

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

**CURSO DE DIREITO
TRABALHO DE GRADUAÇÃO
TURMA 2014**



O NEOLIBERALISMO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: FATOR PREVIDENCIÁRIO E OS PRINCÍPIOS DO NÃO RETROCESSO SOCIAL E DA SOLIDARIEDADE.

RAFAEL FONSECA DA CRUZ LIMA

RIO GRANDE

RAFAEL FONSECA DA CRUZ LIMA

**O NEOLIBERALISMO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:
FATOR PREVIDENCIÁRIO E OS PRINCÍPIOS DO NÃO
RETROCESSO SOCIAL E DA SOLIDARIEDADE.**

Trabalho de conclusão de curso para a
obtenção do título de graduação em
direito apresentado a Universidade
Federal do Rio Grande –FURG

Orientadora- Claudete Rodrigues Teixeira
Gravinis

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos meus familiares em especial aos meus avós Florisbello Machado da Fonseca e Dora Teixeira da Fonseca, que embora não tiveram a oportunidade de me verem ingressar no mundo acadêmico, sempre estiverem em espírito comigo nesta jornada.

A minha mãe Liége Fonseca da Cruz Lima e a minha tia Mariza da Fonseca Gervine, por terem sempre me apoiado nas minhas escolhas durante toda a minha jornada.

Aos amigos Alexandre de Andrade Freire e Rafael Nader Çhrysostomo, que apesar do curto período de convívio sempre estiveram me incentivando a cada vez mais me aprofundar no mundo jurídico.

A minha amiga e colega Jocasta Soares Santos, que apesar dos altos e baixos sempre esteve junto ao meu lado durante todo o percurso do curso, me ajudando a passar por todos os obstáculos que foram surgindo no decorrer deste.

A professora Claudia Baillo, por ter me auxiliado desde as séries iniciais até a graduação, tendo inclusive me auxiliado na elaboração deste trabalho de Conclusão de Curso.

Aos professores Paulo Ricardo Opuszka, Péricles Gonçalves, Francisco Quintanilha, Ayrton Garcia e Valdenir Aragão, por terem sempre me incentivado a superar todos os obstáculos surgidos no decorrer deste curso.

E finalmente ao professor José Ricardo Caetano Costa, por ter aceitado a ser o meu colaborador, me auxiliando e incentivando na elaboração deste trabalho.

Resumo

Este trabalho de conclusão de curso tem o propósito de analisar o fator previdenciário a partir da ideia de Seguridade Social, verificando se este instrumento criado pelo legislador pátrio se coaduna com a ideia de seguridade ou não. Para tal análise, será tratada a ideia de seguridade social, seu histórico, seus princípios (gerais e específicos), o surgimento da seguridade social no ordenamento jurídico pátrio, bem como o impacto das idéias neoliberais que estas tiveram neste e por último a análise do fator previdenciário a luz do princípio do não retrocesso social.

Palavras Chaves: Fator Previdenciário, princípios da seguridade social, neoliberalismo;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO 1. DA IDÉIA DE SEGURIDADE SOCIAL.....	09
1.1 Conceito de Seguridade Social.....	09
1.2 Surgimento dos modelos Bismarckiano e Beveridgiano.....	11
1.3 A Evolução legislativa do direito brasileiro em matéria de seguridade.....	14
CAPÍTULO 2. DOS PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE.....	18
2.1 Princípio da Universalidade.....	18
2.2 Princípio da Uniformidade.....	19
2.3 Princípio da gestão uma, democrática e descentralizada.....	21
2.4 Princípio da Seletividade.....	22
2.5 Princípio da Contrapartida ou da preexistência do custeio.....	24
2.6 Princípio da Irredutibilidade do valor dos benefícios.....	24
2.7 Princípio da equidade na forma de participação no custeio.....	26
2.8 Princípio da diversidade da base de financiamento.....	27
CAPÍTULO 3. NEOLIBERALISMO.....	29
3.1 Conceito.....	29

3.2 Distinção entre o liberalismo e neoliberalismo e o retrocesso social trazido por este em termos de política social.....	30
3.3 A influência do neoliberalismo nas modificações legislativa no final do século xx.....	32
Capítulo 4. FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	36
4.1 Histórico do fator previdenciário e os elementos formadores da sua fórmula.....	36
4.2 Equilíbrio Financeiro e Atuarial e o Déficit da Previdência.....	38
4.3 Fator Previdenciário x o princípio do não retrocesso social e da solidariedade.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	50

INTRODUÇÃO

O Neoliberalismo e a Previdência Social Brasileira: fator previdenciário e os princípios do não retrocesso social e da solidariedade é um estudo elaborado a partir da concepção de Seguridade Social (previdência social, assistência social e saúde), dos princípios integrantes desta, do impacto das idéias neoliberais neste sistema de proteção social, bem como da análise do fator previdenciário a luz do princípio do não retrocesso social e da solidariedade.

Este trabalho foi desenvolvido, com a finalidade de fomentar a discussão sobre o fator previdenciário, o qual embora seja um tema de extrema relevância social, política, econômica e jurídica, infelizmente ainda carece de trabalhos capazes de oferecer uma visão ampla sobre este tema, assim como os efeitos que este mecanismo acaba por gerar no momento da concessão dos benefícios previdenciários.

A presente monografia está dividida da seguinte forma:

No capítulo 1, intitulado da seguridade social, é abordado o conceito de seguridade social, o surgimento dos modelos Bismarkiano e Beveridgiano, as características próprias destes, bem como a evolução legislativa brasileira em matéria de proteção social.

No capítulo seguinte, dos princípios da seguridade social, busca-se analisar de maneira profunda os princípios da seguridade trazidos pelo constituinte de 1988,

os quais se fazem necessários para que se tenha uma visão ampla e profunda sobre a idéia de seguridade.

No capítulo terceiro, será abordado o neoliberalismo, seu conceito, seu histórico e ideologia, bem como a influência que esta teve sobre todas as modificações legislativas ocorridas na última década do século XX e primeira década do século XXI.

Por último, foi destinado um capítulo sobre o fator previdenciário, no qual se analisará seu surgimento, os instrumentos de aplicação deste, o equilíbrio financeiro atuarial e o déficit da Previdência e por fim a discussão sobre o fator previdenciário a luz do princípio do não retrocesso social e da solidariedade.

Desse modo, pode-se dizer que este trabalho monográfico apresenta uma visão ampla sobre tema proposto, dando ao leitor os principais aspectos necessários à discussão sobre o impacto que tal instrumento gera na concepção das aposentadorias, bem como a questão da própria incompatibilidade do fator previdenciário com a idéia de Seguridade Social.

CAPITULO I DA IDEIA DE SEGURIDADE SOCIAL

1.1 Do conceito de seguridade social

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer as normas sobre a seguridade social, determinou de forma expressa no Art. 194 a seguinte regra:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Contudo, tal regra não trata do conceito propriamente dito de seguridade, mas sim tão somente da área de atuação desta, podendo se afirmar, dessa forma, que a Constituição Federal não traz em seu corpo um conceito propriamente dito de seguridade social, sendo por isso necessário a utilização da doutrina para a obtenção do sentido desta.

De acordo com os ensinamentos de Marco Aurélio Serau Junior em seu livro *Seguridade Social como um direito social*, pode-se conceituar a Seguridade Social da seguinte forma ¹:

“A Seguridade Social, de tudo o quanto exposto, pode ser compreendida, portanto, como a estrutura pública ou a função estatal de garantir e atender as necessidades básicas e vitais da população – as contingências sociais-, necessidades estas que são derivadas unicamente de sua condição de pessoa humana, atinentes, portanto, a todo o gênero humano, independentemente do pertencimento a qualquer categoria profissional”(SERAU Jr, 2011, p. 159)

Portanto, pode-se concluir que a seguridade social nada mais é do que um conjunto de regras e princípios, os quais servem de parâmetro para que o Estado em conjunto com a sociedade, crie um sistema de proteção social, com a finalidade de proteger os indivíduos da vulnerabilidade social, garantindo-se assim o bem estar de todos os cidadãos.

Esta ideia de proteção social, sempre acompanhou a humanidade², porém somente no século XIX, com as constantes modificações sociais introduzidas pela segunda Revolução Industrial e que se passa realmente a criar um sistema de proteção social, onde o Estado, o empregado e empregador passam a ser responsáveis pela criação de um fundo de proteção social.

A construção de tal fundo, é fundamental para a compreensão do tema aqui discutido, sendo, por isso, analisado de maneira mais detalhada no próximo subitem deste trabalho.

¹ Embora o conceito de Serau seja bem explicativo, recomenda-se ao leitor o conceito que Sergio Pinto Martins coloca em seu livro *Direito da Seguridade Social*.

² Como exemplo de tais mecanismos de proteção social, pode-se citar as instituições localizadas na Grécia e em Roma, as quais trabalhavam sobre a perspectiva do mútuo. Também serve de exemplo, as corporações de ofício existentes durante toda a Idade Média.

1.2 O Surgimento dos Modelos Bismarckiano e Beveridgiano

Quando se fala na ideia de proteção social por parte do Estado, indispensável se faz a análise dos Modelos alemão (Bismarckiano) e Inglês (Beveridgiano) de proteção social.

O primeiro modelo de seguridade social surge na Alemanha no final do século XIX, durante o governo do Chanceler Alemão Otto Von Bismarck, o qual, segundo Cesar Augusto Danelli Junior, foi composto pela instituição de três diplomas legais.

Segundo os ensinamentos do professor Nilson Martins Lopes Junior ao ser citado pelo referido autor:

Na Alemanha de Bismarck no século XIX, houve uma grande evolução do direito de proteção social em especial com duas legislações, a de 15/06/1883, denominada Lei do Seguro Doença (Krakenversicherung), e a de 06/07/1884, conhecida como Lei do Seguro Contra Acidente de Trabalho (unfallversicherung). O sistema de seguro social idealizado por Bismarck foi complementado em 22/06/1889 (DANELI, 2013, p.16.500,)

Contudo, o real objetivo que levou o chanceler alemão a instituir tal mecanismo de proteção social, foi a necessidade de conquistar a simpatia dos partidos opositores a este, assim como de apaziguar as manifestações dos trabalhadores alemães, as quais surgiam pelo fato destes não terem representantes que reivindicassem suas pretensões.

Nesse sentido, ensina Carlos Augusto Danelli Junior:

“Em meio a oposição exercida pelo Reichstag durante a década de 1880,) a ideia central de Bismarck era transformar os trabalhadores alemães mais dependentes da proteção do Estado, procurando converter os atores políticos em indivíduos inúteis,

afastando a noção de que fosse deles de quem o povo realmente necessita-se (DANELI Jr, 2013, p.16504)”

O referido autor ainda ensina que apesar da retirada inicial da participação do Estado alemão na forma de custeio da Seguridade Social, este acabou por assumir mais tarde o importante papel de ficar responsável pela administração dos recursos destinados a tal fundo.

Segundo Junior, um dos marcos mais inovadores do modelo bismarckiano, foi à superação do antigo sistema do mútuo, (onde participavam o Estado e o segurado) para outro tipo de modelo onde o empregador passou a ter também a responsabilidade de arcar com o custeio do fundo de proteção social.

Ao se referir ao sistema do mútuo, Danelli Jr ao citar Augusto Massa Yuki Tsutiya ensina:

“O segundo sistema de proteção social conhecido foi o mutualismo. Consistia na contribuição financeira de um grupo de pessoas visando à proteção recíproca. Formavam-se fundos para socorrer membros do grupo em momentos de dificuldade. Como exemplo desse sistema, citem-se os sodalitates romano, os collegia e heterias, as confradeas, as guildas ou ligas (Na Idade Média).No Brasil, foram exemplos as antigas organizações operárias e os montepios de servidores públicos” (DANELI Jr, 2013, p.16.505).

Embora o referido modelo tenha sido um grande avanço em matéria de proteção social por parte do Estado, a professora Ivonetti Boschetti adverte que este possuía uma grande falha, já que segundo esta, o cidadão só teria o devido amparo estatal se este tivesse contribuindo para o respectivo fundo, ou seja, tal proteção não partiu da ideia de universalização, mais sim do condicionamento da proteção mediante a contribuição³.

³ Neste ponto, correto é a afirmação de que este primeiro modelo criado pelo Chanceler alemão trabalha com a lógica de um seguro privado, paradigma este que somente será superado em 1942 com o segundo modelo de proteção social, idealizado na Inglaterra.

Diante dessa sistemática, em 1942 durante a Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra edita um novo plano de seguridade social, o qual passou a ser chamado de Plano Beveridge, tendo este sido criado pelo economista Sir William Beveridge.

Este modelo proporcionou uma nova ideia de Seguridade Social, pois ao contrário do modelo alemão, este vinha com a ideia de ampliar a proteção social do Estado, a todos os indivíduos que necessitassem desta, independentemente de contribuição, instituindo o chamado Welfare States (Estado do bem estar social)⁴.

Nas palavras de José Francisco Furlan Rocha

“Este modelo de proteção social buscou ampliar os beneficiários dos programas sociais, universalizando o atendimento através da ênfase ao caráter redistributivo da renda e dos benefícios, com o intuito primordial de redução da pobreza, universalização da saúde pública, proteção face ao desemprego e garantia do bem-estar e justiça social para toda a população (ROCHA, 2011, p.3)”.

Com relação à forma de custeio, Boschetti acrescenta que o plano se sustentava a partir da arrecadação dos impostos fiscais sendo que a responsabilidade pela gestão era pública.

Diante disso, percebe-se que este novo modelo vem com a função de proporcionar a universalização dos direitos sociais do trabalhador, já que por meio deste assegura-se a dignidade humana, o bem estar social dos cidadãos, bem como a garantia de uma renda mínima capaz de atender todas as necessidades básicas destes.

Portanto, após a análise das estruturas dos referidos sistemas de proteção social, podemos dizer que o modelo Bismarckiano foi o responsável não só por instituir a participação do Estado na proteção social do trabalhador (seguridade

⁴ Como será visto depois, o Welfare States pendurará até o final dos anos 70, surgindo no lugar deste a política neoliberal.

social), mas também foi responsável por influir na constitucionalização dos direitos sociais do trabalhador.

Com relação ao modelo Inglês, podemos dizer que o papel deste foi justamente o de expandir a ideia de proteção social a todos os setores sociais da sociedade, independentemente do recolhimento ao fundo social.

Uma vez analisado as principais idéias dos referidos sistemas de proteção social, necessário se faz apontar, neste momento, a evolução da legislação pátria em matéria de proteção social.

1.3 A Evolução legislativa da seguridade social no direito brasileiro

Em 1822, quando o Brasil conquista sua independência e cria a Constituição de 1824, esta infelizmente não traz no seu conteúdo a ideia de um sistema protetivo, limitando-se apenas a dispor em seu Art.179, XXXI que o Estado ficaria responsável pelos socorros públicos ⁵.

A esse respeito, lecionam Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari:

“A formação de um sistema de proteção social no Brasil, a exemplo, do que se verificou na Europa, se dá por um lento processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado intervenha para suprir deficiências da liberdade absoluta – postulado fundamental do liberalismo clássico – partindo do assistencialismo para o Seguro Social, e deste para a formação da Seguridade Social (Castro e Lazzari, 2011, p.67)”

⁵ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
XXXI. A Constituição tambem garante os socorros publicos.

Portanto, é por causa dessa problemática, que em nosso país, apenas no início do Século XX, começaram a surgir normas destinadas a proteção da coletividade, criando-se assim, toda a ideia de Seguridade Social, uma vez que antes disso havia apenas normas de caráter específico e programáticas, onde o indivíduo não contribuía para um fundo durante o período em que esteve ativo⁶.

De acordo com José Ricardo Caetano Costa, o marco inicial da criação da Previdência Social no Brasil, se dá com o Decreto 4.682, onde se cria as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários, a qual era financiada a partir de contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado.

Embora tal diploma legislativo seja um marco importante para o nosso ordenamento jurídico, imperioso é de se reconhecer que este possuía uma falha muito grande em se tratando de Seguridade Social, já que como se pode perceber, sua abrangência era limitada aos indivíduos pertencentes à indústria ferroviária ficando, desse modo, boa parte da população desprotegida contra os infortúnios sociais.

Para corrigir tal falha, durante os anos 30, criaram-se os chamados IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões, os quais tinham como objetivo ampliar a proteção do Estado aos demais trabalhadores.

É nessa mesma linha de raciocínio que, de acordo com João Francisco Schulte, que a Constituição de 1934 passa a estabelecer como sendo de competência da União a fixação das normas de caráter assistencial, estabelecendo-se ainda como competência concorrente da União e dos Estados-Membros a responsabilidade pelos custos de saúde e assistência, sendo considerada pela doutrina como a primeira Lei Maior a mencionar o termo previdência.

⁶ Importante aqui apontar, a influência que as constituições mexicanas (1916) e alemão (1919) tiveram, já que foi a partir da criação destas que ocorreu a constitucionalização dos direitos sociais, direitos estes que serviram de inspiração para que houvesse a criação da Lei Eloy Chaves.

Ainda de acordo com o referido autor citado acima, as Constituições de 1937 e 1946 tiveram como característica marcante a ampliação da matéria em nível constitucional, sendo tal matéria regulamentada por meio da atuação do legislador infraconstitucional.

Contudo, embora tenham ocorrido todas estas evoluções em matéria de Seguridade Social, somente a partir de 1966 que o Brasil passa a ter um sistema unificado, o então chamado Instituto Nacional de Previdência Social, o qual foi criado a partir do Decreto Lei n 72 de 1966.

Entretanto, cabe salientar neste ponto que de acordo a observação feita por Costa, a aparente universalização conquistada com o advento da unificação dos Institutos não foi alcançada pelo sistema, já que conforme este explica havia ainda a exclusão de vários trabalhadores, dentre estes os rurais, os desempregados e os domésticos.

Outra importante inovação introduzida em nosso ordenamento jurídico foi àquela trazida com a promulgação da Constituição 1967, onde segundo Augusto Massayuki Tsutiva, o Estado institui a regra da precedência do custeio, ou seja, a partir deste momento este somente poderá instituir novos tipos de benefícios se indicar a fonte de custeio deste⁷.

Por fim, com a atual Constituição Federal, o constituinte originário elevou a Seguridade Social a nível constitucional, tendo esta como fundamento a ideia de proteção em relação à Saúde, Previdência e Assistência.

Entretanto, nos anos 90 com o crescimento do endividamento de todos os países periféricos, inclusive do Brasil, o constituinte derivado passou a inserir varias modificações dentro da Seguridade Social, todas tendo como ideia a redução do

⁷ A título de exemplo pode-se citar aqui o seguro de acidente do trabalho, o qual foi criado em 1967 a partir da Lei ordinária 5.316.

papel do Estado na proteção do indivíduo frente os perigos sociais, com a conseqüente diminuição dos gastos com a Seguridade Social.

Dentre tais modificações, podemos apontar as emendas constitucionais n. 20 ,40,41 e 47. Contudo, tendo em vista que tais alterações ocorreram a partir das influências causada pela política neoliberal, estas serão devidamente analisadas no capítulo 3 deste trabalho, o qual se destina ao estudo da política neoliberal.

Uma vez feita a análise sobre os modelos protetivos, torna-se imprescindível na análise da política assistencialista e securitária, o conhecimento dos princípios basilares que norteiam a estruturação do sistema protetivo, cuja sustentação passaremos, a abordar no próximo capítulo.

CAPÍTULO II DOS PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 Princípio da Universalidade:

A universalidade, um dos mais importantes princípios da Seguridade Social, está prevista no Art.194, I da Carta Magna de 1988.

Segundo Sérgio Pinto Martins, a universalidade quer dizer que todos os residentes no país farão jus as prestações do sistema, independentemente de serem nacionais ou estrangeiros.

Tal lógica não pode ser outra ao não ser esta, uma vez que um dos objetivos fundamentais trazidos na Constituição vigente é a erradicação da pobreza (Art. 3, III da CF), sendo por isso a Seguridade Social, um dos braços indispensáveis à concretização de tal objetivo, já que esta proporcionara a extensão da mão protetora do Estado ao maior número de pessoas.

Contudo, deve-se observar que de acordo com a doutrina mais especializada, o referido princípio se subdividi em duas formas, uma objetiva (universalidade de cobertura) e outra subjetiva (universalidade de atendimento).

Nas palavras de Lazzari e Castro tal subdivisão pode ser compreendida da seguinte forma:

“Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social. Conjugam-se a este princípio aquele que estabelece a filiação nacional a um regime de previdência social, mesmo que contra a sua vontade, e independentemente de ter ou não vertido contribuições; a falta de recolhimento das contribuições não caracteriza ausência de filiação, mas inadimplência tributária, é dizer ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência” (LAZZARI E CASTRO, 2011,p. 114)

Portanto, de acordo com o trecho transcrito acima, o princípio da universalidade deve ser compreendido a partir da utilização de uma interpretação extensiva, a fim de se estender a rede de proteção ao maior número de pessoas possíveis, pois, como já dito acima constitui um dos objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza não se admitindo, desse modo, qualquer forma de interpretação restritiva deste.

2.2) Princípio da Uniformidade e da equivalência dos benefícios e serviços as populações urbanas e rurais

O princípio da Uniformidade, um dos princípios específicos da Seguridade Social, está previsto de forma expressa na Constituição Federal em seu Art.194, II.

De acordo com a doutrina, este princípio não havia sido contemplado nas constituições anteriores, sendo, portanto, uma inovação trazida pelo constituinte de 1988.

A este respeito, leciona Kerrly Hubačk Bragança:

“A legislação previdenciária preexistente a Carta de 1988 não dava o mesmo tratamento a trabalhadores urbanos e rurais. Na verdade, havia dois sistemas distintos de previdência, sendo que o do rural nem contributivo era em relação ao beneficiários.

Mas a nova ordem constitucional preconizou a extinção de regimes apartados dando tratamento uniforme e equivalente a essas populações quanto as prestações” (BRAGANÇA, 2012, p.10)

Logo, percebe-se que, com a adoção dessa nova sistemática introduzida pelo constituinte originário, passou-se a unificar os regimes distintos que havia antes de 1988, passando a existir apenas o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios dos servidores civis e militares.

A partir dos ensinamentos de Sergio Pinto Martins, pode-se concluir que a uniformidade não deixa de ser um desdobramento do princípio da igualdade, já que com a adoção de um regime geral, todos aqueles que estão sujeitos a este e que se encontram na mesma situação, não poderão ser alvo de distinções, sob pena de se violar um direito fundamental do segurado, o qual se encontra petrificado no Art.7 da Carta Magna.

A respeito da equivalência, Martins também ensina que esta se relaciona com os aspectos pecuniários ou do atendimento dos serviços, tendo como elementos orientadores o tempo de contribuição, a idade, o sexo e profissão para que aja a apuração do valor total do benefício.

Nesta esteira de raciocínio, Bragança dispõe o seguinte conceito de equidade:

“Equivalência por sua vez, significa correspondência entre o valor das prestações, impossibilitando que o simples fato de o

trabalhador ser rurícola acarrete cálculo distinto do benefício, em relação ao urbano” (BRAGANÇA, 2012, p.11)

Portanto, após a análise deste princípio, pode-se dizer que a uniformidade deve ser vista como uma ferramenta introduzida na ordem constitucional, a qual serve para garantir a adoção dos mesmos critérios a serem adotados no momento da concessão do benefício, não se podendo atribuir a esta a função de atribuir a concessão de idênticos valores para os benefícios, sendo por isso, permitida a instituição de benefícios com valores diferenciados.

2.3) Princípio da gestão uma, democrática e descentralizada

Com o advento da Lei Maior de 1988, o constituinte ordinário instituiu duas regras de igual importância, sendo estas trazidas no Art. 10 e Art. 194.VII do referido documento legal.

Nos termos de tais artigos:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.(...)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Como se percebe da leitura das normas transcritas acima, a intenção do legislador ao instituir tais comandos, foi criar uma forma de gestão de Seguridade Social, na qual todas as categorias participassem em sua administração.

Contudo, tal forma de intervenção não foi disciplinada pela Lei Fundamental, cabendo, dessa maneira, ao legislador ordinário instituir as formas de participação na Seguridade Social.

Martins ao se referir esse tema, ensina:

“O art. 3 da Lei 8.213/91 instituiu o Conselho Nacional da Previdência Social (ÇNPS), que tem representantes do governo federal, dos aposentados e dos pensionistas, dos trabalhadores em atividade e dos empregadores. Foram criados também os Conselhos Estaduais de Previdência Social (ÇEPS) e os Conselhos Municipais de Previdência Social (ÇMPS), subordinados ao Conselho Nacional de Previdência Social. O ÇEPS e o ÇMPS deverão acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária e a aplicação da legislação pertinente a Previdência Social” (MARTINS,2014, p. 65)

Ainda no que diz respeito à forma de participação, este mesmo autor salienta que em termos de Assistência Social, a lei 8.742/93 foi a responsável por instituir em seu Art. 17 a criação do Conselho Nacional de Assistência Social, o qual tem como função a coordenação das Políticas Assistenciais em âmbito nacional, possuindo assim como na Previdência, organismos estaduais e municipais.

No que diz respeito à área da saúde, a Lei 8.080/90 cria o Conselho Nacional de Saúde (CNS), o qual é responsável pela criação das políticas de saúde, devendo-se salientar que nesta área houve a descentralização do sistema, por meio da criação do SUDS e SUS, conforme bem apontam os ensinamentos de Martins⁸.

2.4) Princípio da Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços:

⁸ Martins, Sérgio Pinto, Direito da Seguridade Social, 2014, pag. 65.

Outro principio especifico da Seguridade Social, o qual será abordado neste trabalho, é o da Seletividade e distributividade na prestação dos beneficio e serviços, previsto no Art.194, III da Constituição Federal.

Como vimos no primeiro item deste capitulo, pelo principio da universalidade todos os indivíduos seja eles nacionais ou estrangeiros, teriam direito a proteção social fornecida pelo Estado.

Entretanto, como o Estado não tem capacidade de estender tal proteção a todos, o legislador ao exercer a atividade legislativa, deverá selecionar quais setores da sociedade terão prioridade em relação à referida proteção.

Nesse sentido ensina Bragança:

“É nesse bojo que o principio da seletividade: se não é possível estender a malha protetora a qualquer evento e a todos, deve o legislador escolher (selecionar) quem e o que deverão ter prioridade nesse entendimento” (BRAGANÇA,2012, p.11)

Com relação à distributividade, Martins explica que esta implica não só a necessidade de solidariedade no que concerne a distribuição de recursos, como também no que diz respeito à distribuição de renda.

Logo, a partir do binômio seletividade e distributividade, pode-se afirmar que estes são ferramentas limitadoras da universalidade, já que como vimos logo acima tais mecanismos reduzem a abrangência da mão protetora do Estado.

Contudo, imperioso é de se salientar neste momento, a advertência feita por Bragança ao tratar deste principio. De acordo com este, o Estado ao se utilizar da seletividade para determinar os limites da proteção social, não poderá fixar tais limites de forma a esquecer de observar a distributividade, já que é justamente este elemento que acarreta a distribuição de renda.

2.5 Princípio da Contrapartida ou da preexistência do custeio

Outro princípio fundamental da Seguridade Social, é o princípio da contrapartida ou da preexistência do custeio, previsto atualmente no Art.195, §5 da Constituição Federal.

Nas palavras de Martins:

“O princípio da precedência do custeio em relação ao benefício ou serviço surge com a emenda Constitucional n 11, de 31-3-1965, ao acrescentar o §2 ao Art.157 da Constituição de 1946, com a seguinte redação: nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social poderá ser criada, majorada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total “(MARTINS, 2014, p. 65)

Portanto, por este princípio o constituinte de 1988 nada mais fez do que reiterar norma já contemplada nas demais Constituições, determinando de forma expressa que nenhum benefício ou serviço relacionado à Seguridade Social, poderá ser instituído ou ampliado sem que exista antes disso uma fonte de custeio capaz de arcar com as despesas advindas daqueles⁹.

2.6 Princípio da Irredutibilidade do valor dos benefícios

A irredutibilidade do valor dos benefícios, está prevista atualmente no Art.194, IV da Constituição Federal.

A partir da análise da Constituição, percebe-se que este princípio decorreu da garantia que o constituinte havia dado em relação aos vencimentos dos

⁹ Embora a institucionalização deste princípio seja de imensa importância para se garantir a saúde financeira do fundo social, impossível não se criticar o tempo que o legislador demorou para compreender a real importância de tal comando.

trabalhadores (Art.7, VI da CF) e aos subsídios dos funcionários públicos (Art. 37, XV da CF) ao conferir a irredutibilidade destes¹⁰.

Martins ao se referir à época das discussões ocorridas na Assembléia Constituinte de 1988, faz a seguinte observação:

“No seio da Assembleia Constituinte houve muita preocupação com a redução dos benefícios previdenciários, pois, no decorrer dos anos, o beneficiário vinha perdendo o poder aquisitivo que tinha quando se aposentou. A legislação salarial, ou correção do salário-mínimo, nunca implicou a preservação real dos benefícios previdenciário” (MARTINS,2014, p. 62)

De acordo com Tsutiya tal garantia sempre foi alvo de confusões, sendo uma das causas à norma contida no Art.58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual tem a seguinte redação:

Art. 58. Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.

Parágrafo único. As prestações mensais dos benefícios atualizadas de acordo com este artigo serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da promulgação da Constituição

Pela interpretação dada à norma transcrita acima, o referido autor aponta que os benefícios foram atualizados com base no número de salários mínimos apenas no período compreendido entre abril de 1989 e dezembro de 1991, ou seja,

¹⁰ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

até a data da criação dos Planos de Benefícios da Previdência Social e do Plano de Custeio da Seguridade Social¹¹.

Após a criação dos referidos planos, a atualização dos benefícios passou a ser feita anualmente, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), conforme determina o Art. 41-A da Lei 8.213.

Importante salientar neste momento, a observação feita por Bragança ao se referir sobre o entendimento adotado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a respeito do pagamento de benefício em atraso.

Nas palavras deste, é possível o cômputo de índice negativo de correção para períodos em que ocorra a deflação, ressalvando-se apenas as situações em que o cálculo importar em redução do principal, hipótese em que deverá prevalecer o valor nominal do benefício.

Tal posicionamento se justifica, segundo Bragança, pelo fato de que a única função atribuída a correção monetária é de restabelecer o poder aquisitivo da moeda, não cabendo a esta ferramenta determina um aumento ou uma diminuição na substância desta.

2.7 Princípio da equidade na forma de participação no custeio

A equidade na forma de participação no custeio da Seguridade Social, encontra-se localizada no Art. 194,V da Constituição Federal, sendo, desse modo, um dos princípios constitucionais da Seguridade.

¹¹ Respectivamente leis 8.213 e 8.212.

De acordo com os ensinamentos de Tsutiya, este principio pode ser considerado como um desdobramento do principio da igualdade e a capacidade contributiva.

Nessa mesma linha de raciocínio explica Martins:

“Apenas aqueles que estiverem em iguais condições contributivas é que terão e contribuir a mesma forma. É uma forma de justiça fiscal. O trabalhador não pode contribuir da mesma maneira que a empresa, pois não tem as mesmas condições financeiras” (MARTINS, 2014, p.63)

Logo, a partir do trecho reproduzido acima, pode-se dizer que a relação com a igualdade se verifica pelo fato de que uma vez estando os contribuintes em situações idênticas, estes sofrerão a mesma tributação.

Já em relação à capacidade contributiva, percebe-se que esta decorre da capacidade econômica do contribuinte, ou seja, aquele que tiver maiores condições econômicas deverá ter uma participação maior na forma de custeio do fundo, portanto uma tributação maior.

Um dos exemplos onde se verifica tal situação são as alíquotas trazidas no Art.20 da lei 8.212, os quais fazem referência a alíquotas aplicáveis aos segurados¹².

2.8 Principio da diversidade da base de financiamento

¹² Art. 20. A contribuição do empregado, inclusive o doméstico, e a do trabalhador avulso é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, de forma não cumulativa, observado o disposto no art. 28, de acordo com a seguinte tabela:

Salário de Contribuição	Alíquota
até 249,80	8,00
de 249,81 até 416,33	9,00
de 416,34 até 832,66	11,00

A diversidade da base e financiamento encontra-se prevista no Art.194, VI da Constituição Federal, e tem por função estabelecer quais são as fontes de custeio da Seguridade Social.

De acordo com o Art.195, são ela:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar”.

Cumprido salientar neste ponto, que o referido rol não é taxativo, uma vez que no próprio texto constitucional o constituinte proclamou de forma expressa no parágrafo 4 do Art.195 que a União poderá instituir outras fontes de custeio, desde que o faça por meio de Lei Complementar, conforme determina o Art.154, I da Carta Magna¹³.

A partir da análise dos princípios acima trabalhados, ficou claro que estes devem ser vistos como verdadeiras garantias fundamentais de seus beneficiários, não podendo de modo algum serem alvo de supressão por meio da atuação do constituinte derivado.

¹³ Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.

Importante destacar neste ponto, que embora o dispositivo faça remissão aos impostos, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento que as contribuições criadas no exercício da competência residual, deverão ser instituídas por meio de lei complementar, não se aplicando a estas o quesito da não cumulatividade

Uma vez já trabalhados os princípios da Seguridade Social, passarei a trabalhar no próximo capítulo deste trabalho o papel do Neoliberalismo em matéria de proteção social.

CAPITULO 3

NEOLIBERALISMO

3.1 Conceito

Antes de adentrar nos aspectos históricos da política neoliberal, necessário antes estabelecer um conceito sobre esta.

Ramais de Castro Silveira ao promover um conceito de neoliberalismo, constrói o seguinte raciocínio:

“Neoliberalismo é a doutrina político-econômica militante e coerente que reafirma os valores e prescrições do liberalismo clássico tem influencia atualmente em todos os continentes, valoriza a desigualdade, funda a riqueza no mercado financeiro e indica como medidas concretas para alcançar seus desideratos, a- abolição da planificação econômica, b autoridade monetária com ação previsível e não conjuntural –não contra cíclica-, ç atuação do Estado somente nas poucas áreas de consenso entre os indivíduos e nos temas indivisíveis, como combate ferrenho á inflação, defesa nacional e manutenção da lei e da ordem, d ausência de barreiras alfandegárias, e- tributação compreensiva no patamar mínimo necessário a manutenção das funções básicas do Estado, desonerando fundamentalmente os rendimentos de capital e os grandes salários, f- extinção das políticas de bem estar social e fornecimento tão somente de renda mínima aos indigentes, g- criação de desemprego estrutural para enfraquecer o poder sindical e baratear a produção, h – livre fluxo de capitais e mercadorias entre os países, i- privatização de tudo o quanto possa ser privatizado, j – ajuste fiscal do Estado para formar o superávit primário necessário para pagar os credores, k –

cambio livre, l- banco central independente, m- desregulamentação econômica e trabalhista, e n garantia dos direitos a propriedade intelectual.” (SILVEIRA ,2009, p. 72).

Na mesma linha de raciocínio Goran Therborn complementa dizendo:

“O neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno. Da minha perspectiva, essa superestrutura de ideologia e de prática política está, em sua forma mais doutrinária, em declínio” (THERBORN, 2013, p. 39).

Logo, uma vez fixado o conceito de neoliberalismo, passarei analisar seus aspectos históricos fazendo uma distinção necessária entre este e o liberalismo clássico, criado no século XVII por Adam Smith.

3.2 Distinções entre o liberalismo e neoliberalismo e o retrocesso social trazido por este em termos de política social

Não há um consenso entre a doutrina com relação à data em que teria realmente surgido o neoliberalismo. Contudo, todos concordam que a política neoliberal ganha força no cenário mundial nos idos da década de 80 e 90, tendo como disseminadores desta política reducionista os governos de Thatcher e Reagam.

De acordo com Silveira, pode-se identificar as seguintes diferenças entre este novo modelo político-econômico e o liberalismo clássico,

a- enquanto o liberalismo não teve uma expansão global, o neoliberalismo foi adotado mundialmente, b- com relação a bem comum aquele tinha por lógica que a liberdade econômica é que seria responsável pelo bem de todos, enquanto que na nova sistemática há o abandono da ideia de bem comum, e c- no que diz respeito a riqueza, o primeiro é meramente comercial enquanto o segundo e financeiro fundado na volatilidade do mercado.

Marco Aurélio Serau Junior em seu livro Economia e Seguridade Social, ensina que este novo modelo surgiu, tendo em vista a grande expansão do papel do Estado em matéria social ocorrida durante a política do Welfare States, o que ocasionou conseqüentemente no aumento nos gastos públicos.

Contudo, com a crise das últimas duas décadas do século XX, houve a necessidade de se rever os papéis a serem desempenhados pelos Estados na área econômica e social, o que acabou por acarretar a redução das atividades destes em tais áreas.

Nesta linha de raciocínio ensina Serau:

“Sob o argumento de dar azo a ineficiência, elevados custos governamentais e déficits de legitimidade, nas décadas e 80 e 90 do século XX o Estado de Bem-Estar Social sofreu forte refluxo, principalmente sob os auspícios dos governos de Thatcher e Reagan, respectivamente na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Tais empreendimentos políticos foram assinalados pelo ressurgimento dos ideais político-econômicos liberais –agora neoliberais-, propugnando-se a primazia do econômico frente ao político, determinando-se ademais, a redução do tamanho do aparato estatal” (SERAU, 2012, p. 30)

Sob essa nova óptica, as políticas sociais, passaram a cada vez mais a ser fundamentadas na culpa exclusiva daqueles que necessitam da proteção social do Estado, ou seja, a culpa pela situação de miserabilidade em que tais indivíduos se encontram não é culpa da maquina estatal, mas sim do cidadão.

Diante desse panorama, pode-se concluir que com a adoção do modelo neoliberal, o principio da solidariedade social - um dos principais ideais da Seguridade Social- passou a ser substituído por um sistema tão somente baseado na lógica contributiva, caracterizando-se com isso um retrocesso social em termos de proteção social, já que tal lógica já havia sido superada pelo Sistema Beverigiano.

3.3 As modificações constitucionais ocorridas no final do século XX e início do XXI

Como vimos no subitem anterior, o neoliberalismo representou essencialmente a minimização do papel do Estado em relação à área social, havendo, por conseguinte, uma mudança na essência das políticas sociais.

Neste sentido, Serau ao citar Mello ensina:

“No caso brasileiro, o processo de revisão constitucional na área da seguridade social representou em larga medida a desconstrução da agenda estruturada durante a Constituinte de 1988. Os issues centrais dessa agenda, na área da previdência social referiam-se ao conceito de seguridade social que deveria informar a Carta, a equalização de benefícios e – aumento do grau de inclusividade do sistema, a discussão em torno o resgate da dívida social da nação, as formas de defesa do valor real das transferências – fixação de um piso mínimo de benefícios, irredutibilidade do valor real dos benefícios previdenciários no tempo-, e a mecanismo que poderiam assegurar diversidade e equidade na forma de financiamento”.(SERAU,2012, p. 33)

Dentre as alterações ocorridas na ordem constitucional, serão estudadas as emendas constitucionais n. 20, 40, 41 e 47.

A primeira emenda, que deve ser analisada neste momento é a emenda constitucional número 20, promulgado em 15 de dezembro de 1998 durante o governo Fernando Henrique.

Esta emenda foi proposta pelo Presidente da República, e tinha como objeto promover uma verdadeira transformação nos regimes da Previdência Social, uma vez que se passou a considerar para efeito de aposentadoria o tempo de contribuição e não mais o tempo de serviço.

Lazarri e Castro, ao se referirem a esta emenda, explicam que a marca característica foi a falta de um debate jurídico social a respeito de tais modificações, predominando, dessa forma, o interesse meramente econômico, marca caracterizadora da intervenção neoliberal no sistema social interno.

Será explicado, que a adoção de tal medida em um país subdesenvolvido como o Brasil constitui um retrocesso em matéria social, uma vez que ao se considerar tão somente o tempo de contribuição, acaba-se por aumentar a exclusão dos indivíduos do seguro social, já que há cada vez mais o crescimento do mercado informal dificultando, com isso, a prova do tempo de contribuição.

Contudo, apesar desse aspecto negativo ter sido incorporado no ordenamento pátrio, deve-se observar que mesmo diante deste enfoque, importantes aspectos do texto original da emenda foram derrubados pelo Legislativo, no decorrer do processo legislativo, dentre eles podemos citar: a) a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos, b) a estipulação de idade mínima para a aposentadoria dos trabalhadores do ramo privado e c) o fim da aposentadoria integral dos servidores público com a criação de um redutor para aposentadorias de maior valor.

Ainda com relação às modificações introduzidas pela referida emenda, os autores explicam:

“Foram criadas regras diferenciadas para os trabalhadores que já contribuía para a previdência e para os que entraram no mercado de trabalho após 16.12.1998.

Para a concessão da aposentadoria integral daqueles que já pertenciam ao RGPS em 16.12.1998, mas não tinham o tempo suficiente para a concessão do benefício, foi prevista exigência de cumprimento dos limites mínimos de idade de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres, mais 20% do período que faltava (pedágio) para os respectivos tempos de contribuição mínimos exigidos. (...) Para a concessão da aposentadoria proporcional, os segurados terão de cumprir os limites de idade – 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres – e acrescer 40% ao período que faltava para os respectivos tempos de contribuição mínimos exigidos. (...)

A aposentadoria proporcional foi extinta para quem começou a trabalhar na data da publicação da emenda. Na fase de transição, este benefício correspondera a 70% do salário benefício calculado para a aposentadoria integral, acrescendo-se 5% por ano adicional, até o limite de 100%, regra que também passou a ser aplicada no serviço público” (Lazzari e Castro, 2011, p.79).

Com relação as emendas 41 e 42, estas diferentemente da anterior, não promoveram grandes modificações em relação ao Regime Geral de Previdência Social, mas sim ao regime especial dos servidores públicos.

Em síntese, com base em Lazzari e Castro, pode-se dizer que houve a criação de uma nova fonte de custeio incidente sobre bens e serviços importados do exterior (Art.195, IV da CF) e com relação ao RGPS, os valores pagos a título de aposentadoria a partir da promulgação da Emenda Constitucional número 41 passaram a ter como limite máximo a quantia de R\$2.400,00.

Na mesma linha das ultimas duas reformas, a emenda número 47 de 2005, o qual decorreu do fruto de desacordo entre os parlamentares em 2003 durante tramitação da emenda 41, promoveu mudanças tão somente no que se refere aos regimes próprios.

Neste ponto, explica Lazzari e Castro:

“A emenda n. 47 de 5.7.2005, modificou regras de transição estabelecidas pela Emenda n. 41 a agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, pertencentes aos chamados Regimes próprios, com efeitos retro-operantes a 1.1.2004, revogando, ainda, o parágrafo único do art.6 da Emenda 41. (...) A referida emenda trata especificamente dos regimes de agentes públicos adentrando, principalmente, em aspectos muito específicos dos chamados Regimes Próprios de que trata o Art. 40 da Constituição” (LAZZARI e CASTRO, 2011, p. 83)

Após a análise das reformas acima apontadas, fica evidente que todas tiveram nítida influência do neoliberalismo, pois cada vez mais o constituinte derivado esta se afastando da lógica fundada no solidarismo social, substituindo-a

por uma calcada na responsabilidade individual do indivíduo, o qual inverte todo o sentido de seguro social, já que reduz o papel a ser desempenhado pela máquina estatal na área social.

Uma vez feita à análise das reformas introduzidas no sistema previdenciário pátrio, passarei a analisar no próximo capítulo o fator previdenciário e suas implicações, seu histórico, os elementos que constituem a sua fórmula, o equilíbrio Financeiro Atuarial, o Déficit, a Previdência e, por fim, uma discussão entre o princípio da Solidariedade Social e do Não Retrocesso Social e o Fator Previdenciário.

CAPITULO 4

FATOR PREVIDENCIÁRIO

4.1 Histórico do fator previdenciário e os elementos formadores da sua fórmula

O fator previdenciário foi instituído pela lei 9.876 promulgada em 28 de Novembro de 1999, durante o segundo governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

José Ricardo Costa e Marco Aurélio Serau Jr em seu texto Comentários à Jurisprudência Previdenciária do STF, explicam que a introdução desse novo instrumento no ordenamento jurídico deve ser analisado dentro da política neoliberal.

Segundo estes autores:

“No Brasil, o Neoliberalismo ou neoconservadorismo passou a materializar-se como projeto hegemônico a partir do desastroso e fugaz governo Collor de Mello -1990-. Todos os processos de reformas políticas, com reflexos diretos nos direitos sociais, e os previdenciários sentiram insitadamente essa política, fluíram paulatinamente na pauta neoliberal combate ao déficit previdenciário, urgência na reforma do sistema previdenciário em virtude da elevação da expectativa de vida, benefício como privilégio e não como direito, dentre outros motivos

fundamentadores das reformas constitucionais” (COSTA E SERAU, 2012, p. 153)

É justamente nessa linha reducionista que este instrumento funciona, pois conforme os ensinamentos de Lazzari e Castro:

“A adoção do chamado fator previdenciário visou reduzir despesas com a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição a pessoas que se aposentem com idades bem abaixo daquela considerada ideal pelos atuários a Previdência Social.” (LAZZARI E CASTRO, 2011, p. 81)

Atualmente, a fórmula do fator previdenciário contém 5 elementos sendo estes, a- a expectativa de vida no momento da concessão aposentadoria, b- o tempo de contribuição quando do requerimento do benefício, c- idade no momento da aposentadoria, d- a alíquota de contribuição referente a 0.31 e por último a adoção do algarismo 1, o qual é colocado no colchete da fórmula do fator.

Com relação ao primeiro elemento da referida fórmula, deve-se observar que tais dados são obtidos com base no banco de dados do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-.

Entretanto, deve-se observar, também que tais dados não deveriam ser utilizados dentro do cálculo do fator, pois não parece ser racional a adoção de dados de outro órgão os quais são genéricos, enquanto existe o cadastro da Previdência Social, o qual possui informações muito mais precisas em relação à taxa de sobrevivência, sendo por isso muito mais razoável aplicar estes dados ao invés daqueles

Outro elemento que entrega a fórmula, e merece ser questionado, é a adoção do algarismo 1 no referida equação. Para Costa e Junior este elemento diferentemente dos demais não possui nenhum significado real.

Para os autores acima, tal componente se justifica pelo fato de que como o único elemento invariável é aquele pertencente à alíquota de contribuição e sendo este o responsável por ser fator multiplicador, o qual influi em outros três termos do cálculo, o valor da alíquota sempre correspondera a um valor menor que 1, o que acarreta por via oblíqua a diminuição do valor da aposentadoria.

Logo, considerando os elementos formadores da fórmula do fator previdenciário, pode-se afirmar sem sombra de dúvida que o fator previdenciário, trabalha com a lógica de desestimular o contribuinte a requerer a aposentadoria, após ter cumprido todos os requisitos necessários para a concessão desta, já que como se pode observar, tal ferramenta acaba por reduzir a renda mensal da aposentadoria penalizando principalmente o contribuinte que iniciou cedo a sua jornada no mercado de trabalho.

4.2 Equilíbrio Financeiro e Atuarial e o Déficit a Previdência

Como foi visto no item 3.3, a emenda constitucional número 20 introduziu uma série de mudanças dentro da área previdenciária. Uma dessas alterações foi à nova redação do artigo 201 da Constituição Federal, o qual instituiu o princípio do equilíbrio financeiro atuarial.

De acordo com o referido artigo:

Art.201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critério que preservem **o equilíbrio financeiro e atuarial**, e atenderá nos termos a lei a

João Francisco Schulte, em sua monografia intitulada “Análise crítica do fator previdenciário”, explica que este princípio pode ser compreendido da seguinte forma:

“Equilíbrio financeiro deve ser entendido como solvabilidade do sistema, ou seja, organização do sistema de forma que o mesmo garanta sua gestão financeira sem ser lucrativo, evidentemente, porém sem ser deficitário. Assim, para que se obtenha equilíbrio financeiro devem ser observados critérios atuariais, que são a aplicação sistemática de princípios matemáticos e de estatística, com o fim de garantir a estabilidade financeira do sistema” (SCHULTE,2007, p 25).

Foi com base neste novo princípio constitucional, que o legislador ordinário introduziu uma série de modificações nos cálculos dos benefícios previdenciários, as quais tinham por principal função diminuir o “déficit da Previdência Social”.

Contudo, embora o governo continue afirmando a existência de tal situação, não é esta a realidade dos fatos, conforme será demonstrada a seguir.

De acordo com o estudo feito pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, (cujo objetivo foi proporcionar uma análise financeira da Seguridade Social) embora tenha ocorrido grandes desonerações tributárias, só ano de 2012 a Seguridade Social arrecadou 62,4 bilhões a mais que 2011, fechando o

TABELA 5
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA
SEGURIDADE SOCIAL, 2008 A 2012

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2008	2009	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Receita de contribuições sociais	359.840	375.887	441.266	509.064	568.759	59.695	11,7%
Receita Previdenciária ^{(1) (2)}	163.355	182.008	211.968	245.892	278.173	32.281	13,1%
Cofins	120.094	116.759	140.023	159.891	181.555	21.664	13,5%
CSLL	42.502	43.592	45.754	57.845	57.488	-357	-0,6%
PIS/Pasep	30.830	31.031	40.373	42.023	47.778	5.755	13,7%
CPMF ⁽³⁾ e Outras contribuições ⁽⁴⁾	3.058	2.497	3.148	3.414	3.765	351	10,3%
2. Receitas de entidades da Seguridade	13.528	14.173	14.883	16.873	20.044	3.171	18,8%
Recursos próprios do MDS	161	217	361	159	173	14	9,1%
Recursos próprios do MPS	466	96	68	362	360	-2	-0,5%
Recursos próprios do MS	2.568	2.790	2.982	3.556	3.573	17	0,5%
Recursos próprios do FAT ⁽⁵⁾	10.008	10.683	11.017	12.271	15.447	3.176	25,9%
Taxas, multas e juros da Fiscalização	326	388	455	525	491	-34	-6,5%
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁶⁾	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	-482	-21,4%
Receitas da Seguridade Social	375.417	392.076	458.285	528.193	590.577	62.384	11,8%

ano com um saldo positivo de R\$ 78,1 bilhões, conforme demonstram os seguintes cálculos abaixo transcritos.

(continuação)

Valores correntes, em R\$ milhões

DESPESAS REALIZADAS	2008	2009	2010	2011	2012	Diferença 2012-2011	
1. Benefícios Previdenciários	199.562	224.876	254.859	281.438	316.590	35.151	12,5%
Previdenciários urbanos	158.953	178.999	198.061	218.616	243.954	25.337	11,6%
Previdenciários rurais	39.997	44.850	55.473	61.435	71.135	9.701	15,8%
Compensação previdenciária ⁽⁷⁾	612	1.026	1.325	1.387	1.500	113	8,2%
2. Benefícios assistenciais	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	5.208	20,7%
Assistenciais - LOAS	13.748	16.864	20.380	23.353	28.485	5.133	22,0%
Assistenciais - RMV	1.893	1.848	1.854	1.764	1.839	75	4,3%
3. Bolsa-Família e outras Transferências	10.605	11.877	13.493	16.767	20.530	3.763	22,4%
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	-482	-21,4%
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁸⁾	50.270	58.270	61.965	72.332	80.063	7.731	10,7%
6. Assistência social: despesas do MDS ⁽⁸⁾	2.600	2.746	3.425	4.033	5.669	1.636	40,6%
7. Previdência social: despesas do MPS ⁽⁸⁾	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	404	6,0%
8. Outras ações da seguridade social	3.819	6.692	7.260	7.552	9.824	2.272	30,1%
9. Benefícios FAT	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	5.777	16,9%
10. Outras ações do FAT	722	607	551	565	541	-24	-4,2%
Despesas da Seguridade Social	310.716	359.196	401.610	451.000	512.436	61.436	13,6%
Resultado da Seguridade Social	64.701	32.880	56.675	77.193	78.141		

Fonte: SIAFI. – extração Siga Brasil e para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do MPS. Notas: (1) Apenas as receitas previdenciárias líquidas; (2) acrescidas das compensações pela desoneração da folha (R\$ 1,7 bilhão transferido e R\$ 2,4 bilhões não repassado); (3) A CPMF foi extinta em 2007; (4) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos; (5) inclusive as receitas patrimoniais do FAT; (6) Corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; (7) compensações com outros regimes previdenciários; (8) incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas a custeio e investimento. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

TABELA 4
VALORES DAS PREVISÕES DE DESONERAÇÕES E RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NAS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DA UNIÃO, 2006 E DE 2011 A 2014

Contribuição	2006		2011		2012		2013		2014	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
CSLL	2.539	0,1%	5.821	0,2%	6.755	0,1%	8.304	0,2%	9.416	0,2%
PIS/PASEP	2.435	0,1%	6.702	0,2%	7.695	0,2%	8.930	0,2%	10.783	0,2%
Cofins	9.810	0,5%	35.046	0,9%	39.200	0,9%	45.461	0,9%	54.638	1,2%
RGPS	15.000	0,7%	18.609	0,5%	23.356	0,5%	31.305	0,6%	48.423	1,1%
Desoneração da folha					0,082	0,0%	1,318	0,0%	19,300	0,4%
Soma	29,784	1,4%	66,178	1,7%	77,006	1,7%	94,000	1,9%	123,260	2,7%

Fonte: Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias para os diversos exercícios. Nota: para cada exercício, são lançados os valores previstos em cada Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

Logo, a partir da análise das tabelas, ficou claro que durante os últimos exercícios financeiros em nenhum momento foi apurado saldo negativo entre as receitas e as despesas com a Seguridade.

Desse modo, embora haja todo o discurso por parte do governo bem como por parte daqueles que defendem a existência de déficit da Previdência, ficou claro a partir do estudo feito pela ANFIP, que tal discurso não se sustenta não sendo, por isso aceitável a adoção de mecanismo como o fator previdenciário, o qual reduz em 40 por cento o valor dos benefícios previdenciários, prejudicando com isso justamente aqueles que realmente necessitam da proteção social do Estado.

4.3 O Fator Previdenciário e o princípio do não retrocesso social e da solidariedade

Para se verificar se o fator previdenciário se coaduna com os princípios da solidariedade e do não retrocesso social, necessário antes se proceder à análise do próprio núcleo, bem como de que forma estes estão integrados ao direito da Seguridade Social.

A solidariedade embora esteja intimamente ligada a toda ideia de proteção social, não está elencada dentre os princípios constitucionais trazidos no rol do artigo 194 da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, conforme bem salienta a doutrina mais especializada, a Carta Magna traz o princípio da solidariedade em sua forma genérica, ao estabelecer em seu Art.3º que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Se formos buscar o sentido da palavra solidariedade junto ao dicionário, esta pode ser compreendida como sendo a dependência mútua existente entre os

membros de um grupo social, onde cada um destes é responsável pelas obrigações dos outros.

É justamente nesta idéia de dependência que reside toda concepção jurídica de solidariedade. A esse respeito, Serau ao citar Fábio Konder Comparato, ensina a seguinte lição:

“Entende-se que a solidariedade corresponde à ideia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer individuo ou grupo social. O fundamento ético desse princípio seria justamente a concepção de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, socializando-se os riscos normais da existência humana” (SERAU, 2012, p.38)

Desse modo, a partir da compreensão da essência da solidariedade, pode-se afirmar que não há como falar em proteção social sem solidariedade, pois sem esta não haveria nada a se contrapor a dualidade existente entre as atividades e obrigações existentes entre os cidadãos e o Estado, sendo por isso tão necessária a sua presença.

Com relação ao princípio do não retrocesso social, (também chamado de princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais ou princípio da proibição do retrocesso) é importante de se analisar neste momento o seu conceito e conteúdo, afim de que, dessa forma, se possa compreender a real importância deste no tema aqui proposto.

De acordo com a doutrina, esta nova ferramenta tem sua origem na jurisprudência Européia, estando tal pensamento mais consolidado na Alemanha e Portugal¹⁴.

¹⁴ Filet, Narbal Antônio Mendonça, O Princípio da Proibição do Retrocesso, disponível em <http://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social>, acessado em 11 de Agosto de 2014.

A partir do artigo “O princípio da Proibição de Retrocesso Social”, escrito por Narbal Antônio Mendonça Fileti, pode-se conceituar a proibição do não retrocesso da seguinte maneira:

“O princípio da proibição de retrocesso social é um princípio constitucional, com caráter retrospectivo, na medida em que tem por escopo a preservação de um estado de coisas já conquistado contra a sua restrição ou supressão arbitrárias. (FILETI, 2009, p.3)

Na mesma linha de raciocínio, complementa FILET:

“O princípio tem sede material na Constituição brasileira de 1988, decorrendo dos princípios do Estado social e democrático de direito, da dignidade da pessoa humana, da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica e da proteção da confiança, do valor social do trabalho e da valorização do trabalho humano.

Além disso, o princípio decorre da imposição constitucional de ampliação dos direitos fundamentais sociais, da redução das desigualdades sociais e da construção de uma sociedade marcada pela solidariedade e pela justiça social. Levam-se em consideração, ainda, a tendência do direito internacional de progressiva implementação efetiva da proteção social por parte dos Estados e o argumento de que a negação do princípio significaria que o legislador dispõe do poder de livremente tomar decisões, ainda que em flagrante desrespeito à vontade expressa do legislador constituinte” (FILET,2009, p.3).

Logo, pode-se definir a partir da análise do conceito exposto acima, que o princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, constitui um limitador ao poder do constituinte derivado, já que impede que o legislador exerça o poder de legislar com o intuito de promover a abolição ou a supressão das garantias já consolidadas, sejam estes tanto de caráter individual como social.

É justamente a partir dessa conclusão que Fileti, sustenta haver um conteúdo positivo e negativo referente a este princípio. Nas palavras deste:

“O conteúdo positivo encontra-se no dever de o legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as

condições fáticas e jurídicas (incluindo as orçamentárias), o grau de concretização dos direitos fundamentais sociais. Não se trata de mera manutenção do status quo, mas de imposição da obrigação de avanço social.

O conteúdo negativo – subjacente a qualquer princípio – que, no caso, prevalece sobre o positivo, refere-se à imposição ao legislador de, ao elaborar os atos normativos, respeitar a não-supressão ou a não redução, pelo menos de modo desproporcional ou irrazoável, do grau de densidade normativa que os direitos fundamentais sociais já tenham alcançado por meio da legislação infraconstitucional, isto é, por meio da legislação concretizadora dos direitos fundamentais sociais insertos na Constituição. (FILET, 2009, p. 3)

Dessa maneira, após a realização da análise do conceito e do conteúdo deste importante princípio, deve-se reconhecer que seu papel é vincular a atuação do legislador pátrio, uma vez que conforme já exposto acima, este não poderá promover nenhuma mudança legislativa que importe na derrogação ou diminuição de garantias sociais já conquistados, sob pena de estar o legislador atuando de maneira supralegal.

Partindo desta ideia, de limitação do parlamento e de expansão dos direitos sociais, percebe-se que o parlamento ao instituir o fator previdenciário, violou tal sistemática, uma vez que conforme analisado no item 4.1 desta monografia, esse mecanismo visa à redução das despesas com a concessão de aposentadorias, o que leva conseqüentemente a redução do papel do Estado em matéria de proteção social, o que justamente é vedado pelo não retrocesso social.

Com relação à compatibilidade do fator com o princípio da solidariedade social, se percebe que este não se coaduna com aquele, pois, conforme visto acima, a lógica da solidariedade trabalha justamente com a ideia de justiça distributiva, devendo por isso caber à sociedade arcar com os custos oriundos da seguridade, não sendo possível a instituição de mecanismo que vise reduzir tal responsabilidade.

Considerações Finais

O presente trabalho monográfico teve por finalidade analisar se existe a compatibilidade do fator previdenciário com os princípios da solidariedade social e proibição do retrocesso social.

Para verificar tal questão, partiu-se num primeiro momento da análise dos dois principais modelos de Seguridade Social, a fim de se compreender em que consiste o ideal da seguridade, o papel que o Estado exerce e a lógica com que estes sistemas trabalham.

A partir dessa análises, foi verificado que o sistema alemão embora tenha sido de fundamental importância em termos de seguridade, este trabalhava sobre uma perspectiva restritiva, onde o cidadão só teria proteção por parte do Estado se este tivesse contribuído para o fundo social, cuja gestão era feita pelo próprio ente estatal.

Já o sistema Beveridgiano, constituiu-se uma verdadeira revolução em termos de proteção social, uma vez que conforme foi apontado, quebra com a lógica de seguro privado trabalhada no modelo Bismarckiano, e introduz uma nova sistemática baseada na expansão da mão protetora do Estado, visando com isso o bem estar social dos indivíduos.

Ao se analisar os princípios constitucionais da Seguridade Social localizados no artigo 194 da Constituição de 1988, pode-se compreender os comandos norteadores de todo o sistema securitário pátrio, merecendo destaque os princípios do caráter democrático e descentralizado da administração e da pré-existência de recurso.

O primeiro, porque permite a participação de todas as categorias na administração da Seguridade Social, o que por via de consequência, garanti uma maior transparência na forma como é administrado.

Já o segundo, porque assegura a saúde financeira do fundo, uma vez que só poderá ser criado novos benefícios quando o Estado indicar a respectiva fonte de custeio.

Com relação a análise do impacto da política neoliberal nas modificações legislativas pós 88, foi constatado que tal política além de inverter toda a lógica da seguridade (responsabilidade pelos riscos sociais passa a ser daqueles que necessitam do auxílio do Estado e não deste), trabalha com a redução do papel do Estado na área sociais, tendo todas as modificações legislativas sido marcadas por tal influência, o que acarretou no afastamento de todo o ideal de proteção trazido pelo constituinte.

Ao se proceder a análise sobre a compatibilidade do fator previdenciário com os princípios do não retrocesso social e da solidariedade, verificou-se que tal ferramenta não se coaduna com o não retrocesso social, uma vez que conforme trabalhado, este mecanismo trabalha com a lógica da redução do papel do Estado na proteção dos indivíduos frente os riscos sociais, indo consequentemente contra a ideia de vinculação e de expansão dos direitos sociais assegurados por este princípio, não havendo, por isso, nenhuma compatibilidade entre eles.

No que diz respeito ao princípio da solidariedade, também se pode concluir que o fator também não se coaduna com este, pois tal ferramenta vai de encontro a

todo o fundamento ético da solidariedade, já que se impede a realização da justiça distributiva, a qual é fundamental para que aja a diminuição das desigualdades sociais existente entre as classes sociais.

Também foi constatado a partir da análise do estudo realizado pela ANFIP, que o sistema da Seguridade Social, não se encontra em estado de insolvência, tanto que o governo desde 2006 vem promovendo expressivas desonerações em torno das contribuições sociais pagas pelo setor empresarial.

Logo, não há motivo algum para que o governo mantenha em vigor o fator previdenciário, já que além de não haver uma compatibilidade deste com o ideal de seguridade, o argumento que serviu de justificativa para sua implantação (déficit do sistema securitário) não se verifica no plano real.

Referencial bibliográfico

BOSCHETTI, Ivonete. **Seguridade Social no Brasil: Conquistas e Limites à sua Efetivação**, disponível em http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.505783001251746904_ivanete_boschetti_unidade_i.pdf

ROCHA, José Francisco Furlan. **O Sistema Especial de Inclusão dos Trabalhadores de Baixa Renda na Previdência Social: Análise sob o enfoque dos princípios constitucionais relativos à Seguridade Social**, disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10826&revista_caderno=20

DANELLI, Cesar Augusto Junior, **O Modelo Alemão de Seguridade Social: Evolução Histórica a partir de Bismarck**, disponível em http://www.idb-ful.com/uploaded/files/2013_14_16485_16520.pdf

MARTINS, Sergio Pinto, **Fundamentos de Direito da Seguridade Social**, décima quinta edição, São Paulo, Editora Atlas -2014.

TSUTIYA, Augusto Massayuki, **Curso de Direito da Seguridade Social**, terceira edição, São Paulo, Editora Saraiva -2011.

MARTINS, Sergio Pinto, **Direito da Seguridade Social, Custeio da Seguridade Social, Benefícios - Acidente do Trabalho, Assistência Social – Saúde**, trigésima quarta edição, São Paulo, Editora Atlas – 2014.

BRAGANÇA, Kerlly Huback, **Manual de Direito Previdenciário**, oitava edição, Rio de Janeiro, Editora forense-2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira, LAZZARI, João Batista, **Manual de Direito Previdenciário**, décima terceira edição, São Paulo, Editora Conceito Editorial – 2011.

COSTA, José Ricardo Caetano, **Previdência e Neoliberalismo**, primeira edição, Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado – 2001.

SERAU, Marco Aurélio Jr, **Economia e Seguridade Social, Análise Econômica do Direito Seguridade Social**, segunda edição, Curitiba, Editora Juruá – 2012.

SERAU,, Marco Aurélio Jr, **Seguridade Social como Direito Fundamental Material**, segunda edição, Editora Juruá – 2011.

SERAU, Marco Aurélio, Jr e COSTA, José Ricardo Caetano, **Comentários a Jurisprudência Previdenciária do STF**, primeira edição, Curitiba, Editora Juruá – 2012.

SILVEIRA, Ramais de Castro, **Neoliberalismo: conceito e influências no Brasil - de Sarney a FHC**, Porto Alegre, 2009, disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16218>.

ANFIPANFIP – Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil & Fundação ANFIP de estudos da Seguridade Social, **Análise da Seguridade Social**, décima terceira edição, disponível em http://www.anfip.org.br/publicacoes/20130619071325_Analise-da-Seguridade-Social-2012_19-06-2013_Anlise-Seguridade-2012-20130613-16h.pdf

SCHULTE, João Francisco, **Análise Crítica do Fator Previdenciário**, Rio Grande, 2007.

FILETE, Narbal Antônio Mendonça, **O Princípio da Proibição de Retrocesso Social Breves Considerações**, disponível em <http://jus.com.br/artigos/12359/o-principio-da-proibicao-de-retrocesso-social>