Sustentabilidade do sistema de financiamento da Seguridade Social: uma análise do modelo brasileiro diante dos desafios demográficos

Sustainability of the Social Security Financing System: an analysis of the Brazilian model in the face of demographic challenges

Sostenibilidad del sistema de recaudación de la Seguridad Social: análisis del modelo brasileño frente a los desafíos demográficos

Lavínia de Souza e Medga[1]
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-9352-0708
E-mail: laviniamegda2015@gmail.com

Fábio Lucas de Albuquerque Lima[2]
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2881-3853
E-mail: Fabio.lima@idp.edu.br

Submetido em: 02.10.2026
Aceito em: 13.11.2026

[1] Graduada em Direito pela Universidade IDP em Brasília/DF. Advogada no Passos & Sticca Advogados Associados em São Paulo.

[2] Doutorando em Direito pelo UniCEUB em Brasília/DF. Professor de Direito Previdenciário na Universidade IDP e Faculdade ANASPS em Brasília/DF. Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ. Membro do Crossref. Membro do Conselho de Altos Estudos em Direito. Membro da Comissão Nacional de Agentes Públicos do IBDA. Presidente do Conselho Deliberativo do IDAS. Procurador Federal junto ao INSS. Coordenador do Centro de Estudos Jurídicos Celso Barroso Leite em Brasília/DF.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:1-38.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.nX.0005

RESUMO: Este estudo analisa a sustentabilidade do financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro por meio da comparação com as respostas institucionais adotadas na Espanha. A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica narrativa e em análise documental, com apoio em dados demográficos e socioeconômicos. Examina as pressões que o envelhecimento populacional, a informalidade e as transformações do trabalho associadas à economia digital e à inteligência artificial exercem sobre a base contributiva. A análise identifica, nas reformas espanholas, mecanismos de reforço das receitas e de proteção do poder aquisitivo no interior do sistema público de repartição, sem lhes atribuir efeitos fiscais quantificados. Conclui que a sustentabilidade do RGPS exige articular o financiamento com a suficiência dos benefícios, ampliar a cobertura contributiva e adaptar as fontes de receita às transformações econômicas.

Palavras-chave: Seguridade Social; Regime Geral de Previdência Social; sustentabilidade financeira; transição demográfica; equilíbrio atuarial; direito comparado.

ABSTRACT: This study analyzes the sustainability of financing for Brazil's General Social Security Regime (RGPS) through a comparison with institutional responses adopted in Spain. The research employs a qualitative approach based on a narrative literature review and documentary analysis, supported by demographic and socioeconomic data. It examines the pressures that population aging, informality, and changes in work associated with the digital economy and artificial intelligence place on the contribution base. The analysis identifies mechanisms in Spain's reforms for strengthening revenues and protecting purchasing power within the public pay-as-you-go system, without quantifying their fiscal effects. It concludes that RGPS sustainability requires aligning financing with benefit adequacy, expanding contributory coverage, and adapting revenue sources to economic transformations.

Keywords: Social Security; General Social Security Regime; financial sustainability; demographic transition; actuarial balance; comparative law.

RESUMEN: Este estudio analiza la sostenibilidad del financiamiento del Régimen General de Previsión Social (RGPS) de Brasil mediante una comparación con las respuestas institucionales adoptadas en España. La investigación emplea un enfoque cualitativo, basado en una revisión bibliográfica narrativa y un análisis documental, con apoyo de datos demográficos y socioeconómicos. Se examinan las presiones del envejecimiento poblacional, la informalidad y las transformaciones del trabajo vinculadas a la economía digital y la inteligencia artificial sobre

la base contributiva. El análisis identifica en las reformas españolas mecanismos de refuerzo de los ingresos y de protección del poder adquisitivo dentro del sistema público de reparto, sin atribuirles efectos fiscales cuantificados. Se concluye que la sostenibilidad del RGPS exige articular el financiamiento con la suficiencia de las prestaciones, ampliar la cobertura contributiva y adaptar las fuentes de ingresos a las transformaciones económicas.

Palabras clave: Seguridad Social; Régimen General de Previsión Social; sostenibilidad financiera; transición demográfica; equilibrio actuarial; derecho comparado.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social é responsável pela manutenção de milhares de famílias no Brasil. Metaforicamente, pode-se dizer que a previdência social, conjuntamente com a Seguridade Social, é a família amplificada.

No entanto, ela necessita de prévio custeio. Alguns fatores estão despertando a atenção em seu financiamento. Mais especificamente a diminuição da natalidade e o aumento da longevidade acendem um alerta acerca do equilíbrio da situação financeira de todo o sistema de proteção social no mundo e, por consequência, no Brasil.

A pirâmide demográfica brasileira está se transformando em funil, enquanto durante o século passado havia claramente uma base maior que sustentava essa pirâmide, atualmente seu formato não é mais este. O pacto entre gerações para a manutenção saudável do financiamento se dilui, sendo ainda mais impactado pela informalização e a chegada da Inteligência Artificial agêntica.

Diante do princípio da solidariedade, dos desafios demográficos e dos avanços da inteligência artificial, o direito precisa refletir sobre a sustentabilidade da Seguridade Social, sem colocar a conta unicamente sobre os segurados.

A coesão social, que se transmite a todos os membros da sociedade com o fim de protegê-los contra riscos sociais como a idade avançada, as enfermidades, o desemprego e a inafastabilidade do evento morte (Balera, 2010, p. 37), impõe ao estudioso do direito previdenciário a tarefa de identificar caminhos e possíveis soluções para os problemas enfrentados. Nesse sentido, a Previdência Social brasileira possui fundamental relevância socioeconômica, tendo como propósito básico assegurar meios indispensáveis de subsistência aos seus beneficiários diante de riscos sociais (Zuba, 2023, p. 25).

Essa mesma solidariedade intergeracional rege o financiamento das pensões espanholas. O paralelo entre Brasil e Espanha permite examinar como os sistemas de repartição respondem ao envelhecimento populacional, sem presumir identidade entre suas estruturas institucionais, suas fontes de receita ou o alcance dos benefícios garantidos.

Conforme disposto expressamente na Constituição, o sistema está dividido em três regimes: Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e Regime de Previdência Complementar (RPC), sendo o RGPS o pilar mais abrangente, responsável por reger os trabalhadores da iniciativa privada e por reunir a maior parcela de contribuintes e beneficiários, e administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O RGPS opera sob o regime de repartição simples, no qual as receitas correntes financiam os benefícios em manutenção. A solidariedade intergeracional integra esse sistema, cuja sustentabilidade depende da relação entre as despesas e a capacidade de financiamento, influenciada pela estrutura etária, pelo emprego, pelos rendimentos do trabalho e pela produtividade.

A transição demográfica brasileira, marcada pela queda da fecundidade e pelo aumento da longevidade, altera a relação entre as gerações. O envelhecimento amplia a demanda potencial por benefícios e pode prolongar a sua duração. Seus efeitos sobre a arrecadação dependem, porém, do número de pessoas que efetivamente trabalham, da sua remuneração e da continuidade das contribuições.

O envelhecimento também desafia os países europeus, entre eles a Espanha. As respostas adotadas incluem alterações nas regras de aposentadoria e medidas de reforço das receitas, o que permite discutir alternativas de financiamento sem reduzir o debate à elevação da idade de acesso aos benefícios.

As projeções analisadas por Vartanian, Scarano e Rodrigues (2019) apontam aumento da razão de dependência dos idosos e deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários.

A cobertura de insuficiências financeiras pelo Estado envolve decisões sobre a distribuição de recursos públicos e de encargos entre diferentes grupos sociais. A comparação exige identificar quais despesas pertencem ao regime contributivo e quais são financiadas por outras receitas, de modo que nem toda transferência orçamentária seja tomada como prova suficiente de desequilíbrio atuarial. A legislação espanhola traça essa distinção de forma expressa (Espanha, 2015, art. 109).

O debate brasileiro também envolve a relação entre o resultado do RGPS e o orçamento mais amplo da seguridade social. Carvalho, Campelo e Araújo Neto (2024), por exemplo, analisam os efeitos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre a destinação das contribuições sociais. O exame dos seus efeitos históricos deve ser distinguido do regime instituído pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, que incluiu no art. 76, § 4º, do ADCT a exclusão das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social da desvinculação ali prevista.

O objetivo deste artigo é analisar os desafios à sustentabilidade do financiamento do RGPS e compará-los com as respostas institucionais adotadas na Espanha, bem como com as iniciativas de reforma do Chile e do México. A comparação concentra-se nas fontes de financiamento, na preservação e na suficiência dos benefícios e nas medidas de adaptação às mudanças demográficas e do trabalho.

Sustenta-se que a avaliação da sustentabilidade exige articular a capacidade de arrecadação com a adequação da proteção, sem tomar a redução de despesas ou a troca do regime financeiro como soluções suficientes por si mesmas.

O artigo está dividido em seis seções. Após esta introdução, a Seção 2 apresenta o quadro institucional, as fontes de financiamento e os critérios de sustentabilidade financeira e de suficiência social. A Seção 3 delimita a abordagem metodológica e os eixos da comparação. A Seção 4 examina as pressões demográficas e fiscais sobre o RGPS. A Seção 5 analisa as experiências de capitalização, as mudanças no trabalho e as respostas espanholas de reforço das receitas, identificando suas implicações e seus limites para o Brasil. Por fim, a Seção 6 apresenta as considerações finais.

2 CONTEXTO INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E APROXIMAÇÕES COM A ESPANHA

A Previdência Social brasileira é consagrada pelo artigo 6º da Constituição Federal como um direito social fundamental, possuindo a finalidade precípua de garantir meios indispensáveis de subsistência aos seus beneficiários em situações de riscos sociais, como incapacidade, idade avançada ou morte (Zuba, 2023, p. 25). Inserida no amplo conceito de Seguridade Social definido pelo artigo 194, a previdência compõe, ao lado da saúde e da assistência social, um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e social destinadas a assegurar direitos existenciais básicos (Balera, 2010, p. 37).

A unificação dos institutos de aposentadorias e pensões no Brasil, organizados por categorias profissionais, avançou na década de 1960 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Na Espanha, a reorganização que instituiu o Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) ocorreu em 1978, por meio do Real Decreto-ley 36/1978 (Espanha, 1978, arts. 1 e 3). Os dois processos podem ser aproximados como expressões de racionalização administrativa, mas sua cronologia e sua configuração institucional não devem ser confundidas.

No Brasil, o Instituto Nacional do Seguro Social foi criado em 1990 e também adotou a sigla INSS. A coincidência ultrapassa o nome e alcança semelhanças entre os modelos. Ambos os ordenamentos preveem a participação social na gestão, ainda que com composições distintas. O artigo 194, parágrafo único, VII, da Constituição brasileira prevê gestão quadripartite, com trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo nos órgãos colegiados. Na Espanha, o artigo 3º do Real Decreto-ley 36/1978 prevê a participação de representantes sindicais, de organizações empresariais e da Administração Pública. O que os dois sistemas compartilham é a abertura da gestão à representação social (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único, VII; Espanha, 1978, art. 3).

Internacionalmente, essa proteção garantida pela previdência social é amparada por marcos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que tratam a proteção social como uma prerrogativa de todo o gênero humano, e não apenas do trabalhador formal. Essa tendência universalizadora, forjada no pós-guerra, teve como marcos regionais a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de San Salvador (1988) (Ibrahim; Martins, 2018, p. 55), e a seguridade social passou a ser compreendida como função estatal destinada a atender às necessidades básicas de toda a população diante dos riscos e contingências sociais próprios da condição humana, e não apenas do trabalhador (Gomes da Silva, 2023, p. 202).

A literatura utiliza os modelos bismarckiano e beveridgiano como referências para compreender a formação dos sistemas de proteção social. O primeiro enfatiza o seguro vinculado ao trabalho e às contribuições (Goularti; Bitencourt, 2019, p. 64); o segundo associa a proteção à universalização de garantias básicas e à responsabilidade pública pela segurança de renda. Trata-se de referências analíticas, e não de descrições exatas dos sistemas contemporâneos, que combinam técnicas contributivas e não contributivas (Ibrahim; Martins, 2018, p. 54).

A referência beveridgiana à universalização não permite caracterizar todo o plano como financiado exclusivamente por tributos gerais, pois descreve um modelo em que podem coexistir seguro contributivo e medidas não contributivas (Silveira; Campelo, 2024, p. 46). Esse modelo seguiu a tendência universalizadora do pós-guerra, buscando reduzir a insegurança de renda e as desigualdades sociais por meio de uma rede de proteção estatal positiva (Ibrahim; Martins, 2018, p. 54).

No Brasil, a Seguridade Social adotou uma estrutura que tenta harmonizar esses conceitos, organizando-se como um tripé integrado que abrange a saúde, a previdência e a assistência social. Para Marques, Pierdoná e Francisco (2022, p. 166), a Assembleia Constituinte de 1988 aderiu inequivocamente ao Plano Beveridge ao definir, no artigo 194, a proteção articulada entre a técnica da previdência e a do auxílio (assistência social), a ser construída e operada conjuntamente pela sociedade e pelo Estado. Os mesmos autores apontam, contudo, o descompasso entre o desenho constitucional e sua implementação: embora a Constituição tenha ampliado as formas de contribuição e instituído orçamento próprio para a seguridade social, o legislador pouco se ocupou dessa sistemática organizacional (Marques; Pierdoná; Francisco, 2022, p. 172).

No sistema brasileiro, a saúde tem acesso universal; a assistência social provê necessidades básicas a quem dela necessitar, independentemente de contribuição; e a previdência social mantém caráter contributivo (Brasil, 1991a).

Na Espanha, a Ley General de la Seguridad Social também distingue prestações contributivas e não contributivas (Espanha, 2015). Essa coexistência permite comparar técnicas de proteção, desde que respeitadas as diferenças entre o conceito constitucional brasileiro de seguridade social e a organização espanhola.

O sistema previdenciário brasileiro organiza-se em três regimes distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores da iniciativa privada; o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), voltado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo; e o Regime de Previdência Complementar (RPC), de natureza facultativa e contratual.

Quadro 1 – Regimes previdenciários brasileiros: comparação

	RGPS	**RPPS**	**RPC**
Sistema normativo	Estatutário: Lei n.º 8.212/1991 (custeio) e Lei n.º 8.213/1991 (benefícios)	Estatutário: art. 40 da Constituição Federal e Lei n.º 9.717/1998	Contratual
Natureza jurídica da filiação	Obrigatória	Obrigatória	Facultativa
Sistema de financiamento	Repartição simples	Repartição simples, podendo ser mista	Capitalização

Fonte: elaboração dos autores (2026).

O quadro apresentado aponta as principais diferenciações entre os três regimes. O RGPS possui um sistema normativo de natureza estatutária, regido principalmente pelas Leis n.º 8.212/1991 (que dispõe sobre o custeio) e n.º 8.213/1991 (que apresenta o plano de benefícios) (Brasil, 1991a; 1991b); sua filiação é obrigatória para quem exerce atividade remunerada, caracterizando-se como um seguro social compulsório (Guedes, 2017, p. 242). O sistema de

financiamento adotado pelo RGPS é o de repartição simples (*pay-as-you-go*), modelo mutualista baseado na solidariedade intergeracional, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos.

Na segunda coluna é apresentado o RPPS, cuja base normativa também é estatutária, fundamentada especialmente no artigo 40 da Constituição Federal e na Lei n.º 9.717/1998. Assim como no RGPS, sua filiação é obrigatória, por força do vínculo funcional com o ente público. O sistema de financiamento adotado no RPPS é tradicionalmente o de repartição simples, mas pode assumir, quando há segregação de massas, a forma mista entre repartição e capitalização. Integram a base de financiamento as contribuições do ente federativo, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas (Brasil, 1988, art. 40).

O RPC tem natureza facultativa e contratual e organiza-se de forma autônoma em relação ao RGPS, com a constituição de reservas que garantam os benefícios contratados. A capitalização não implica necessariamente uma conta individual cujo saldo seja simplesmente devolvido ao participante: o financiamento e a forma de cálculo dos benefícios dependem da modalidade do plano, que pode ser de benefício definido, de contribuição definida ou de contribuição variável (Brasil, 2001).

No RGPS, a filiação obrigatória decorre do exercício de atividade remunerada abrangida pelo regime. O acesso aos benefícios depende dos requisitos legais de cada um deles, e a falta de recolhimento, pelo empregador, das contribuições descontadas não pode ser equiparada automaticamente à desproteção do empregado (Brasil, 1991a, art. 33, § 5º).

A participação em órgãos colegiados integra o controle social da previdência brasileira (Brasil, 1991a, art. 1º, parágrafo único, g). Sua contribuição para a sustentabilidade depende das condições efetivas de acesso à informação, de acompanhamento das contas e de deliberação sobre as políticas do setor.

O responsável pela gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o Governo Federal, sendo o regime operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No âmbito administrativo, o RGPS conta com o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada responsável por estabelecer diretrizes gerais e acompanhar sistematicamente a gestão previdenciária.

Os RPPS são geridos pelos entes federativos que os mantêm, conforme as normas constitucionais e gerais aplicáveis. O artigo 40, § 20, da Constituição veda a existência de mais de um regime próprio e de mais de uma unidade gestora por ente, regra anterior à Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Funpresp, 2025). A reforma de 2019 tornou obrigatória a instituição de regime de previdência complementar pelos entes que mantêm RPPS (Brasil, 2019); a aplicação do teto do RGPS aos servidores deve considerar a data de instituição desse regime complementar e a data de ingresso de cada servidor no serviço público. Não se trata de limitação indiscriminada de todos os novos benefícios.

A previdência complementar, disciplinada pela Lei Complementar n.º 109/2001, compreende entidades abertas e fechadas. As entidades abertas constituem-se como sociedades anônimas; as fechadas, conhecidas como fundos de pensão, organizam-se como fundações ou sociedades civis sem fins lucrativos, nos termos da lei. Os planos podem adotar diferentes modalidades, nem todas correspondentes a uma reserva estritamente individual. A regulação e a supervisão distinguem os segmentos aberto e fechado, e a aplicação dos recursos garantidores observa as diretrizes do Conselho Monetário Nacional (Brasil, 2001; Funpresp, 2025).

Em situações de desequilíbrio atuarial grave ou de irregularidades nos fundos de pensão, o órgão fiscalizador tem competência para decretar a intervenção ou, em casos de inviabilidade de recuperação, a liquidação extrajudicial da entidade, para proteger os direitos dos participantes. Além disso, a Lei Complementar n.º 109/2001 impõe um regime disciplinar com

penalidades que variam de advertências e multas a inabilitações temporárias para o exercício de cargos de gestão, garantindo a transparência por meio da divulgação anual obrigatória de informações detalhadas sobre os planos aos seus beneficiários (Brasil, 2001).

A Lei n.º 8.212/1991 disciplina a organização e o plano de custeio da seguridade social brasileira. Sua interpretação deve articular-se com o artigo 195 da Constituição e com a Lei n.º 8.213/1991, que estabelece os benefícios do RGPS. A diversidade das fontes de financiamento da seguridade social, contudo, não autoriza considerar todas as receitas do sistema integrado como arrecadação própria do regime previdenciário, pois elas se destinam à seguridade social em seu conjunto.

A análise do financiamento deve, por isso, especificar o âmbito considerado: receitas contributivas do RGPS, transferências destinadas a cobrir suas necessidades ou orçamento global da seguridade social.

O artigo 195 da Constituição prevê o financiamento por toda a sociedade, mediante recursos orçamentários e contribuições sociais, entre elas as incidentes sobre o trabalho e sobre a receita (Brasil, 1991a, art. 10). A regra da contrapartida, prevista no § 5º do mesmo artigo, exige a correspondente fonte de custeio total para criar, majorar ou estender benefício ou serviço. O exame de uma reforma deve, portanto, vincular a ampliação da proteção à demonstração das suas fontes de financiamento.

O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é o eixo organizador desse plano. Enquanto o equilíbrio financeiro foca na liquidez de curto prazo (suficiência das receitas correntes para cobrir as despesas do ano), o equilíbrio atuarial demanda estabilidade de longo prazo, exigindo que o plano de benefícios se atenha rigorosamente às projeções demográficas e biométricas da população (Ibrahim, 2011, p. 171). Esse comando é interpretado como o reconhecimento de uma "reserva do possível atuarial", embora deva ser harmonizado com o

princípio da solidariedade, que justifica a concessão de benefícios deficitários, como a previdência rural, em nome da redução da pobreza e da justiça social.

A doutrina adverte que não se pode exaltar o equilíbrio financeiro e atuarial em detrimento do objetivo real da previdência, que é a proteção social (Silveira; Campelo, 2024, p. 48); nessa linha, Schuster (2018, p. 28) sustenta que o equilíbrio financeiro e atuarial não corresponde a um ideal jurídico absoluto, mas a uma busca constante de adaptação. Cabe ao sistema, portanto, concentrar-se no reforço do financiamento, e não apenas na redução dos direitos do plano de benefícios.

Historicamente, o RGPS beneficiou-se de um "bônus demográfico", período em que a massa de contribuintes ativos superava largamente a de beneficiários. Entretanto, a rápida transição demográfica brasileira, marcada pela inversão da pirâmide etária e pelo aumento da longevidade, impõe pressão crescente sobre o plano de custeio. A queda na taxa de natalidade reduz a base de financiamento, enquanto o topo de beneficiários se alarga, levando o sistema a sucessivos déficits sob a ótica fiscalista. Diante desse cenário, a União é responsável por cobrir eventuais insuficiências financeiras para garantir que o direito público subjetivo do segurado à prestação previdenciária não seja frustrado (Ibrahim, 2008, p. 73).

A continuidade do financiamento depende da capacidade do sistema de obter receitas do trabalho e das demais bases constitucionalmente admitidas (Silveira; Campelo, 2024, p. 50). Mudanças nas formas de contratação podem reduzir a regularidade contributiva e alterar a distribuição dos encargos, o que torna necessário examinar em conjunto a arrecadação, a cobertura e os incentivos à formalização (Silveira; Campelo, 2024, p. 40).

As projeções atuariais oferecem critérios para avaliar a compatibilidade entre receitas e compromissos futuros. Seu uso jurídico exige explicitar as hipóteses sobre emprego, salários,

mortalidade e acesso aos benefícios, distinguindo riscos projetados de insuficiências financeiras já constatadas.

A natureza jurídica da prestação previdenciária configura-se como um direito público subjetivo do segurado que, tendo cumprido as exigências de carência e idade (conforme o artigo 201, § 7º), não pode ter sua proteção frustrada por incapacidade financeira do Estado. No entanto, a doutrina ressalta que a sustentabilidade do RGPS não pode ser analisada apenas sob a ótica fiscalista, devendo respeitar o conteúdo essencial do direito à previdência, que protege o núcleo duro da dignidade humana contra a incapacidade e a idade avançada.

Os ordenamentos brasileiro e espanhol oferecem fundamentos para essa avaliação. No Brasil, o artigo 201, § 4º, da Constituição assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real. Na Espanha, a Ley 21/2021 instituiu a atualização anual das pensões contributivas conforme a média das taxas interanuais do índice de preços ao consumidor dos doze meses anteriores a dezembro do ano precedente, preservando o valor nominal quando essa média for negativa (Espanha, 2021, art. 1).

A existência de mecanismos de atualização não esgota, contudo, a questão da suficiência. Ao estudar as políticas de segurança alimentar dirigidas às pessoas idosas na Espanha e na Argentina, Gracia-Arnaiz, Demonte e Boragnio (2025) identificam limitações nas informações disponíveis e vulnerabilidades que persistem apesar das transferências de renda da seguridade social. O estudo não permite estender automaticamente esse diagnóstico ao Brasil, mas oferece um critério de investigação: verificar em que medida a renda garantida atende às necessidades materiais dos beneficiários.

A comparação permite, assim, distinguir preservação monetária e suficiência social. A primeira refere-se à atualização dos valores; a segunda abrange o nível inicial do benefício, o custo de vida e as condições dos diferentes grupos protegidos. A avaliação das reformas

brasileiras e espanholas deve considerar as duas dimensões, pois preservar o poder aquisitivo de um benefício não demonstra, por si só, que o seu valor seja suficiente. O equilíbrio financeiro ganha sentido na previdência quando permite manter uma proteção adequada e duradoura.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com uso complementar de dados quantitativos, e desenvolve-se por meio de revisão narrativa da bibliografia e de análise documental da legislação. O objeto de estudo é o financiamento do RGPS brasileiro, considerado em diálogo com as respostas institucionais espanholas.

A revisão bibliográfica reúne trabalhos sobre financiamento da seguridade social, equilíbrio financeiro e atuarial, proteção social e transformações do trabalho, identificados nas bases Periódicos CAPES, DOAJ e SciELO, de acordo com a linha de investigação adotada. A análise documental abrange a Constituição brasileira, a legislação de custeio e de benefícios e, na Espanha, a Ley General de la Seguridad Social e as reformas de 2021 e 2023. A seleção bibliográfica não pretende ser exaustiva nem constituir revisão sistemática.

A comparação organiza-se em três eixos: a composição das fontes de financiamento e a distribuição dos encargos; a relação entre sustentabilidade financeira e suficiência dos benefícios; e a adaptação do financiamento às mudanças demográficas e do trabalho. A escolha da Espanha justifica-se pela possibilidade de examinar reformas que reforçam as receitas dentro de um sistema público de repartição e que, ao mesmo tempo, preservam o poder aquisitivo das pensões. Esses elementos permitem contrastar respostas institucionais a problemas compartilhados, sem pressupor equivalência entre os respectivos sistemas de proteção social.

A unidade de comparação é constituída pelos instrumentos jurídicos de financiamento e de proteção, e não pela totalidade dos sistemas nacionais. Para cada eixo, examinam-se o

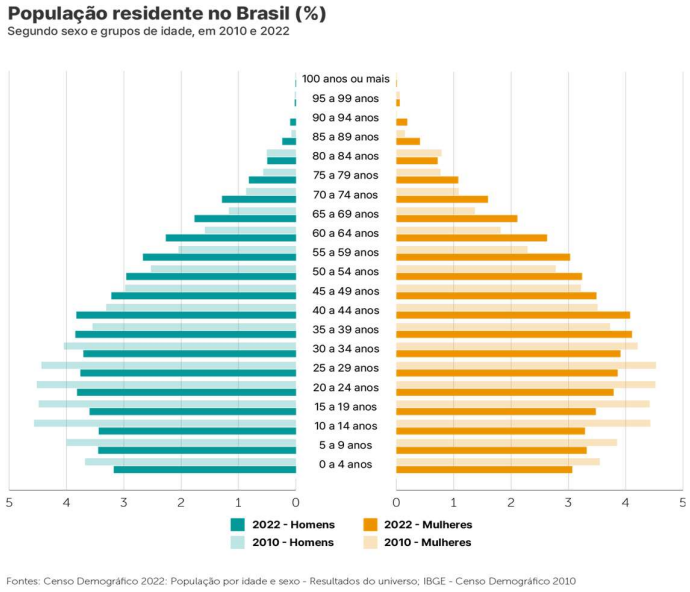
problema a que o instrumento responde, seu fundamento normativo, os sujeitos sobre os quais recaem os encargos e os limites de sua utilização como referência para o Brasil. As experiências do Chile e do México cumprem função complementar, circunscrita à discussão dos custos de transição e dos riscos associados à capitalização individual.

Os dados demográficos e socioeconômicos são empregados para contextualizar os problemas examinados. Distinguem-se as observações relativas a períodos determinados das projeções condicionadas pelas hipóteses de suas fontes. O estudo não estima o impacto fiscal das reformas nem estabelece relações causais entre sua adoção e os resultados financeiros dos sistemas. Seu alcance consiste em identificar alternativas institucionais e discutir suas condições jurídicas de aplicação.

4 A CRISE ESTRUTURAL DO RGPS: DEMOGRAFIA E PROJEÇÕES FISCAIS

A evolução demográfica constitui uma das pressões sobre o financiamento do RGPS no período de referência. Os gráficos censitários permitem identificar mudanças na composição etária, mas não medem diretamente o número de contribuintes ou de beneficiários. Para compreender seus efeitos fiscais, esses dados devem ser relacionados às projeções previdenciárias e às condições do mercado de trabalho.

Figura 1 – População residente no Brasil, segundo sexo e grupos de idade, 2010 e 2022 (%)

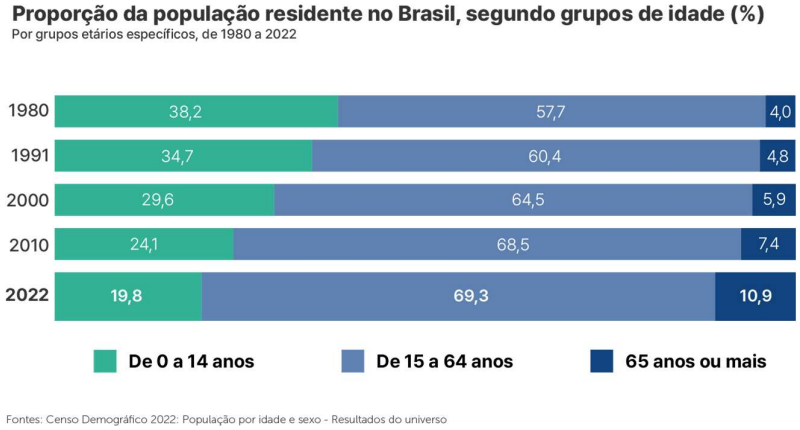


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022 (população por idade e sexo) e Censo Demográfico 2010.

O gráfico apresentado ilustra a rápida transição demográfica brasileira, caracterizada pelo estreitamento da base da pirâmide etária e pelo alargamento do seu topo, fenômeno que compromete a lógica do regime de repartição simples do sistema previdenciário. Esse primeiro gráfico compara a pirâmide demográfica de 2010 com a de 2022, referente ao último censo realizado pelo IBGE, revelando um declínio acentuado na proporção de jovens (0 a 24 anos) e um aumento visível na população idosa, tanto entre homens quanto entre mulheres, evidenciando o envelhecimento da população, fenômeno observado mundialmente.

No gráfico seguinte, a mudança demográfica é ilustrada por décadas, de 1980 a 2022, com a população dividida em blocos etários: o primeiro, a porcentagem de pessoas com idade entre 0 e 14 anos; o segundo, pessoas com idade entre 15 e 64 anos; e o terceiro, pessoas com idade acima de 65 anos.

Figura 2 – Proporção da população residente no Brasil, segundo grupos de idade, 1980 a 2022 (%)



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022 (população por idade e sexo).

O segundo gráfico mostra que a parcela de pessoas com 65 anos ou mais passou de 4,0% em 1980 para 10,9% em 2022, enquanto a de 0 a 14 anos recuou de 38,2% para 19,8%. Esses percentuais evidenciam o envelhecimento da população. Isoladamente, não permitem concluir que o número futuro de beneficiários superará o de contribuintes, pois essa relação depende também do emprego, da cobertura e das regras previdenciárias.

O envelhecimento pode alongar a duração dos benefícios e modificar a relação entre a população potencialmente contribuinte e a população protegida. A intensidade da pressão financeira depende, porém, do emprego, da renda, da produtividade e das fontes de financiamento mobilizadas. Por isso, a análise das despesas deve ser acompanhada do exame da capacidade de arrecadação.

A necessidade de transferências para cobrir as insuficiências do RGPS disputa espaço orçamentário com outras finalidades públicas. Sua avaliação requer identificar o horizonte temporal, os critérios contábeis e as hipóteses de cada projeção, sem tomar um cenário condicionado como descrição inevitável do futuro.

No estudo "Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social" (Costanzi; Ansiliero, 2024), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), estima-se que o total de beneficiários da previdência social em 2060 representará mais do que o dobro do número apresentado no ano de 2022 (uma previsão de 66,4 milhões, enquanto em 2022 foram 31,4 milhões). Ao mesmo tempo, o número de contribuintes diminuirá: enquanto em 2022 o número registrado foi de 61,8 milhões de contribuintes, a projeção para o ano de 2060 é de 57,2 milhões (Costanzi; Ansiliero, 2024, p. 41). Dessa forma, a relação entre contribuintes e beneficiários será desproporcional, representando menos de um contribuinte por beneficiário.

A mudança na estrutura etária afeta o financiamento previdenciário por sua relação com o número de beneficiários, a duração dos pagamentos e a população potencialmente contribuinte. Essa relação, contudo, é mediada pelo mercado de trabalho. Estar em idade ativa não equivale a ter emprego remunerado, vínculo contributivo regular ou renda suficiente para manter contribuições contínuas. Por isso, a análise demográfica deve articular-se com as condições de emprego e com a capacidade de arrecadação.

A problematização vai além do fator demográfico: o diagnóstico da insustentabilidade é agravado também pela elevada taxa de informalidade e pela necessidade de crescimento da produtividade da economia. Essa percepção é compartilhada por outros pesquisadores, como Silva e Morrone (2021), que argumentam que a análise da sustentabilidade do sistema previdenciário é limitada por indicadores convencionais que desconsideram variáveis ligadas ao mercado de trabalho e à produtividade. Sem reformas estruturantes nas bases econômicas do Estado, como a tributária, a trabalhista e a administrativa, o problema é considerado de ordem estrutural, e não meramente conjuntural, o que dificulta uma gestão fiscal equilibrada.

O diagnóstico do RGPS deve relacionar sua função protetiva com a capacidade de arrecadação no contexto brasileiro. O reforço das receitas, também discutido pela literatura espanhola, constitui dimensão relevante da sustentabilidade (Villar Cañada, 2026); paralelamente, a qualidade da administração e o controle de irregularidades influenciam o uso dos recursos disponíveis (Barreto, 2024).

A exigência constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial deve ser interpretada em conjunto com a finalidade protetiva da previdência. Ela exige compatibilidade entre compromissos e fontes de financiamento, mas não dispensa a avaliação das consequências distributivas das reformas (Guedes, 2017, p. 244-245).

A redução relativa dos grupos etários mais jovens altera as condições demográficas do financiamento, mas não determina automaticamente a diminuição do número de contribuintes. A participação no mercado de trabalho e a formalização podem modificar essa relação. As projeções elaboradas antes da reforma de 2019 devem ser lidas como cenários historicamente situados, e não como resultados atualizados conforme todas as normas posteriores (Vartanian; Scarano; Rodrigues, 2019, p. 15).

Vartanian, Scarano e Rodrigues (2019, p. 21) apresentam projeções nas quais a despesa do RGPS alcançaria 13% do PIB e 43% do orçamento da União em 2040. Esses números dependem das hipóteses e do enfoque da publicação de 2019. Além disso, projeção de despesa não equivale a projeção de déficit, pois esta exige considerar simultaneamente as receitas e o critério de apuração do resultado.

A problemática do déficit é vista sob diferentes óticas, sendo a visão constitucionalista aquela que defende a análise do superávit ou do déficit da seguridade social como um todo, incluindo saúde e assistência (DIEESE, 2007, p. 4). Contudo, essa visão é criticada por ignorar que a Constituição de 1988 vinculou determinadas contribuições ao custeio dos benefícios

previdenciários. A visão fiscalista argumenta que há déficit sempre que o valor das contribuições dos trabalhadores e sobre a folha de salários for inferior ao montante de benefícios previdenciários pagos (DIEESE, 2007, p. 3). Gomes da Silva (2023, p. 204) critica a concepção do segurado e da proteção social sob uma ótica puramente matemática, que os equipara a mero custo a ser suportado pelo Estado, e lembra que as sucessivas reformas abalam a confiança no sistema, somadas a desvios e priorizações indevidas dos recursos da seguridade social registrados ao longo da história. A falta de confiança nos sistemas previdenciários, por sua vez, é apontada como fator que contribui para a evasão contributiva, problema central no desenho e no funcionamento dos regimes contributivos (Savaris; Souza, 2019, p. 926).

As respostas discutidas pela literatura incluem alterações nos benefícios, revisão das fontes de financiamento e medidas voltadas ao emprego e à produtividade (Fernandes et al., 2019, p. 426; Lima, 2023). Sua combinação deve ser avaliada quanto à capacidade de financiamento e aos efeitos sobre a cobertura, evitando atribuir a uma única reforma a solução de problemas de origens distintas.

O resultado financeiro deve ser apresentado com a indicação da data e do critério de apuração. A bibliografia citada registra déficit primário do RGPS superior a R$ 275,83 bilhões no acumulado de doze meses até novembro de 2020 (Lima, 2023, p. 93; Pierdoná; Francisco; Silva, 2023). Trata-se de dado nominal desse período, que por si só não descreve a evolução real do déficit em todo o intervalo de 2015 a 2025.

As mudanças no mercado de trabalho também afetam as projeções. Alterações no enquadramento contributivo, a economia informal e a automação podem modificar a massa salarial e a arrecadação (Salomão Neto, 2024, p. 185). Os efeitos da produtividade variam conforme as hipóteses adotadas, e os resultados de simulações específicas não devem ser generalizados para qualquer modelo de financiamento (Fernandes et al., 2019, p. 426).

A literatura aponta para um cenário de crescente desequilíbrio atuarial caso as regras de concessão não sejam substancialmente alteradas em face do envelhecimento acelerado da população. Os esforços para garantir o equilíbrio fiscal precisam ir além dos "ajustes paramétricos" (como o aumento da idade mínima), exigindo uma reestruturação mais ampla. Nesse contexto, alguns estudos sugerem a adoção de um modelo misto de financiamento, combinando a repartição simples com a capitalização, ou uma capitalização escritural, na qual o benefício é calculado com base nas próprias contribuições.

5 DESAFIOS E CAMINHOS PARA UMA POSSÍVEL REESTRUTURAÇÃO DO RGPS

O diagnóstico das pressões demográficas e fiscais sobre o RGPS permite avançar para a análise das respostas institucionais ao problema do financiamento. A experiência espanhola oferece elementos para esse debate, pois combina proteção contributiva, prestações não contributivas e reformas que incidem sobre as receitas e os benefícios.

A discussão sobre a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no Brasil é indissociável da realidade de sua estrutura de repartição simples, um modelo mutualista e solidário fundado no pacto de gerações, no qual as contribuições dos ativos financiam imediatamente os benefícios dos inativos.

Diante da rápida transição demográfica brasileira, marcada pelo aumento da longevidade e pelo declínio acentuado da fecundidade, o sistema enfrenta uma pressão crescente que leva gestores e acadêmicos a avaliarem a viabilidade da transição para um modelo de capitalização individual. Para compreender os riscos e as potencialidades dessa mudança, o direito comparado oferece lições fundamentais por meio das experiências observadas no Chile e no México, que implementaram reformas estruturais nas últimas décadas.

A reforma chilena de 1981 tornou a capitalização individual, gerida pelas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), uma referência para o debate latino-americano (Hujo, 1999, p. 161). As contas de aposentadoria passaram a ser financiadas pelas contribuições dos trabalhadores, e os resultados posteriores suscitaram críticas quanto à cobertura e ao valor dos benefícios (Fonseca Leite; Araújo Neto, 2023, p. 6; Braga; Costa, 2015, p. 79; Portella; Souza, 2021, p. 32). A reforma de 2008 instituiu um pilar solidário financiado pelo Estado. Os indicadores de 2016 citados pela literatura, segundo os quais grande parte dos aposentados recebia menos que um salário mínimo, devem ser usados para analisar a persistência das deficiências após aquela reforma, e não como sua causa cronológica. A análise aqui apresentada refere-se a essas etapas históricas e não pretende descrever exaustivamente as reformas chilenas posteriores.

A reforma mexicana de 1997 ampliou o uso de contas individuais geridas pelas Afores (Braga; Costa, 2015, p. 76). A literatura examinada associa as limitações de cobertura à elevada informalidade e à descontinuidade contributiva (Sánchez-Rivas García; Villegas Alcántar, 2026; Braga; Costa, 2015, p. 77). Esses problemas demonstram que a troca do regime financeiro não garante, por si só, a inclusão dos trabalhadores. O caso mexicano é utilizado como contraste complementar, pois a comparação principal deste artigo concentra-se nas respostas brasileiras e espanholas ao financiamento público das pensões.

Ao projetar esses modelos para o Brasil, a literatura destaca obstáculos técnicos de grande porte para uma substituição pura, sendo o principal deles o custo de transição. Ao direcionar as contribuições dos ativos para contas individuais, o Estado perde a receita necessária para honrar os benefícios correntes, gerando um passivo que, no Chile, foi estimado em 126% do PIB no momento da reforma (Queisser, 1998, p. 51). No Brasil, o problema é agravado pela taxa de informalidade laboral, que atingiu 38,1% em 2025 (IBGE, 2026), e pelo

fenômeno da pejotização (contratação do trabalho de pessoas físicas como se fosse prestado por pessoas jurídicas), que corrói a base de arrecadação assentada na folha de salários.

A capitalização individual pode transferir ao participante parcela relevante dos riscos de investimento e de insuficiência da acumulação. A distribuição do risco de longevidade depende, entre outros fatores, da forma de pagamento dos benefícios e das garantias existentes. Em mercados de trabalho marcados pela informalidade e pela baixa renda, contribuições descontínuas podem gerar reservas insuficientes, o que torna necessários mecanismos redistributivos e proteção pública complementar (Fonseca Leite; Araújo Neto, 2023, p. 7).

A instituição do pilar solidário chileno evidencia que a acumulação individual não eliminou a necessidade de financiamento público das garantias básicas (Portella; Souza, 2021, p. 32). Esse resultado recomenda avaliar em conjunto a cobertura, a adequação dos benefícios e os compromissos fiscais da transição, em vez de presumir que a capitalização extinga as obrigações do Estado (Oliveira; Machado; Hein, 2019, p. 3).

Em contrapartida, observa-se uma resistência brasileira à privatização total, mantendo-se a estrutura de repartição simples e o pacto de solidariedade intergeracional consagrados pela Constituição de 1988. Embora o Brasil tenha adotado ajustes paramétricos sucessivos inspirados na austeridade fiscal, como a instituição do fator previdenciário e a fixação de idades mínimas de aposentadoria, o caráter público e redistributivo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi preservado (Salomão Neto, 2024, p. 193).

A contratação por meio de pessoa jurídica pode alterar a incidência das contribuições e os valores efetivamente arrecadados (Salomão Neto, 2024, p. 185). Seus efeitos dependem do regime tributário, da remuneração e das características da atividade, de modo que não se pode afirmar que toda contratação dessa natureza elimine indistintamente a contribuição patronal de 20%. Quando utilizada para encobrir relação de emprego, a prática suscita problemas de

enquadramento e de fiscalização que repercutem tanto na proteção do trabalhador quanto na arrecadação (Araújo Neto; Rocha, 2023, p. 124).

No Brasil, a formalização como Microempreendedor Individual (MEI) é instrumento de inclusão contributiva, com regime de recolhimento favorecido nas condições previstas em lei. Seu uso indevido para encobrir vínculos de emprego deve ser distinguido da formalização legítima de atividades autônomas admitidas nesse regime (Ideta; Teixeira, 2024, p. 4068). A alíquota reduzida pressupõe financiamento solidário, e seu efeito sobre o equilíbrio do sistema não pode ser avaliado apenas pela comparação isolada entre a contribuição individual e o benefício potencial, sem considerar a cobertura, a composição dos segurados e as demais fontes de financiamento (Araújo Neto; Rocha, 2023, p. 116-117).

No Brasil, os artigos 194 e 195 da Constituição situam a previdência em um sistema de seguridade social que abrange também a saúde e a assistência social e é financiado por recursos orçamentários e contribuições sociais. Esse desenho exige distinguir o resultado financeiro do RGPS do conjunto de receitas e despesas da seguridade social. Na Espanha, o artigo 109 da Ley General de la Seguridad Social enumera as cotizações obrigatórias e as aportações do Estado entre as fontes de recursos e estabelece a responsabilidade estatal pelo financiamento da modalidade não contributiva, sem prejuízo das especificidades das competências transferidas às comunidades autônomas (Espanha, 2015, art. 109).

A análise de Monereo Pérez, Rodríguez Iniesta e Trillo García (2024, p. 391) ilustra essa diferenciação ao identificar as aportações do Estado ao orçamento da Seguridad Social como fonte de financiamento do Ingreso Mínimo Vital espanhol. O exemplo esclarece a organização financeira de uma prestação não contributiva espanhola. Seu uso comparativo depende, porém, de que se preserve a diferença entre essa garantia de renda e as pensões contributivas que constituem o núcleo desta investigação.

O trabalho mediado por plataformas digitais pode combinar instabilidade de renda e descontinuidade contributiva. O exercício de atividade remunerada por conta própria implica, em regra, filiação obrigatória ao RGPS como contribuinte individual, nos termos do artigo 12, V, da Lei n.º 8.212/1991, e não deve ser confundido com a categoria de segurado facultativo (Brasil, 1991a, art. 12, V). A controvérsia sobre eventual vínculo de emprego é distinta da obrigação de contribuir decorrente do trabalho por conta própria. A bibliografia citada aponta baixa cobertura contributiva entre os trabalhadores de plataformas, o que recomenda concentrar a análise na efetividade da arrecadação e nas responsabilidades dos agentes envolvidos, sem equiparar automaticamente informalidade a ausência de contribuição (Ideta; Teixeira, 2024, p. 4060; Marques Vieira, 2025, p. 9, 13-14).

Ao observar o sistema brasileiro, Ibrahim e Martins (2018, p. 56) registram elevados percentuais de não contribuição entre os trabalhadores informais. Esses indicadores devem ser distinguidos da taxa de informalidade de 38,1% registrada em 2025 (IBGE, 2026). Embora se refiram a períodos e medidas distintos, ambos evidenciam a necessidade de articular formalização, regularidade contributiva e capacidade de financiamento.

Quanto à realidade espanhola, Monereo Pérez, Rodríguez Iniesta e Trillo García (2024, p. 41) relacionam os desafios da proteção social à economia digital, à precariedade laboral e ao envelhecimento em condições de desemprego ou de instabilidade. As mudanças na organização do trabalho incidem sobre o financiamento na medida em que alteram as receitas obtidas por meio das contribuições e a continuidade do vínculo com o sistema.

A automação pode alterar a composição do emprego e a distribuição da renda entre trabalho e capital. Para a seguridade social, a questão é identificar como essas mudanças afetam as bases de arrecadação. O uso da inteligência artificial não torna a atividade econômica imune

às contribuições incidentes sobre a receita ou o lucro, nem autoriza presumir perda líquida de receitas sem o exame da produtividade, dos novos postos de trabalho e das regras de tributação.

A estimativa publicada em 2019, segundo a qual 54% dos empregos formais brasileiros estão expostos à automação, descreve um risco potencial sob determinadas hipóteses, e não a proporção de postos efetivamente eliminados (Pinto, 2019; Montanhani, 2023). Gomes Prado (2025, p. 7) relaciona a digitalização às limitações de uma arrecadação que permanece concentrada no trabalho formal. O debate exige considerar também a criação de postos de trabalho e as mudanças salariais, sem converter projeções globais de emprego em estimativas diretas sobre o RGPS. O problema jurídico consiste em adaptar as fontes de financiamento às transformações da atividade econômica e distribuir os encargos de forma compatível com a solidariedade (Gomes Prado, 2025, p. 6).

O Projeto de Lei n.º 2.358/2020 propõe a Cide-Digital, contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a receita bruta de determinados serviços digitais prestados por grandes empresas de tecnologia. A proposta integra o debate sobre a tributação da economia digital, mas não pode ser considerada automaticamente fonte destinada ao RGPS. As estimativas de arrecadação relativas ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) tampouco equivalem a receitas da seguridade social: a análise de sua contribuição para a proteção social exige distinguir competência tributária, destinação dos recursos e eventual mecanismo de transferência.

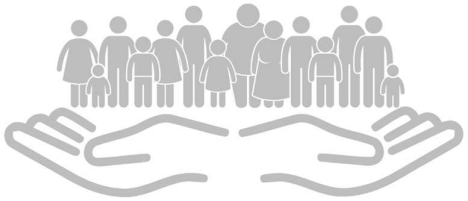
O debate internacional sobre a tributação das multinacionais, estruturado nos Pilares 1 e 2 da OCDE, oferece referências para a repartição dos direitos de tributar e para a tributação mínima dos lucros (Aguiar, 2022, p. 11). Trata-se de questão distinta da definição das obrigações previdenciárias de trabalhadores e plataformas. A convergência entre esses campos

exige demonstrar como receitas adicionais poderiam financiar a proteção social, respeitadas as regras constitucionais e orçamentárias de cada país (Gomes Prado, 2025, p. 9).

No Brasil, a diversidade da base de financiamento está prevista no artigo 194, parágrafo único, VI, e articula-se com as fontes do artigo 195 da Constituição. O § 9º do artigo 195 admite alíquotas diferenciadas para as contribuições do inciso I segundo os critérios ali enumerados, mas não institui tributação específica sobre a automação. A competência residual do § 4º, exercida na forma do artigo 154, I, também deve ser distinguida da competência para instituir contribuições de intervenção no domínio econômico, prevista no artigo 149. Uma proposta de financiamento da seguridade social baseada em novas manifestações de riqueza deve identificar a espécie tributária, a base de cálculo e a destinação, além de demonstrar sua compatibilidade com essas competências (Brasil, 1988, arts. 149, 154, I, 194, parágrafo único, VI, e 195, §§ 4º e 9º).

A tributação da economia digital pode integrar o debate sobre a ampliação da capacidade fiscal, mas sua contribuição para o financiamento da seguridade social depende do desenho jurídico e da destinação efetiva das receitas. Essa distinção permite comparar as propostas brasileiras com instrumentos espanhóis que reforçam diretamente o financiamento das pensões públicas.

No direito espanhol, o Mecanismo de Equidad Intergeneracional, criado pela Ley 21/2021, foi redesenhado pelo Real Decreto-ley 2/2023 e baseia-se em uma cotização destinada ao Fondo de Reserva de la Seguridad Social, sem repercussão individual no cálculo dos benefícios. A reforma de 2023 instituiu também uma cotização adicional de solidariedade sobre as remunerações superiores à base máxima de contribuição, com aplicação gradual a partir de 2025. Essas medidas revelam uma resposta que mobiliza receitas adicionais para fazer frente aos compromissos futuros (Espanha, 2021; 2023).

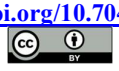


A reforma de 2023 orienta-se, assim, ao reforço do financiamento contributivo. O Mecanismo de Equidad Intergeneracional alimenta uma reserva coletiva do sistema sem gerar conta individual de capitalização, e a cotização de solidariedade incide sobre as remunerações superiores à base máxima. Embora relacionadas à sustentabilidade, essas medidas não constituem tributos sobre empresas digitais nem sobre o uso da inteligência artificial.

Um primeiro resultado da comparação diz respeito à distribuição das responsabilidades de financiamento. Na Espanha, o Mecanismo de Equidad Intergeneracional e a cotização adicional de solidariedade reforçam as receitas por meio de encargos vinculados ao trabalho, ainda que cada um responda a um desenho específico. Para o Brasil, seu interesse está em mostrar que a adaptação de um sistema de repartição pode incluir alterações na distribuição do esforço contributivo, sem exigir sua substituição por contas individuais. Essa possibilidade deve ser examinada à luz da estrutura salarial, da informalidade e da capacidade contributiva dos grupos afetados.

A utilização desses instrumentos como referência exige, contudo, avaliar seus limites. O aumento das contribuições pode ampliar as receitas, mas seus efeitos dependem da base sobre a qual incide, de quem suporta o encargo e das reações dos agentes econômicos. No caso brasileiro, a descontinuidade contributiva e a heterogeneidade das relações de trabalho impedem presumir que uma medida produza resultados equivalentes aos espanhóis. A questão comparativa consiste, portanto, em identificar quais problemas podem ser enfrentados pela redistribuição dos encargos existentes e quais exigem ampliar a cobertura ou examinar outras bases de financiamento.

Um segundo resultado refere-se à relação entre receitas e benefícios. A preservação do poder aquisitivo prevista na legislação espanhola e a garantia brasileira de manutenção do valor real dos benefícios revelam uma preocupação compartilhada com a continuidade material da





proteção. A atualização monetária, entretanto, não demonstra por si só a suficiência de um benefício. A avaliação jurídica da sustentabilidade deve considerar tanto a capacidade de manter os pagamentos quanto o nível de proteção que eles proporcionam, de modo que o equilíbrio não seja aferido apenas pela redução de despesas.

O terceiro resultado concerne à identificação das responsabilidades orçamentárias. A disciplina espanhola das cotizações e das aportações estatais oferece referência para precisar quais benefícios e compromissos são financiados por cada fonte. No Brasil, essa distinção é relevante para separar o resultado do RGPS do orçamento integrado da seguridade social. A comparação não permite transpor automaticamente as categorias espanholas, mas exige que todo diagnóstico de déficit identifique as receitas computadas, as despesas consideradas e as transferências previstas para cobri-las.

A experiência espanhola oferece, desse modo, critérios para examinar a distribuição dos encargos, a proteção dos benefícios e a delimitação das responsabilidades financeiras. Sua contribuição para o debate brasileiro depende da correspondência entre cada instrumento e o problema que se pretende resolver. O reforço contributivo pode atender a determinadas necessidades do sistema, enquanto a informalidade e as transformações digitais exigem analisar também a regularidade das contribuições e a relação entre as novas manifestações de riqueza e o financiamento da proteção social.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo examinou os desafios do financiamento do RGPS e os comparou com as respostas espanholas às pressões sobre as pensões públicas. A análise indica que o envelhecimento populacional modifica as condições de financiamento, mas seus efeitos são mediados pelo emprego, pela renda e pela produtividade. A estrutura etária, isoladamente, não permite concluir que um sistema de repartição seja inviável.

Na Espanha, a distinção entre as modalidades contributiva e não contributiva e a previsão de aportações estatais oferecem elementos para discutir a distribuição dos encargos, sem pressupor equivalência integral entre os dois sistemas.

As reformas espanholas de 2021 e 2023 combinam a preservação do poder aquisitivo com o reforço das receitas. O Mecanismo de Equidad Intergeneracional e a cotização adicional de solidariedade demonstram que a resposta ao envelhecimento pode incluir novos encargos contributivos dentro do sistema público. Sua eventual utilização como referência para o Brasil exige considerar as diferenças salariais, a cobertura, a economia informal e os limites constitucionais, o que afasta a reprodução automática dessas medidas.

A preservação monetária dos benefícios tampouco esgota a suficiência da proteção. A avaliação do financiamento deve considerar se os benefícios permitem atender às necessidades dos grupos protegidos. No caso brasileiro, ampliar a regularidade contributiva e examinar novas bases de financiamento são medidas que devem articular-se com a manutenção da cobertura e com a proteção dos trabalhadores de trajetórias laborais descontínuas.

A revisão de subsídios e renúncias fiscais pode integrar esse esforço, desde que fundada na avaliação de seus objetivos, custos e resultados. Do mesmo modo, a tributação da economia digital exige delimitar a competência constitucional e a destinação das receitas, pois não se pode presumir que todo aumento de arrecadação se converta em recurso disponível para o RGPS.

As experiências de capitalização examinadas não autorizam recomendar a substituição geral do regime de repartição. A eventual combinação com mecanismos de acumulação de reservas depende da avaliação do custo de transição, da distribuição dos riscos e das garantias de proteção. A existência de um fundo de reserva em um sistema público de repartição deve ser distinguida da migração para contas individuais.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:31-38.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.nX.0005

Pesquisas futuras poderão realizar simulações fiscais desses instrumentos para o Brasil, comparar a incidência distributiva das fontes de financiamento e examinar a relação entre benefícios, necessidades materiais e trajetórias contributivas.

A experiência espanhola contribui para deslocar o debate de uma oposição abstrata entre repartição e capitalização para a análise concreta das receitas, das contribuições e da proteção garantida. Para o RGPS brasileiro, a sustentabilidade requer decisões de financiamento compatíveis com a transformação do trabalho e com a solidariedade constitucional, preservando a capacidade de pagar benefícios e a finalidade social que justifica a sua existência.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, I. A. A inserção da discussão sobre a tributação da economia digital na agenda internacional do século XXI. **Conexões Internacionais: revista de relações internacionais**, p. 5-23, 2022.

ARAÚJO NETO, R. L. de; ROCHA, Á. S. Terceirização e "pejotização" do trabalho: uma análise do reconhecimento da relação de emprego e os impactos na previdência social. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 9, n. 17, p. 104-129, 2023.

BALERA, W. **Noções preliminares de Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BARRETO, B. B. **O impacto de fraudes e irregularidades no sistema previdenciário brasileiro**. 2024. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

BRAGA, J. T. dos S.; COSTA, J. R. C. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. **Juris**, v. 24, p. 63-90, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

CARVALHO, G. B. R. de; CAMPELO, O. B. M.; ARAÚJO NETO, R. L. de. A efetivação dos direitos fundamentais sociais: a destinação constitucional das contribuições sociais em face da desvinculação das receitas da União. **Revista Foco**, v. 17, n. 3, 2024. DOI: https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n3-085.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2988).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **A Previdência Social brasileira tem déficit?** São Paulo: DIEESE, 2007. (Nota Técnica, n. 52). Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2007/notate52PrevidenciaDeficit.pdf.

ESPANHA. **Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre**. Sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. Madrid: Jefatura del Estado, 1978. Disponível em: https://www.boe.es/eli/es/rdl/1978/11/16/36.

ESPANHA. **Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre**. Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2015. Disponível em: https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/8/con.

ESPANHA. **Ley 21/2021, de 28 de diciembre**. De garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Madrid: Jefatura del Estado, 2021. Disponível em: https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/28/21.

ESPANHA. **Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo**. De medidas urgentes para la ampliación de los derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Madrid: Jefatura del Estado, 2023. Disponível em: https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/03/16/2.

FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N.; SOUZA, A. P.; KOMATSU, B.; MENTLIK, G. M. Reforma da Previdência: sustentabilidade e justiça atuarial. **Estudos Econômicos**, v. 49, n. 3, 2019. DOI: https://doi.org/10.1590/0101-41614931rnabg.

FONSECA LEITE, D.; ARAÚJO NETO, R. L. de. Sistema de capitalização individual chileno: um protótipo de reprodução de desigualdades sociais. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 57, 2023. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/7303.

FUNPRESP. **Previdência no Brasil**: entenda o que são os regimes previdenciários RGPS, RPPS e RPC. Brasília, DF, 30 abr. 2025. Disponível em: https://www.funpresp.com.br/destaque/previdencia-no-brasil-entenda-o-que-sao-os-regimes-previdenciarios-rgps-rpps-e-rpc.

GOMES DA SILVA, T. A efetivação dos direitos fundamentais relativos à seguridade social em face da reserva do possível. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 19, n. 19, p. 197-221, 2023.

GOMES PRADO, A. C. M. Previdência Social e políticas públicas: desafios e oportunidades na Revolução 5.0. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 1-20, 2025. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v2.n2.004.

GOULARTI, J. G.; BITENCOURT, R. O. M. de. (Des)estruturação da seguridade social no Brasil: reforma da previdência e desoneração com contribuições sociais. **Revista NECAT**, v. 8, n. 15, 2019.

GRACIA-ARNAIZ, M.; DEMONTE, F.; BORAGNIO, A. Comer importa: un análisis comparado de las políticas sobre seguridad alimentaria dirigidas a las personas mayores de España y Argentina. **Política y Sociedad**, Madrid, v. 62, n. 2, 2025.

GUEDES, L. P. O princípio do equilíbrio econômico e financeiro no Regime Geral de Previdência Social. **Revista da AGU**, v. 15, n. 3, p. 241-262, 2017.

HUJO, K. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 19, p. 149-188, 1999.

IBRAHIM, F. Z. A Previdência Social como direito fundamental. *In*: SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. (org.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

IBRAHIM, F. Z. **A previdência social no Estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011.

IBRAHIM, F. Z.; MARTINS, L. L. Migração internacional e efetivação de direitos econômicos e sociais: o papel da cooperação internacional previdenciária. *In*: LADENTHIN, A. B. de C.; SERAU JUNIOR, M. A.; FOLMANN, M. (org.). **Direito Previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos**. Curitiba: IBDP, 2018.

IDETA, M. M. L.; TEIXEIRA, W. de A. O trabalho informal e os impactos da não contribuição para a previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10, n. 12, p. 4051-4072, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua em 2025**: taxa anual de desocupação foi de 5,6%, enquanto taxa de subutilização foi 14,5%. Rio de Janeiro: Agência de Notícias IBGE, 2026. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/45759-pnad-continua-em-2025-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-5-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-14-5.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:35-38.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.nX.0005

LIMA, R. M. R. Reforma da Previdência e justiça intergeracional: o longo caminho da proteção social brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, v. 32, n. 12, p. 87-109, 2023. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2022.v32i12.7281.

MARQUES, C. G. M.; PIERDONÁ, Z. L.; FRANCISCO, J. C. A seguridade social brasileira é realmente beveridgiana? O abismo que separa o modelo idealizado na Constituição de 1988 e a realidade que permeou a efetivação do sistema ao longo dos mais de 32 anos. **Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, v. 13, n. 26, p. 157-178, 2022. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-7551.2022.65461.

MARQUES VIEIRA, E. Trabalho digital e proteção social no Brasil: a invisibilidade previdenciária na era das plataformas e do teletrabalho. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 1-21, 2025. DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v2.n2.008.

MONEREO PÉREZ, J. L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G.; TRILLO GARCÍA, A. R. El ingreso mínimo vital: nuevo pilar del pacto social intergeneracional entre jóvenes y mayores: cuatro años de su implantación en España (2020-2024). **Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum**, Murcia, n. especial 4, p. 1-521, 2024.

MONTANHANI, P. A. Trabalho, tributação previdenciária e inteligência artificial. **APET**, São Paulo, 14 jul. 2023. Disponível em: https://apet.org.br/artigos/trabalho-tributacao-previdenciaria-e-inteligencia-artificial/.

OLIVEIRA, S. C. de; MACHADO, C. V.; HEIN, A. A. Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 5, 2019.

PIERDONÁ, Z. L.; FRANCISCO, J. C.; SILVA, G. B. Justiça intergeracional, responsabilidade e sustentabilidade: consequencialismo em matéria trabalhista e previdenciária. **Revista Direito Mackenzie**, v. 17, n. 1, p. 1-20, 2023. DOI: https://doi.org/10.5935/2317-2622/direitomackenzie.v17n115707.

PINTO, A. E. de S. Robôs ameaçam 54% dos empregos formais no Brasil. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/robos-ameacam-54-dos-empregos-formais-no-brasil.shtml.

PORTELLA, A.; SOUZA, B. A nova ofensiva ao sistema previdenciário brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 58, p. 14-41, 2021. DOI: https://doi.org/10.17808/des.0.1192.

QUEISSER, M. **The second-generation pension reforms in Latin America**. Paris: OECD, 1998. (Development Centre Studies).

SALOMÃO NETO, B. A. Entre as reformas e os déficits: vinte anos de previdência social no Brasil. **Estudios Económicos**, v. 41, n. 83, p. 183-210, 2024. DOI: https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2024.3738.

SÁNCHEZ-RIVAS GARCÍA, J.; VILLEGAS ALCÁNTAR, B. México frente al desafío de la sostenibilidad de su sistema de pensiones en un contexto de reformas e incertidumbre económica. **Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum**, Murcia, n. extraordinario 8, p. 141-161, 2026.

SAVARIS, J. A.; SOUZA, V. R. C. de. Tutela jurídica dos direitos sociais em formação na PEC da "Nova Previdência": uma análise do tratamento conferido às aposentadorias voluntárias. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 24, n. 3, p. 913-941, 2019. DOI: https://doi.org/10.14210/nej.v24n3.p913-941.

SCHUSTER, D. H. Valores são princípios e a Constituição Federal uma cartilha de boas intenções: quais as "consequências práticas" disso para os direitos fundamentais-sociais? *In*: LADENTHIN, A. B. de C.; SERAU JUNIOR, M. A.; FOLMANN, M. (org.). **Direito Previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos**. Curitiba: IBDP, 2018.

SILVA, D. N.; MORRONE, H. O Regime Geral da Previdência do Brasil: uma abordagem crítica. **Revista de Economia**, v. 42, n. 78, p. 276-304, 2021. DOI: https://doi.org/10.5380/re.v42i78.70160.

SILVEIRA, A. H. A. da; CAMPELO, O. B. M. O escopo do sistema previdenciário e a influência do aspecto econômico sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 10, n. 1, p. 39-57, 2024.

VARTANIAN, P. R.; SCARANO, P. R.; RODRIGUES, A. F. M. Fatores que comprometeram a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social brasileiro. **Revista Brasileira de Previdência**, p. 3-29, 2019.

VILLAR CAÑADA, I. M. El necesario reforzamiento de los ingresos del sistema público de pensiones como garantía de su sostenibilidad: dificultades y retos ante una economía digitalizada. **Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum**, Murcia, n. extraordinario 8, p. 61-83, 2026.

ZUBA, T. M. R. de R. **A (in)seguridade social no Brasil**: desafios para uma Seguridade 4.0. Curitiba: Juruá, 2023.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. 2, 2026, pp:38-38.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.nX.0005