

**A DESCARACTERIZAÇÃO DO SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO COMO
FERRAMENTA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**
*THE MISCHARACTERIZATION OF THE WORKER'S COMPENSATION AS A TOOL
OF ECONOMICAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT*

Daniela Favero¹
Sarina Occhipinti Magalhães²

Sumário: Introdução. 1 Origem. 2 Natureza do SAT. 3 SAT como ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável. 4 Fator acidentário de prevenção. 5 O seguro de acidente do trabalho no direito comparado. Conclusão. Referências.

Resumo: Sabe-se que é função do Estado criar ferramentas que promovam o desenvolvimento econômico de forma sustentada. Isso significa que o Estado não pode deixar que o desenvolvimento econômico ocorra de forma a comprometer o meio ambiente e a saúde e segurança dos seus cidadãos. O Seguro de Acidente do Trabalho – SAT – é um tributo criado com o intuito de estimular o investimento empresarial em prevenção de doenças e acidentes relacionados ao trabalho. Porém, os meios de fixação de suas alíquotas são tão confusos e imprecisos que não se observa qualquer relação entre investimento em saúde e segurança e diminuição do tributo. com isso o que se observa é que o sat se afasta do seu caráter extrafiscal e o estado perde o que seria uma excelente ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável.

Palavras-chave: Seguro de acidente do trabalho. Desenvolvimento econômico sustentável.

Abstract: It is known that the function of the state is to create tools which can improve the economic development in a sustainable way. this means that the state cannot let the economic development happen in a manner that would compromise the environment and its citizens health and safety. The Worker's Compensation – Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) – is a tribute created in order to stimulate business investment in the prevention of work related illnesses and accidents. However, the criteria in which its rates are set are so confusing and inaccurate that it is not possible to see any relation among health and safety investment and the reduction of taxes. With that it is observed that the sat moves away from its extra taxable character and the state loses what would be an excellent sustainable economic development tool.

Keywords: Worker's compensation. Sustainable economic. Development.

Introdução

A Constituição da República confere ao Estado a prerrogativa de cobrar os tributos. A função mais comum desses tributos é a função fiscal, pela qual o Estado retira parte da riqueza dos particulares para obter os recursos necessários à sua manutenção. Outra forma de tributação é aquela com caráter extrafiscal, promovida em decorrência da finalidade de intervir no mercado ou na economia, destinando-se à concessão de incentivos de condutas desejadas pelo Estado ou como desestímulo a condutas entendidas como inapropriadas.

O Seguro de Acidente do Trabalho – SAT – foi criado para estimular o investimento em segurança e saúde pelas sociedades privadas. Mas esse objetivo nunca foi atingido, principalmente devido à ausência de critérios sólidos que pudessem aferir, com fidedignidade, os dados relacionados às injúrias decorrentes do trabalho. Outro fator que torna injusta qualquer análise estatística nesse sentido é a base de dados, sobretudo por se basear nos acidentes notificados (OLIVEIRA, 2008: 157), pois a subnotificação no país ainda é um problema relevante.

É nesse contexto que se faz pertinente uma reflexão sobre o instituto do SAT, sua origem, seu enquadramento como espécie de tributo extrafiscal, a forma como é gerido e os critérios de fixação de suas alíquotas. Cabe aqui também, fazer uma análise do direito comparado e verificar como os outros Estados têm tratado o assunto.

¹ Mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Mestranda em Direito Civil na Faculdade Federal de Minas Gerais. Professora de Direito Civil na Faculdade de Direito Milton Campos. danyfavero@hotmail.com

² Mestranda em Direito Empresarial na Faculdade de Direito Milton Campos. sarina.om@gmail.com

Por fim, pretende-se avaliar se os critérios para a fixação das alíquotas do SAT no Brasil, têm servido de estímulo à preservação da integridade da classe trabalhadora, ou seja, se o SAT vêm obedecendo aos motivos para qual fora criado: servir de ferramenta governamental para estimular o desenvolvimento econômico de forma sustentada.

1 Origem

A contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho – SAT – surgiu na época de Getúlio Vargas e assumiu maior relevância jurídica a partir da Lei 5.316, de 14.09.67. A partir daí, sofreu inúmeras alterações, sendo as mais relevantes aquelas promovidas pela Lei 6.367/76, Decreto 79.037/76, Lei 7.787/89 - tem sido recolhida aos cofres do INSS desde 1991, com base na Lei 8.212 e Decreto 662/92, modificada pela Medida Provisória 1.523/97 (RIBEIRO, 2008:149-150).

Os critérios regulamentadores das alíquotas, com base no investimento em segurança do trabalho, foram criados inicialmente, pela Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, que estabelecia uma alíquota uniforme, de 2%, sobre a folha de salários, acrescida de percentuais variáveis, entre 0,9% a 1,8%, caso o índice de acidentes da empresa fosse superior à média do seu setor.

Posteriormente, ainda sob a égide da redação original do art. 195 da Constituição de 1988, foi editada a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, cujo art. 22, II, dispunha:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

[...]

II – para o financiamento da complementação das prestações por acidente do trabalho, dos seguintes percentuais, incidentes sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

[...]

§ 3º. O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes.

Nos termos da Lei nº 8.212/91, o SAT irá incidir com alíquotas variáveis, de 1 a 3%, crescendo na medida em que "o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve", "médio", ou "grave".

Verifica-se, portanto que o legislador tentou, pela fixação crescente das alíquotas, “punir” as sociedades empresárias, cujo risco de acidente do trabalho seja maior e estimular o investimento em prevenção de acidentes, como se extrai da parte final do art. 22, § 3º, da Lei nº 8.212/91.

2 Natureza jurídica do SAT

Segundo MARTINS (2002:203), a natureza da contribuição para o financiamento das prestações de acidente do trabalho é de tributo, na modalidade de contribuição social, enquadrada no art. 149 da Constituição, quando faz referência ao § 6º do art. 195 da mesma norma.

Também é o que nos ensina MACHADO (1997:313):

Diante da vigente Constituição social, pode-se conceituar a contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse das categorias profissionais ou econômicas e seguridade social. É indubitoso, hoje a natureza tributária destas contribuições [...].

Sob a égide da Constituição de 1988, a cobertura dos acidentes de trabalho é atribuída à Previdência Social e financiada pela sociedade para suprir as necessidades dos trabalhadores atingidos por um infortúnio decorrente da prestação do seu labor.

A distinção entre tributos com finalidade fiscal e tributos com finalidade extrafiscal reside no objetivo visado pela lei de incidência (AMARO, 2005), portanto, um tributo pode ser usado como ferramenta de estímulo ao desenvolvimento estatal guiado pelas necessidades governamentais. À forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade (CARVALHO, 1997).

Assim, dessa tentativa de estimular o dever social das sociedades empresárias de proteger a integridade do trabalhador, extrai-se o caráter extrafiscal da contribuição do SAT, trazido pela Lei nº 8.212/91.

Contudo, tal lei não trouxe a indicação clara de como o critério seria usado para apurar o investimento em segurança ou seus resultados no âmbito empresarial. Ao contrário disso, o contribuinte não podia prever como as empresas seriam classificadas em grau leve, médio ou grave para o risco de acidente do trabalho.

Diante do tratamento legal lacunoso contido na Lei nº 8.212/91, sucessivos decretos (356/91, 612/92, 2.173/97 e 3.048/99) destinaram-se a regular os riscos de cada espécie de atividade, dispondo em um longo rol, os respectivos níveis.

Identifica-se, portanto, um grave problema: os regulamentos editados até o presente momento não apresentam qualquer parâmetro claro para a fixação dos graus de risco e tampouco são identificáveis os critérios utilizados para os diferentes níveis de incidência das várias alíquotas. Os cálculos utilizados são complicados e conflituosos e várias liminares têm sido concedida pela Justiça para suspender qualquer aumento de alíquota.

Sem a identificação de critérios justificadores do que seria grau leve, médio ou alto para o risco de acidente do trabalho, não é possível determinar se a cobrança do tributo é lícita ou ilícita, porque fruto de mera arbitrariedade, em flagrante desobediência ao princípio da legalidade.

Outro princípio que deve ser observado para avaliar se o SAT tem atendido aos seus fins é o princípio da motivação. O ato que relaciona a alíquota do tributo ao risco é uma declaração do Estado (poder Executivo), no exercício das prerrogativas públicas, já que se trata de cobrança de tributo. Resta claro, portanto, que a fixação da alíquota pelo poder Executivo é legítimo ato administrativo.

A motivação dos atos administrativos é necessária para que se possa controlar a legalidade dos atos praticados pela Administração, conforme ensina FIGUEIREDO (1994: 42-43):

Não se concebe possa a Administração permitir a alguns o que nega a outros, sem qualquer motivação. Tal proceder não é abrigado pelo ordenamento jurídico. Muito pelo contrário. É rejeitado. E só pode ser assim mesmo, em face da já antes afirmada possibilidade de controle judicial da atividade administrativa. [...] A motivação atende às duas faces do *due process of law*: a formal - porque está expressa no texto constitucional básico; e a substancial - sem a motivação não há a possibilidade de aferição da legalidade ou ilegalidade declarada, da justiça ou da injustiça de uma decisão administrativa.

O poder executivo, portanto, além de utilizar-se de critérios justos e transparentes, tem o dever de demonstrar as razões pelas quais as alíquotas são fixadas e publicar as estatísticas que embasam tal enquadramento (Lei nº 8.212/91 fala em estatísticas de acidentes do trabalho apuradas em inspeção), doutra forma, perde-se a legitimação para a inclusão do SAT entre as receitas de caráter extrafiscal do Estado.

3 O SAT como ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável

Desenvolvimento econômico sustentável pode ser definido como aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

A legislação ambiental brasileira apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável na Lei 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente, que dispõe no seu art. 2º: “A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

FIORILLO(1999:31) sustenta que o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição.

O próprio texto da Carta Magna, por meio dos arts.146 e 179 e § 9º do art. 195, determina que a legislação tributária em todos os níveis da Federação, seja utilizada com função extrafiscal, com o fim de favorecer o desenvolvimento econômico sustentável das empresas de pequeno porte. Nesse sentido adverte SCHOUERI (2005:2):

É neste sentido que se afirma que o Estado contemplado pela Carta de 1988 não é neutro. [...], o constituinte brasileiro revelou-se inconformado com a ordem econômica e social que encontrara, enumerando uma série de valores sobre os quais se deveria firmar o Estado, o qual, ao mesmo tempo, se dotaria de ferramentas hábeis a concretizar a ordem desejada.

A finalidade dos tributos é elemento fundamental para a sustentabilidade do sistema econômico, pois permite ao Estado realizar políticas extrafiscais e ao mesmo tempo não esgotar a riqueza tributária do contribuinte de forma que sejam evitadas tributações desproporcionais que acabam gerando distorções na economia e no próprio Estado. Sem a finalidade o tributo pode tomar uma característica abusiva, o que é alertado BECKER (2007: 33):

Nesta perigosa atitude mental, incorrem muitos daqueles que põem o fundamento do tributo (e consequentemente do Direito Tributário) na Soberania do Estado e cujo raciocínio em síntese é este: o Estado tem necessidade de meios financeiros para custear suas atividades e com tal finalidade (aí surge o problema da tributação extrafiscal) tributa e tributa (inclusive extrafiscalmente) porque é soberano; destas premissas se conclui, obviamente, que é uma obrigação *ex lege*.

O desenvolvimento econômico sustentável busca, dentre outras coisas, a preservação da espécie humana e do seu ambiente. Sendo assim, o Seguro de Acidente do Trabalho, se cumprir seu objetivo, pode ser uma excelente ferramenta usada pelo Estado para estimular o desenvolvimento econômico sustentável.

4 Fator acidentário de prevenção

Uma das maiores injustiças testemunhadas na forma de avaliação para se determinar o montante da alíquota é o critério de avaliação coletiva por atividade, isto é, todas as empresas constantes do mesmo grupo, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE – pagam sobre a mesma alíquota, independente de seu investimento em prevenção de acidentes e doenças. A tributação coletiva evidencia que empresas desiguais são tratadas de forma homogênea no aspecto tributário e que se faz necessária a flexibilização da carga tributária de modo que a taxa seja baseada nas condições ambientais do trabalho de cada empresa, ou seja, é preciso mover a tributação coletiva rumo à individual. (TODESCHINI, 2009: 30).

Como o objetivo de corrigir essa iniquidade, a Lei 10.666/03 trouxe, relacionada em seu art. 10, a possibilidade de redução de até a metade ou o aumento de até o dobro da alíquota de contribuição do SAT, a partir de dados estatísticos relacionados à frequência, gravidade e custo com acidentes e doenças relacionadas ao trabalho de cada sociedade empresária de forma individualizada:

Art. 10. A alíquota de contribuição de um, dois ou três por cento, destinada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial ou daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, poderá ser reduzida, em até cinquenta por cento, ou aumentada, em até cem por cento, conforme dispuser o regulamento, em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo, calculados segundo metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

Conforme dispõe a lei, o desempenho da empresa será avaliado em relação à respectiva atividade econômica, e não mais apenas o desempenho da classe econômica a qual está inserido.

Atendendo ao comando legislativo acima mencionado, o Poder Executivo, ao regulamentar a questão, previu que o aumento (em até 100%) ou a redução (em até 50%) das alíquotas do SAT/RAT será apurado em função do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), criado conforme se verifica da redação que o Decreto nº 6.957, de 9/09/09, conferiu ao Decreto nº 3.048/99:

Art. 202-A. As alíquotas constantes nos incisos I a III do art. 202 serão reduzidas em até cinquenta por cento ou aumentadas em até cem por cento, em razão do desempenho da empresa em relação à sua respectiva atividade, aferido pelo Fator Acidentário de Prevenção – FAP.

§ 1º. O FAP consiste num multiplicador variável num intervalo contínuo de cinco décimos (0,5000) a dois inteiros (2,0000), aplicado com quatro casas decimais, considerado o critério de arredondamento na quarta casa decimal, a ser aplicado à respectiva alíquota.

Em face da previsão contida no art. 10 da Lei nº 10.666/03, a contribuição ao SAT das empresas não mais seria recolhida única e exclusivamente em razão do grau de risco atribuído à atividade econômica a que elas pertencem; sendo tal contribuição individualizada em função do desempenho particular de cada contribuinte no combate aos acidentes do trabalho, pela aplicação do FAP.

O artigo 10 da Lei 10.666/03 estabeleceu que para o cálculo do FAP deve-se comparar “o desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, apurado em conformidade com os resultados obtidos a partir dos índices de frequência, gravidade e custo”. Para fins dessa apuração, as Resoluções nº 1.308/09 e nº 1.309/09 aprovaram metodologia que tem por base a utilização de percentis.

Segundo o Conselho Federal de Estatística – CONFE, a utilização de percentis, nesse caso, acaba por gerar graves distorções (ROCHA, 2009):

O método do percentil privilegia somente a ordenação dos valores e não a grandeza dos eventos de acidentalidade, isto é, não é levado em conta o aspecto quantitativo das grandezas: frequência, gravidade e custo. Somente considera na sua avaliação o número de ordem NORDEM na sequência ordenada das grandezas. A ditadura da propriedade ordinal do percentil causa graves distorções no FAP em função do objetivo: “bonus x malus”.

Esclarece SILVA (2006:15-16) que o sistema bônus x malus é utilizado em seguradoras para construir estruturas tarifárias justas entre os diversos segurados que apresentam riscos de infortúnios diferentes. Para isso há um cálculo estatístico de eventos que dá descontos a quem apresenta menores riscos (bônus) e majoração dos prêmios a quem apresenta maiores riscos (malus). Segundo o CONFE, o método de percentis usado no FAP, não atende aos objetivos justos previstos no sistema bônus-malus.

Basicamente as distorções do FAP são acarretadas porque, para a avaliação de percentis, as sociedades empresárias são primeiramente classificadas em número de eventos considerados como acidente do trabalho e, assim, recebem cada uma delas, um número de ordem. O que será mensurado para o cálculo do FAP não é o número de acidentes ocorridos naquela sociedade e sim o número de ordem a ela atribuído, que não reflete a realidade de eventos e sim a grandeza de comparação com outras sociedades do mesmo grupo.

Exemplificando, uma sociedade empresária que pertença a um grupo de sociedades onde o número de acidentes relacionados ao trabalho é grande, mesmo que ela apresente um número alto de acidentes mas que comparando com as restantes, seja bem menor, no cálculo de percentis, ela será considerada como de baixo risco e poderá ter sua alíquota diminuída até a metade. O contrário também pode ocorrer, supondo que uma sociedade empresária pertença a um grupo cujo resultado não tenha registrado qualquer acidente, caso ela registre um único acidente do trabalho, esse evento isolado será bastante representativo em seu grupo e sua alíquota poderá ser dobrada. Pode-se concluir que, segundo o critério de percentis, empregadores que expõem seus trabalhadores a um risco elevado de acidentes podem pagar uma alíquota bem menor que empregadores que praticamente não expõem seus trabalhadores a risco.

Cabe lembrar também, que a aplicação da alíquota máxima prevista, conforme a Lei 10.666/03 é de 6% da folha de pagamento, esse montante considerável poderá causar uma desestabilização do mercado econômico, visto que muitas empresas não estariam preparadas para suportar tamanhos ônus.

FAZZIO JÚNIOR (2000:164) ressalta que a empresa é uma unidade econômica que interage com o mercado, compondo uma labiríntica teia de relações jurídicas com extraordinária repercussão social e alerta para a importância do princípio da preservação da empresa no desenvolvimento social:

O intento de preservar as empresas como organização de capital trabalho, como núcleo do desenvolvimento social, determina a inserção no objeto jurídico de normas tendentes a priorizar a sobrevivência da sociedade, com o objetivo alocado acima dos interesses individuais e de seus integrantes.

A importância da sobrevivência da empresa reside não só nos seus aspectos econômicos, mas também na direta e íntima relação com a geração de postos de trabalho, fonte de rendas tributárias e fornecimento de produtos e serviços para o mercado. O encargo desproporcional de um tributo pode gerar um desequilíbrio financeiro nos caixas das empresas e até mesmo causar a dissolução de algumas delas. Viabilizar a manutenção das fontes produtoras, do emprego e de todas as variáveis que representam a função social da empresa é o cerne do desenvolvimento econômico sustentável.

5 O seguro de acidente do trabalho no direito comparado

No cenário mundial o que se observa é uma tendência do Estado de descentralizar a gestão do recolhimento e pagamento do seguro de acidentes do trabalho assumindo apenas a fiscalização pelo cumprimento da obrigatoriedade de garantir o seguro para seus trabalhadores. O Brasil tem fugido dessa tendência, optando por manter todo o processo do seguro de acidentes do trabalho nas mãos do Estado. Nesse contexto, cabe analisar se a privatização facilita a coleta dos dados para a avaliação individualizada da empresa e se a descentralização do controle propicia um melhor controle e gestão dos resultados relacionados às injúrias laborais.

Na Itália, apesar do caráter estatal do seguro de acidente do trabalho, difere do Brasil, pois há um órgão público específico responsável pela gestão e fiscalização do seguro, o Instituto Nacional de Seguro contra Acidentes de Trabalho (INAIL) que é independente da instituição ligada à seguridade social o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

Assim, qualquer cidadão que detenha uma relação de trabalho, quer seja de emprego direto ou terceiro dentro da empresa, ou mão de obra autônoma, incluindo os gestores e empresários, estão automaticamente segurados INAIL e devem pagar obrigatoriamente o seguro para o seu regular funcionamento (ZARATTINI: 2009, 399).

O artigo 40.º do Decreto n.º 1124 prevê o cálculo da tarifação para empresas segundo riscos:

A tabela dos prêmios e das contribuições para o seguro contra acidentes de trabalho e doenças profissionais bem como as suas modalidades de aplicação são aprovadas por decreto do Ministro do Trabalho e da Segurança Social com base numa deliberação do INAIL. A tabela estabelece taxas de alíquotas correspondentes aos riscos de cada uma das ocupações profissionais seguradas, de maneira a incluir o encargo financeiro.

A forma de cobrança é calculada sobre os vencimentos ou salários brutos convencionais, e a classe de risco que aquela atividade está exposta. Para que haja proporcionalidade entre o seguro e o risco a que o trabalhador está exposto, existe um método preditivo que calcula as contribuições de forma a

cobrir o conjunto dos encargos resultantes de acidentes que podem ocorrer durante o ano, quer dizer, tanto as prestações a curto prazo como o valor, em capital, das pensões e rendas relativas aos acidentes de trabalho e às doenças profissionais. Esse método utiliza tanto o risco médio nacional de acidentes e doenças de um grupo de atividade a qual pertence cada empresa e também uma avaliação que considera não só a infortúnica, mas também o investimento em prevenção de cada empresa individualmente (ROSSI, 2010: 36-47).

Segundo o Instituto de Seguros de Portugal – ISP (2010), a obrigatoriedade de reparação das consequências dos acidentes de trabalho pelas entidades empregadoras é reconhecida desde 1913. Mais recentemente, com a publicação da Lei nº 100/97, de 13 de setembro, manteve-se na sua essência o sistema reparatório baseado no seguro e estendeu a obrigatoriedade para o trabalhador autónomo português.

Esse novo enquadramento jurídico vem alargar o carácter de obrigatoriedade do seguro também aos trabalhadores independentes, pretendendo-se garantir prestações em condições idênticas às dos trabalhadores por conta de outrem. A inexistência de seguro é punida por lei, podendo implicar o pagamento de multa.

O Seguro de Acidente do Trabalho em Portugal deve ser contratado junto às seguradoras privadas e o valor do prêmio é calculado pelas contratadas levando em consideração critérios individuais e coletivos. Como o contrato é privado, o valor por fim é convencionado entre as partes, porém a lei não autoriza um valor menor que a remuneração mensal mínima do trabalhador.

Nos EUA a lei que obriga os empregadores a arcarem com as consequências dos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, é chamada de Workers' Compensation Law. Essa lei determina que, caso o trabalhador seja vítima de acidente do trabalho ou doença ocupacional, os empregadores devem proporcionar uma compensação sob a forma de reposição salarial e custear todas as despesas médicas e hospitalares necessárias.

Em alguns Estados o seguro de acidentes de trabalho é oferecido por agências de fundo público, em outros o seguro é oferecido por agências privadas, num terceiro grupo, estão os Estados em que o empregador pode optar por contratar agência pública ou privadas (THOMASON, 2001: 139).

A lei americana não obriga a contratação de um seguro, mas isso ocorre de maneira indireta, visto que os próprios empregadores buscam o seguro para que fiquem tranquilos no caso de algum sinistro relacionado ao trabalho.

Para THOMASON (2001:140) há várias razões para se acreditar que o seguro fornecido pelo poder público resulta num custo menor para o empregador, já que não está sujeito às exigências do mercado competitivo tais como investimento em propaganda e estreita margem de lucro.

Nos Estados onde o seguro é oferecido pela iniciativa privada, a forma de contratação é livre para ambas as partes: a seguradora tem a liberdade de calcular o prêmio com o critério que melhor lhe convier e o empregador tem a liberdade de contratar a seguradora que melhor atender seus interesses. Mas não há dúvida que para vencer a concorrência, os riscos serão criteriosamente calculados para que os prêmios não sejam altos ao ponto de perderem a competitividade e nem excessivamente baixos a ponto de causarem um prejuízo para as seguradoras. Assim, empresas com alto investimento em prevenção de acidentes e doenças e com bons resultados em redução de risco, teriam maior poder de barganha na contratação da sua seguradora.

A tarefa fiscalizatória do registro de eventos também precisa ser eficaz para que os cálculos dos prêmios possam ser fidedignos e justos.

Hoje no Brasil, o Estado é incapaz de garantir o registro de acidentes do trabalho em âmbito nacional. Segundo alerta o criterioso professor PASTORE (2001:1) a subnotificação no Brasil chega a 80% dos acidentes e doenças do trabalho no mercado formal.

Segundo OLIVEIRA (2008: 157), o Estado não foi capaz ainda de estimular o investimento em segurança e saúde do trabalhador, principalmente devido à ausência de bases sólidas que pudessem aferir, com fidedignidade, a realidade ambiental da empresa, sobretudo por se basear nos acidentes notificados .

No modelo totalmente estatizado, o controle dos dados estatísticos de acidente e doenças ocupacionais, a fiscalização da notificação, o controle do cumprimento das normas legais sobre o assunto, a avaliação das empresas de forma coletiva e individual, enfim, todo o processo de gestão do acidente e doenças relacionadas ao trabalho fica centralizado nas mãos do Estado.

BALERA (2006:1) critica o modelo estatizado e alega que a base da decisão de manter essa modalidade anacrônica é puramente ideológica, porque ignora a realidade. Segundo o autor, nossos números de acidente do trabalho são muito ruins, o que comprova a ineficiência desse sistema.

A possibilidade de desestatização do Seguro do Acidente do Trabalho está prevista no art. 202 da Constituição, que diz "para a complementação das prestações do regime geral de Previdência Social será facultada a adesão do segurado a regime de previdência complementar, público ou privado, conforme critérios fixados em lei complementar" e deve ser considerada pelo menos como uma das alternativas para tornar tal tributo uma ferramenta efetiva de estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável.

Conclusão

Pode-se concluir que o SAT é um tributo extrafiscal que deveria servir de ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável ao promover o investimento em ambientes saudáveis e seguros para a sociedade trabalhadora. Ao invés disso, tal tributo perdeu seu caráter social ao se estruturar em critérios confusos e arbitrários.

Isso se deve pela inexistência de critérios equânimes e transparentes na classificação de enquadramento das empresas. Esses critérios deveriam ser pautados em estatísticas de acidente do trabalho apuradas em inspeção tal como previsto na Lei nº 8.212/91.

Ademais, a fixação das alíquotas deveria obedecer à finalidade do SAT, assim explicitada pelo legislador, que é de "estimular investimentos em prevenção de acidentes". Dessa forma, as empresas que investissem mais em saúde e segurança, pagariam uma alíquota menor do que as empresas que tratam a integridade do trabalhador com descaso. Um tributo não pode ser contrário aos princípios da função social das sociedades empresárias, base para o desenvolvimento econômico sustentável.

Importante ressaltar o impacto que a alíquota do SAT representa no mercado nacional, visto que, segundo a Lei 10.666/03, o montante do mesmo pode representar até 6% da folha de pagamento. Tal quantia certamente seria suficiente para desestabilizar o equilíbrio financeiro das sociedades empresárias e isso, contraria o próprio princípio da preservação da sociedade que impacta precipuamente no equilíbrio do desenvolvimento econômico sustentável.

Observa-se uma tendência mundial de desestatização do seguro de acidente do trabalho que coloca nas mãos da iniciativa privada a possibilidade de aumentar ou diminuir o prêmio segundo critérios individuais. Alguns autores defendem a privatização do seguro como uma solução para estimular o investimento em ações de promoção da integridade do trabalhador sob alegação de que o Estado não detém a experiência e a competência para tal. Pode ser que a descentralização da gestão do seguro seja uma solução mas percebe-se que os resultados em investimentos empresariais em segurança e saúde, estão mais relacionados com a forma de avaliação e classificação desses resultados.

É notório que o estímulo ao investimento em ações de saúde e segurança pode ganhar um impulso por meio de incentivos fiscais relacionados ao tributo do SAT. Porém, para que o resultado seja satisfatório, é preciso que haja uma avaliação justa, individualizada e transparente dos resultados de infortúnios relacionados ao trabalho para que as sociedades empresárias tomem conhecimento dos seus resultados e das razões pelas quais seus tributos são aumentados ou diminuídos. Por outro lado, o Estado também precisa conhecer com fidedignidade qual é o grau de comprometimento de cada sociedade empresária com a preservação da integridade dos seus trabalhadores, pois é a integridade do ser humano, hoje e sempre, o fim último alcançado por um Estado que prima pelo desenvolvimento econômico de forma sustentada.

Rerefências

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 11.ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

BALERA, Wagner. **Acidentes de Trabalho**. Quem tem que arcar com o custo é empresa não a previdência . São Paulo: Consulto Jurídico, 2006

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2007.

- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 9.ed. rev., São Paulo: Saraiva, 1997.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Manual de Direito Comercial**. São Paulo:Atlas 2000
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro**. São Paulo. Editora Max Limonad. 1999.
- ISP - INSTITUTO DE SEGUROS DE PORTUGAL. **Fundo de Acidente do Trabalho** – Perguntas frequentes. Disponível em <http://www.isp.pt/NR/exeres/04BAF051-EDDF-46DB-B99A-146A5820F51F.htm>, acesso set. 2010.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, São Paulo, Malheiros, 11.Ed., 1997.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**, 18ª Ed, São Paulo: Atlas, 2002.
- OLIVEIRA, Paulo Rogério Albuquerque. **Nexo técnico Epidemiológico Previdenciário** – Fator Acidentário de Prevenção. São Paulo: LTr,2009.
- PASTORE, José. **O custo do acidente do trabalho**. Jornal da Tarde: 2001 Disponível em http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_134.htm, acesso jul. 2010.
- RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Auxílio Doença Acidentário** – como ficam os empregados e empregadores como NTEP. São Paulo: Juruá, 2008..
- ROCHA, Luiz Carlos. Metodologia do FAP – **o paradoxo da razão**, Rio de Janeiro: CONFE, 2009, disponível em <http://www.confe.org.br/fap.pdf>, acesso em jan. 2010.
- ROSSI, Andrea. **L'infortunio sul lavoro e le malattie professionali**. Itália: Magioli Editore, 2010.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SILVA, Henda Mondlane Ferreira da. **Construção de um sistema bonus-malusna presença de outras variáveis tarifárias**. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2006, disponível em http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/770/1/monografia_tese.pdf, acesso em set. 2010.
- THOMASON, Terry Workers compensation: benefits, costs, and under alternative insurance arrangement. United States: W.E. Upjohn Institute, 2001. P317
- ZARATTINI, Pietro et al. **Collana guida alle paghe 2009** - Busta Paga.Itália: IPSOA, 2009