

SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO – SAT / RAT

FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

DESIN – Núcleo de Estudos de Relações Trabalhistas

Objetivo

Pontuar diversos aspectos relacionados à majoração do Seguro Acidente do Trabalho – SAT / RAT e à implantação do Fator Acidentário de Prevenção.

Submeter tais considerações e argumentos ao CONJUR para deliberação sobre ações e/ou medidas judiciais que possam ser adotadas com objetivo de coibir as distorções e ilegalidades detectadas.

1 - SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO – SAT / RAT – REENQUADRAMENTO GRAUS DE RISCO

Finalidade:

- financiar os benefícios concedidos pelo INSS em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho

Base legal:

- Constituição Federal - arts. 7º, XXVIII, e 201, parágrafo 10
- lei nº 8.212/91 - art. 22, II
- Decreto nº 3.048/99 – art. 202
- Decreto nº 6.957/09: alterou as alíquotas do SAT / RAT

Alíquotas:

- 1%, 2% ou 3%, incidentes sobre a folha de pagamento, para risco de acidente do trabalho de graus leve, médio e grave na atividade econômica (CNAE), respectivamente

1 - SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO – SAT / RAT - REENQUADRAMENTO GRAUS DE RISCO (Nota Técnica CNI)

“Das 1.301 atividades econômicas listadas (subclasses), 866 tiveram a alíquota aumentada. Isto significa que 67% das atividades econômicas terão os custos aumentados. No caso da Indústria, 73% de suas subclasses terão aumento de alíquota.”

“Das 866 atividades com alíquota majorada, 27% sofrerão aumento de 200% na alíquota do SAT, 29% sofrerão aumento de 100% e 44% aumentarão 50%.”

“De 2005 para 2009, a despesa do MPAS com o SAT subiu 23%, enquanto a arrecadação subiu 68,75%.”

1 - SEGURO ACIDENTE DO TRABALHO – SAT / RAT - REENQUADRAMENTO GRAUS DE RISCO

lei nº 8.212/91 e Decreto nº 3.048/99:

Art. 22, § 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.

Art. 203 - A fim de estimular investimentos destinados a diminuir os riscos ambientais no trabalho, o Ministério da Previdência e Assistência Social poderá alterar o enquadramento de empresa que demonstre a melhoria das condições do trabalho, com redução dos agravos à saúde do trabalhador, obtida através de investimentos em prevenção e em sistemas gerenciais de risco.

1.1. - Decreto nº 6.957/2009 - Questionamentos

- reenquadramento do grau de risco das atividades promoveu aumento generalizado nas alíquotas de contribuição para o SAT / RAT.
- faltam motivação e publicidade ao ato administrativo, pois não demonstrou as razões que ensejaram o reenquadramento e não publicou as estatísticas que teriam embasado tal reenquadramento (lei nº 8.212/91 fala em estatísticas de acidentes do trabalho **apuradas em inspeção**).
- não definiu critérios para enquadramento / reenquadramento das atividades econômicas segundo o grau de risco (RE 343.446) e certamente considerou eventos que não guardam qualquer relação com as condições de trabalho e eventos de natureza acidentária presumida.

1.1. - Decreto nº 6.957/2009 - Questionamentos

- mantém classificação de grau de risco por atividade econômica preponderante (deveria ser por estabelecimento - STJ).
- não houve divulgação do custo (despesas com benefícios) e da receita (contribuições recebidas) por CNAE.
- considerando a desproporção entre contribuições e despesas detectada em vários setores, falta motivação para o reequadramento do grau de risco, sendo possível apontar ofensa aos princípios da publicidade e proporcionalidade.
- não respeitou cálculo atuarial.

2 – FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

Normatização:

- lei nº 10.666/03 – art. 10
- Decreto nº 3.048/99 – art. 202 A

- Resolução CNPS nº 1.308, de 27.05.2009: dispôs sobre a nova metodologia para o cálculo do FAP (alterou Resolução nº 1.269/06)
- Resolução CNPS nº 1.309, de 24.09.2009: dispôs sobre a taxa de rotatividade para fins de aplicação do FAP

- Decreto nº 6.957, de 09.09.2009: alterou Decreto nº 3.048/99 quanto à aplicação, acompanhamento e avaliação do FAP

- Portaria Interministerial nº 254, de 24.09.2009: publicou índices de frequência, gravidade e custo por atividade econômica
- Informativo Interno nº 54, de 29.10.2009: reconhece ausência de procedimentos para impugnação de dados e interposição de recursos

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

Outras normas sobre o assunto:

- Resolução CNPS nº 1.236, de 28.04.2004: aprovou metodologia para o cálculo do FAP
- Resolução CNPS nº 1.269, de 21.02.2006: alterou Resolução nº 1.236 e aprovou nova metodologia para o cálculo do FAP (alterada novamente pela Resolução nº 1.308/09)
- Decreto nº 6.042, de 12.02.2007: alterou Decreto nº 3.048/99 para disciplinar a aplicação, acompanhamento e avaliação do FAP (alterado novamente pelo Decreto nº 6.957/09): previa divulgação da base de dados para cálculo do FAP até 31.05.2007
- Portaria nº 232, de 31.05.2007: publicou rol de ocorrências para cálculo do FAP

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

Outras normas sobre o assunto:

- Portaria nº 269, de 05.07.2007: prorrogou até 01.08.2007 o prazo para manifestação das empresas
- Decreto nº 6.257, de 19.11.2007: alterou Decreto nº 6.042/07 e prorrogou divulgação da base de dados para cálculo do FAP até 30.11.2007 (novamente alterado pelo Decreto nº 6.957/09)
- Portaria nº 457, de 22.11.2007: publicou novo rol de ocorrências para cálculo do FAP, com prazo de impugnação até 30.12.2007
- Decreto nº 6.577, de 25.09.2008: alterou Decreto nº 6.042/07 e prorrogou divulgação da base de dados para cálculo do FAP até 30.09.2009

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.1. – AUMENTO DE TRIBUTO COM CARÁTER PUNITIVO

De acordo com o Código Tributário Nacional:

Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Ao majorar a alíquota do SAT / RAT das empresas com “alta acidentalidade”, punindo-as por suposto desrespeito às normas de segurança e saúde no trabalho, o FAP desrespeitaria a vedação imposta pelo art. 3º do CTN.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.2. - NÃO IDENTIFICAÇÃO DO CNAE

Quando da divulgação do FAP de cada empresa e das respectivas ordens de frequência, gravidade e custo, **não houve indicação do CNAE utilizado para efeito de verificação / comparação do desempenho individual da empresa** dentro da subclasse de CNAE e conseqüente definição do FAP.

Considerando o critério de auto-enquadramento (e possíveis erros), deverá haver divulgação do CNAE utilizado para verificação do desempenho individual da empresa, da sua posição em comparação com as demais empresas do seu segmento econômico e da relação das empresas constantes da mesma subclasse do CNAE, especialmente para empresas que desenvolvem várias atividades econômicas.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.3. – APURAÇÃO DO FAP POR ESTABELECIMENTO

Algumas empresas, apesar de possuírem um único CNPJ raiz, **desenvolvem mais de uma atividade econômica em estabelecimentos distintos.**

O cálculo do FAP não considerou esta realidade, baseando-se no mesmo critério de atividade preponderante do Decreto nº 3.048/99 (art. 202, par. 3º) para definição do grau de risco e respectiva alíquota do SAT / RAT.

Para corrigir distorções, a apuração e aplicação do FAP deve ocorrer por estabelecimento (STJ), levando em consideração as diversas atividades econômicas de cada empresa.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.4. – NÚMEROS DISPONIBILIZADOS PELO MPS

Os números disponibilizados pelo MPS em relação às empresas e respectivos setores da economia ainda são inconsistentes, impedindo a conferência de sua exatidão.

Considerando equívocos ocorridos em 2007, para transparência das informações e permitir que as empresas apliquem as fórmulas e cheguem aos resultados deverão ser disponibilizados os dados relacionados a cada um dos elementos de cálculo do FAP, com identificação do nome do empregado, de seu registro perante o INSS (NIT), da Classificação da Doença (CID) atrelada ao benefício e do gasto do INSS com o custeio de cada benefício, além do valor total arrecadado com as contribuições da empresa para o SAT no mesmo período de apuração dos dados. Com tal providência serão resguardados os princípios da publicidade, ampla defesa e contraditório.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.4. – NÚMEROS DISPONIBILIZADOS PELO MPS

Pergunta 42. *Onde encontro a identificação dos trabalhadores relacionados a cada um dos elementos de cálculo do FAP 2009 consolidados pela Previdência Social?*

A Previdência Social está analisando o tema e busca apresentar as identificações dos trabalhadores no menor tempo possível – informaremos às empresas, mediante este canal, assim que disponibilizarmos.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.5. – AFASTAMENTOS POR ACIDENTE DE TRAJETO

Certos acidentes não guardam qualquer relação com o meio ambiente e as condições de trabalho (“riscos ambientais do trabalho”), mas foram considerados pelo Ministério da Previdência Social na apuração do FAP de cada empresa.

Tal procedimento desvirtua a finalidade do instituto, que é a de estimular o aprimoramento e a melhoria contínua dos ambientes a que estão expostos os trabalhadores e penalizar empresas que deixam de adotar medidas individuais e coletivas de proteção à saúde do trabalhador e de cumprir as normas de higiene e segurança do trabalho (art. 10 da lei nº 10.666/03, art. 202 A do Decreto 3.048/99, Resolução CNPS nº 1.308/09).

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.5. – AFASTAMENTOS POR ACIDENTE DE TRAJETO

Para que não haja desvirtuamento da finalidade do FAP, na sua apuração (índices de frequência, gravidade e custo) devem ser excluídos todos os acidentes que não guardam nexos com os “riscos ambientais do trabalho” ou não foram provocados pelas condições de trabalho / meio ambiente de trabalho, como:

- agressão, sabotagem ou terrorismo (artigo 21, inciso II, a);
- ofensa física (artigo 21, inciso II, b);
- ato de pessoa privada do uso da razão (artigo 21, inciso II, d);
- desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior (artigo 21, inciso II, e);
- realização de serviço fora do local de trabalho (artigo 21, IV, a);
- prestação espontânea de serviço fora do local de trabalho (artigo 21, IV, b);
- viagem a serviço (artigo 21, IV, c);
- acidente de trajeto (artigo 21, IV, d);
- benefícios concedidos no período de graça (art.13, Dec. nº 3.048/99)

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.6. – ACIDENTES COM AFASTAMENTO INFERIOR A 15 DIAS

Os acidentes do trabalho com afastamentos por períodos inferiores a 15 (quinze) dias têm seu custeio integralmente suportado pelas empresas, na medida em que não geram concessão de auxílio-doença. Não obstante, foram considerados na apuração do FAP, mesmo sem gerar custo para o INSS.

Para que empresas legalistas e éticas não sejam penalizadas e não haja estímulo à sonegação da Comunicação de Acidente do Trabalho – CAT (sub-notificação), acidentes do trabalho com período de afastamento inferior a 15 (quinze) dias devem ser excluídos do cálculo do FAP.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.7. – NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO - NTEP

Na apuração do FAP foram considerados os benefícios das espécies B91 e B93 sem registro de Comunicação de Acidente do Trabalho, ou seja, aqueles que foram estabelecidos por Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário – NTEP.

Mas o INSS **não tem analisado as contestações oferecidas pelas empresas em face de decisões de reenquadramento de benefícios em razão da aplicação do NTEP** (desrespeitando arts. 48 e 49 da lei nº 9.784/99), **inviabilizando recursos que, por força de lei, possuem efeito suspensivo** (lei nº 8.213/91 – art. 21 A, par. 2º). Há que se considerar, também, a problemática dos trabalhadores desligados, os quais, no período de graça, ainda ficam vinculados ao CNPJ da empresa.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.7. – NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO - NTEP

Considerando a demora nas manifestações do INSS acerca de contestações e o efeito suspensivo conferido aos recursos interpostos pelas empresas, para que estas não sejam penalizadas na apuração do FAP (índices de frequência, gravidade e custo) devem ser excluídos todos os benefícios das espécies B91 e B93 em relação aos quais houver contestação / recurso contra o reenquadramento estabelecido por NTEP. Também deverão ser excluídos benefícios concedidos no período de graça a trabalhadores já desligados.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.8. – RECOLHIMENTO DO SAT / RAT x DESPESAS COM BENEFÍCIOS

De acordo com o art. 201, § 10, da Constituição Federal, a lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social (Cofins, Pis, CSSL, concursos de prognósticos, contribuições sobre folha de pagamento) e pelo setor privado.

A lei nº 8.212/91 impõe às empresas contribuição específica voltada ao financiamento do benefício de aposentadoria especial e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, que varia de 1% a 3%, calculada sobre o total das remunerações pagas (artigo 22, II).

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.8. – RECOLHIMENTO DO SAT / RAT x DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No sítio do MPS há informações sobre o valor das despesas do INSS com benefícios de natureza acidentária concedidos aos trabalhadores de cada empresa no período de abril de 2007 a dezembro de 2008.

Mas, na quase totalidade das empresas com FAP superior a 1 os valores recolhidos para custeio de potenciais benefícios “concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho” supera, em muito, o valor das despesas do INSS com benefícios efetivamente concedidos aos empregados. Há que se considerar, também, que tais empresas investem elevadas quantias em áreas de responsabilidade do INSS, como assistência médica, seguro de vida, previdência complementar, complementação de benefícios previdenciários / acidentários, por exemplo.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.8. – RECOLHIMENTO DO SAT / RAT x DESPESAS COM BENEFÍCIOS

Nos termos da Resolução CNPS nº 1.308/09, as mudanças na metodologia de apuração do FAP visam garantir “justiça na contribuição do empregador e equilíbrio atuarial”.

Porém, falta a indispensável proporcionalidade entre custeio e despesas com benefícios, motivo pelo qual qualquer acréscimo na contribuição para o SAT / RAT em decorrência da aplicação do FAP poderá ser caracterizado como confiscatório.

Assim, empresas que pagaram SAT / RAT em valores superiores às despesas efetivamente incorridas com a concessão de benefícios de natureza acidentária aos seus empregados, gerando, portanto, excedente técnico, devem ser bonificadas com a redução de 50% a que alude a lei nº 10.666/03 (art. 10).

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

2.9. – TRAVAS DE BONIFICAÇÃO

- se a empresa apresentar casos de morte ou invalidez permanente, seu valor FAP não pode ser inferior a um, para que a alíquota da empresa não seja inferior à alíquota de contribuição da sua área econômica, prevista no Anexo V do Regulamento da Previdência Social, salvo, a hipótese de a empresa comprovar, de acordo com regras estabelecidas pelo INSS, investimentos em recursos materiais, humanos e tecnológicos em melhoria na segurança do trabalho, com o acompanhamento dos sindicatos dos trabalhadores e dos empregadores.

- **dificuldades para empresas:** i) abertura de negociação com Sindicatos profissionais; ii) exigência de contrapartidas para “homologar” formulário; iii) exigência de abertura de dados das empresas; iv) possibilidade de avaliações subjetivas (características quantitativas e qualitativas da capacitação e treinamento – investimentos em proteção coletiva e individual)

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO – FAP

2.9. – TRAVAS DE BONIFICAÇÃO

- empresas que apresentam taxa média de rotatividade acima de setenta e cinco por cento não poderão receber redução de alíquota do FAP, salvo se comprovarem que tenham sido observadas as normas de Saúde e Segurança do Trabalho em caso de demissões voluntárias ou término de obra.

- dificuldades para empresas: i) taxa média de rotatividade definida em Resolução do CNPS e em ato administrativo; ii) mesmas dificuldades em relação ao formulário denominado “Demonstrativo de Investimentos” e “homologação” por parte do Sindicato profissional; iii) situações atenuantes restritas a “demissões voluntárias” e “término de obra”

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.10. – PRAZO PARA CONTESTAÇÃO DO FAP

Não há, no Decreto nº 6.957/09 e na Portaria Interministerial nº 254, de 24.09.2009, indicação do prazo para que as empresas possam submeter suas contestações / recursos à apreciação do INSS.

De acordo com os artigos 303, § 1º, I, e 305, § 1º, do Decreto nº 3.048/99, o prazo de recurso à JRPS e ao CRPS, para solução de controvérsias relativas à apuração do FAP, é de 30 (trinta) dias, **“conforme sistemática a ser definida em ato conjunto dos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda”**.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.10. – PRAZO PARA CONTESTAÇÃO DO FAP

Pergunta 58. Além da contestação, pela empresa, ao impedimento da bonificação (substituição do valor original de cálculo do FAP inferior à unidade por 1,0000) está prevista outra possibilidade de contestação? Não. Entre todos os diplomas legais que tratam de FAP só é encontrada a possibilidade de contestação do impedimento da bonificação.

Pergunta 59. Vez que não há previsão de contestação da aplicação da metodologia FAP, qual o prazo para apresentar recurso junto às Juntas de Recursos da Previdência Social em primeira instância quanto a controvérsias relativas à apuração do FAP, ou ao CRPS que julgará as controvérsias relativas à apuração do FAP? O art. 303 do Regulamento do Regime Geral da Previdência Social permite interpor recurso que deverá também seguir por analogia os prazos definidos na Portaria Interministerial 254, de 01 de novembro a 31 de dezembro, junto às JRP e CRPS.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.10. – PRAZO PARA CONTESTAÇÃO DO FAP

Pergunta 62. A Previdência Social não abrirá prazo para contestação dos benefícios presumidos como acidentários, a exemplo de dezembro de 2007? Não ... A nova metodologia do FAP, aprovada mediante Resolução CNPS Nº 1.308 e 1.309, ambas de 2009, alterou o período da base de cálculo para o FAP 2009 – de abril de 2007 a dezembro de 2008. Para este período fixado não há que se falar em presunção de natureza acidentária, pois durante toda esta faixa temporal os benefícios por incapacidade foram concedidos à luz da aplicação do NTEP – a empresa teve e tem a possibilidade de contestar ou interpor recurso, conforme o caso, a cada concessão de benefício por incapacidade realizada pela Previdência Social.

Nota: com a aprovação da nova metodologia do FAP as contestações das empresas, realizadas em dezembro de 2007, perderam o objeto.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.9. – INFORMATIVO Nº 54 (não publicado)

Assunto: Procedimentos para recepção de recurso do Fator Acidentário de Prevenção - FAP

1 - Comunicamos que ainda não foram definidos pelo Ministério da Previdência Social, os procedimentos a serem adotados para os casos de solicitação de recurso das empresas que não estão de acordo com o resultado do FAP, publicado no Diário Oficial da União – DOU e instituído pelo Decreto 6.957 de 09/09/2009.

2 - No caso de solicitação de informação ou de intenção de protocolar recurso, a empresa deve ser orientada a aguardar a publicação desses procedimentos.

3 - Salientamos que daremos conhecimento do fluxo e dos procedimentos, tão logo o Ministério da Previdência Social nos encaminhe a decisão de como a solicitação deverá ser tratada.

2 - FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO - FAP

2.10. – PRAZO PARA CONTESTAÇÃO DO FAP

A falta de definição da sistemática de impugnação / recurso pelos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda impede o exercício do amplo direito de defesa.

Deve haver definição clara quanto ao procedimento para impugnação e recurso, órgão julgador, local de protocolo e necessidade de reiteração / cópias de impugnações anteriores.

Também deverá haver definição quanto ao início do prazo para impugnação e recurso, em razão das várias divulgações de dados pelo MPS), assegurando às empresas, com tais medidas, o exercício do amplo direito de defesa e petição, constitucionalmente assegurados.