

# UM NOVO SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA COM SUSTENTABILIDADE TRIBUTÁRIA

## A NEW PUBLIC SOCIAL SECURITY UNIFIED SYSTEM WITH TAX SUSTAINABILITY

Jozélia Nogueira<sup>1</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-3971-2414>

Cintia Estefania Fernandes<sup>2</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-0489-1088>

Antônio Carlos C. de Leão<sup>3</sup> – <https://orcid.org/0000-0003-0930-226X>

### Resumo

A partir da década de 1990, ampliou-se a discussão concernente à sustentabilidade da Previdência Social Pública. Neste estudo, foi apresentado um modelo alternativo de sistema previdenciário, fundamentado nos princípios de manutenção da dignidade e igualdade humana, preservação ambiental e sustentabilidade financeira. O Sistema Único de Previdência Pública proposto tem como paradigma fundante a formação da poupança intergeracional pelo Governo Federal e a sustentabilidade financeira, utilizando-se, para tanto, de tributação, inclusive da incidente sobre a exploração dos recursos renováveis e não renováveis. No estudo, também se previu a criação de tributos que darão sustentação financeira ao novo sistema previdenciário. Em um segundo momento, estabeleceram-se os parâmetros universais de igualdade de direitos no tocante às aposentadorias e pensões e de igualdade de usufruto dos recursos nacionais para todos os cidadãos desta e das futuras gerações.

**Palavras-chave:** Previdência; Tributação; Sustentabilidade; Intergeracionalidade.

### Abstract

From the 1990s onwards, the discussion on the sustainability of Public Social Welfare was broadened. This study presented an alternative model of social security system,

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito. Mestre em Direito do Estado (Direito Tributário) pela UFPR. Mestranda em direito financeiro pela FDUSP. Doutoranda em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal. Procuradora do Estado do Paraná. Professora. *E-mail:* jozelianogueira@gmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Direito. Mestre em Direito do Estado (Direito Tributário) pela UFPR. Doutora em Gestão Urbana pela PUCPR. Procuradora do Município de Curitiba. Professora. *E-mail:* cintia@pgm.curitiba.pr.gov.br

<sup>3</sup> Graduado em Filosofia-UNISUL-SC. Especialista em História Contemporânea e Relações Internacionais pela PUCPR. Mestrando em Economia Social pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. *E-mail:* leo.antonio7@gmail.com

based on the principle of maintaining human dignity and equality, environmental preservation and financial sustainability. The proposed Unified Public Pension System is based on the formation of inter-generational savings by the Federal Government and financial sustainability, using taxation, including incidents on the exploitation of renewable and non-renewable resources. The study provides for the creation of taxes that will give financial support to the new Social Security System. Secondary objective is to establish the universal parameters of equal rights with regard to pensions and pensions, as well as equal enjoyment of national resources for all citizens of this and future generations.

**Keywords:** Social security; Taxation; Sustainability; Intergenerationality.

**Sumário:** 1. Introdução. 1.1. Metodologia. 2. Considerações sobre a previdência pública. 2.1. Contexto histórico. 2.2. Emprego e previdência. 2.3. Ética e sustentabilidade intergeracional. 2.4. Estado de bem-estar social e o neoliberalismo na previdência pública. 2.5. A razão para a criação do SUPP. 2.5.1. O fundo de previdência pública. 2.6. O estado da arte tributário. 3. O sistema único de previdência pública – SUPP. 3.1. Os modelos de financiamento previdenciário. 3.1.1. O modelo de financiamento pelo regime de repartição (solidário). 3.1.2. O modelo de financiamento pelo regime de capitalização (individual). 3.1.3. Modelos de financiamento misto (público-privado). 3.2. A proposta do SUPP. 3.2.1. O funcionamento do SUPP. 3.2.2. O tempo de contribuição. 3.3. A gestão do sistema. 3.4. O fundo previdenciário público. 4. A importância dos tributos para a sustentabilidade financeira da SUPP. 5. Considerações finais. Referências.

Recebido/Received 27.06.2019 – Aprovado/Approved 15.07.2019

# 1 INTRODUÇÃO

O primeiro país a garantir a segurança social como um compromisso de todos, foi a França no art. 21 de sua Constituição de 1793<sup>4</sup>, ampliando os direitos e proteção na Constituição francesa de 1848<sup>5</sup>. Somente a partir da década de 1880, com Otto von Bismarck, na Alemanha, é que a previdência, um dos direitos assegurados pela segurança social, evoluiu historicamente, marcando o surgimento do Estado de Bem-estar Social. Antes da Revolução Francesa existiam apenas medidas pontuais de proteção social de natureza mutualista para certos grupos profissionais; os demais eram atendidos pela caridade social, a qual geralmente era praticada pela Igreja Católica (mutualidades e Santas Casas de Misericórdia).

Em 1988 a Constituição do Brasil, em seu art. 194, adotou a seguridade social como um dos direitos fundamentais sociais – também conhecidos como *direitos de segunda geração* (BOBBIO, 2004, p. 5-6) – que abrange a previdência, a saúde e a assistência social. Os direitos sociais, em um país desigual como o Brasil, permitem a manutenção do padrão civilizatório e da dignidade humana dos cidadãos das classes sociais mais baixas, principalmente, tendo forte influência na distribuição de renda e na economia dos pequenos municípios.

---

<sup>4</sup> *Constitución Francesa de 1793*. Disponível em: <[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_fra.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf)>.

<sup>5</sup> Pinto Martins (2009, p. 3)

Considerando-se esse cenário, o presente trabalho objetiva apresentar o novo modelo de Sistema Único de Previdência Pública, garantido pela poupança intergeracional do Estado como alternativa aos regimes previdenciários que operam no Brasil. Esse novo modelo tem a tributação como sustentação financeira.

## **1.1 Metodologia**

Para este estudo, a metodologia utilizada é a qualitativa, realizada a partir de revisão bibliográfica. Uma inferência indutiva foi realizada para se organizar a arquitetura do novo modelo de sistema previdenciário proposto. Com essa organização, apresentou-se o modelo tributário necessário para dar sustentabilidade financeira à Previdência Pública.

O presente trabalho está estruturado em três partes principais. Na primeira, foi realizada a revisão teórica a respeito do assunto. Na segunda, foi feita uma síntese do Sistema Único de Previdência Pública proposto, realizada pelo primeiro autor e idealizador do novo modelo. Na terceira, a cargo das demais autoras, foi formulada a proposta de criação e vinculação da receita de tributos para dar sustentabilidade financeira ao novo modelo previdenciário.

A nova proposta de previdência é inovadora no sentido de universalizar o sistema previdenciário, unificando todos os regimes existentes no Brasil. Prevê como garantia, além da tributação já existente, a taxação da exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis como poupança intergeracional. O problema da seguridade social a ser resolvido é a necessidade de sustentabilidade econômica, diante dos desequilíbrios demográficos, do elevado endividamento do Estado-nação e da precarização do trabalho formal proposta pelo regime neoliberal (HAN, 2015, p. 17).

A questão que se coloca é: como criar um sistema de previdência pública, sustentável, que financie, garanta e proteja as gerações futuras contra o endividamento contraído pelo Estado-nação e pela exploração predatória dos recursos ambientais?

# **2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PREVIDÊNCIA PÚBLICA**

Neste tópico inicial, com a finalidade de fundamentar doutrinariamente o presente estudo, serão analisadas várias áreas epistemológicas que investigaram o tema. Por meio de um panorama histórico, será possível acompanhar os modelos tradicionais e sua evolução através do tempo. O rigor da filosofia será utilizado para, com base na ética, determinar os limites e a importância do novo modelo de previdência pública proposto para a sociedade no tocante a dignidade humana. Sob o viés da viabilidade financeira e do impacto econômico, este estudo se embasará nas alternativas para superação dos problemas demográficos, do empobrecimento da classe trabalhadora e do Estado, para atingir os objetivos sociais e o equilíbrio econômico proposto pelo novo modelo.

## **2.1 Contexto histórico**

A seguridade previdenciária surge no Brasil em 1821 como uma concessão mutualista, onde os professores com mais trinta anos de serviço receberiam adicional de permanência no valor de vinte e cinco por cento do salário que recebiam

(PINTO MARTINS,2009, p.3). Foi inicialmente prevista no art. 179, inc. XXXI, da Constituição de 1824 com a denominação de *socorros públicos* (BONAVIDES, 2002, p. 111), porém, nunca foi efetivada. Uma década depois, em 1835, foi instituído o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), entidade de previdência privada modernizada. No Chile, em 1855, foi instituído, para membros do Exército, o primeiro modelo previdenciário público de pensão por velhice, invalidez e sobrevivência (FAULBAUM, 2018, p. 7).

Após a Guerra da Secessão de 1865, os Estados Unidos criaram o precursor do *social security*, um sistema de benefícios para os veteranos da guerra que dispensava contribuição anterior, tendo o Estado absorvido o custo previdenciário (KRUGMAN, 2010, p. 29).

Com base em estudos histórico-econômicos, surgiu no governo de Bismark uma série de políticas que criaram o Sistema de Seguridade Social Alemão (GALBRAITH, 1989, p. 189). A extensão da reforma social alemã foi determinante para a redução da pobreza de trabalhadores urbanos e a proteção previdenciária para os idosos (WATSON, 2006, p. 1038).

Para a criação da aposentadoria dos empregados dos Correios do Brasil, foi editado o Decreto 9.912-A, de 26.03.1888, que previa 30 anos de efetivo exercício e idade mínima de 60 anos (VIANNA, 2012). A institucionalização do estado de bem-estar social na Suécia ocorreu em 1913, com a criação da legislação referente à seguridade social, garantindo-se a universalidade para seus cidadãos. O Código de Segurança Social sueco, evolução da legislação de 1913, passou a vigorar a partir de 2010<sup>6</sup>. Em 1919, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja competência consiste em estabelecer normas internacionais de trabalho e seguridade social.

Com a publicação da Lei Elói Chaves, pelo Decreto Legislativo n. 4.682, de 24.01.1923, foi implantada a Previdência Social no Brasil e, posteriormente, foram criadas várias Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Após a crise de 1929, sob a presidência de Franklin D. Roosevelt, os Estados Unidos instituíram políticas sociais para o combate ao desemprego conhecidas como *New Deal*. Dentre as medidas implementadas, destaca-se a *Social Security Act*, entidade de assistência e previdência social (LIMONCIC, 2009).

Na Inglaterra, o Plano Beveridge, promulgado em 1941, consolidou a seguridade social universal, visando atender todos os cidadãos, e não somente os trabalhadores (GRAY,1999, p. 15). Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), estabeleceu-se a seguridade social como um direito humano fundamental.

No Brasil, o Sistema Nacional de Seguridade Social foi criado com a Constituição de 1988, tendo por finalidade a garantia do bem-estar e a justiça social – isto é, a *dignidade humana* (NOLASCO, n.d.).

## 2.2 Emprego e previdência

A relação entre a teoria marxista da luta de classes e a autoexploração do indivíduo proposto pelo regime neoliberal deixa de fazer sentido quando há o isola-

---

<sup>6</sup> *Government Offices of Sweden Ministry of Health and Social Affairs*. Disponível em: <<https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/>>.

mento do indivíduo da sociedade, reduzindo-o à autoexploração, como modelo fundamentado na agressão de si mesmo. A partir do momento em que o indivíduo não está mais inserido na classe trabalhadora, o emprego torna-se precário e a luta de classes, pregada por Karl Marx, deixa de existir.

A precariedade do trabalho e a falta de legislação laboral protetiva colocam em risco os modelos previdenciários existentes, visto que a previdência depende de um fluxo de capital constante, oriundo dos empregos formais ou da conscientização do trabalhador autônomo (HAN, 2015). Um dos problemas da reforma da previdência social no Chile, particularmente no período do Governo Pinochet, foi a fragilidade do mercado de trabalho chileno, precarizado pelas reformas neoliberais<sup>7</sup>. A reforma do modelo de repartição para capitalização não se mostrou sustentável financeiramente, pois não existia um regime tributário específico para sua manutenção, apenas contribuições individuais dos trabalhadores, que nem sempre tinham emprego formal. O novo sistema de capitalização tornou-se obrigatório apenas para trabalhadores, sem a participação do Estado e do empregador, de modo que ficou sujeito às variações do mercado financeiro e das crises econômicas geradas pelo capitalismo financeiro. O sistema chileno está vinculado aos rendimentos gerados pela aplicação do montante poupado no mercado financeiro. Os custos de administração e as comissões dos Administradores de Fundo de Pensão (AFP), absorvem parte significativa do montante investido. O contratante ao se aposentar nem sempre recebe o esperado, o que acaba gerando o empobrecimento dos aposentados. A proteção social não pode ficar subordinada às estruturas do mundo trabalhista: o desafio é implantar um sistema de solidariedade integral, com mecanismos contributivos e não contributivos (SOJO, 2014, p. 9-12).

A distribuição da renda proporcionada pelos sistemas previdenciários, contributivos ou não, acaba por favorecer as pessoas mais pobres e aquelas que durante sua vida laboral recebem os menores salários (THOMPSON, 2000, p. 35).

O modelo de financiamento previdenciário por repartição ainda é considerada a melhor alternativa, uma vez que garante o pagamento das aposentadorias de forma sustentável, mesmo a taxa de crescimento da base salarial sendo menor do que a de valorização do capital (PIKETTY, 2014).

No Brasil, as Propostas de Emendas à Constituição (PECs), a exemplo das n. 287/2016 e 6/2019, sustentam a ocorrência de *deficit* alarmante e pretendem promover profundas modificações no Sistema Previdenciário. Entre as justificativas estão a garantia de segurança do sistema ante variações demográficas e mudanças no mercado de trabalho, o que dificultaria a aposentadoria dos trabalhadores. Por outro lado, estudos apontam para a inexistência de *deficit* do sistema previdenciário. O que se constata é que houve mudança da metodologia de cálculo promovida pelo Governo Federal em 1990 e ocorreram desvios de recursos pelos sucessivos governos (GENTIL, 2006, p. 228-237) a partir da criação do processo de Desvinculação das Receitas da União<sup>8</sup>. No futuro, com a

---

<sup>7</sup> Sobre a precarização do trabalho por influência do regime neoliberal, *vide* Han (2015, p. 16).

<sup>8</sup> Criada em 1994, com o nome de *Fundo Social de Emergência* (FSE), foi prorrogada com o nome de *Fundo de Estabilização Fiscal* (FEF) e atualmente é denominada *Desvinculação de Receitas da União* (DRU). Já foi prorrogada novamente em 2007, 2011 e 2016 pela Emenda Constitucional n. 93, que aumentou a desvinculação de 20% para 30% de todos os tributos da União, inclusive contribuições sociais (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

tecnologia, serão criados empregos fictícios, resultado dos monopólios, da ineficiência e da ruína do livre mercado promovido pelo capitalismo financeiro. Esse fenômeno será uma consequência da substituição do trabalho artesanal pela automatização tecnológica e pelo uso intensivo da inteligência artificial (MASON, 2017, p. 221).

A falta de empregos estáveis e salários médios aos trabalhadores que permitam a manutenção de sua poupança previdenciária exigirá por parte do Estado o uso dos tributos, particularmente pela exploração capitalista dos recursos naturais “*comuns*”, como forma de garantia da dignidade humana e da seguridade social.

## 2.3 Ética e sustentabilidade intergeracional

O direito de existir é o primeiro dos direitos; portanto, a primeira lei de qualquer sociedade organizada é a *lei social* e a ela todas as demais devem se subordinar (REVENTÓS, como citado em SUPLICY, 2013, p. 108).

A garantia da universalidade, solidariedade, eficiência e manutenção da dignidade do cidadão quando deixa de ser uma preocupação do Estado e abandona o seguro num limbo de insegurança, põe em risco a “*dignidade humana*”. Para Kant (2011), no reino dos fins, tudo tem ou uma dignidade ou um preço, e aquilo que tem preço é substituível, a exemplo das coisas. O que não tem preço, no caso “*o homem, não permite equivalente, logo tem uma dignidade em si*” (KANT, 2011, p. 82).

A responsabilidade ética está ligada à ideia de indivíduo e sua incorporação na sociedade humana, independentemente das futuras gerações. Porém, como a essência precede o objeto em si, a sua permanência na condição de *ser* deve ser preservada, garantindo hoje as condições isonômicas para sua existência futura. Esse imperativo ontológico da ideia de homem está por trás da proibição da aposta no “*tudo-ou-nada*, uma afirmação que não havia sido justificada antes” (JONAS, 1979, p. 94). Dessa forma, além da tributação já existente, a garantia dos recursos renováveis e não renováveis para gerações futuras pode ser preservada pela taxação da exploração de tais recursos. A vinculação dessa tributação à poupança administrada pelo Fundo do novo sistema previdenciário, garantirá benefícios a todos os cidadãos dessa e das futuras gerações.

A sociedade precisa se comprometer com uma mudança de paradigma na previdência social que exige a exploração racional de riquezas minerais do país, limitando a exploração, através da tributação ou aplicação de multas. A ética imperativa da “*solidariedade sincrônica da geração atual, determina a solidariedade diacrônica*” com as gerações futuras e a preservação da poupança intergeracional dela decorrente (SACHS, 2009, p. 49). É necessário, sobretudo, além das necessárias mudanças no paradigma previdenciário brasileiro, mudar o modelo de gestão macroeconômico do país, cuja orientação neoliberal estabeleceu um pacto liberal dependente, que tem impedido o país de um “*desenvolvimento econômico inclusivo*” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 19-21).

A instituição de um Fundo Previdenciário Público que contemple a participação do Estado como ente distributivo dos dividendos territoriais e dos dividendos sociais (CHARLIER, como citado em SUPLICY, 2013, p. 110) corresponde à implementação do Sistema Único de Previdência Pública (SUPP), proposto neste estudo como a garantia de uma *renda garantida* para todos os cidadãos, universalizando, assim, o conceito de *seguro previdenciário*.

As externalidades econômicas produzidas pelo uso irracional da natureza foram descritas por Pigou (1932, p. 96) como a forma como o meio ambiente de uma geração pode ser afetado definitivamente e, com isso, prejudicar as gerações futuras. Porém, existem situações positivas, como é o caso da educação, do desenvolvimento

tecnológico e da previdência. O inverso consiste na poluição ambiental e na exploração irracional dos recursos naturais não renováveis, as quais devem ser tributadas por meio de uma taxa *pigouviana*.

## 2.4 Estado de bem-estar social e o neoliberalismo na previdência pública

De acordo com Polanyi (1980), no século XIX a sociedade europeia se protegeu do avanço do capitalismo por meio da legislação social que criou o Estado de Bem-estar Social Europeu. O denominado *modelo social europeu* tem por base os direitos fundamentais de proteção contra a insuficiência de renda, velhice assistida e protegida, dignidade existencial e solidariedade, bases para o desenvolvimento socioeconômico (COSTA, 2007, p.405-422).

Após a Revolução Alemã de 1918-1919, a Constituição de Weimar, fortemente influenciada pelo sociólogo Max Weber e pelo liberal de esquerda Hugo Preuss, introduz as bases definitivas do Estado de Bem-estar Social (KITCHEN, 2013, p.289).

A economia brasileira de meados do século XX adotou a estratégia econômica de substituição de importações, alterando o antigo modelo primário exportador de *commodities* (açúcar e café), a fim de fomentar a industrialização e a formação de um mercado consumidor interno, *conditio sine qua non*, para a manutenção de um mercado de trabalho forte e um bom sistema previdenciário (CHANG, 2015, p.243).

Celso Furtado, que desafiou o liberalismo das décadas de 1940 e 1950, com a tese de substituição das importações desenvolvida na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), constatou a mudança do *centro dinâmico da economia*, permitindo o aumento da poupança interna, seja pelo aumento do estoque da poupança previdenciária feita pelo Governo Vargas, seja pela poupança das empresas privadas que fomentaram o investimento privado com o suporte indispensável do Estado brasileiro (FURTADO, 2003, p.202-224).

Contrário aos postulados do Estado de Bem-estar Social, surgiu o neoliberalismo na década de 1970, cujas medidas econômicas são voltadas para o mercado, especialmente o financeiro, e não para a sociedade. As políticas foram acompanhadas de elevada renúncia fiscal e de sucessivos *deficits* promovidos pela política econômica e social sugerida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (CHANG, 2015, p.88).

Enquanto as forças progressistas apontam para a proteção dos direitos sociais historicamente conquistados, as forças neoconservadoras, ligadas à segunda onda neoliberal, promovem a destruição do Estado de Bem-estar Social (STIGLITZ, 2012, p.191).

A seguridade social, especialmente a previdência, é finalidade primeira da formação do Estado de Bem-estar, independente das ideologias, por mais antagônicas que sejam. O neoliberalismo rouba a essência do Estado social, para a qual se pressupõe a participação solidária da comunidade (BONAVIDES, 2001, p. 35-186).

As políticas econômicas governamentais neoliberais, segundo Chang (2004, p.33), aplicadas no Brasil a partir do Governo Fernando H. Cardoso, estimularam o desmonte do sistema previdenciário. Esse fato foi posteriormente constatado no Relató-

rio Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência, aprovado por unanimidade no Senado em outubro de 2017<sup>9</sup>.

Os sucessivos governos a partir de 1994 utilizam a fórmula D-L-P<sup>10</sup>, cujo viés principal é o da administração público-privada dos recursos financeiros, destinados à solidariedade social, cabendo ao Estado apenas garantir por contrato, o lucro certo dos investidores do sistema financeiro. A redução do Estado de Bem-estar Social era orientada pelo FMI, baseada nos postulados do consenso de Washington<sup>11</sup>, paralelamente à aplicação de políticas de *manejo de risco* para combate à pobreza. Tais políticas objetivavam diminuir o gasto público com a seguridade social via políticas de austeridade e *superavit* fiscal, nos países da periferia, dependentes e endividados em dólar<sup>12</sup>. Tais políticas retiram o caráter universal da proteção social do Estado, direcionando os recursos tributários para os agentes econômicos e, conseqüentemente, aumentando a dívida pública (SOJO, 2014, p.11-35).

O Estado de bem-estar social instituído no pós-guerra, por meio do Acordo de *Bretton Woods*, impulsionou economicamente o mundo, reduzindo a desigualdade e a pobreza e acabando com as dívidas geradas pelas duas guerras mundiais. A partir da década de 1970, com o advento do neoliberalismo e em 1972 com fim da paridade ouro - dólar – compromissos firmados em *Bretton Woods*, rompidos unilateralmente pelos Estados Unidos – tornou o dólar a moeda fiduciária mundial (VAROUFAKIS, 2015). O mundo experimentou crises econômico-financeiras cíclicas, a destruição do Estado de Bem-estar e uma elevada concentração de renda nas classes mais altas.

## 2.5 A razão para a criação do SUPP

O estadista deve ter responsabilidade para com as futuras gerações. Na Grécia antiga os legisladores Sólon e Licurgo ficaram conhecidos pela transcendência de suas obras, mas não por realizarem um planejamento prévio. Apesar disso, suas obras beneficiaram não apenas seus contemporâneos, mas também administradores que os sucederam (JONAS, 1979, p. 53).

A cooperação é inerente à sociedade humana, que busca o bem-estar de todos, com vantagens mútuas, embora marcadas, muitas vezes, por conflitos de interesse e identidade cultural. A organização social necessita de um ordenamento jurídico com princípios de justiça social (RAWLS, 2000, p.5).

No Brasil, apesar das propostas de reforma constitucional para exclusão de direitos sociais, particularmente os previdenciários, a sociedade civil tem se articu-

---

<sup>9</sup> *CPI da Previdência*. (2017). Disponível em:

<<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=2F2B0F3D21E1B8AC857F430EEBAEED79?0&codcol=2093>

<sup>10</sup> O regime neoliberal enfatiza como políticas um pacote de medidas denominadas *fórmula D-L-P*. São políticas que promovem a desregulamentação da economia, a liberalização do comércio e da indústria e a privatização de empresas estatais (STEGGER & ROY, 2010).

<sup>11</sup> Para maiores detalhes sobre os postulados do Consenso de Washington I e II ver Rodrik (2010, p. 14-349)

<sup>12</sup> Varoufakis (2015) analisa os impactos da crise de 2008 e os mecanismos globais de políticas econômicas.

lado para assegurar a manutenção de direitos conquistados a partir de 1923 (Decreto 4.682, 1923).

Segundo Suplicy (2013, p. 108), Thomas Paine e Karl Marx foram determinantes para o desenvolvimento do organismo social, sendo do primeiro a ideia de que todos os cidadãos têm igual direito (inalienável) de usufruir e compartilhar as riquezas de sua nação.

O novo sistema previdenciário pretende mesclar práticas do Estado de bem-estar social bismarckiano e beveridgiano com um sistema distributivo baseado nas ideias de Thomas Paine (TRAD, 2019, p. 50), inovando particularmente na instituição de um Fundo Previdenciário Público como garantia financeira do sistema (SUPLICY, 2013, p.122).

O novo modelo proposto neste estudo é igualitário e sustentável, acaba com os privilégios das diversas classes de trabalhadores privados e públicos, prevê recursos tributários vinculados à previdência, cria novas fontes de receitas e preserva a intergeracionalidade. Além disso, não ampara dependentes e pensionistas, pois tem um caráter universalista distribuindo renda para os incapazes e garantindo a renda para o trabalhador que contribuiu para o sistema, com faixas definidas e amparo constitucional. Todas as pessoas devem contribuir para o sistema para fazer jus aos proventos de aposentadoria, uma vez que o sistema dá continuidade aos recebimentos dos dividendos sociais.

## 2.5.1 O Fundo de Previdência Pública

A poupança previdenciária é um importante instrumento macroeconômico de amortização de crises, tal como ocorreu nos *crashes* de 1929 e 1987. Na primeira crise, a poupança previdenciária correspondia a 4% do Produto Nacional Bruto (PNB) dos Estados Unidos. Na crise de 1987 esse montante já havia alcançado 30% do PNB (Bairoch, 2001, p. 234). Em ambos os casos a poupança previdenciária foi usada como motor econômico de combate à depressão e à recessão, com a promoção de medidas keynesianas de emprego e obras públicas.

No Alasca, na década de 1960 do século XX, foi implantado um Fundo Público com a finalidade de distribuição de dividendos pela exploração de recursos naturais, de acordo com o idealizado por Paine. O objetivo específico era a distribuição de renda entre a população residente na cidade. Em 2007 esse Fundo contava com 28 bilhões de dólares, captados através de uma taxa de 3% sobre a exploração da pesca e do petróleo e uma alteração no Imposto Predial. (SUPLICY, 2013, p. 134-138)

Tornou-se prática recorrente nos países da América Latina a entrega ao setor privado, por concessão de exploração, dos recursos naturais não renováveis. Tais recursos poderiam servir de poupança intergeracional e de segurança econômica para os países da região. Um bom exemplo é o Fundo Soberano da Noruega, formado em 1996 e administrado pelo Banco Central do país, sobre receitas oriundas da exploração de petróleo que alcançaram, em 19.09.2017, US\$ 1 trilhão, o que corresponde a US\$ 189 mil para cada um dos seus habitantes. O Fundo Soberano do Japão atingiu US\$ 1,3 trilhão, e o da China, US\$ 3 trilhões .

Para constituição do Fundo de Previdência Pública da SUPP, poderão ser utilizados diversos tipos de ativos financeiros, dentre eles o ouro. No Acordo de *Bretton Woods* o ouro foi utilizado como garantia na relação dólar-ouro. A estabilidade econômica garantida entre 1950 até 1980, pelo ouro como referência, foi responsável pelo desenvolvimento econômico mundial, no período denominado *trinta gloriosos*. Esse metal conti-

nua sendo uma boa alternativa para a proteção contra crises econômicas cíclicas, mas não como uma nova base monetária (ROUBINI & MIHN, 2010, p. 281).

Segundo Middlekoop (2016), o ouro sempre manteve seu *poder de compra*. Por muitos anos a antiga moeda romana *áureo* foi utilizada como moeda de troca e também como reserva, mesmo depois do término do Império Romano (GRAEBER, 2009). Isto faz do ouro uma boa opção para formação da poupança intergeracional.

## 2.6 O estado da arte tributário

Antes da existência do Estado de direito, os detentores do poder obrigavam os súditos ao pagamento de valores à nação. Atualmente o Estado ainda necessita das contribuições dos cidadãos para atender o interesse público, no entanto, somente por lei o contribuinte pode ser obrigado a pagar o tributo, que é o comportamento de levar dinheiro ao Estado (ATALIBA, 1984, p.28). Como visto anteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos contemplou a seguridade social como direito de todas as pessoas, em 1948 e, desde então, deve ser acolhida pelos Estados de Direito em suas constituições.

A supremacia da Constituição sobre as demais normas e sua posição central na construção e na validade do ordenamento jurídico lhe confere caráter normativo. Assim, as leis infraconstitucionais devem observar os princípios e regras constitucionais, gerais ou específicos, no tocante à matéria de que tratem (ENTERRÍA, 1994, p. 27-32).

A Constituição não é somente normativa, é política e deve considerar o tempo, o espaço, a história e a realidade concreta, a fim de não se afastar da obra do povo que a criou (BERCOVICI, 2004, p. 19-24).

A dignidade humana como princípio fundamental é um conceito que permanentemente está em construção e desenvolvimento, e seu conteúdo jurídico-normativo exige concretização e delimitação pelas normas constitucionais. Além de inerente à natureza humana, a dignidade tem sentido cultural, intergeracional e complementar, o que traduz uma dimensão positiva ou prestacional (SARLET, 2009, p. 27-28).

O Estado não objetiva obter recursos para acumulação, aumento do patrimônio ou realização de gastos. A atividade financeira é instrumental e, como tal, visa atingir certos objetivos sociais, econômicos, políticos e/ou administrativos. Essa atividade financeira não é neutra, e sim fortemente vinculada a valores e princípios jurídicos (TORRES, 1995, p.5).

O direito tributário é instrumental por natureza e sua aplicação exige sensibilidade e conhecimento, pois construir o direito é arte e interpretá-lo é ciência (BECKER, 1998, p.14).

O direito transforma comportamentos. Prova disso é o tributo, que elege fatos da vida social para criar a incidência jurídica, a qual depende do ser humano para fazer a subsunção e interpretar a consequência que o preceito normativo impõe (CARVALHO, 1998, p. 9). A receita que advém dos tributos serve para concretizar a dignidade humana com políticas públicas que lhe darão concretude, como é o caso da seguridade social e da previdência pública em especial.

O Estado social não é somente aquele que garante as liberdades individuais, mas o que intervém na ordem econômica e social e utiliza a despesa para redistribuir renda e garantir o desenvolvimento econômico (TORRES, 1995, p.9).

A Constituição Brasileira de 1988, além de eleger o Estado Social Democrático de Direito, dispõe os valores e princípios jurídicos que devem nortear a tributação e a destinação dos recursos públicos, especialmente para proteger os direitos fundamentais.

O princípio da dignidade humana é um direito fundamental da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88, art.1º, III); a justiça social, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais expressos na Constituição de 1988. A justiça social inspirou os direitos sociais fundamentais, ou de *segunda geração*, de que são titulares os indivíduos, e dentre os quais está a seguridade social, que contempla a previdência, a saúde e a assistência social (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A seguridade social tem destaque na Constituição de 1988 nos arts. 194 a 204. É descrita como um conjunto integrado de ações públicas e privadas, com o objetivo de garantir: a universalidade de atendimento, a equivalência e a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade na prestação dos serviços, a irredutibilidade dos benefícios, a equidade na participação e no custeio, a diversidade das bases de financiamento e a descentralização democrática da administração dos sistemas.

O financiamento da seguridade social será feito pela sociedade, por meio dos tributos, pelos governos, por meio de seus orçamentos e pelas contribuições (tributos vinculados) criadas para dar sustentabilidade à previdência, à saúde e à assistência social.

A Constituição brasileira conferiu sustentabilidade financeira à seguridade social – especialmente porque vinculou receitas das contribuições sociais, que incidem sobre o faturamento e sobre o lucro líquido das empresas – e previu contribuições previdenciárias do empregador e do empregado.

Uma das reformas prioritárias no Estado Social do século XXI é a criação de um Sistema Único de Previdência Pública, com a possibilidade do controle individual por parte do segurado, universalizando e unificando direitos, acabando com classes ou grupos privilegiados, independente da condição social ou profissional do cidadão (PI-KETTY, 2014, p. 477- 617, n. 47).

### 3 O SISTEMA ÚNICO DE PREVIDÊNCIA PÚBLICA – SUPP

Diante dos desafios encontrados pelos sistemas previdenciários no século XXI, em decorrência da precarização do trabalho industrial e da redução do emprego e da proteção laboral, faz-se necessária a construção de um novo sistema. Nele, haverá uma *renda garantida*, que proteja a velhice do trabalhador e seja garantida por um modelo de Fundo Previdenciário oriundo da contribuição do empregado, do empregador e do aposentado, além de outras fontes que serão discriminadas no decorrer deste estudo.

Esse novo modelo deve garantir a manutenção da *dignidade humana* na velhice e proporcionar a continuidade do poder de compra do trabalhador, mesmo que economicamente não se tenha garantia da continuidade do processo de crescimento e desenvolvimento econômico. O objetivo da universalização é reunir todos os regimes existentes no Brasil<sup>13</sup> em um sistema único e com garantia intergeracional. O modelo proposto visa

---

<sup>13</sup> Regime Geral de Previdência Social (RGPS); Regime Jurídico Único dos Servidores (RPPS); Regime Próprio dos Militares da União; e Regime de Previdência Complementar (RPC).

à participação das forças vivas da economia, do trabalhador, do empregador e do Estado na administração dos recursos financeiros disponíveis à população, a fim de se manter a dignidade do indivíduo e de preservar os recursos naturais do país<sup>14</sup>, que devem permanecer à disposição das futuras gerações.

### **3.1 Os modelos de financiamento previdenciário**

Os modelos de custeio existentes historicamente no sistema previdenciário são fundamentados em dois regimes de captação de recursos: o sistema de repartição (fiscal) e o sistema de capitalização (poupança), sendo que este poderá ser mantido por gestão pública ou privada.

Este estudo propõe um novo modelo único de previdência pública, com vistas à garantia da continuidade do pagamento das aposentadorias, por meio das reservas intergeracionais que estarão sob a guarda do Estado, que não visa à capitalização ou à especulação financeira, e sim à participação de todos os cidadãos na distribuição dos *dividendos sociais*, formando-se uma espécie de poupança pública coletiva.

#### **3.1.1 O modelo de financiamento pelo regime de repartição (solidário)**

A previdência social, no regime de repartição adotado no Brasil, é um seguro de contribuição mútua, para recebimento pelo segurado ou pelo dependente, que se fundamenta na contribuição previdenciária da geração atual de trabalhadores. Essas receitas são complementadas com os recursos orçamentários do Governo e as contribuições dos empregadores e empregados. Tais recursos vinculados à seguridade social são utilizados para pagamento das aposentadorias e pensões previdenciárias aos trabalhadores aposentados. Esse regime de repartição fiscal é fortemente influenciado pelas políticas econômicas dos Governos e altamente regulado.

Com as mudanças ocorridas no perfil do mercado de trabalho, o envelhecimento da população e a globalização financeira, o sistema corre o risco de entrar em colapso, considerando-se os sucessivos *deficits* orçamentários dos Governos dada a massiva renúncia fiscal e o desvio dos recursos da previdência.

No atual modelo econômico são vários os fatores que põe em risco o sistema: flutuações demográficas, causadas pela transição demográfica, diminuição do contingente de reposição e incerteza de permanência dos imigrantes<sup>15</sup>; precarização do trabalho, baixo crescimento da econômico e falta de tributação progressiva e distributiva.

---

<sup>14</sup> O princípio da conservação, nesse caso é garantido pelo aumento da tributação sobre exploração e de multas por acidentes ambientais. Que a nosso juízo, combinado com uma legislação eficiente, fiscalização ativa, multas pesadas e proibição de anistias, selecionará as melhores práticas e tecnologias no uso racional da exploração dos recursos ambientais.

<sup>15</sup> Kerr, S.P., Kerr, W., Ozden, C., & Parsons, C., (2016). O estudo da migração global de talentos de média e alta formação e desempenho – áreas do trabalho, esporte, artes e acadêmica – , retrata os fluxos globais, seu grau de permanência e importância no desenvolvimento econômico dos países centrais e os prejuízos para os países de origem.

No Brasil, ao contrário do Chile<sup>16</sup>, o sistema de repartição ainda não entrou em colapso. Isso se deve à existência das contribuições sociais específicas e vinculadas à seguridade social, determinadas pela Constituição Federal de 1988 em seus arts. 194 e 195.

Tecnicamente, não há garantias de que a mudança para o modelo de capitalização, sugerido pelo Banco Mundial e pelo FMI, permita a manutenção do padrão de consumo, ao *longo da vida* do trabalhador, e que o valor das aposentadorias mantenham o poder de compra dos aposentados.

### 3.1.2 O modelo de financiamento pelo regime de capitalização (individual)

Na capitalização a regulação do sistema é fraca ou inexistente devido à influência ou à orientação política dos governos. O sistema de capitalização consiste na captação dos recursos dos trabalhadores, por adesão contratual (contribuições definidas capitalizadas) de contas individuais e com cláusula de prêmio, de acordo com os ganhos financeiros resultantes dos investimentos promovidos pelos Fundos Previdenciários Privados nos mercados de capitais nacionais ou internacionais. Se no sistema de repartição, a longo prazo, já é prevista uma perda monetária no poder de compra dos futuros aposentados, no sistema de capitalização, ainda a longo prazo, o ganho financeiro depende da valorização do capital em um mercado volátil (como o mercado financeiro), sujeito a sazonalidades e crises constantes. Nesse sistema, a fonte de garantia futura dependerá unicamente dos aportes do próprio trabalhador e de adesões de futuros trabalhadores, além do constante crescimento da economia e da expansão da massa salarial, que não são garantidos.

Benefícios futuros, em sistemas de contribuição definida, dependem da rentabilidade e da estabilidade do setor financeiro, que fazem com que o bom funcionamento do primeiro pilar público seja uma condição necessária para a criação da segurança social (HUJO, 1999).

Não é raro que a capitalização, em casos extremos, como no Chile, exija do Estado a complementação da renda das faixas remuneratórias mais baixas dos aposentados, ao final do tempo previsto para suas aposentadorias, onerando a sociedade e garantindo o lucro apenas dos administradores privados (Costa, 2007, p.405-422). Consequentemente, o que se chama de *capitalização*, na verdade é *repartição*, em virtude da necessidade de intervenção do Estado (Chile) nos pagamentos de aposentadorias<sup>17</sup>, cujos valores não cobriam o mínimo necessário para a sobrevivência do aposentado<sup>18</sup>. Segundo Hujo citando Mesa Lago (1995) nos anos 60, constatou-se que os sistemas de capitalização empregados nos primeiros modelos de sistemas

---

<sup>16</sup> No Chile os *déficits* previdenciários foram contaminados pelos *déficits* cambiais e a opção pelo modelo de capitalização foi político, adotado pelo governo ditatorial de Pinochet. Todavia a Comissão Prat (1959-1964), instituída pelo Presidente Jorge Alessandri, verificou as distorções do sistema previdenciário chileno (FAULBAUM,2018, p.18).

<sup>17</sup> Mini reforma previdenciária chilena de 2008 (Reforma Previsional de 2008), para socorrer os aposentados do sistema PASIS (FAULBAUM, 2018, p. 36).

<sup>18</sup> O Sistema PASIS no Chile é não contributivo, ampara as pessoas maiores de 65 anos e corresponde ao valor de um terço da faixa mínima capitalizável.

previdenciários não deram certo. Porém a substituição por sistemas de repartição também apresentou problemas. (MESA LAGO, 1995 *apud* Hujo, 2017)

### 3.1.3 Modelos de financiamento misto (público-privado)

O modelo previdenciário misto no Brasil combina dois pilares: o público, pelo regime de repartição ou Regime Geral (para todos trabalhadores privados); e o privado, pelo regime de capitalização ou Regime de Previdência Complementar, contratado individualmente pelos trabalhadores. Uma variação do sistema misto é atualmente sugerida pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), que combina o sistema de capitalização com contribuições teóricas definidas<sup>19</sup>.

## 3.2 A proposta do SUPP

O modelo de financiamento empregado pelo SUPP será o de repartição, garantido pelo Fundo Previdenciário Público. O objetivo é garantir a aposentadoria para o trabalhador e uma *renda digna* para todos os cidadãos. Garante a poupança intergeracional financeira, ao invés do endividamento das gerações futuras, via dívida pública ou dívida previdenciária implícita<sup>20</sup>. Fundamenta-se no direito de todos aos dividendos sociais que devem ser pagos pela exploração capitalista dos recursos naturais, renováveis e não renováveis<sup>21</sup>, de *uso comum* da nação.

### 3.2.1 O funcionamento do SUPP

O sistema será formado por dois pilares, o primeiro baseado na contribuição e o outro na poupança. Os quatro participantes da base contributiva serão: aposentados, empregados, empregadores e o Estado como administrador. Ao Estado caberá a criação de um Fundo Previdenciário Público como reserva do SUPP (poupança), correspondente a dois anos de despesa previdenciária bruta.

O sistema será compulsório e unificará todos os sistemas públicos previdenciários dos três entes federativos. Com a criação do SUPP o Estado não garantirá o ressarcimento, em caso de falência, de entidades privadas que operem o Sistema de Previdência Privada Complementar. O SUPP será administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Outro fator importante é que, após o início do recebimento do *provento de aposentadoria*, a seu critério o aposentado poderá permanecer trabalhando.

---

<sup>19</sup> O sistema misto combina vários pilares. No primeiro, a pensão mínima não contributiva é financiada orçamentariamente com recursos públicos da assistência social, e não da previdência. Sua função é garantir a dignidade humana e a redução da pobreza. No segundo, o regime de contribuições teóricas definidas (CDT) é obrigatório. No terceiro, o regime de contribuições definidas capitalizadas (CDC) também é obrigatório. O segundo e o terceiro pilares têm a função de modelo substitutivo de renda. O quarto pilar é o das pensões privadas e capitalizadas e tem caráter complementar (COSTA, 2007).

<sup>20</sup> Para melhor definição a respeito do DPI, ver Rangel (2013).

<sup>21</sup> Pigou (1932, p. 96)

### 3.2.2 O tempo de contribuição

O tempo de contribuição exigido para recebimento dos proventos previdenciários será de 35 anos, a contar do início do pagamento da primeira contribuição, relativo à faixa de contribuição definida. O tempo de contribuição para a aposentadoria será dividido em dois períodos: o primeiro, período solidário de contribuição e o segundo, período complementar de contribuição.

No primeiro, a contribuição será cobrada do empregador e do empregado. O valor recolhido corresponderá a 10% do valor do salário bruto, limitado a 15% do salário atual do trabalhador. Quando completado o período de 35 anos de contribuição<sup>22</sup>, o trabalhador fará jus aos proventos previdenciários de acordo com a regra a ser definida, respeitando as determinações da OIT. Já o segundo período terá início com a aposentadoria; o pagamento será feito unicamente pelo aposentado, correspondente à sua faixa de benefício, para manutenção do sistema, descontado diretamente *dos proventos*.

### 3.3 A gestão do sistema

A gestão do sistema ficará a cargo do governo federal, a contribuição previdenciária será recolhida mensalmente em conta pessoal do trabalhador (conta individual teórica não capitalizada)<sup>23</sup>, administrada pelo Estado por meio do INSS. A Comissão Gestora do Fundo Previdenciário Público será formada por membros indicados pelos três poderes, presidida pelo Ministro da Previdência Social e Trabalho e pelos participantes da sociedade civil, com mandato previsto em lei, fiscalizada pelo Ministério Público Federal e pelo Tribunal de Contas da União.

### 3.4 O Fundo Previdenciário Público

O Fundo Previdenciário Público pertencerá à base formadora da poupança do SUPP e será formado a partir dos recursos oriundos da *Conta Individual de participação nos dividendos sociais, dos tributos previdenciários* e oriundos da cobrança que incidirá sobre concessões de exploração e dos recursos renováveis e não renováveis, além das multas ambientais, podendo ser capitalizado por meio da taxaço de tais recursos. A finalidade do Fundo é garantir o pagamento dos proventos dos aposentados. A partir do ponto de estabilidade do fundo<sup>24</sup>, os recursos excedentes poderão ser utilizados na promoção do pleno emprego, agricultura familiar e incentivo às cooperativas de trabalhadores. O fundo cobrirá também o pagamento das pensões da LOAS, no valor dos proventos da faixa mínima, uma vez que os cidadãos cobertos por esses benefícios, também recebem ao longo da vida os recursos da *Participação nos dividendos sociais*.

---

<sup>22</sup> Equivalente a 455 parcelas, contínuas ou não.

<sup>23</sup> A conta individual não capitalizável permitirá ao trabalhador acompanhar, via internet, o movimento de sua conta e o depósito mensal do empregador. Permitirá acompanhar o o número de parcelas depositadas, bem como a faixa correspondente da média de seus depósitos para fins de recebimento dos proventos futuros. Esta conta poderá ser a continuidade da Conta de Renda básica sobre o dividendo social.

<sup>24</sup> Equivalente a 2 anos de despesa bruta do sistema.

## 4 A IMPORTÂNCIA DOS TRIBUTOS PARA A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA SUPP

A Constituição Política do Brasil de 1988 (arts. 194 e 195) não se limitou a criar a seguridade social, mas também concebeu mecanismos de sustentabilidade financeira para a previdência, a saúde e a assistência social. É a concretização da *dignidade humana* no plano jurídico-normativo constitucional.

A escolha constitucional pela previdência pública, no modelo de repartição (art. 201), reflete preocupação com a dimensão prestacional ou positiva da dignidade de todos os cidadãos. Espelha duplo compromisso: de um lado, do Estado com uma previdência pública universal, obrigatória e equilibrada financeira e atuarialmente; de outro, da sociedade mediante o financiamento por meio de tributos que são criados para conferir sustentabilidade à previdência pública.

Com base na norma constitucional brasileira, pode-se concluir que a previdência social atual consiste em uma poupança forçada, obrigatória para todos os cidadãos, para que estes tenham condições financeiras de usufruir de uma vida digna em sociedade quando não mais possuem capacidade laboral. Essa poupança tem um caráter intergeracional, visto que os trabalhadores de hoje, por meio do pagamento das contribuições sociais (tributos), financiarão os trabalhadores já aposentados, mantendo a dignidade social do indivíduo.

No modelo previdenciário atual, o financiamento tributário se dá pelas Contribuições da Seguridade Social, previstas no art. 195 da Constituição de 1988. Os recursos provenientes dessas contribuições são totalmente vinculados à previdência, à saúde e à assistência social e tem de ser pagos pelos empregadores, pelas empresas e por entidades congêneres.

A base de cálculo dessas contribuições pode ser a folha de salários, a receita ou o faturamento e o lucro líquido. As contribuições sociais podem ter base de cálculo de outros tributos já existentes, como é o caso do Imposto de Renda<sup>25</sup>.

Para dar sustentabilidade à seguridade social, a União instituiu, por lei, as seguintes receitas tributárias: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL); PIS/Pasep (para o financiamento do seguro – desemprego e 14º salário dos trabalhadores de baixa renda); Contribuição Previdenciária do Empregador; e Contribuição Previdenciária do Empregado<sup>26</sup>. Tais recur-

---

<sup>25</sup> A União não *divide* as receitas das contribuições sociais com os estados, o Distrito Federal e os municípios, em atendimento ao princípio federativo e à autonomia dos entes federados. A divisão de receitas da União acontece apenas para as receitas do Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica (IRPF e IRPJ), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – (Constituição, 1988, arts. 149, 157, 158 e 159).

<sup>26</sup> A contribuição previdenciária do empregado também deve ser paga pelos trabalhadores autônomos, pelos empresários e pelas donas de casa. No caso dos trabalhadores rurais, que atuam individualmente como empresários individuais ou

sofrem sido suficientes para a manutenção da seguridade social particularmente a previdência social pública; no entanto, os últimos governos vêm anunciando *déficits* da previdência para justificar a reforma previdenciária que propõe modificações significativas que não atendem os direitos fundamentais já referidos. Os *déficits* publicados pela União foram gerados a partir da DRU (Desvinculação das Receitas da União)<sup>27</sup>, que atualmente permite ao Governo Federal utilizar 30% das receitas das Contribuições da Seguridade Social com outros gastos, como é o caso do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública<sup>28</sup>. Dessa forma, constata-se que está ocorrendo desvio de finalidade quanto às receitas da seguridade social.

Além das contribuições para a seguridade social, a União possui outras receitas tributárias decorrentes dos impostos de sua competência: Imposto de Renda Pessoa Física e Jurídica, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto de Importação e de Exportação, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico e Contribuições Corporativas. A soma da arrecadação de todos os tributos da União supera R\$ 1,3 trilhão, segundo dados de 2018<sup>29</sup>. O orçamento da União é composto pelas receitas tributárias e não tributárias e em 2018 foi arrecadado R\$ 2,6 trilhões<sup>30</sup>. O Governo

---

coletivamente como empresas do agronegócio, existe uma contribuição especial, denominada Funrural, criada para esse segmento econômico.

<sup>27</sup> A DRU foi prorrogada até 2023, pela Emenda Constitucional n. 93, de 2016, que alterou os arts. 76 e 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. A norma desvincula 30% das receitas de contribuições sociais, mas estabelece que não se deve prejudicar o pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social. Desvincula também 30% das receitas de contribuições de intervenção no domínio econômico e das taxas (Constituição 1988).

<sup>28</sup> Os dados de 2018 demonstram que a dívida pública brasileira atual é de R\$ 5 trilhões, o que representa mais de 80% do PIB (de R\$ 6 trilhões). A União arrecada anualmente cerca de R\$ 2,6 trilhões, dos quais R\$ 1,3 trilhão são receitas tributárias. A dívida pública decorre da emissão de títulos públicos com altos juros, comprometendo anualmente 40,66% do orçamento executado pela União, o que resultou no pagamento de mais de R\$ 1,06 trilhão em juros. Embora o Brasil tenha uma regra de ouro, segundo a qual os recursos da dívida pública deveriam ser utilizados em investimentos, isso não tem ocorrido, pois o Governo Federal vem utilizando tais receitas em despesas correntes, o que torna a dívida brasileira não sustentável. A Previdência Pública, por sua vez, gera uma despesa anual de 24,48%, o que corresponde a um gasto de R\$ 630 bilhões (2018), segundo o Siafi. A Previdência Pública é sustentável porque tem receitas vinculadas das contribuições sociais, cuja arrecadação total em 2018 foi de R\$ 864 bilhões.

<sup>29</sup> Aproximadamente € 286 bilhões (euro cotado a R\$ 4,54).

<sup>30</sup> Aproximadamente € 572 bilhões (euro cotado R\$ 4,54).

Federal também tem a obrigação de destinar receitas para a seguridade social, nas suas três áreas, quando necessário, conforme dispõe o art. 195 da Constituição de 1988<sup>31</sup>.

O SUPP, proposto neste estudo, mantém as contribuições da seguridade social (tributos) como importante instrumento para o financiamento e acrescenta os aposentados como sujeitos passivos da contribuição previdenciária ao lado dos empregados, autônomos e empresários. Em razão da intergeracionalidade, que é uma das preocupações do novo modelo proposto, a preservação do meio ambiente e sua exploração por particulares necessitam de uma regulação maior e mais efetiva. Sendo assim, a proposta é de que sejam criadas novas fontes de financiamento da previdência pública, tributárias e não tributárias, a partir da exploração do meio ambiente e de seus recursos naturais. As novas receitas deverão ser destinadas ao Fundo de Previdência Pública da SUPP. A justificativa das novas receitas é a preservação das novas gerações e a permissão para que estas usufruam dos benefícios que as atuais estão tendo com os recursos ambientais não renováveis explorados economicamente por agentes privados (MEADOWS *et al.*, 1978, p.45-85). Poderá ser criada uma *taxa pigoviana*, de natureza tributária, com caráter compensatório, pelas externalidades ambientais causadas com fins econômicos.

De natureza tributária, parte da receita do imposto de renda na distribuição dos dividendos, que não foi instituído no Brasil por força de imunidade constitucional, poderá ser destinada ao Fundo de Previdência Pública. Parte das receitas do tributo das heranças e doação e do tributo sobre as operações financeiras também poderá ser destinada ao Fundo.

De natureza não tributária, a parcela das multas ambientais aplicadas a quem causar danos ao meio ambiente ou descumprir a legislação ambiental deverá ser destinada ao Fundo de Previdência Pública.

As compensações financeiras em razão da exploração mineral (CFEM)<sup>32</sup>, que têm natureza indenizatória, devem ser integralmente destinadas ao Fundo de Previdência Pública da SUPP, eis que as novas gerações não se beneficiarão dos recursos não renováveis explorados economicamente por pessoas e empresas que auferirem lucro individual.

As reformas tributárias, que vem sendo discutidas no Brasil, precisam respeitar a decisão política da Constituição Federal de 1988 que criou a seguridade social com receitas tributárias próprias. Se as contribuições da seguridade social forem

---

<sup>31</sup> “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios [...]” (Constituição, 1988).

<sup>32</sup> A compensação financeira para a exploração mineral é regulada pela Lei 7.990, de 28.12.1989, ditada para regulamentar o art. 21, inc. XIX, da Constituição de 1988. A União permite a exploração mineral e deve cobrar a CFEM dos agentes privados para dividir os recursos com estados e municípios. A cobrança e a divisão das receitas com os estados e municípios não têm sido eficientes, assim como tem ocorrido com a fiscalização da exploração mineral. Tais receitas são muito importantes para o Fundo de Previdência Pública, que deve também exercer fiscalização sobre essa atividade exploratória, porque as futuras gerações precisam ser beneficiadas com os recursos dela provenientes, e a melhor maneira de o fazer será pelo pagamento das futuras complementações de renda dos cidadãos (Lei 7.990, 1989).

excluídas do novo Sistema Tributário Brasileiro, outras vinculações, com outros tributos, precisarão ser providenciadas, porque o direito fundamental à seguridade social (previdência, saúde e assistência social) não pode ser prejudicado pela exclusão da sua sustentabilidade financeira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão inicial colocada para discussão foi: como criar um sistema de previdência pública, sustentável, que financie, garanta, poupe recursos ambientais e proteja as gerações futuras contra o endividamento contraído pelo Estado-nação?

O SUPP será uma mudança de paradigma na questão previdenciária, transformando o que antes era um seguro previdenciário restrito, para um seguro universal que conferirá dignidade e manterá o poder de compra, não apenas do trabalhador, mas também de todos os cidadãos ao longo da vida.

A sustentabilidade financeira da previdência pública brasileira, no modelo de repartição, é garantida no Brasil pela vinculação de tributos, na forma de contribuições sociais. Também foi comprovado que suas receitas são suficientes para manutenção das políticas públicas nas áreas de previdência, saúde e assistência social. Não haverá *deficit* na previdência pública se todos os recursos vinculados forem destinados à seguridade social e promovermos o trabalho como fundamento do enriquecimento nacional. A desvinculação prevista na DRU (de 30%) não pode atingir as receitas da seguridade social, especialmente da previdência, em razão da expressa previsão constitucional contida nos arts. 194 e 195 da Constituição de 1988 e no art. 76 do ADCT da referida constituição. A União deve combater também a alta inadimplência existente na cobrança das contribuições previdenciárias e evitar a renúncia de receitas, para reequilíbrio das contas públicas. Outras fontes de receitas foram sugeridas para o Fundo de Previdência Pública.

As contribuições sociais que dão sustentabilidade financeira tributária ao novo modelo devem ser mantidas com a vinculação de receitas à seguridade social, ou, sendo excluídas do Sistema Tributário constitucional em eventual reforma tributária, outras vinculações de tributos deverão ser criadas, em igual percentual de receitas em relação às anteriores para se garantir sustentabilidade financeira ao SUPP.

A constituição do Fundo Previdenciário tem dupla função: dar segurança financeira ao sistema de aposentadorias públicas e permitir o financiamento de obras e outras ações públicas para retomada do crescimento econômico, nos momentos de crise, evitando o endividamento intergeracional; e buscar a manutenção da dignidade do indivíduo, particularmente na velhice, em todos os sentidos. Buscando o pleno emprego formal como forma de segurança e harmonia social, mantidas pela gestão responsável da economia previdenciária.

O SUPP exige gestão responsável dos recursos financeiros e ambientais, eficiente fiscalização pelos órgãos de controle e gestão, participação ativa e cidadã da sociedade civil<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Através do controle e acompanhamento das contas individuais, quer sejam da Conta Individual de Renda Básica sobre o Dividendo Social (fase pré-laboral), da Conta Individual Contribuição Solidária (fase laboral) e da Conta de contribuição complementar (fase de aposentadoria).

O objetivo dos tributos como sustentabilidade financeira nesse modelo, é promover a distribuição de renda e o equilíbrio econômico da sociedade. Permitindo ao aposentado, a *liberdade* de gastar seus proventos livremente, a *igualdade* por meio do acesso de todos aos bens comuns da nação, a *eficiência* que possibilite ao aposentado, desfrutar um melhor padrão de vida, ao invés de um valor mínimo para sua sobrevivência.

## REFERÊNCIAS

ATALIBA, G, *Hipótese de incidência tributária* (3a ed.), São Paulo, RT, 1984.

BAIROCH, P, (2001), *Mitos e paradoxos da história econômica* (Freitas e Silva, Trad.), Lisboa, Terramar.

*Balço Geral da União*, (2019), Recuperado de <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/29534:930746:inline>

BECKER, A. A, (1998), *Teoria geral do Direito Tributário* (3a ed.), São Paulo, Lejus.

BERCOVICI, G, (2004), Constituição e política: Uma relação difícil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 61, 5-24.

BOBBIO, N, (2004), *A era dos direitos* (C. N. Coutinho, Trad.), Rio de Janeiro, Nova.

BONAVIDES, P., & Andrade, P. (2002), *História constitucional do Brasil* (4a ed.), Brasília, OAB.

BONAVIDES, P, (2001). *Do Estado liberal ao Estado social* (7a ed.), São Paulo, Malheiros.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2016). *A construção política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência* (3a ed.), São Paulo, 34.

Câmara dos Deputados, *LOA: Lei Orçamentária Anual*, Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

CARVALHO, P. B. (1998), *Direito tributário: Fundamentos jurídicos da incidência*, São Paulo, Saraiva.

CHANG, H.-J. (2015), *Economia: Modo de usar: Um guia básico para os principais conceitos econômicos* (I. M. Lando, & R. Galindo, Trad.), São Paulo, Portfolio Penguin.

CHANG, H.-J. (2004), *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (L. A. O. Araujo, Trad.), São Paulo, UNESP.

*Constituição Política do Brasil de 1988*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Costa, E. R. (2007), Sistemas Previdenciários Estrangeiros: Análise das reformas estruturais de previdência complementar, *Revista EVS*, 34(5/6), 405-422.

*Decreto 4.682, de 24.01.1923*. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pl.html>

*Dec.-Lei 288, de 23.02.1938*. Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>

*Dec.-Lei 8.742, de 19.01.1946*, Transforma o Departamento de Previdência Social do Conselho Nacional do Trabalho em Departamento Nacional da Previdência Social e dá outras providências, Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8742-19-janeiro-1946-416816-publicacaooriginal-1-pe.html>

*Dec.-Lei 89.312, de 23.01.1984*. Expede nova edição da Consolidação das Leis da Previdência Social. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89312-23-janeiro-1984-439638-norma-pe.html>

*Emenda constitucional, n. 20, de 15.12.1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)

*Emenda constitucional, n. 41, de 19.12.2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inc. IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998, e dá outras providências. Recuperado de

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)

ENTERRÍA, E. G. (1994), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (3a ed.), Madrid, Civitas.

FAULBAUM, L. H. V. (2018), *Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)* (Serie Políticas Sociales, v. 229). Santiago do Chile: Publicaciones CEPAL-ONU.

FAUSTO, B. (2015), *História do Brasil* (14a ed.) São Paulo, EdUSP.

Fundo soberano da Noruega alcança 1 trilhão de dólares. (2017). *DW Brasil*. Recuperado de <http://www.dw.com/pt-br/fundo-soberano-da-noruega-alcan%C3%A7a-1-trilh%C3%A3o-de-d%C3%B3lares/a-40590616>

FURTADO, C. (2003), *Formação econômica do Brasil* (32a ed.), São Paulo, Companhia Editora Nacional.

GALBRAITH, J. K. (1989), *Pensamento econômico em perspectiva: Uma história crítica* (C. A. Malferrari, Trad.), São Paulo, Pioneira.

GENTIL, D. (2006), *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: Análise financeira do período 1990-2005* (Tese de Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, Recuperado de [http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a\\_politica\\_fiscal\\_e\\_a\\_falsa\\_crise\\_da\\_seguridade\\_social\\_brasileira\\_analise\\_financeira\\_do\\_periodo\\_1990\\_2005.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf)

Government Offices of Sweden, *Ministry of Health and Social Affairs*, Recuperado de <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/>

GRAEBER, D. (2009), *Dívida: Os primeiros 5.000 anos* (R. Bettoni, Trad.), Rio de Janeiro, Três Estrelas.

GRAY, J. (1999), *Falso amanhecer: os equivocados do capitalismo global* (M. Altman, Trad.) São Paulo: Record.

HAN, B. C. (2015), *Psicopolítica* (M. S. Pereira, Trad.), Lisboa, Relógio D'Água.

HUJO, K. (1999), Novos paradigmas na previdência social: Lições do Chile e da Argentina, *Revista PPP*, 19, Recuperado de <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/16>

JONAS, H. (1979), *O princípio responsabilidade: Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*, Rio de Janeiro, PUC-Rio.

KANT, I. (2011), *Fundamentação da metafísica dos costumes* (P. Quintela, Trad.), Lisboa, Edições 70.

KERR, S.P., Kerr, W., Ozden, C., & Parsons, C., (2016) *Global Talents Flows, Nationsl Bureau of economic research*, Massachusetts, Cambridge, MA 02138. Recuperado de [elibrary.worldbank.org: http://www.nber.org/papers/w22715](http://www.nber.org/papers/w22715)

KITCHEN, M. (2013), *História alemã moderna de 1800 aos dias de hoje* (C. G. Duarte, Trad.), São Paulo, Cultrix.

KRUGMAN, P. (2010), *A consciência de um liberal* (A. O. Kappaun, Trad.), Rio de Janeiro, Record.

*Lei 3.807, de 26.08.1960.* Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Recuperado de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-416816-norma-pl.html>

*Lei 7.990, de 28.12.1989.* Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm)

LIMONCIC, F. (2009), *Os inventores do New Deal: Estado e sindicatos no combate à grande depressão*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

MASON, P. (2017), *Pós-capitalismo: Um guia para o nosso futuro* (J. G. Couto, Trad.), São Paulo, Companhia das Letras.

MEADOWS, H. D. *et al.* (1978), *Limites do crescimento um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade* (2a ed., I. M. F. Litto, Trad.), São Paulo, Perspectiva.

MIDDLEKOOP, W. (2016), *O grande reajustameto: As guerras do ouro em xeque-mate financeiro* (N. Quintas, Trad.), Coimbra, Conjuntura Actual.

NOLASCO, L. (n.d), *Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo*, Recuperado de <http://www.ambito->

juridico.com.br/site/?n\_link= revista\_artigos\_leitura&artigo  
\_id=11335& revista \_caderno=20

Organização das Nações Unidas. (1948), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Recuperado de <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>

PAINE, T. (2019) *Justiça agraria* (Carvalho, D. G., Trad) , 1ª ed. Jundiai, Paco editorial.

PIGOU, A. C.(1932), *Economics of welfare*, Londres, Macmillian and Co. Limited. Recuperado de [http://files.libertyfund.org/files/1410/Pigou\\_0316.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1410/Pigou_0316.pdf)

PIKETTY, T. (2014), *O capital no século XXI* (M. B. Bolle, Trad.), Rio de Janeiro, Intrínseca.

PINTO SOARES, S (2009) *Direito da seguridade social:custeio da seguridade social benefícios – acidente do trabalho= saúde*, 27º ed., São Paulo, Atlas.

POLANIY, K. (1980), *A grande transformação*, Rio de Janeiro, Campus.  
Previdência Social, Recuperado de <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/09-previdencia-social?ano=2018>

RANGEL, L, A.,(2013) *A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios: Implicações na Distribuição de Renda e na Taxa de Reposição das Aposentadorias* (Tese de Doutorado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

RAWLS, J. (2000), *Uma teoria da justiça* (A. P., & L. M. R. Esteves, Trad.), São Paulo, Martins Fontes.

RODRIK, D.,(2010) *Uma economia, muitas soluções: globalização, instituições e crescimento económico* (Freitas da Costa, M., Trad), Lisboa: Edição Babel.

ROUBINI, N., & MIHN, S. (2010), *A economia das crises: Um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional* (C. Araújo, Trad.), Rio de Janeiro, Intrínseca.

SACHS, I.(2009) *Caminhos para o desenvolvimento sustentável* (J.L.Albuquerque Filho Trad.) Rio de Janeiro:Garamond.

- SARLET, I. W. (2009), As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível, *In* I. W. Sarlet (Org.), *Dimensões da dignidade: Ensaio de filosofia do direito e direito constitucional* (p. 15-43). Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- SENADO FEDERAL. (2016), *Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016.08.24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>
- STEGER, M., & Roy, R. (2010), *Introdução ao neoliberalismo* (P. E. Duarte, Trad.), Lisboa, Conjuntura.
- STIGLITZ, J. (2012), *O preço da desigualdade* (D. Pires, Trad.), Lisboa, Bertrand.
- SOJO, A. (2014), *El sistema contributivo de pensiones como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social em Chile* (Serie Políticas Sociales, v. 211). Chile: Publicaciones CEPAL-ONU.
- SUPLICY, E. M. (2013), *Renda de cidadania: A saída é pela porta* (7a ed.), São Paulo, Cortez.
- THOMPSON, L. (2000), *Mais velha e mais sábia: A economia dos sistemas previdenciários* (C. B. Leite, Trad.), Brasília: Coleção Previdência Social Ministério da Previdência e Assistência Social.
- TORRES, R. L. (1995), *Os direitos humanos e a tributação: Imunidades e isonomia*, Rio de Janeiro, Renovar.
- TORRES, R. L. (2004), *Curso de Direito Financeiro e Tributário* (11a ed.), Rio de Janeiro, Renovar.
- VAROUFAKIS, Y (2015), *O minotauro global: os estados Unidos, a Europa e o futuro da economia global* (Santos, L, e Quina, J., Trad) Lisboa, Bertrand.
- VIANNA, J. E. A. (2012), *Curso de Direito Previdenciário* (5a ed), São Paulo, Atlas.
- WATSON, P. (2006), *Idea: História intelectual de la humanidad* (L. Noriega, Trad.). Barcelona, Crítica.