecidas as obrigações (serviços públicos) a serem cumpridas e foram dados os meios (dinheiro/fonte de recursos) para que o Estado brasileiro as cumpra.

Pergunto novamente: será que o Estado brasileiro as vem cumprindo

efetivamente?

Daí me vem à mente a conhecida frase de Oliver Wendell Holmes (1841-1935), juiz da Suprema Corte norte-americana: "Impostos são o preço que nós pagamos por uma sociedade civilizada" — com a qual concordo.

Mas me pergunto — e também a você, leitor — será que a carga tributária que vem sendo paga no Brasil atual está nos levando para uma sociedade mais civilizada?

A resposta não é simples, pois existe um conjunto complexo a ser analisado. Todavia, assoma a impressão que pagamos muito por serviços de má qualidade. De um lado parece-me que estamos construindo uma sociedade em que muitos pagam muito e poucos pagam pouco. Hoje temos uma carga fiscal média de 35% de tudo que é produzido no Brasil (conhecido no jargão como PIB). Porém, como toda média, contém certa falsidade, pois distorce a realidade. Se colocarmos uma pessoa com a cabeça na geladeira e os pés no forno, na média sua temperatura estará boa, mas na realidade estará morta. É o que acontece com este conceito de carga tributária. CDs e smartphones têm carga tributária menor que saneamento, feijão e medicamentos. Veja quem consome aqueles produtos e quem consome a estes e constate quem paga mais tributo. Isso sem falar nas extorsivas incidências sobre os salários em comparação com as incidências sobre as pessoas jurídicas tributadas pelo lucro presumido. Muitos pagam muito e poucos pagam pouco. Certamente isso não é isonômico.

Por outro lado, o gasto público escorre por todos os lados. Observemos apenas pelo lado corporativo, onde há uma espécie de vazamento. Notícias recentes dão conta de que membros

do Ministério Público Federal, composto por mais de mil servidores, passaram a ter direito a classe executiva nos voos que farão ao exterior, em nome da dignidade da pessoa humana. É praticamente certo isso se reproduzir pelo Ministério Público dos Estados. Para quem quiser ler mais sobre as mazelas desse órgão remeto o leitor a um autor mais abalizado, Eugênio Aragão, que é membro do Ministério Público Federal e escreveu um artigo bastante circunstanciado a respeito. Transcrevo um trecho apenas para estimular a leitura: "A contínua disputa entre instituições relevantes do Estado por espaço de atuação com impacto midiático e a ânsia de alguns membros do Ministério Público e de defensores públicos de mostrar musculação capaz de interferir na governança — com evidente busca de prestígio que os valoriza para as reivindicações de classe — tem o potencial de enfraquecer sobremodo a capacidade de ação da administração pública na execução de políticas necessárias para o desenvolvimento do país". Para o artigo completo e uma entrevista com o autor siga o link.

Poderia tratar de outros agentes públicos e privados — por exemplo, o atributo da transparência parece não ter chegado ao Poder Judiciário de muitos Estados, pois aquela norma que obriga a divulgar a remuneração de seus membros não é seguida — em muitos se disponibiliza apenas a remuneração-base, mas as "diferenças" circulam por uma folha em separado que não é divulgada.

Observe-se que não cabe aqui o conhecido chavão, "respeitadas as honrosas exceções". Não. É o contrário. A esmagadora maioria dos servidores públicos não se enquadra na descrição acima — é gente que trabalha todo

Esses grupos, que já recebem bons salários durante a carreira, continuarão a ter direito a aposentadorias integrais (ou quase) até que o regime de previdência complementar instituído pela reforma constitucional entre em vigor, o que já tarda mais de 10 anos. O resto da população, incluindo-se aqui os mais pobres, aposenta-se sob o regime geral da previdência social (RGPS), ganha em sua maioria um salário mínimo ou sequer tem acesso à previdência por trabalhar no setor informal.

A desigualdade medida por Gini não é muito adequada para revelar a verdadeira distribuição da renda no Brasil.

No campo da educação, nossas escolas públicas padecem de recursos humanos e materiais adequados, o que nos é tristemente lembrado pela péssima atuação do Brasil em testes internacionais, como o Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Alunos). Como consequência, o ensino superior público, a despeito dos recentes avanços observados, é praticamente reservado aos estudantes cujas famílias podem pagar escolas privadas.

Na saúde, para os 80% da população que dependem do SUS o gasto per capita é quase dez vezes menor que o gasto dos 20% que têm acesso à saúde privada. Não surpreende, portanto, que nossos indicadores de saúde como mortalidade infantil e expectativa de vida estejam próximos aos dos países mais desenvolvidos do mundo para os mais ricos, enquanto para os mais pobres se aproximem dos patamares de países pobres da África.

Essas discrepâncias têm como determinantes não só a desigualdade de acesso a serviços de saúde de qua-

lidade, mas também à educação, à moradia adequada, incluindo saneamento básico, que ainda é inexistente ou inadequado em mais de 30% dos domicílios brasileiros (cf. Censo do IBGE 2010). Já as cidades brasileiras têm sua configuração espacial, de transportes, lazer e cultura voltada para facilitar a vida dos ricos, deixando os bairros mais pobres desprovidos dos mais básicos equipamentos públicos. Igualmente mitigado nas políticas urbanas é o componente progressivo do IPTU, o que torna letra morta a função social da propriedade garantida pela Constituição.

São essas práticas, leis, instituições e políticas públicas que precisam sofrer mudanças estruturais para que a armadilha da desigualdade seja desarmada. E é por isso que a queda da desigualdade de renda a que assistimos no Brasil na última década — celebrada pelo governo, institutos de pesquisa e por grande parte da mídia nacional e internacional — deve ser comemorada, mas sem exagero.

Segundo dados do Ipea, entre 2000 e 2010 a desigualdade diminuiu em 80% dos municípios brasileiros, pois a renda dos 20% mais pobres cresceu 217%, enquanto a dos 10% mais ricos cresceu 60%, algo sem dúvida positivo. Dados da mais recente Pnad do IBGE confirmam essa tendência, tendo a desigualdade alcançado o seu patamar mais baixo da história recente em janeiro de 2012 (Gini de 0,519).

Mas esse nível de desigualdade, além de ainda muito alto (continuamos entre os países mais desiguais do mundo), leva em consideração principalmente os rendimentos do trabalho formal e transferências públicas, deixando de fora, por limitações de

dados, a maior parte dos rendimentos do capital (cerca de 80% do rendimento dos ricos). A desigualdade medida pelo Gini não é, portanto, inteiramente adequada para revelar a verdadeira distribuição da renda entre trabalhadores formais e informais, de um lado, e empresários, banqueiros, latifundiários, proprietários de bens e de imóveis alugados, de outro. A recente tendência de declínio da desigualdade, apesar de inédita e auspiciosa, é em face disso, ainda muito tímida e não se apoia no ataque efetivo a nenhum dos principais gargalos da armadilha da desigualdade acima apontados.

São apenas essas reformas, ou seja, a criação de um verdadeiro Estado de Bem-Estar social, com leis, instituições e políticas públicas que minimizem — em vez de sedimentar — as desigualdades existentes é que poderão tornar o Brasil um país realmente igualitário e livre das mazelas sociais que a desigualdade produz, como a violência, a falta de coesão social e os limites para o crescimento econômico sustentável.

Num período em que a maior parte do mundo desenvolvido apresenta uma tendência oposta, de aumento das desigualdades (como mostra o mais recente relatório da OCDE (Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising), e o termo "brazilianization" é frequentemente usado para se referir a esse fenômeno, seria uma ironia histórica edificante se pudéssemos nos tornar um exemplo de ações estruturais para promover a igualdade.

\*Octávio Motta Ferraz é professor de Direito na Universidade de Warwick (Reino Unido).

\*\*Diogo R. Coutinho é pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

### Tributação & Cidadania

Tributação & Cidadania é uma publicação da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social  
SBN Qd 01 Bl H - Edifício Anfp - Sala 45 - Asa Norte - Brasília/DF - Brasil - Cep: 70040-907 - Tel: 3326-0676 - Fax: 3326-0646  
Site: [www.fundacaoanfp.org.br](http://www.fundacaoanfp.org.br) - e-mail: [fundacao@anfp.org.br](mailto:fundacao@anfp.org.br)

Tributação & Cidadania é uma publicação bimestral de propriedade da Fundação Anfp de Estudos da Seguridade Social, com tiragem de mil exemplares. As opiniões externadas nos artigos selecionados e publicados são de responsabilidade de seus autores.

Diretoria Executiva  
Presidente  
Aurora Maria Miranda Borges  
Diretora Administrativa  
Neiva Renck Maciel  
Diretor Financeiro  
José Tibúrcio Tabosa

Diretor de Estudos e Projetos da Seguridade Social  
José Roberto Pimentel Teixeira  
Diretora de Cursos e Publicações  
Maria Beatriz Fernandes Branco  
Suplentes  
Maria Janeide da Costa Rodrigues e Silva  
Mariângela Eduarda Braga Binda  
Marcia Irene Werneck

Produção e Edição  
Thais D'Avila Produtora de Conteúdo Ltda.  
[thais.davila@gmail.com](mailto:thais.davila@gmail.com)  
Diagramação - Diagramme Editoração  
[www.diagramme.net.br](http://www.diagramme.net.br)  
Jornalista Responsável  
Wilson Antonio Romero, jornalista,  
Registro Profissional MT/DRT/RS 8236



dia, dia a dia, para ganhar sua remuneração mensal. Isso vale também para o setor privado, repleto de gente que moureja de sol a sol para ganhar o pão de cada dia. É a pequena exceção que consegue obter do Tesouro Público benefícios em cascata para si próprios. A esmagadora maioria segue seu ritmo normal de trabalho, aproveitando as beiradas dos benefícios hauridos pela minoria.

Dá a impressão que estamos em uma verdadeira República Corporativa, coordenada a partir de uma cúpula, a despeito desta expressão conter uma verdadeira contradição terminológica.

E tudo isso sem entrar na deprimente questão da corrupção — nem vou voltar a falar da corrupção de cos-

tumes, mais ampla; falemos apenas da corrupção financeira, do dinheiro do toma lá, dá cá. Frase folclórica bem demonstra o tamanho do problema: “muitas vezes é melhor pagar a propina sem fazer a obra ou a compra, a qual só se justificaria pelo pagamento da propina”.

É muita arrecadação para muito gasto, com cada vez maior pressão sobre os cofres públicos. Basta ver o malabarismo de políticos pela criação de mais fontes de receitas públicas e vinculação destas a suas bases eleitorais. A necessidade de aumentar a tributação decorre da ampliação dos gastos públicos, mas estes nem sempre são dirigidos para a maioria da população.

Tristemente constato que outra

voz, quase 100 anos anterior a Oliver Holmes, vem se impondo na análise tributária no Brasil em face de todos esses desequilíbrios. Falo de John Marshall (1755-1835), também Juiz da Suprema Corte dos EUA, que no caso *McCulloch v. Maryland*, de 1819, declarou: “O poder de tributar envolve o poder de destruir.”

Fica a impressão que “a tributação como o preço da civilização” está superfaturada no Brasil atual, pois, da forma como vem sendo feito, estamos mais próximos do “potencial destrutivo do poder de tributar”. Marshall está vencendo Holmes. Triste.

\* Tributarista e professor de direito financeiro na USP.

As empresas estarão obrigadas, ainda, a lançar todas as horas extras do empregado e, caso haja extrapolação habitual do limite legal de duas horas diárias, pode haver interpretação equivocada por parte da fiscalização, de que os empregados estão sendo submetidos a jornadas exaustivas, as quais, no conceito subjetivo do MTE, podem dar margem à interpretação equivocada acerca de condição degradante de trabalho, gerando inúmeras consequências negativas às empresas.

Haverá também a obrigatoriedade de se lançar todos os atestados médicos apresentados pelo empregado, com previsão de afastamento do trabalho, ainda que por menos de um dia, o que vai gerar excessiva burocracia. E, caso a folha de pagamento já tenha sido emitida, deverá ser refeita e reencaminhada.

O assunto ainda é muito incipiente, e gera muitas dúvidas e discus-

sões. Tanto que a Receita Federal está em vias de aumentar os prazos para a entrada em vigor do sistema conforme a modalidade em que as empresas se enquadram.

Assim, as empresas tributadas pelo Lucro Real devem se cadastrar a partir de abril de 2014; as MEI e Pequeno Produtor Rural terão a implantação com recolhimento unificado no final do primeiro semestre de 2014; e as empresas Tributadas pelo Lucro Presumido e componentes do Simples, devem se cadastrar a partir de setembro de 2014.

Considerando que o acesso às informações prestadas será de conhecimento de diversas autoridades, os riscos de aplicação de multas administrativas, reclamações trabalhistas com pedido de indenização por dano moral em decorrência de doença profissional e outras, tendem a aumentar. As empresas, em primeiro lugar, devem zelar por um ambiente de trabalho saudável

e seguro, aprimorando os procedimentos internos, por meio de auditorias internas, a fim de atender integralmente à legislação trabalhista e normas regulamentadoras do MTE.

É certo, ainda, que as informações prestadas devem ser coerentes e embasadas em documentos que possam contribuir com a defesa da empresa, caso necessário.

Por fim, embora o módulo eSocial seja uma boa ferramenta para unificação das informações e eliminação de formulários de papel, as empresas devem estar atentas aos informes que serão neles inseridos, treinando e orientando o pessoal responsável pelo preenchimento dos formulários, a fim de se evitar dados desconhecidos, bem como riscos trabalhistas e de autuações, tanto por parte do MTE, quanto do INSS e da Receita Federal.

\* Advogada pós-graduada em direito previdenciário pela Escola Paulista de Direito (EPD).

## CIDADANIA

# Sua empresa está preparada para o E-social?

Cibele Paula Corredor \*

O Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, instituiu o Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), no início voltado para a área tributária, por meio do qual as empresas passaram a ter a obrigação de fornecer, de forma digital e unificada, todas as informações contábeis e fiscais que anteriormente eram objeto de diversos programas, livros e formulários apartados.

Inicialmente conhecido como EFD-Social, o agora chamado E-Social trata-se de um módulo do SPED, definido como a Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas.

A partir da implantação, para as empresas em geral, terão acesso ao sistema a Secretaria da Receita Federal, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o INSS, a Caixa Econômica Federal, o Conselho Curador do FGTS e

a Justiça do Trabalho, em especial no módulo relativo ao tratamento das reclamações trabalhistas.

Em 17 de julho deste ano, por meio do Ato Declaratório Executivo Sufis nº 5, foram disponibilizados os primeiros layouts do sistema, os quais, pela ampla gama de informações requeridas e sua complexidade, além da possibilidade de reflexos negativos para as empresas, têm gerado inúmeras discussões, inclusive quanto à legalidade de suas exigências.

Há ainda, informações de cunho subjetivo. Por exemplo, sobre a aquisição de casa própria pelo empregado com o uso dos recursos do FGTS, dado que a empresa não detém e terá de obter do trabalhador, podendo ser entendida como invasão da privacidade.

Também não tem base legal a indicação de riscos ergonômicos e mecânicos/acidentes dentre os riscos ambientais a que o empregado está ex-

posto, que servirão para compor o seu PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário). Isto porque, a legislação somente considera agentes nocivos os riscos químicos, físicos e biológicos previstos no Anexo IV do Decreto 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social. Assim, é defensável dizer que as empresas não estão obrigadas a informá-las ao eSocial.

Existe, ainda, a previsão de emissão de CAT (Comunicação de Acidente de Trabalho) para trabalhador não empregado, o que não se sustenta legalmente.

Sobre os Atestados de Saúde Ocupacional (ASOs), a Norma Regulamentadora nº 7 do MTE exige apenas a indicação no documento se o empregado encontra-se apto ou inapto ao trabalho. Já os layouts disponibilizados pela Receita Federal trazem opções que não encontram embasamento na referida norma.



FOTO: SACHU

## A ANS e o consumidor

Antônio Penteado Mendonça \*

Depois de uma breve discussão jurídica, a ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) foi autorizada a suspender a comercialização de mais ou menos 240 planos de saúde privados, administrados por 26 operadoras. Assim, de supetão, a notícia impressiona e pode levar alguém pouco familiarizado com o assunto a imaginar que o sistema de saúde suplementar brasileiro está quebrado ou que as operadoras são arapucas armadas para sangrar o bolso do consumidor sem oferecer a contrapartida do atendimento médico-hospitalar prometido no plano.

Não é bem assim. Em primeiro lugar, é necessário explicar o que quer dizer suspender a comercialização do plano de saúde pela operadora. Muita gente tem me perguntado se, por conta dessa suspensão, o plano vai parar de atender seus clientes. A resposta é não. O plano não vai parar de atender seus clientes. Aliás, a suspensão imposta pela ANS é para garantir aos titulares destes planos um atendimento dentro dos padrões de qualidade e eficiência prometidos quando de sua comercialização.

Em princípio, sem entrar no mérito de cada caso concreto ou analisar a situação dos 240 planos e das operadoras responsáveis por eles, o que a ANS fez tem uma base lógica que dá suporte para a suspensão da comercialização de novos contratos.

A suspensão imposta às operadoras não diz respeito ao atendimento de seus clientes, mas tão somente à comercialização de novos contratos de planos problemáticos, em função do atendimento deficiente prestado.

Ao suspender a comercialização de planos com alto índice de reclamações e comprovado mau atendi-

mento, a Agência Nacional de Saúde Suplementar está limitando o universo de segurados a serem atendidos e, desta forma, garantindo aos que já são clientes a prestação de serviços adequada.

Vale destacar que a suspensão de comercialização atinge planos específicos e não todos os produtos de uma operadora. Quer dizer, a operadora pode ter a venda de novos contratos de um determinado modelo de plano suspensa, sem que isso implique na suspensão da venda de outros planos nos quais seus clientes estão sendo bem atendidos.

Além disso, em tese, a suspensão deve ser temporária e durar apenas o tempo necessário para a operadora colocar ordem na casa. O que a ANS está dizendo pode ser traduzido para: "enquanto você não colocar ordem na casa e atender bem quem já está no plano, você fica proibido de vender novos planos".

A intenção não é inviabilizar a operadora, mas justamente o contrário: dar a ela o tempo e as condições operacionais necessárias para reorganizar o atendimento do plano, dando eficiência e qualidade aos serviços.

Se um plano não consegue atender a massa de segurados existentes, com certeza ele terá muito mais dificuldades se este número aumentar. A ANS está obrigando as operadoras de planos nesta situação a melhorarem o atendimento de quem já é segurado, seja revendo a rede credenciada, seja melhorando os procedimentos administrativos, seja tomando qualquer outra medida que se faça necessária, antes de permitir que ela volte ao mercado.

E a medida é inteligente. Com ela, de um lado, a operadora fica obrigada a sanear o plano em dificuldade ou deficiente e, de outro, se não o fizer,

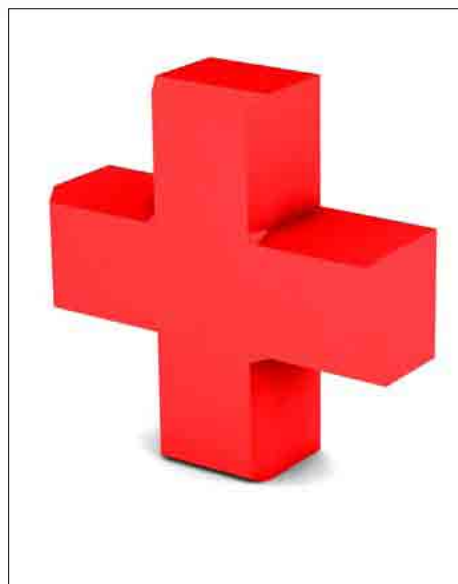


FOTO: SXCHU

fica impedida de faturar mais. Quer dizer, olhando apenas o aspecto econômico, de um lado, é possível haver o aumento das despesas e, de outro, fica impedido o aumento do faturamento. Numa situação destas a melhor coisa a se fazer é tomar rapidamente as medidas necessárias para melhorar o atendimento do plano e assim poder recomeçar as vendas.

Algumas operadoras tentaram ser espertas e maquiaram os planos em dificuldades, dando-lhes novos nomes, para parecerem produtos inéditos. Mas a mágica não deu certo. A ANS mostrou que está atenta e impediu a manobra. Por conta disto, é de se esperar uma rápida e significativa melhora em vários planos que estão atendendo mal. Mesmo porque, se ela não acontecer, há um forte risco de a operadora sair do mercado.

\* Presidente da Academia Paulista de Letras

## Reajuste por faixa etária após 60 anos

Melissa Areal Pires \*

Um dos mais sérios problemas entre consumidores e planos de saúde é o reajuste da mensalidade. São inúmeras as ações na Justiça questionando os índices aplicados pelas operadoras de saúde, que insistem em descumprir as disposições do Código do Consumidor e, em muitos casos, até mesmo a legislação específica sobre a matéria.

Nesta seara, as questões que envolvem reajustes por faixa etária após os 60 anos são as campeãs de reclamações.

O Superior Tribunal de Justiça já julgou diversos processos envolvendo discussão sobre reajuste por faixa etária após os 60 anos e, em obediência ao Estatuto do Idoso, amparou os idosos em suas demandas contra as operadoras de planos de saúde, vedando a discriminação do mesmo com a cobrança de valores diferenciados em razão da idade.

Os argumentos principais das operadoras de planos de saúde para justificar a legalidade do reajuste por faixa etária após os 60 anos são dois: (i) previsão contratual que autoriza a aplicação de referido reajuste, e (ii) a inaplicabilidade do Estatuto do Idoso a contratos celebrados antes da entrada em vigência do mesmo, o que ocorreu em janeiro de 2004.

Ocorre que, para o Judiciário, a cláusula contratual que autoriza a aplicação do referido reajuste por faixa etária após os 60 anos é abusiva e, portanto, nula, uma vez que permite às operadoras de planos de saúde elevar a mensalidade de forma a impedir que os beneficiários idosos consigam efetuar os pagamentos, expelindo-os de sua carteira, quando mais necessitam de assistência médica-hospitalar.

Portanto, com base no Código do Consumidor, beneficiários de planos e seguros de saúde têm exigido do Poder Judiciário atuação veemente no

sentido de modificar essa cláusula contratual, considerando que a mesma estabelece prestação desproporcional ou até mesmo revisá-la em razão de fatos supervenientes que as tornaram excessivamente onerosas.

Por outro lado, é irrelevante o contrato entre consumidor e plano de saúde ter sido celebrado antes da entrada em vigência do Estatuto do Idoso. O STJ também já manifestou entendimento no sentido de que o referido diploma legal é norma cogente (impositiva e de ordem pública), devendo incidir sobre todas as relações que, em execução contratual, realizarem-se a partir da sua vigência.

Isso significa que, independente da época em que o contrato foi celebrado, quer seja antes da vigência do Estatuto do Idoso, quer seja a partir de sua vigência (1º de janeiro de 2004), "o consumidor que atingiu a idade de 60 anos está sempre amparado contra a abusividade de reajustes das mensalidades com base exclusivamente no alçar da idade de 60 anos, pela própria proteção oferecida pela Lei dos Planos de Saúde e, ainda, por efeito reflexo da Constituição Federal que estabelece norma de defesa do idoso no art. 230." (Ministra Nancy Andrighi, no julgamento do Recurso Especial 809329).

Vale ainda considerar que, conforme bem lembrou a Ministra Nancy Andrighi, também a legislação especí-

fica sobre a matéria (Lei 9.656/98) e a Constituição Federal têm dispositivos que devem ser respeitados no que tange à aplicação de reajustes por faixa etária após os 60 anos.

No que tange à Lei 9.656/98, que regulamenta a Saúde Suplementar no Brasil, deve ser considerado o disposto no art. 15. Referido artigo, além vedar a variação das contraprestações pecuniárias para consumidores com mais de 60 anos, dispôs que essa variação somente poderá ocorrer caso estejam previstas no contrato inicial as faixas etárias e os percentuais de reajustes incidentes em cada uma delas, conforme normas expedidas pela ANS, ressalvado o disposto no art. 35-E que, por sua vez, condiciona a aplicação de qualquer reajuste por faixa etária após 60 anos à prévia autorização da ANS.

O respeito à Constituição Federal também deve ser levado em consideração, uma vez que o artigo 230 obriga o Estado a assegurar à pessoa idosa sua dignidade, bem-estar e, principalmente, seu direito à vida.

Portanto, por qualquer ângulo que se reflita sobre a matéria, o Estado, através do Poder Judiciário, tem o dever de fazer valer as principais leis sobre o assunto, atuando de forma a evitar que os idosos sejam desrespeitados pelas operadoras de saúde.

\* Advogada



FOTO: SXCHU



## Parou por quê? Por que parou?

Luis Eduardo Assis \*

Enquanto a economia brasileira caminha lentamente, a produção industrial está parada. Medida pela média móvel de 12 meses, a indústria de transformação está atualmente no nível alcançado em maio de 2010. No biênio 2011-2012, a produção industrial caiu 2,4%, queda que não será compensada pelo tímido crescimento econômico estimado para 2013, algo como 1,5%. Isso contrasta com vários outros indicadores de atividade que sugerem um quadro menos desolador. O volume de vendas no comércio, por exemplo, cresceu 18,1% no mesmo período.

A explicação para essa discrepância remete à reação do governo à crise de 2008. O estímulo ao consumo elevou a demanda por produtos e serviços. Estes últimos não enfrentaram, por sua própria natureza, a concorrência da importação, do que decorreu uma aceleração de preços e salários, que subiram de forma generalizada, já que os operários também podem oferecer seus préstimos ao setor de serviços. Entre julho de 2010 e julho de 2013, os salários reais na indústria de transformação aumentaram 12,2%, a despeito da estagnação da produção. Como se não bastasse, a indústria foi presa fácil das importações, extremamente favorecidas pela valorização cambial. Apenas no período 2010-2012 as importações de bens duráveis cresceram 91,4% em dólares e 92% em reais.

O resultado é paradoxal. De um lado, o emprego continua com indicadores favoráveis, influenciando positivamente a renda. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE, detectou um aumento no rendimento médio real das pessoas ocupadas de 14,3% entre 2009 e 2012, sendo 5,8% no ano passado, quando

o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu quase nada. Por outro lado, o estrangulamento da indústria inibiu novos investimentos (a produção de bens de capital recuou quase 12% no ano passado), o que compromete a aceleração da economia.

Crescimento medíocre com baixo desemprego pode ser uma combinação adequada para um país rico. Entre 1990 e 2012, o Japão registrou uma taxa de crescimento médio anual de apenas 0,92%, mas a renda per capita japonesa em 1990 era aproximadamente o triplo da renda média brasileira atualmente (que, é bom lembrar, está 30% abaixo da mexicana). Não, não chegamos lá e é muito cedo para parar.

A reação do governo brasileiro a essa armadilha é canhestra. Diante do diagnóstico de que só a retomada dos investimentos pode impulsionar a economia, resolveu-se promover cortes de juros, aumento do crédito público e desonerações tributárias seletivas. Mas nada disso funciona quando os investimentos são inibidos pela combinação de condições estruturalmente adversas e falta de confiança nos rumos da política econômica. Esta última questão é fundamental.

Quando tentamos estacionar o carro e somos orientados por um flanelinha, seguimos as orientações deste prestativo desconhecido por três razões. Em primeiro lugar, porque acreditamos que ele tem um ângulo de visão que lhe dá acesso a mais informações do que nós temos. Em segundo, porque assumimos que ele tem um objetivo claro, que é o de morder uma gorjeta. Por último, acreditamos que ele se comportará de forma racional e agirá de acordo com seus próprios interesses, ou seja, não cogitamos de que ele possa nos dar informações incompletas, ambíguas ou falsas. Nada disso

ocorre quando o governo tenta induzir os empresários a realizarem maiores investimentos. Nenhum empresário do setor industrial consegue enxergar uma estratégia clara na política econômica. Enquanto durar o paradoxo entre a estagnação na produção, que acicata as empresas, e um alto nível de emprego, que adoça os eleitores, não se configura nem premência nem urgência para uma alteração da estratégia.

Num texto clássico (*Risk, Uncertainty and Profit*, 1921), Frank Knight distinguiu os conceitos de risco e incerteza. Enquanto o primeiro pode ser mensurável por meio de uma função probabilística que pode aferir o risco do pior cenário, o segundo remete ao terreno do imponderável, em que a confiança e o otimismo jogam papel determinante. Neste cenário, como mostram R. Schiller e G. Akerlof em obra recente (*Animal Spirits*, 2009), a boa-fé é absolutamente fundamental. Mas aqui a vida é muito difícil. Na Carta ao Povo Brasileiro, de junho de 2002, o então candidato Lula mencionava duas vezes o compromisso do governo em cumprir contratos, algo elementar para sinalizar um mínimo de estabilidade institucional. Em setembro de 2013, a presidente Dilma Rousseff foi constrangida a repetir a mesmíssima promessa em apresentação feita em Nova York. Que o governo tenha de reiterar essa platitudo tanto tempo depois é evidência suficiente de que há dúvidas - e, há dúvidas, temos problemas.

O quadro eleitoral que se desenha para 2014 não oferece maior consolo. O manifesto do partido de Eduardo Campos e Marina Silva registra, no seu item VII, sem nenhuma cerimônia, que seu objetivo é "a gradual e progressiva socialização dos meios de produção", o que, convenhamos, é menos que estimulante para os investimentos privados. Pode-se argumentar, com

razão, que o Partido Socialista Brasileiro, sendo brasileiro, não é um partido socialista de verdade e que o que está escrito não vale. Mas isso tampouco inspira confiança.

Diante das dificuldades objetivas que estrangulam o crescimento e

da falta de um ambiente institucional que sugira estabilidade de regras, o governo tem ainda a chance de avançar nas concessões de serviços públicos e gerar um choque de produtividade e credibilidade. Não é fácil nem simples. É preciso vencer o preconceito e acei-

tar que o lucro não conspurca. Se o governo conseguir dar esse passo e avançar numa sequência exitosa de leilões, poderemos despertar os ânimos dos empreendedores. Do contrário, vamos vagar no escuro, em círculos.

\*Economista, foi diretor de política monetária do Banco Central.

### DESONERAÇÃO

## Empresas podem pedir exclusão de impostos de contribuição

William Roberto Crestani \*

O regime da desoneração da folha de salários foi introduzido inicialmente no ordenamento jurídico pela Medida Provisória 540/2011. Essa Medida Provisória foi convertida e deu origem à Lei 12.546/2011, a qual determinou a substituição da contribuição previdenciária patronal de 20% incidente sobre a remuneração paga aos segurados empregados, avulsos e contribuintes individuais (artigo 22, da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991), pela contribuição social incidente sobre receita bruta auferida pelas empresas de determinadas atividades.

Ao estabelecer que base de cálculo da contribuição previdenciária substitutiva seria a receita bruta, a Lei 12.546/2011 também determinou que somente poderiam ser excluídos do cálculo dessa receita bruta os seguintes valores: (i) a receita bruta de exportações; (ii) a receita bruta decorrente de transporte internacional de carga; (iii) as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos; (iv) o IPI, se incluído na receita bruta; e (v) o ICMS, quando cobrado pelo vendedor dos bens ou prestador dos serviços na condição de substituto tributário.

Nessas condições, tanto o Fisco Federal como as empresas, em observância ao disposto na legislação,

passaram a incluir na determinação da base de cálculo da contribuição previdenciária sobre a receita bruta as parcelas do ISS devidas aos Fiscos Municipais e os montantes de ICMS devidos aos Fiscos Estaduais, aumentando, dessa forma, a base de cálculo e, por consequência, a própria contribuição previdenciária recolhida nessa nova sistemática.

Muito embora a Lei 12.546/2011 não tenha trazido uma conceituação específica para o termo "receita bruta", já que foi vetado o item do projeto de lei de conversão da Medida Provisória 540/2011 que incluía a referida con-

ceituação, a própria Receita Federal editou e publicou o Parecer Normativo RFB 3/2012, no qual reconhecem a lacuna legislativa e fazem um esforço interpretativo para definir o que seria "receita bruta" para fins de cálculo e recolhimento da nova contribuição previdenciária.

Nesse sentido, o Parecer Normativo RFB 3/2012 adota a premissa de que diante da omissão da Lei 12.546/2011 deve ser inferido que o legislador adotou o conceito de receita bruta já utilizado na legislação de outros tributos federais, motivo pelo qual se recorreu a legislação das con-



FOTO: SXC.HU

tribuições ao PIS e à Cofins para obter tal conceituação, uma vez que tais contribuições também têm como fato gerado o auferimento de receita por pessoa jurídica.

Seguindo essa premissa, a Receita Federal concluiu que deveria ser adotado para fins de cálculo da referida contribuição previdenciária o mesmo conceito de receita bruta adotado no cálculo das contribuições ao PIS/Cofins.

A conclusão tem implicações relevantes para os contribuintes, sendo uma das mais importantes a possibilidade de discutir judicialmente a exclusão do valor do ICMS e do ISS no cômputo da receita bruta, já que esses tributos não são receita do contribuinte, mas sim dos entes municipais e estaduais a que se destinam.

A discussão a respeito dessa exclusão não é nova em relação ao PIS/Cofins e poderia ser perfeitamente aplicada no cálculo da contribui-

ção previdenciária criada pela Lei 12.546/2011.

É preciso destacar a esse respeito que, embora o Supremo Tribunal Federal ainda não tenha decidido de forma definitiva sobre a constitucionalidade da inclusão do ICMS e do ISS na base de cálculo do PIS e da Cofins, o STF iniciou o julgamento da questão (RE 240.785/MG)<sup>1</sup> e já proferiu 6 (seis) votos favoráveis aos contribuintes.

Além disso, outros tribunais de instâncias inferiores, como o Tribunal Regional Federal da 3ª Região já proferiram decisões recentes a favor dos

<sup>1</sup> Vale esclarecer que, apesar de o julgamento do RE nº 240.785/MG ter sido suspenso pelo próprio STF em razão do deferimento da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 18-DF ("ADC nº 18"), sob o entendimento de que o julgamento de ação ajuizada visando o controle concentrado da mesma questão deve preceder ao controle difuso, isso em nada prejudica o exposto entendimento dos Ministros em seus votos no aludido Recurso Extraordinário. Ressalte-se que, até o momento, não há nenhum voto na ADC nº 18, devendo, portanto, prevalecer a manifestação da maioria dos Ministros no RE nº 240.785/MG.

contribuintes para excluir o ICMS e o ISS do valor da receita bruta utilizada no cálculo do PIS e da Cofins.

Por fim, vale salientar que, ainda que a questão esteja pendente no STF no que diz respeito ao PIS e à Cofins, as empresas que se sentirem prejudicadas podem ingressar judicialmente desde já para pedir a exclusão do ICMS e do ISS do valor da receita bruta utilizado no cálculo da nova contribuição previdenciária criada pela Lei 12.546/2011.

As empresas que assim o fizerem poderão se aproveitar de uma possível decisão favorável do STF em relação ao PIS e a Cofins também para a contribuição previdenciária às quais estão sujeitas, aumentando assim uma potencial economia tributária e fazendo valer o seu direito de forma ampla.

\* Advogado

de contribuição, o fator é 0,705. Esse índice é multiplicado pela média das contribuições, para se chegar ao valor do benefício. Se, por exemplo, um segurado contribuiu em média sobre R\$ 2.000,00, o valor da aposentadoria será de R\$ 1.410,00. Se for mulher, esse valor será de R\$ 1.178,00. Essa diferença ocorre porque a lei não prevê a compensação da idade.

Essa distorção também se verifica – e aí reside a maior injustiça – no fato de o fator ser mais cruel com quem tem menos renda e geralmente começou a trabalhar mais cedo. Por exemplo, se um segurado (sexo masculino) começou a trabalhar aos 25

anos de idade, após concluir um curso superior e ter se especializado em alguma área, se aposentará aos 60 anos com o Fator de 0,8582. Assim, se usar o mesmo exemplo de média de contribuições de R\$ 2.000,00, ele receberá R\$ 1.716,00. Já se ele começou a trabalhar aos 18 anos, porque não teve a oportunidade de estudar, ou teve que estudar e trabalhar concomitantemente, o Fator será 0,656. E, se ele contribuiu pela mesma média de R\$ 2.000,00 o valor do benefício será de R\$ 1.312,00. A diferença é de 30%.

Ainda no sentido de criticar essa sistemática, a intenção é de quem tem a expectativa de viver mais

tempo (se aposentou mais cedo) venha a receber menos mensalmente. Como se cada um tivesse um depósito de onde fosse sacando um valor todo mês. Se vai sacar mais tempo, o valor mensal diminui. Mas, é a apenas uma previsão que leva em consideração índices nacionais. Assim, nas regiões mais pobres, onde a expectativa de vida é mais baixa, a tabela é a mesma das regiões mais desenvolvidas. Os aposentados não vão viver o tempo previsto na tabela, mas receberam menos por mês, como se fossem viver até completar a expectativa.

\* Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

#### FISCALIZAÇÃO

## SIMPLES NACIONAL : Como as PMEs devem agir com o 'Alerta' da receita

Dora Ramos \*

No último dia 16 de setembro, entrou em operação o Alerta Simples Nacional, programa da Receita Federal que tem como objetivo alertar as micro e pequenas empresas participantes do Simples Nacional sobre irregularidades nas informações declaradas. A medida permite a correção de erros tanto no preenchimento da declaração quanto na apuração dos impostos devidos. Mas o que esse "alerta" representa, de fato, para o empresário?

Com o cruzamento de informações realizado pelo "supercomputador" da Receita, o programa praticamente impossibilita qualquer erro ou sonegação de impostos. É uma excelente oportunidade para as empresas enquadradas no Simples continuarem ou começarem a praticar a transparência na

declaração dos dados. Todos nós já temos pleno conhecimento sobre a carga tributária brasileira, e tentar burlar o sistema não é uma medida inteligente.

Para ficar mais claro, cabe uma explicação sobre o fundamento do Alerta Simples Nacional: para apurar os dados, o sistema cruza as informações que pessoas jurídicas declaram no Imposto de Renda com os dados referentes às compras efetuadas nas empresas via cartão de débito ou crédito – esses dados são fornecidos à Receita pelas próprias companhias de cartão.

A Receita já vinha sinalizando com a implantação do programa desde 2010. É uma forma de intimidar fraudes, de demonstrar que ela possui total controle sobre os dados declarados. Mais uma medida para alertar ao contribuinte deve ser posta em prática a partir do ano



FOTO: RECEITA.FAZENDA.GOV.BR

que vem, quando a declaração de IR deve ser enviada já pré-elaborada para os contribuintes pessoas físicas.

Esta é a hora de os empresários contarem com a ajuda de seus contadores para efetuarem os ajustes e planejamento necessários para a organização da empresa, de forma ampla e transparente. Tentar esconder as informações é uma atitude que não perdurará por muito tempo.

\* Contadora.

#### PREVIDÊNCIA

## Fator previdenciário: mulheres e pobres são os mais prejudicados

Jane Berwanger \*

Foi publicada, na semana passada, a nova tabela da expectativa de vida dos brasileiros. Todos os anos, nessa época, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), divulga a tabela, que tem impacto direto nas aposentadorias que são concedidas a partir dessa publicação.

A fórmula do Fator Previdenciário, que impacta nas aposentadorias leva em consideração duas informações: o tempo de contribuição (quanto mais tempo de contribuição, maior

o fator e maior o benefício) e a idade (quanto mais idade, maior o fator e maior o benefício). A idade, por sua vez, é o parâmetro para saber a expectativa de sobrevivência, último fator considerado para fazer o cálculo. Por exemplo, a tabela do IBGE informa que alguém com 55 anos tem expectativa de viver mais 25,5 anos.

Além do impacto direto no valor do benefício, geralmente para reduzir o valor (são raros os casos em que o fator aumenta o valor do benefício), outras distorções são provocadas pelo Fator Previdenciário, como o

impacto nos benefícios das mulheres e os trabalhadores com menor qualificação profissional.

A Constituição Federal coloca em igualdade de condições homens com 35 anos e mulheres com 30 anos de contribuição. Assim, uma mulher que começou a trabalhar com 20 anos deveria se aposentar aos 50 anos com o mesmo valor que um homem que começou a trabalhar com 20 anos e se aposentou em 55 anos de idade. Porém, o fator para ela, nesse exemplo, é 0,589. Para o homem, que se aposenta aos 55 anos de idade, com 35 anos



## REFLEXÃO

# Desoneração da folha de pagamentos na construção

Piraci Oliveira\*

Desde dezembro de 2012, está em pauta a tão esperada desoneração da folha de pagamentos destinada à construção civil. Num primeiro momento, optando pela edição de Medida Provisória e, infelizmente, levada à apreciação do Congresso no calor das manifestações políticas de junho, o Poder Executivo viu a matéria ser rejeitada (expirada sem apreciação ainda que tenha vigido por dois meses) deixando vácuo legislativo entre a aplicação da norma (abril) e sua extinção (maio).

A esse respeito, recentemente, Despacho da RFB publicado em 30/8/2013, esclareceu que devido à expiração da MP 601/12, as empresas enquadradas deverão recolher a contribuição previdenciária sobre a folha de salários, desconsiderando a desoneração desses meses, provocando ainda mais insegurança (e ônus) ao setor.

Um novo contratempo ocorreu em função da publicação da Lei 12.844/2013 (conversão da MP 610/13), que finalmente revigorou a desoneração, devido ao prazo, isto é, 19 de junho de 2013, mas que apenas entrou em circulação em 22 do mesmo mês, inviabilizando a adoção imediata da medida, tendo em vista que o recolhimento se operou no dia 20 do mês da publicação.

Portanto, o mercado não pode adotar o favorecimento desde a sua plenitude e agora aguarda, desde a data de 1º de novembro para, sob a segurança de Lei e não mais de MP, adotar a desejada redução previdenciária. Na prática, a desoneração se dará ao possibilitar que construtoras e empreiteiras passem a recolher a contribuição patronal (antes de 20% sobre dos salários) na forma de 2% do faturamento bruto, ofertando à maioria das empresas do ramo, sensível redução

de encargos.

A nova regra valerá para as obras que tenham CEI inscritas posteriormente a 1º de abril de 2013, mas a redação do texto que garantirá essa redução é falha e gerará dúvidas, que deverão ser adequadamente trabalhadas na regulamentação. Ao eleger a CEI como marco à utilização do novo instituto, o legislador esqueceu-se que muitas vezes a responsabilidade pela inscrição não é das construtoras. Da forma como hoje está redigida, haverá obras fora da desoneração contratando “construtoras” desoneradas, em nítido descompasso ao setor.

Haverá, para parte do mercado (notadamente os que mais terceirizam trabalhos), incremento de custos, fato que faz com que as empresas mais capitalizadas critiquem tal medida. Se o Programa Brasil Melhor (origem da desoneração) tinha a intenção de reduzir o propalado “Custo Brasil”, as medidas não poderiam aumentar Tributos, ainda que indiretamente.

O que deve ficar claro é o enquadramento na desoneração das empresas que estiverem dentro dos CNAES indicados pela lei (412,432,433 e 439), independentemente da obra ser ou não desonerada.

A determinação será por empresa, não por obra e abraçará toda a receita mesmo que algumas atividades não sejam, a priori, inseridas no CNAE principal. Valerá, para fins de recolhimento favorecido, a atividade principal, preponderante, sem que seja possível segregar as receitas e haver duas formas distintas de apuração em uma mesma sociedade.

Se determinada construtora com CNAE eleito fizer, por exemplo, serviços de gestão ou mesmo administração de obras, haverá a desoneração para toda a empresa, indistintamente. Empresas do segmento de infraestrutura ingressarão na nova modalidade apenas em 2014 e essa cisão deu-se pelo impacto que o novo procedimento contabilizaria nas contas públicas e seus efeitos na lei de responsabilidade fiscal.

É preciso verificar pontualmente todos os requisitos para que a empresa seja enquadrada, pois, caso contrário, para muitos, além de não existir a desoneração haverá, em verdade, o aumento da carga previdenciária e do “Custo Brasil”, nada contribuindo com a tão necessária criação de postos de trabalho.

\* Advogado especializado em matéria tributária



FOTO: SXC/HU