

Orpheu Santos Salles
1921 - 2016



Av. Rio Branco, 14 / 18º andar
Rio de Janeiro – RJ
CEP: 20090-000
Tel./Fax (21) 2240-0429
editorajc@editorajc.com.br
www.editorajc.com.br

ISSN 1807-779X

Tiago Salles

Editor-Executivo

Erika Branco

Diretora de Redação

Diogo Tomaz

Coordenador de Produção

Rafael Rodrigues

Redator

Ada Caperuto

Colaborou nessa edição

Amanda Nóbrega

Luci Pereira

Distribuição

Aerographic

CTP, Impressão e Acabamento

Sucursal - São Paulo

Raphael Santos Salles
Praça Doutor João Mendes, 52,
conj. 1301, Centro, São Paulo – SP
CEP 01501-000
Telefone: (11) 3112-0907

 facebook.com/editorajc

Erramos: Na ed. 248 (abril), página
11, o crédito correto da imagem é:
Cleia Viana/ Câmara dos Deputados

Edição 250 • Junho de 2021 • Capa: Nelson Jr./STF

CONSELHO EDITORIAL

Bernardo Cabral Presidente de Honra

Luis Felipe Salomão

Presidente

Adilson Vieira Macabu	José Geraldo da Fonseca
Alexandre Agra Belmonte	José Renato Nalini
Ana Tereza Basilio	Julio Antonio Lopes
André Fontes	Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho
Antônio Augusto de Souza Coelho	Luís Inácio Lucena Adams
Antônio Carlos Martins Soares	Luís Roberto Barroso
Antonio Saldanha Palheiro	Luiz Fux
Antônio Souza Prudente	Marco Aurélio Mello
Aurélio Wander Bastos	Marcus Faver
Benedito Gonçalves	Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Carlos Ayres Britto	Maria Cristina Irigoyen Peduzzi
Carlos Mário Velloso	Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Maurício Dinepi
Dalmo de Abreu Dallari	Mauro Campbell
Darci Norte Rebelo	Maximino Gonçalves Fontes
Enrique Ricardo Lewandowski	Nelson Tomaz Braga
Erika Siebler Branco	Paulo de Tarso Sanseverino
Ernane Galvêas	Paulo Dias de Moura Ribeiro
Fábio de Salles Meirelles	Peter Messitte
Gilmar Ferreira Mendes	Ricardo Villas Bôas Cueva
Guilherme Augusto Caputo Bastos	Roberto Rosas
Henrique Nelson Calandra	Sergio Cavalieri Filho
Humberto Martins	Sidnei Beneti
Ives Gandra Martins	Thiers Montebello
João Otávio de Noronha	Tiago Salles
José Antonio Dias Toffoli	

Instituições parceiras



Associação dos
Magistrados Brasileiros



NOTAS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA E A SAÚDE SUPLEMENTAR

FELIPE KERTESZ RENAULT

Coordenador de Direito Tributário da Escola Superior de Advocacia da OAB-RJ

Um dos grandes desafios humanos é entender os movimentos cíclicos inerentes à vida. Aliás, a própria vida, em essência, é um ciclo que culmina na morte física, de modo que a concepção é a de que tudo se inicia, passa por etapas, até que encontre um momento em que tudo cessa, encerra.

Tal reflexão é naturalmente vívida quando pensamos em reforma tributária, cuja necessidade, em menor ou maior grau, vem sendo demandada há décadas. A discussão do tema foi objeto de diversos projetos legislativos, que sempre levaram ao mesmo desfecho: insucesso. Como se o ciclo da reforma tributária no Brasil fosse o inverso do ciclo da vida. Como se a reforma tributária fosse, sempre, natimorta.

As idiosincrasias do Brasil bem explicam esse estado de coisas. A começar pela constante tensão político-financeira entre os entes, de modo que uma das principais patologias é, sem dúvidas, a crise no federalismo fiscal, realidade extremamente agravada pelo deslocamento das contribuições sociais para o protagonismo arrecadatório, em plena violação ao sistema pensado pelo legislador ori-



ginário no qual os impostos teriam destaque natural, até pela – em tese – justa distribuição de arrecadação entre os entes.

Por outro lado, também de origem financeira, outra patologia tida como necessária, mas cruel para a paz social em âmbito federativo, é a vinculação do orçamento, vinculação essa que acaba por tornar impostos – cuja essência é de desvinculação plena – para espécie tributária quase que integralmente vinculada. Enquanto isso, receitas essencialmente vinculadas, como a das contribuições, acabam por se desvincular via ferramental pouco republicano, porém necessário, tais como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e o próprio contingenciamento orçamentário, mesmo que, quase sempre, acabem – em mais um ciclo nocivo – desaguando na Previdência.

Logo, quando falamos em reforma tributária, necessariamente temos que falar em reforma orçamentária (financeira).

E há mais.

Como recentemente indicamos em breve artigo¹, há em curso, concomitantemente, propostas de reforma tributária em âmbito interno e em âmbito internacional, esta especialmente necessária pelo desenvolvimento aceleradíssimo da economia digital, como se infere das propostas apresentadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)².

Ocorre que as propostas atualmente em curso no Congresso Nacional ignoram solenemente o debate internacional, trazendo o risco imediato de, caso aprovada uma reforma tributária – cenário que se agrava a depender de sua amplitude – esta já nasça incompatível com os pilares internacionais que estão sendo delineados. E não estamos aqui a defender uma reforma que se baseie em meras ideias em debate no exterior, mas a reforma que contemple uma economia globalizada e que, há muito, relegou ao passado o controle alfandegário-fronteiriço como mecanismo de controle econômico-fiscal. Em matéria de saúde, a telemedicina é a prova viva disso.

Feitas essas considerações preliminares, adentremos, objetivamente, nas propostas hoje em debate e no seu reflexo ao sistema de saúde suplementar. Estamos a nos referir às Propostas de Emenda Constitucional (PECs) n° 45 e n° 110, bem como ao Projeto de Lei n° 3.887/2020. Tais projetos acabaram sendo trata-

dos de forma unificada por Comissão Mista formada especificamente para a reforma tributária. E a conclusão, apresentada recentemente, na forma de substitutivo, indicou a unificação de diversos tributos hoje existentes, tais como o PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS, sob a nova roupagem do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Na apresentação do texto original de cada uma das propostas, ficou claro que o setor de serviços sofreria gravíssima majoração da carga tributária, conforme demonstrado por estudos, tais como o realizado pelo SindHosp³ e pela Consultoria LCA⁴, a pedido da Confederação Nacional de Saúde, que indicaram aumento em torno de 7% para os usuários de planos de saúde, proporcional ao aumento da carga tributária do setor de serviços.

Visando corrigir tal temor, o substitutivo publicado destacou a possibilidade de estipular exceções à alíquota padrão, com a previsão de rol de operações que poderiam ser objeto de desonerações, incluindo-se, dentre eles, “a cadeia produtiva de saúde”. Tal previsão foi a defendida por representantes do setor em audiência pública realizada em 2 de setembro de 2020, ocasião em que fora demonstrado que o aumento na carga tributária, caso adotada alíquota única, seria de 171% na alíquota efetiva aplicada ao setor.

Nesse sentido, bem destacou o próprio relatório da Comissão Mista quando citou relatório da OCDE⁵ sobre desonerações aplicáveis à maioria dos países componentes do bloco, bem como da necessidade – de modo a restringir a atuação do legislador infraconstitucional para dispor sobre os setores que podem ser objeto de tal regime especial – de constar exatamente quais os que seriam contemplados. Vejamos:

“Internacionalmente, destacamos a inexistência de sistema que tribute de forma absolutamente idêntica todas as operações de consumo. Em relatório da OCDE há inclusive menção às ‘common exemptions’, referindo-se a isenções geralmente aplicáveis à maioria dos países pertencentes ao

“Parece-nos ter andado bem a Comissão Mista no sentido de salvaguardar a cadeia de saúde das regras gerais aplicáveis aos demais setores”

grupo, que dizem respeito a: serviços postais, *serviços de saúde*, trabalho voluntário, educação, atividades não comerciais em organizações sem fins lucrativos, serviços relacionados ao esporte, serviços culturais (exceto transmissoras de rádio e televisão), seguros e resseguros, locação de bens imóveis, serviços financeiros, apostas e loterias, terrenos e edifícios, e determinados eventos de arrecadação de fundos.

Naturalmente que, instituindo nosso imposto sobre valor agregado décadas após o deles, é esperado que não cometamos os mesmos erros. É absoluto consenso que a instituição de exceção à regra geral de tributação tende a se perpetuar diante da mobilização de grupos interessados na frustração de sua revogação.

Dessa forma, estamos comprometidos a retirar a liberalidade do legislador infraconstitucional em determinar quais setores econômicos serão destinatários de tratamentos diferenciados, bem como flexibilizar a padronização trazida pelo IBS tão somente aos casos em que entendamos estritamente necessários.” (grifo nosso)

E, mais adiante no relatório, ainda emendou: “Em segundo lugar, tendo em vista que

a Constituição Federal elevou a saúde a direito fundamental de todos e dever primordial do Estado, temos por importante incluir os serviços de saúde nas exceções ao regramento ordinário do imposto.”

Parece-nos ter andado bem a Comissão Mista no sentido de salvaguardar a cadeia de saúde das regras gerais aplicáveis aos demais setores, tendo em vista não só a necessidade de sua preservação em virtude da essencialidade constitucional, mas também para assegurar a proteção dos consumidores de serviços de saúde de impactos que acabariam por levá-los ao já combalido sistema público de saúde.

No entanto, um alerta precisa ser feito: ainda que salutar, a previsão de exceção é insuficiente. Fundamental será que os entes federativos, quando da fixação das alíquotas incidentes, mais do que contarem com a possibilidade, a tornem efetivas, de sorte a materializar carga tributária compatível com a atualmente suportada, garantindo que a reforma não se torne uma tentativa – a se somar a tantas outras – de mero aumento de carga tributária, ao invés de ser um mecanismo de modernização do sistema, melhora do ambiente de negócios e concretização da justiça tributária.

Mas, como o ciclo da reforma tributária brasileira é ao avesso, a Comissão Mista, ao apagar das luzes dos seus trabalhos, foi extinta pelo presidente da Câmara dos Deputados, de modo que o relatório final, no momento que ganhou vida, já a perdeu. Teremos, então, novos capítulos dessa história sem fim. Ou melhor, que se inicia sempre pelo fim.



NOTAS

- 1 No Portal Jota: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abdf/economia-digital-reforma-tributaria-otimo-se-tornou-inimigo-do-bom-09112020>
- 2 <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm>
- 3 <https://fehoesp360.org.br/gerenciador/upl/editorHTML/uploadDireto/apresentacao-re-editorHTML-00000006-30092020172821.pdf>
- 4 http://cnsaude.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Position-CN-Saude-Reforma-Tributária-PL-2020-08-05_compressed.pdf
- 5 https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2020_152def2d-en