

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL E O PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO SOCIAL: A
DESNECESSIDADE DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA**

***SOCIAL SECURITY AND THE PRINCIPLE OF NON-SOCIAL RETROGRESSION:
THE NOT NECESSITY OF THE SOCIAL SECURITY REFORM***

Artigo recebido em 04/04/2019

Revisado em 04/05/2019

Aceito para publicação em 21/05/2019

Daisy Rafaela da SILVA

Doutora em Direito. Professora do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do UNISAL – Lorena - SP. Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do UNISAL.

Mariana Reis Caldas

Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – UNISAL, (Brasil).

RESUMO: Este artigo visa discutir a aplicação do princípio do não retrocesso social base sólida para que direitos básicos conquistados ao longo dos anos pelas lutas sociais não se tornem efêmeros por mudanças políticas e econômicas, cujas decisões são apartadas da efetiva vontade e necessidade dos cidadãos, principalmente pela ótica da previdência social e suas reformas. Se por um lado os direitos sociais encontram-se previstos com destaque na Constituição Federal, em seus artigos 6º e 7º, sendo também garantidos pela própria democracia, o princípio do não retrocesso social é uma importante ferramenta para que estes não sejam suprimidos ou alterados, se mantendo protegidos pelo Estado que os tutela, ainda mais quando trata-se de uma possível reforma previdenciária que irá mitigar as bases de diversos benefícios, sendo que a crítica é que se há de fato necessidade desta reforma, tendo em vista as contas da previdência social.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Princípio do Não Retrocesso Social. Reforma Previdenciária.

ABSTRACT: This article aims at discussing the application of the principle of non-social retrogression, solid basis so that basic rights conquered over the years by social struggles do not become ephemeral by political and economic changes, whose decisions are separated from the effective will and necessity of the citizens, mainly by the view of social security and its reforms. If, on the one hand, social rights are included in the Federal Constitution in its

Articles 6 and 7 and are also guaranteed by democracy itself, the principle of non-retrocession is an important tool so that they are not suppressed or altered, being protected by the State, especially when it is a possible social security reform that will mitigate the bases of several benefits, and the criticism is that if there is in fact need of this reform, in view of the social security accounts.

KEY WORDS: Social Security. Principle of Social Retrogression. Social Security Reform.

SUMÁRIO: 1 O princípio do não retrocesso social. 2 A Previdência Social no Brasil. 3. As Contas da Previdência Social. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Na busca pela garantia dos direitos fundamentais, muitas vezes temos que nos deparar com situações diversas das previstas pelo legislador. A maleabilidade de todo um sistema normativo é colocada em voga principalmente em tempos de crise, seja econômica, seja politicamente.

Por constar no título dos princípios fundamentais, devemos ter atenção quanto ao Estado Democrático de Direito e o que este reserva aos cidadãos brasileiros, enquanto efetivo objeto do mandamento constitucional.

É nessa seara que tem destaque o princípio do não retrocesso social, que efetiva a proibição da supressão ou alteração de conquistas sociais, tanto material quanto formal, sendo uma importante ferramenta para a democracia.

É de se destacar que o princípio visa proteger garantias essenciais para a Democracia, buscando com que classes anteriormente afastadas das esferas da sociedade possam dela participar, como destinatários das normas e também portadores de poder de decisão.

Para analisar a presente situação dos direitos sociais, se faz necessário tanto buscar o conceito de Estado Democrático de Direito, quanto seu significado para o país em relação aos direitos que protege, bem como os programas sociais existentes e o embasamento deste no princípio do não retrocesso social, para nos perguntarmos se, de fato, nos tempos atuais, temos o devido resguardo dos direitos fundamentais, ou se estamos a perceber um efetivo anacronismo nestes.

O questionamento se dá em relação à possibilidade de se retroagir direitos sociais já conquistados, e se esta mudança realmente poderia trazer benefícios para a população, e quais seriam os limites desta retroação, caso entenda-se que ela é plausível.

Nesta senda, o enfoque maior é em relação a uma possível reforma previdenciária, bandeira defendida pelo governo anterior e atual, que aqui é analisada de acordo com o sistema de Seguridade Social, com os princípios norteadores da Constituição Federal e da Lei nº 8.213/91 sobre o tema e, principalmente, por uma avaliação das contas da Previdência Social, para responder se, de fato, há necessidade de uma reforma.

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, doutrinária, jurisprudencial e documental.

1 O PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO SOCIAL

Como afirmado, o Estado Democrático de Direito pressupõe um Estado ativo, que assegure os direitos sociais, fato que fez desenvolver o princípio da proibição do retrocesso social, vedando a supressão ou alteração dos direitos sociais já conquistados, seja formal ou material.

O princípio teve seu núcleo definido inicialmente no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966):

ARTIGO 2º

1. Cada Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o, pleno exercício e dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativa.

Em nosso ordenamento, ele não somente segue os diversos mandamentos e princípios que norteiam a Constituição Federal, mas também encontra-se explícito nesta em seu artigo 1º, *caput* e inciso III, que estabelece que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana”, artigo 3º, que determina como objetivo da República Federativa do Brasil “garantir o desenvolvimento nacional”, bem como o artigo 7º, cujo *caput* prevê como direitos dos trabalhadores aqueles que “visem à melhoria de sua condição social”.

Por este princípio, não seria possível a revogação ou qualquer mudança em uma lei que trata de direitos fundamentais, exceto se outra lei mais benéfica a substituir, evitando assim a retroação da própria nação, e concretizando o avanço em matérias que compõem o objetivo constitucional, dando eficácia máxima a um Estado Democrático de Direito.

Sobre o tema, inclusive, já houve manifestação do Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, quando o Ministro Celso de Mello, em decisão proferida no Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337, proferiu seu voto no seguinte sentido:

O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (STF, 2ª Turma, rel. Min. Celso de Mello, ARE 639337, j. em 23/08/2011).

E pelo Ministro Luís Roberto Barroso (MS 32262 MC/DF. rel. Min. Luís Roberto Barroso. 25.9.2013. Informativo 721) que diversas vezes já se manifestou sobre o tema, sendo que em uma delas discorreu que:

O art. 60, § 4º, IV, da Constituição proíbe a deliberação de propostas de emenda que tendam a abolir os direitos individuais. A despeito do que sua literalidade poderia sugerir, a expressão destacada vem sendo objeto de uma leitura mais generosa pela doutrina, que considera protegidos os direitos materialmente fundamentais em geral – aí incluídos não só os tradicionalmente classificados como individuais (e.g., liberdade de expressão), mas também os políticos (e.g., direito de voto), os sociais (e.g., direito à saúde) e os coletivos (e.g., direito ao meio ambiente equilibrado). Isso porque, como meios de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III), os direitos materialmente fundamentais definem um patamar mínimo de justiça, cujo esvaziamento privaria a pessoa das condições básicas para o desenvolvimento de sua personalidade. Por extensão, a própria ordem constitucional perderia a sua identidade.

Portanto, é certo que o princípio tem aplicação na legislação brasileira e na interpretação desta pelos Tribunais Superiores.

Nesta seara, de importância destacar a definição inicial de J. J. Gomes Canotilho (1941, p. 339-340), segundo o qual o princípio do não retrocesso social expressa que:

[...] com isso quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de ‘direitos prestacionais de propriedade’, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alcançadas. A violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladores da chamada ‘justiça social’. [...] As eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa e o *núcleo essencial* dos direitos sociais. O princípio da **proibição de retrocesso social** pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. [...] A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana [...].

O princípio do não retrocesso social, portanto, tem dupla incidência sobre uma sociedade democrática, uma vez que impede que mudanças sociais ou governamentais impactem nas garantias conquistadas ao longo dos anos pelas lutas sociais, perpetuando estas no ordenamento jurídico, e fazendo com que eventuais crises econômicas, muitas vezes impossíveis de serem evitadas, como bem dito pelo jurista luso, possam violar direitos principalmente das classes mais baixas, que não têm condições financeiras de substituir gastos públicos por privados (como, por exemplo: plano de saúde, previdência privada, atendimento por médico particular, estudo em colégio ou faculdade particular, residência em condomínio fechado).

Esse foi inclusive o posicionamento adotado pelo STF no julgamento da ADI 3.105-8 (rel. min. Cezar Peluso, j. 18/08/2004), o ministro Celso de Mello afirmou que

a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos.

Entretanto, há que se ressaltar que estudos recentes pendem para uma maleabilidade do princípio do não retrocesso social, cuja mudança de entendimento deu-se pelo próprio

jurista português, Canotilho, antes defensor da proibição do não retrocesso de forma absoluta, mas que em 2008 se posicionou pela possibilidade deste, quando frente a crises políticas e econômicas:

Considerações paralelas poderão fazer-se a respeito do problema da *reversibilidade* das prestações sociais. O rígido princípio da ‘não reversibilidade’ ou, formulação marcadamente ideológica, o ‘princípio da proibição da evolução reaccionária’ pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. ‘A dramática aceitação de ‘menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos’, o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social. Mas, mesmo aqui, não há razão para os princípios do Estado de direito não valerem como direito a eventuais ‘desrazoabilidades’ legislativas. Assim, por exemplo, se o legislador tem discricionariedade política para alterar o regime de previdência e de pensões, é de questionar a sua liberdade de conformação quanto a soluções legislativas representarem uma desproporcionada e retroactiva afectação de direitos subjetivamente radicados (montantes previsíveis de pensões, tempo de cálculo). M exemplo significativo será o da não reformabilidade *pejus* do grau de invalidez de trabalhadores.’ (CANHOTILHO, 2008, p.110-111).

Essa modificação de posicionamento tem como base a insustentabilidade do sistema e a possibilidade de aplicação de políticas compensatórias, em razão de um momento de crise pelo qual o Estado venha a passar. A mudança drástica no posicionamento do jurista se deu exatamente em razão da crise que assolou Portugal, que teve início em 2008, mas seu entendimento atual não é isolado, tendo em vista que diversos autores pendem atualmente pela maleabilidade do princípio:

Se parece correto apontar a existência de elevado grau de consenso (pelo menos no Brasil, em alguns Estados, assim como, de modo geral, na esfera do direito internacional) quanto à existência de uma proteção contra o retrocesso social, igualmente é certo que tal consenso (como já foi lembrado) abrange o reconhecimento de que tal proteção não pode assumir um caráter absoluto, notadamente no que diz com a concretização dos direitos social a prestações. Para além desse consenso (no sentido de que existe uma proibição relativa de retrocesso em matéria de direitos socais), constata-se intensa discussão em torno da amplitude da proteção contra o retrocesso, sendo significativas as diferenças de entendimento registradas no âmbito doutrinário e jurisprudencial, mas também na seara das soluções adotadas pelo direito positivo de cada ordem jurídica individualmente considerada. Assim, ilustrando as principais tendências no que diz com o reconhecimento de um valor jurídico à proibição de retrocesso, pode-se partilhar do entendimento de que entre uma negativa total da eficácia jurídica do princípio da proibição de retrocesso (que, ao fim e ao cabo, teria a função de mera diretriz para os agentes políticos) e o outro extremo, o que propugna uma vedação categórica de todo e qualquer ajuste em termo de direitos sociais, também aqui o melhor caminho é do meio, ou seja, o que implica uma tutela forte, mas não cega e descontextualizada dos direitos fundamentais sociais. (SARLET, 2010, 93-94).

Mas, há que se ressaltar que nem toda mitigação de um direito social pode ter a substituição por políticas compensatórias, como, por exemplo, os benefícios previdenciários. Ao se aumentar o tempo de contribuição ou a idade necessária para a concessão de algum benefício, não há outra saída senão a punição da pessoa humana, uma vez que não há como contrabalançar o trabalho já exercido ou a idade avançada.

Ademais, temos que nos atentar para o fato de que, ao permitir que direitos sociais sejam mitigados pelo surgimento de uma crise, há afetação do seu núcleo essencial, tendo em vista que é justamente neste momento, de crise, de necessidade, que há maior necessidade de se usufruir dos direitos sociais já conquistados, em razão do próprio princípio de segurança jurídica assegurado pelo artigo 5º, XXXVI, da CF.

Ainda, outro ponto que merece destaque, é que o período de crise não parece ser algo momentâneo na pós-modernidade, mas sim um estado de aparente crise eterna, uma vez que a própria terminologia ‘crise’ pressupõe algo passageiro, mas que no mundo, e principalmente no país, tem uma conotação de permanência. Afinal, quando não estivemos em crise?

A característica da crise atual, definida pela sua perpetuação, é descrita como

Palavra que ocorre frequentemente nos jornais, na televisão, em conversas do dia a dia, que de tempos em tempos é usada para justificar dificuldades financeiras, aumento de preços, queda na demanda, falta de liquidez, imposição de novas taxas ou tudo isso junto.

Crise econômica é, segundo os dicionários, uma fase de recessão caracterizada por falta de investimentos, diminuição da produção, aumento do desemprego, um termo que tem significado geral de circunstâncias desfavoráveis com frequência ligadas à economia.

Qualquer acontecimento adverso, em especial os concernentes ao setor econômico, é “culpa da crise”. Trata-se de uma atribuição de responsabilidade absolutamente despersonalizada, a qual liberta indivíduos de todo e qualquer envolvimento e faz alusão a uma entidade abstrata, o que soa vagamente sinistro. Isso acontece porque algum tempo atrás a palavra “crise” perdeu seu significado original e assumiu uma conotação apenas econômica.

[...]

Considerava-se que passar por um período “conjuntural” era uma transição dolorosa, mas necessária, em vista de alcançar uma nova fase de prosperidade. Era um momento de ajuste para preparar terreno, refinar estratégias e atacar novamente a fim de recuperar o vigor e a segurança, e negociar acordos assim que as coisas se estabilizassem. (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 9-10).

Uma característica especial desta crise é sua duração. O tempo das “conjunturas” desfavoráveis, que podiam ser resolvidas num curto período, já passou. Agora, as crises – tão vagas e generalizadas por envolverem uma parte tão grande do planeta – levam éons para reverter a direção. Elas progridem muito lentamente, em contraste com a velocidade na qual todas as demais atividades humanas na realidade contemporânea de fato se movem. Todo e qualquer prognóstico de solução é continuamente atualizado e, em seguida, adiado para outra data. Parece que nunca vai acabar.

Quando uma crise acaba, outra, que nesse ínterim chegou roendo nossos calcanhares, entra em cena e toma seu lugar. Ou talvez se trate da mesma imensa

crise que alimenta a si mesma e muda com o tempo, transformando e regenerando a si própria como uma entidade teratogênica monstruosa. Ela devora e muda o destino de milhões de pessoas, fazendo disso uma regra, e não uma exceção, tornando-se um hábito cotidiano com o qual temos de lidar, em vez de uma inconveniência inoportuna ocasional da qual nos vemos livre o mais rápido possível.

Viver em estado constante de crise não é agradável, mas pode ter um lado positivo, pois mantém os sentidos vigilantes e alertas, e nos prepara psicologicamente para o pior. Nós temos de aprender a viver em crise, assim como estamos resignados a viver com tantas adversidades endêmicas a nós impostas pela evolução dos tempos: poluição, barulho, corrupção e, acima de tudo, medo. O sentimento mais velho do mundo, que nos acompanha ao longo de uma realidade marcada pela insegurança. Nós temos de nos habituar a conviver com a crise. Pois a crise está aqui para ficar. (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 15).

Será então que podemos afirmar que a crise permite o retrocesso? Ainda citando a mais alta corte, o Ministro Ricardo Lewandowski já se manifestou no sentido de que há retrocesso social, ainda quando se esteja diante de uma situação transitória:

Especificamente no caso em exame, a síntese parcial que cumpre firmar é a de que a proteção constitucional do direito à saúde e, por conseguinte, do direito à vida, exige que sejam assegurados concomitantemente a higidez do SUS e o seu financiamento adequado, seja pelo viés das fontes próprias e solidárias de receitas da seguridade social, seja pelo viés do dever de gasto mínimo no setor. Este é o estágio já conquistado de realização do direito à saúde, cujo retrocesso viola seu núcleo essencial.

[...]

Fato é que a ocorrência de reforma constitucional que vise ao aprimoramento dos direitos e garantias fundamentais é medida desejável de atualização dos fins e preceitos da CF, mas alterações que impliquem retrocesso no estágio de proteção por eles alcançado não são admissíveis, ainda que a pretexto de limites orçamentário-financeiros.

[...]

Retrocesso transitório ainda assim é retrocesso, já que a promessa de crescimento futuro do piso não garante que os subpisos serão superados ao longo das execuções orçamentárias, ainda mais com a regra de incorporação no cômputo do gasto mínimo

federal em ações e serviços públicos de saúde das receitas oriundas da exploração de petróleo e gás.

(ADI 5595 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 28/02/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-041 DIVULG 02/03/2018 PUBLIC 05/03/2018)

A formação de uma “jurisprudência de crise” é ainda mais preocupante, uma vez que a insegurança existente em tempos normais é potencializada pelo fato de as decisões dos tribunais pátrios serem influenciadas por um evento externo, pelo seu contexto. Nesse sentido:

A parametricidade da Constituição em tempos de crise leva a que se possa concluir que a inconstitucionalidade, na interpretação do TC, não dependa apenas do “texto”, mas, também, do “contexto”. Numa outra perspectiva, o que seria incompatível com a Constituição em tempos de normalidade constitucional, já o não será em tempos de memorandos e programas de assistência. Este desiderato decorre, sem dificuldade, da jurisprudência constitucional, apesar de

a doutrina manter que se continua dentro de um quadro “normativo pleno”. (PINHEIRO, 2014, p. 186).

Nestes termos, em que pese a possibilidade de se concluir que o retrocesso social não é um princípio absoluto, tal fato não significa que sua mitigação possa ocorrer pela existência de uma dificuldade, seja econômica ou social, momento em que as bases sólidas do Estado devem se manter. Permitir que direitos sociais sejam descategorizados, por qualquer motivo, nada mais é do que ir de encontro aos diversos preceitos constitucionais, formando um Estado “que tudo pode”, diferente do Estado de Bem-Estar Social perseguido pelas mais desenvolvidas nações.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Hoje, pela Constituição Federal, temos o sistema de seguridade social, que se divide em três vetores: saúde (arts. 196 a 200); assistência social (arts. 203 e 204); previdência social (art. 201), sendo que a seguridade social, como um todo, visa manter a qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana, para que ninguém seja privado, em um momento de necessidade e de desprovimento, de uma condição mínima de vida. Nesse sentido:

Vale ressaltar que a função precípua da Seguridade Social, desempenhada por seus vários órgãos e quadros, é a de amparar o socialmente desvalido, em qualquer das modalidades que preveja a lei, assegurando-lhes seus direitos fundamentais. (SERAU JUNIOR, 2014, p. 32).

Por esse motivo, o não retrocesso social tem suma importância, já que a proteção da sociedade é interesse de todos:

A seguridade social tem como propósito fundamental proporcionar aos indivíduos e às famílias a tranquilidade de saber que o nível, a qualidade de suas vidas não serão significativamente diminuídos, até onde for possível evitá-lo, por nenhuma circunstância econômica ou social. O que interessa ao sistema de seguridade social não é garantir o padrão de vida do indivíduo, mas tão somente assegurar-lhe condições mínimas de sobrevivência digna. (BALERA; MUSSI, 2014, p. 34-35).

A saúde, de acordo com o artigo 196, CF, “é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Por outro lado, a assistência social, nos termos do artigo 203, CF, “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

Noutra senda, a previdência social seguindo os mandamentos do art. 201, CF:

[...] será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Logo, a previdência pressupõe a contribuição, bem como é obrigatória para qualquer pessoa que aufera renda, apenas opcional para os segurados facultativos, nos termos do artigo 11 do Decreto nº 3048/1999.

Sendo assim, a partir do momento em que se contribui, espera-se em um futuro desfrutar de um benefício programável, como são as aposentadorias, para que se tenha uma estabilidade financeira no momento da velhice.

Entretanto, o próprio sistema de solidariedade da previdência, previsto no artigo 195 da CF, impõe que a geração que contribui para o Regime Geral da Previdência Social o faz para custear a geração que está em recebimento de benefício, já que não podemos confundir a previdência social com previdência privada.

Mas temos que nos atentar que, além da falta de segurança jurídica quando se fala em uma reforma previdenciária, em razão de que os benefícios programáveis não serão mais desfrutados de acordo com o planejado pelo segurado, mais atenção ainda devem ter os benefícios não programáveis, como auxílio doença, pensão por morte, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente, como ensina Sérgio Pinto Martins:

Estabelece o art. 1º da Lei nº 8.213 que a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar a seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (MARTINS, 2014, p. 300).

Tais disposições têm como base os próprios princípios da Previdência Social previstos pelo artigo 2º da Lei nº 8.213/91, que determina que:

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:
I - universalidade de participação nos planos previdenciários;
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
IV - cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
V - irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;
VII - previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;
VIII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.
Parágrafo único. A participação referida no inciso VIII deste artigo será efetivada a nível federal, estadual e municipal.

Em que pese da distinção dos serviços e da finalidade de atendimento, como afirmado, a Previdência Social forma o sistema da Seguridade Social, e por isso as suas contas não devem ser analisadas isoladamente, mas em conjunto.

Nesta seara, o argumento do governo para uma possível reforma atual, argumento este que foi o mesmo utilizado para as últimas reformas, é com base no envelhecimento da população, o que causaria um ‘rombo na previdência social’.

De fato, é notório o envelhecimento da população mundial, mormente principalmente o aumento da expectativa de vida, o que fez com que diversos países revissem o seu sistema previdenciário.

Nota-se, por exemplo, que o artigo 142 da Lei nº 8.213/91, permitia a aposentadoria por idade com apenas sessenta meses de carência em 1991. Ou seja, o homem quando completasse sessenta e cinco anos e a mulher quando completasse sessenta anos precisariam de apenas cinco anos de contribuição para o RGPS para se aposentar.

É por óbvio que essa permissão seria insustentável nos dias atuais e o aumento do tempo de contribuição necessário à aposentadoria por idade, que foi gradativo até chegar a carência mínima de cento e oitenta meses em 2011, mantida até os dias atuais, não pode ser considerado um retrocesso, visto que se trata de uma adequação necessária, o que não significa que outras possibilidades de reforma não devem ser analisadas com a devida cautela, a fim de se verificar se trata-se de retrocesso ou de atualização legislativa.

3 AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em primeiro, antes de verificar as mudanças de uma eventual reforma, devemos nos questionar acerca dos argumentos governamentais para justificá-la. O principal deles trata acerca do déficit da Previdência Social. Mas afinal, ele existe?

O governo afirma que sim:

Em outubro, o Regime Geral de Previdência Social registrou déficit de R\$ 13,8 bilhões, um aumento de 20,5% em relação ao mesmo mês do ano passado. A diferença é resultado de uma arrecadação de R\$ 30,2 bilhões e despesa de R\$ 44 bilhões. Se comparada a outubro de 2016, a despesa teve aumento de 9,4% (R\$ 3,8 bilhões a mais) e a arrecadação, 4,9% (incremento de R\$ 1,4 bilhão). Acesse a apresentação com dados do RGPS de outubro.

No acumulado do ano, o déficit da Previdência chega a R\$ 156 bilhões – 21,8% maior que no mesmo período do ano passado. A arrecadação soma R\$ 296,5 bilhões e a despesa, R\$ 452,4 bilhões.

Os números estão corrigidos pelo INPC. O valor do déficit leva em conta o pagamento de sentenças judiciais, a Compensação Previdenciária (Comprev) entre o INSS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de estados e municípios, além das renúncias previdenciárias (Simples Nacional, entidades filantrópicas, microempreendedor individual e exportação da produção rural).

(FONTE: INSS)

Mas a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP - afirma que não:

não existe déficit, pelo contrário, os superávits nos últimos anos foram sucessivos: saldo positivo de R\$ 59,9 bilhões em 2006; R\$ 72,6 bilhões, em 2007; R\$ 64,3 bi, em 2008; R\$ 32,7 bi, em 2009; R\$ 53,8 bi, em 2010; R\$ 75,7 bi, em 2011; R\$ 82,7 bi, em 2012; R\$ 76,2 bi, em 2013; R\$ 53,9 bi, em 2014.

No ano passado, segundo a ANFIP, o investimento nos programas da Seguridade Social, que incluem as aposentadorias urbanas e rurais, benefícios sociais e despesas do Ministério da Saúde, entre outros, foi de R\$ 631,1 bilhões, enquanto as receitas da Seguridade foram de R\$ 707,1 bilhões. Ou seja, mais uma vez o resultado foi positivo e sobrou dinheiro (R\$ 24 bilhões).

Verifica-se, portanto, que os argumentos do governo e os da ANFIP, que faz parte do próprio governo, são completamente diversos, mas quando se trata de uma matéria exata, em que se somam os valores contabilizados e se subtraem os gastos, essa diferença deveria ser, se existente, mínima.

Entretanto, o que justifica a grande disparidade nesses cálculos, são as fontes consideradas.

Isso porque, enquanto o governo analisa as contas da Previdência considerando somente os ativos da própria Previdência, incluindo ainda os gastos com o Regime Próprio da

Previdência Social, que, em regra, não fazem parte do sistema da Seguridade Social, sendo excluídos pelo próprio artigo 40 da Constituição Federal, a ANFIP, por outra senda, analisa as receitas (que têm alta carga tributária, como o Cofins, PIS/Pasep, CSLL) e as despesas (que também são elevadas, como a saúde pública, aposentadorias, pensões, auxílios, benefícios assistenciais, seguro-desemprego e bolsa família) de toda a Seguridade Social, uma vez que a conta da Previdência faz parte da Seguridade.

Há, ainda, a desoneração da contribuição previdenciária pelo governo Dilma Rousseff, em diversos setores da economia, tem os valores que seriam arrecadados contabilizados pela ANFIP, uma vez que a desoneração foi uma opção do governo, que se não tivesse ocorrido, teria o pagamento de acordo com a lei. Outra importante questão no que se refere a discrepância desses cálculos foi o aumento da Desvinculação de Receitas da União, procedimento que permite que até 30% de receitas da Seguridade Social tenham outros destinos.

Isso porque a PEC 87/2015 aumentou de 20% para 30% a Desvinculação das Receitas da União até 2023, que inclui as contribuições sociais, que deveriam ir para a Seguridade Social, que reúne as áreas da saúde, assistência e previdência – este valor pode chegar a R\$120 milhões de reais.

O relator da PEC na Comissão Especial, deputado Laudívio Carvalho (SD-MG), admite que uma das funções da DRU é exatamente “contribuir para a geração de superávit nas contas do governo, com o objetivo de interromper a trajetória recente de crescimento da dívida pública”. (FONTE: CARTA CAPITAL)

Ora, se há déficit, porque aumentar a porcentagem de retirada dessas receitas?

A justificativa não é outra senão que há, de fato, superávit nas contas da Previdência Social, fato que afirmamos tendo em vista ser esta a conclusão da Comissão Parlamentar de Inquérito (CIP) da Previdência, criada em abril de 2017 e que teve o relatório apresentado em outubro de 2017, pelo Senador Hélio José, que concluiu pela inexistência de déficit, e apresentou as seguintes informações:

Segundo o relatório da CPI, as empresas privadas devem R\$ 450 bilhões à previdência e, para piorar a situação, conforme a Procuradoria da Fazenda Nacional, somente R\$ 175 bilhões correspondem a débitos recuperáveis.

[...]

Ao TCU o relator solicita reavaliação das premissas utilizadas na inclusão das despesas com RPPS (servidores civis e militares) à conta da seguridade social; apuração de programações estranhas ao conceito constitucional de seguridade social incluídas pelo governo federal no orçamento da seguridade social e verificação imediata das determinações contidas no Acórdão nº 1076/2016 – TCU – Plenário, relativamente ao Carf. (FONTE: SENADO FEDERAL)

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/25/cpi-da-previdencia-aprova-relatorio-final-por-unanimidade>)

Vê-se, portanto, que, ainda que superavitário, o fundo previdenciário poderia ser ainda maior, bastando para isso que não houve a exoneração previdenciária das empresas, que a Previdência cobrasse tempestivamente os seus devedores, o estudo dos impactos da reforma trabalhista no sistema previdenciário, a impossibilidade de retirada de verbas que são destinadas à Seguridade Social, e ainda, uma boa gestão deste fundo, cobrando-se uma política transparente de todos os governos neste sentido.

Em 2002, o ex-Ministro Ciro Gomes, analisando os problemas estruturais a serem examinados pelo Governo então recém-eleito, afirmou, sobre a Previdência, “que via três causas para os problemas na pasta: a informalidade de mais de 50% dos trabalhadores, o envelhecimento da população e as fraudes, nessa ordem de importância” (SERAU JUNIOR, 2014, p. 34), vemos que até hoje a falácia do déficit da Previdência Social é tratada de forma menosprezada pelos governos, que não buscam uma solução efetiva para o problemas, mas ao contrário, preferem não se manifestar de forma transparente com a população, que, não sabendo as bilionárias receitas do fundo, acredita ser de fato necessária a reforma.

CONCLUSÃO

No viés desenvolvido no presente artigo, em que se buscou um paralelo entre o princípio do não retrocesso social sob a perspectiva da Previdência Social, não há outra conclusão senão pela desnecessidade da reforma, que, ocorrendo, instituiria um anacronismo.

Como já afirmado, não se nega a necessitada cíclica de uma reforma previdenciária, justificável por um futuro com maior expectativa de vida, maior desenvolvimento da medicina e nas regras de saúde e segurança do trabalho.

O que se visa analisar é se, de fato, no momento atual, em que vivemos uma “crise”, realmente se faz necessário trazer à tona o tema da reforma, tendo em vista que o argumento do governo para justificá-la não passa de uma falácia, comprovada por órgãos representativos dele próprio.

A situação de incerteza e insegurança que esses falsos argumentos geram na população são inadmissíveis, uma vez que esta se sente ainda mais emparedada, não podendo contar com a programação de aposentadoria que havia feito, quando temos níveis de desemprego nunca antes atingidos.

A circunstância é ainda pior quando verificamos que o governo pode utilizar de até 30% dessas receitas para financiar outras necessidades, sem ter nem ao menos que justificá-las, o que não teria qualquer finalidade se não houvesse de fato receitas nas contas da previdência.

Em meio a um momento de tormenta política e econômica, um governo forte e justo não se utilizaria de falsos argumentos para tentar justificar uma reforma desnecessária, que ao que parece somente seria utilizada para uma retirada de valor ainda maior por meio da DRU.

Não ignoramos que uma reforma poderá ser necessária no futuro, e a apoiaremos, quando esta for realmente imprescindível e for realizada de forma limpa, aberta, correta, por um governo incorruptível e que vise, de fato, proteger o cidadão.

REFERÊNCIAS

ANFIP. Déficit do INSS é fictício e fruto de manipulação de dados, diz Cobap. Disponível em: https://www.anfip.org.br/noticia.php?id_noticia=21125. Acesso em: 21 jun. 2018.

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. *Direito Previdenciário*. 10. ed. São Paulo: Método, 2014.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade5595/DF. Brasília, DF, 02 mar. 2018. *Diário de Justiça Eletrônico*. 26 abr. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5595%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/zwcjp4t>. Acesso em: 21 jun. 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 1941.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Editora Coimbra, 2008.

CARTA CAPITAL. *DRU: Mais um ataque à seguridade social*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/dru-mais-um-ataque-a-seguridade-social>. Acesso em: 21 jun. 2018.

DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: RT, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013). *Observatório da Jurisdição Constitucional*, ano 7, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/viewFile/961/641>. Acesso em: 21 jun. 2018.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 39. Relator: Conselheiro João Cura Mariano. Lisboa. 1984. *Diário da República*, Lisboa, 11 abr. 1984. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19840039.html>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SAVARIS, José Antônio. *Direito Previdenciário: problemas e jurisprudência*. Curitiba: Alteridade Editora, 2014.

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. RGPS: Déficit da Previdência Social chega a R\$ 13,8 bilhões em outubro. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2017/11/rgps-deficit-da-previdencia-social-chega-r-138-bilhoes-em-outubro/>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Curso de Processo Judicial Previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.