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

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

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. X, 2026, pp:1-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

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.

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.

1 INTRODUCCIÓN

La seguridad social es responsable del sustento de miles de familias en Brasil. Metafóricamente, se podría decir que la seguridad social es la familia ampliada.

La disminución de la natalidad y el aumento de la longevidad hacen saltar las alarmas sobre el equilibrio de la situación financiera de todo el sistema de protección social en el mundo y, por consiguiente, en Brasil.

La pirámide demográfica brasileña se está convirtiendo en un embudo. Ante el principio de solidaridad, los retos demográficos y los avances de la inteligencia artificial, el derecho debe reflexionar sobre su sostenibilidad.

La cohesión social, que se transmite a todos los miembros de la sociedad con el fin de protegerlos contra los riesgos sociales (Balera, 2010, p. 37), como la vejez, las enfermedades, el desempleo y la inevitabilidad de la muerte, impone al estudioso del derecho de la Seguridad Social la tarea de descubrir vías y posibles soluciones a los problemas a los que se enfrenta. En este sentido, la Seguridad Social brasileña reviste una importancia socioeconómica fundamental, ya que su objetivo básico es garantizar los medios de subsistencia indispensables a sus beneficiarios ante los riesgos sociales (Zuba, 2023, p. 25).

Esa misma solidaridad intergeneracional también rige la financiación de las pensiones españolas. El paralelismo entre Brasil y España permite examinar cómo los sistemas de reparto responden al envejecimiento de la población, sin dar por sentada la identidad entre sus estructuras institucionales, sus fuentes de ingresos o el alcance de las prestaciones garantizadas.

Según lo dispuesto expresamente en la Constitución brasileña, el sistema de seguridad social se divide en tres regímenes: el Régimen General de Seguridad Social (RGPS), los Regímenes Propios de Seguridad Social (RPPS) y el Régimen de Previsión Complementaria (RPC), siendo el RGPS el pilar más amplio, encargado de regular a los trabajadores del sector privado y de agrupar a la mayor parte de los contribuyentes y beneficiarios, y administrado por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS).

El RGPS funciona según el régimen de reparto simple, en el que los ingresos corrientes financian las prestaciones en vigor. La solidaridad intergeneracional forma parte de este sistema, cuya sostenibilidad depende de la relación entre los gastos y la capacidad de financiación, influida por la estructura de edad, el empleo, los ingresos laborales y la productividad.

La transición demográfica brasileña, caracterizada por la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad, altera la relación entre los grupos. El envejecimiento amplía la demanda potencial de prestaciones y puede prolongar su duración. Sus efectos sobre la recaudación, sin embargo, dependen del número de personas que trabajan efectivamente, de su remuneración y de la continuidad de las cotizaciones.

El envejecimiento también supone un reto para los países europeos, entre ellos España. Las respuestas a estos retos incluyen modificaciones en las normas de jubilación y medidas para reforzar los ingresos, lo que permite debatir alternativas de financiación sin reducir el debate al aumento de la edad de acceso a las prestaciones.

Las proyecciones analizadas por Vartanian, Scarano y Rodrigues (2019) apuntan a un aumento de la tasa de dependencia de las personas mayores y a un deterioro de la relación entre contribuyentes y beneficiarios.

La cobertura de las insuficiencias financieras por parte del Estado implica tomar decisiones sobre la distribución de los recursos públicos y de las cargas entre los diferentes grupos sociales. La comparación exige identificar qué gastos pertenecen al régimen contributivo y cuáles se financian con otros ingresos, evitando considerar toda transferencia presupuestaria como prueba suficiente de desequilibrio actuarial. La legislación española traza esta distinción de forma expresa (España, 2015, art. 109).

El debate brasileño también aborda la relación entre el resultado del RGPS y el presupuesto más amplio de la seguridad social. A modo de ejemplo, Carvalho, Campelo y Araújo Neto (2024, p. 9) analizan los efectos de la desvinculación de los ingresos de la Unión en Brasil sobre la asignación de las cotizaciones sociales. El análisis de sus efectos históricos debe distinguirse del régimen establecido por la Enmienda Constitucional n.º 103/2019, que incluyó en el artículo 76, apartado 4, del ADCT la exclusión de las cotizaciones destinadas a la financiación de la seguridad social de la desvinculación allí prevista.

El objetivo de este artículo es analizar los retos para la sostenibilidad de la financiación del RGPS brasileño y compararlos con las respuestas institucionales adoptadas en España, así como con las iniciativas de reforma en Chile y México. La comparación se centra en las fuentes de financiación, la preservación y la suficiencia de las prestaciones y las medidas de adaptación a los cambios demográficos y laborales.

Se sostiene que la evaluación de la sostenibilidad requiere articular la capacidad de recaudación y la adecuación de la protección, sin considerar la reducción de gastos o el cambio del régimen financiero como soluciones suficientes por sí mismas.

El artículo se divide en seis secciones. Tras esta introducción, la sección 2 presenta el marco institucional, las fuentes de financiación y los criterios de sostenibilidad financiera y suficiencia social. La sección 3 delimita el enfoque metodológico y los ejes de la comparación. La sección 4 examina las presiones demográficas y fiscales sobre el RGPS. La sección 5 analiza las experiencias de capitalización, los cambios laborales y las respuestas españolas para reforzar los ingresos, identificando sus implicaciones y sus límites para Brasil. La sección 6 presenta las consideraciones finales.

2 CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL BRASILEÑA Y SIMILITUDES CON ESPAÑA

La Seguridad Social brasileña está consagrada en el artículo 6.º de la Constitución Federal como un derecho social fundamental, cuyo objetivo principal es garantizar los medios indispensables de subsistencia a sus beneficiarios en situaciones de riesgo social, como la incapacidad, la vejez o el fallecimiento (Zuba, 2023, p. 25). Enmarcada en el amplio concepto de Seguridad Social definido por el artículo 194 de la Constitución brasileña, la previsión social constituye, junto con la sanidad y la asistencia social, un conjunto integrado de medidas de iniciativa pública y social destinadas a garantizar los derechos existenciales básicos (Balera, 2010, p. 37).

La unificación de los organismos de jubilación y pensiones en Brasil, organizados por categorías profesionales, avanzó en la década de 1960 con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). En España, la reorganización que instituyó el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tuvo lugar en 1978, mediante el Real Decreto-ley 36/1978 (España, 1978, arts. 1 y 3). Se trata de procesos que pueden asemejarse en cuanto a la racionalización administrativa, pero cuya cronología y configuración institucional no deben confundirse.

En Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social se creó en 1990 y también pasó a utilizar las siglas INSS. La coincidencia nominal va más allá, hasta llegar a similitudes entre los modelos. Ambos ordenamientos jurídicos contemplan la participación social en la gestión, aunque con composiciones distintas. El artículo 194, párrafo único, VII, de la Constitución brasileña prevé una gestión cuatripartita, con trabajadores, empresarios, jubilados y el Gobierno en los órganos colegiados. En España, el artículo 3.º del Real Decreto-ley 36/1978 prevé la participación de representantes sindicales, organizaciones empresariales y la Administración Pública. El punto en común radica en la apertura de la gestión a la representación social (Brasil, 1988, art. 194, párrafo único, VII; España, 1978, art. 3).

A nivel internacional, esta protección garantizada por la seguridad social se sustenta en marcos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que consideran la protección social como una prerrogativa de toda la humanidad, y no solo del trabajador formal. Esta tendencia universalizadora, forjada en la posguerra, tuvo como hitos regionales la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y el Protocolo de San Salvador (1988) (Ibrahim; Martins, 2018, p. 55), y la Seguridad Social pasó a entenderse como una función estatal destinada a atender las necesidades básicas de toda la población ante los riesgos y contingencias sociales, propios de la condición de persona humana y no solo del trabajador (Gomes da Silva, 2023, p. 202).

La literatura utiliza los modelos bismarckiano y beveridgiano como referencias para comprender la formación de los sistemas de protección social. El primero hace hincapié en el seguro vinculado al trabajo y a las cotizaciones (Goularti; Bitencourt, 2019, p. 64); el segundo asocia la protección a la universalización de las garantías básicas y a la responsabilidad pública por la seguridad de los ingresos. Se trata de referencias analíticas, y no de descripciones exactas

de los sistemas contemporáneos, que combinan técnicas contributivas y no contributivas (Ibrahim; Martins, 2018, p. 54).

La referencia beveridgiana a la universalización no permite caracterizar todo el plan como financiado exclusivamente mediante impuestos generales, ya que describe un modelo en el que pueden coexistir seguros contributivos y medidas no contributivas (Silveira; Campelo, 2024, p. 46). Este modelo siguió la tendencia universalizadora de la posguerra, buscando reducir la inseguridad de los ingresos y las desigualdades sociales mediante una red de protección estatal positiva (Ibrahim; Martins, 2018, p. 54). En Brasil, la Seguridad Social adoptó una estructura que intenta armonizar estos conceptos, organizándose como un trípode integrado que abarca la salud, la previsión social y la asistencia social. Para Marques, Pierdoná y Francisco (2022, p. 166, traducción nuestra), la Asamblea Constituyente de 1988 «no dejó lugar a dudas sobre su adhesión» al Plan Beveridge al definir, en el artículo 194, la protección articulada entre la técnica de provisión (previsión social) y la de ayuda (asistencia social), que debía ser construida y gestionada conjuntamente por la sociedad y el Estado. Sin embargo, los mismos autores señalan el desajuste entre el diseño constitucional y su aplicación efectiva: aunque la Constitución amplió las formas de contribución y estableció un presupuesto propio para la seguridad social, «el legislador se preocupó poco por dicha sistemática organizativa» (Marques; Pierdoná; Francisco, 2022, p. 172, traducción nuestra).

En el sistema brasileño, la sanidad goza de acceso universal; la asistencia social se presta a quienes la necesitan, independientemente de su contribución; y la previsión social mantiene su carácter contributivo (Brasil, 1991a). En España, la Ley General de la Seguridad Social también distingue entre prestaciones contributivas y no contributivas (España, 2015). Esta coexistencia permite comparar técnicas de protección, siempre que se respeten las diferencias entre el concepto constitucional brasileño de seguridad social y la organización española.

Por otra parte, el sistema de seguridad social brasileño se organiza en tres regímenes distintos: el Régimen General de Seguridad Social (RGPS), destinado a los trabajadores del sector privado; el Régimen Propio de Seguridad Social (RPPS), dirigido a los funcionarios públicos titulares de un puesto fijo; y el Régimen de Previsión Complementaria (RPC), de carácter facultativo y contractual.

Cuadro 1 – Regímenes de seguridad social brasileños: comparación

	RGPS	**RPPS**	**RPC**
Marco normativo	Estatutario: Ley n.º 8.212/1991 (financiación) y Ley n.º 8.213/1991 (prestaciones)	Estatutario: art. 40 de la Constitución Federal y Ley n.º 9.717/1998	Contractual
Naturaleza jurídica de la afiliación	Obligatoria	Obligatoria	Facultativa
Sistema de financiación	Reparto simple	Reparto simple, pudiendo ser mixto	Capitalización

Fuente: elaboración de los autores (2026).

El cuadro presentado muestra las principales diferencias entre los tres regímenes de Brasil. El RGPS cuenta con un sistema normativo de carácter estatutario, regido principalmente por las Leyes n.º 8.212/1991 (que regula la financiación) y n.º 8.213/1991 (que establece el plan de prestaciones) (Brasil, 1991a; 1991b); su afiliación es obligatoria para quienes ejercen una actividad remunerada, lo que lo caracteriza como un seguro social obligatorio (Guedes, 2017, p. 242). El sistema de financiación adoptado por el RGPS es el de reparto simple (*pay-as-you-go*), un modelo mutualista basado en la solidaridad intergeneracional, en el que las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las prestaciones de los jubilados.

En la segunda columna se presenta el RPPS, cuya base normativa también es estatutaria, fundamentada especialmente en el artículo 40 de la Constitución Federal. Al igual que en el RGPS, su afiliación es obligatoria, en virtud del vínculo funcional con la entidad pública. El sistema de financiación adoptado en el RPPS es tradicionalmente de reparto simple, pero puede

ser, cuando existe segregación de fondos, un régimen mixto entre reparto y capitalización del fondo de previsión. Forman parte de la base de financiación las cotizaciones de la entidad federativa, de los funcionarios en activo, de los jubilados y de los pensionistas (Brasil, 1988, art. 40).

El RPC tiene carácter facultativo y contractual y está organizado de forma autónoma con respecto al RGPS, con la constitución de reservas para garantizar las prestaciones contratadas. La capitalización no implica necesariamente una cuenta individual cuyo saldo se devuelva simplemente al participante: la financiación y la forma de cálculo de las prestaciones dependen de la modalidad del plan, incluyendo la prestación definida, la contribución definida o la contribución variable (Brasil, 2001).

En el RGPS, la afiliación obligatoria se deriva del ejercicio de una actividad remunerada cubierta por el régimen. El acceso a las prestaciones depende de los requisitos legales de cada una de ellas, sin que el incumplimiento por parte del empleador en el ingreso de las cotizaciones descontadas pueda equipararse, de forma automática, a la falta de protección del empleado (Brasil, 1991a, art. 33, § 5).

La participación en los órganos colegiados forma parte del control social de la seguridad social brasileña (Brasil, 1991a, art. 1, párrafo único, g). Su contribución a la sostenibilidad depende de las condiciones efectivas de acceso a la información, el seguimiento de las cuentas y la deliberación sobre las políticas del sector.

El responsable de la gestión del Régimen General de Seguridad Social (RGPS) es el Gobierno Federal, y el régimen es gestionado por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS). En el ámbito administrativo, el RGPS cuenta con el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNPS), órgano superior de deliberación colegiada encargado de establecer directrices generales y supervisar sistemáticamente la gestión de la seguridad social.

Los RPPS son gestionados por las entidades federativas que los mantienen, de conformidad con las normas constitucionales y generales aplicables. El artículo 40, apartado 20, de la Constitución prohíbe la existencia de más de un régimen propio y más de una unidad gestora por entidad, norma que es anterior a la Enmienda Constitucional n.º 103/2019 (Funpresp, 2025). La reforma de 2019 hizo obligatoria la creación de un régimen de previsión complementaria por parte de las entidades que cuentan con RPPS (Brasil, 2019); la aplicación a los funcionarios del límite máximo de las prestaciones del RGPS debe tener en cuenta la fecha de creación de dicho régimen complementario y la fecha de ingreso de cada funcionario en el servicio público. No se trata de una limitación indiscriminada de todas las nuevas prestaciones.

La previsión complementaria, regulada por la Ley Complementaria n.º 109/2001, comprende entidades abiertas y cerradas. Las entidades abiertas se constituyen en forma de sociedades anónimas; las cerradas se organizan como fundaciones o sociedades civiles sin ánimo de lucro, según lo establecido por la ley (fondos de pensiones). Los planes pueden adoptar diferentes modalidades, sin que todas ellas correspondan a una reserva estrictamente individual. La regulación y la supervisión distinguen entre los segmentos abierto y cerrado, y la aplicación de los recursos de garantía se ajusta a las directrices del Consejo Monetario Nacional (Brasil, 2001; Funpresp, 2025).

En situaciones de grave desequilibrio actuarial o de irregularidades en los fondos de pensiones, el órgano supervisor está facultado para decretar la intervención o, en caso de que la recuperación resulte inviable, la liquidación extrajudicial de la entidad, con el fin de proteger los derechos de los afiliados. Además, la Ley Complementaria n.º 109/2001 establece un régimen disciplinario con sanciones que van desde amonestaciones y multas hasta inhabilitaciones temporales para el ejercicio de cargos de gestión, garantizando la transparencia

mediante la divulgación anual obligatoria de información detallada sobre los planes a sus beneficiarios (Brasil, 2001).

La Ley n.º 8.212/1991 regula la organización y el plan de financiación de la seguridad social brasileña. Su interpretación debe articularse con el artículo 195 de la Constitución y con la Ley n.º 8.213/1991, que establece las prestaciones del RGPS. Sin embargo, la diversidad de las fuentes de financiación de la seguridad social no autoriza a considerar todos los ingresos del sistema integrado como recaudación propia del régimen de previsión social, ya que se dirigen al sistema de seguridad social en su conjunto.

El análisis de la financiación debe especificar el ámbito considerado: ingresos contributivos del RGPS, transferencias destinadas a cubrir sus necesidades y presupuesto global de la seguridad social.

El artículo 195 de la Constitución prevé la financiación por parte de toda la sociedad, mediante recursos presupuestarios y cotizaciones sociales, entre ellas las que gravan el trabajo y los ingresos (Brasil, 1991a, art. 10). La norma de la contrapartida, prevista en el apartado 5 del mismo artículo, exige una fuente de financiación total para crear, aumentar o ampliar una prestación o un servicio. El examen de una reforma debe, por lo tanto, vincular la ampliación de la protección a la demostración de sus fuentes de financiación.

El principio del equilibrio financiero y actuarial es el eje organizador de este plan. Mientras que el equilibrio financiero se centra en la liquidez a corto plazo (suficiencia de los ingresos corrientes para cubrir los gastos del año), el equilibrio actuarial exige estabilidad a largo plazo, lo que requiere que el plan de prestaciones se ajuste rigurosamente a las proyecciones demográficas y biométricas de la población (Ibrahim, 2011, p. 171). Esta disposición se interpreta como el reconocimiento de una «reserva de lo actuarialmente posible», aunque debe armonizarse con el principio de solidaridad, que justifica la concesión de

prestaciones deficitarias, como la seguridad social rural, en aras de la reducción de la pobreza y la justicia social. La doctrina advierte de que no es posible exagerar la importancia del equilibrio financiero y actuarial en detrimento del objetivo real de la seguridad social, que es la protección social (Silveira; Campelo, 2024, p. 48); en esta línea, Schuster (2018, p. 28, traducción nuestra) sostiene que el equilibrio financiero y actuarial «no se aproxima a un ideal jurídico absoluto, sino a una búsqueda constante de "adaptación"». Es decir, es necesario que el sistema se centre en reforzar la financiación, en lugar de limitarse a perseguir la reducción de los derechos del plan de prestaciones.

Históricamente, el RGPS se benefició de un «bono demográfico», un período en el que el número de contribuyentes activos superaba con creces al de beneficiarios. Sin embargo, la rápida transición demográfica brasileña, marcada por la inversión de la pirámide de edades y el aumento de la longevidad, ejerce una presión creciente sobre el sistema de financiación. La caída de la tasa de natalidad reduce la base de financiación, mientras que la parte superior de los beneficiarios se amplía, lo que lleva al sistema a déficits sucesivos desde el punto de vista fiscal. Ante este escenario, la Unión es responsable de cubrir eventuales insuficiencias financieras para garantizar que no se vea frustrado el derecho público subjetivo del asegurado a la prestación de la Seguridad Social (Ibrahim, 2008, p. 73).

La continuidad de la financiación depende de la capacidad del sistema para obtener ingresos del trabajo y otras bases constitucionalmente admitidas (Silveira; Campelo, 2024, p. 50). Los cambios en las formas de contratación pueden reducir la regularidad contributiva y alterar la distribución de las cargas, lo que hace necesario examinar de forma conjunta la recaudación, la cobertura y los incentivos para la formalización (Silveira; Campelo, 2024, p. 40).

Las proyecciones actuariales ofrecen criterios para evaluar la compatibilidad entre los ingresos y los compromisos futuros. Su uso jurídico exige explicitar hipótesis sobre el empleo, los salarios, la mortalidad y el acceso a las prestaciones, distinguiendo los riesgos proyectados de las insuficiencias financieras ya constatadas.

La naturaleza jurídica de la prestación de seguridad social se configura como un derecho público subjetivo del asegurado que, habiendo cumplido los requisitos de carencia y edad (conforme al artículo 201, apartado 7), no puede ver frustrada su protección por la incapacidad financiera del Estado. No obstante, la doctrina destaca que la sostenibilidad del RGPS no puede analizarse únicamente desde una perspectiva fiscalista, sino que debe respetar el contenido esencial del derecho a la seguridad social, que protege el núcleo fundamental de la dignidad humana frente a la incapacidad y la vejez.

En lo que respecta a los sistemas de seguridad social de Brasil y España, cabe señalar que ambos ordenamientos jurídicos ofrecen fundamentos para esta evaluación. En Brasil, el artículo 201, apartado 4, de la Constitución garantiza la revalorización destinada a preservar el valor real de las prestaciones. En España, la Ley 21/2021 estableció la actualización anual de las pensiones contributivas según la media de las tasas interanuales del índice de precios al consumo en los doce meses anteriores a diciembre del año precedente, preservando el valor nominal cuando dicha media sea negativa (España, 2021, art. 1).

Sin embargo, la existencia de mecanismos de actualización no agota la cuestión de la suficiencia. Gracia-Arnaiz, Demonte y Boragnio (2025), al estudiar la seguridad alimentaria de las personas mayores en España y Argentina, identifican limitaciones en la información disponible y vulnerabilidades que persisten a pesar de las transferencias de la seguridad social. El estudio no permite extender automáticamente este diagnóstico a Brasil, pero ofrece un

criterio de investigación: verificar en qué medida los ingresos garantizados satisfacen las necesidades materiales de los beneficiarios.

La comparación permite, así, distinguir entre la preservación monetaria y la suficiencia social. La primera se refiere a la actualización de los valores; la segunda abarca el nivel inicial de la prestación, los gastos necesarios para la vida y las condiciones de los diferentes grupos protegidos. La evaluación de las reformas brasileñas y españolas debe tener en cuenta ambos aspectos, ya que preservar el poder adquisitivo de una prestación no demuestra, por sí solo, que su valor sea suficiente. El equilibrio financiero cobra sentido en el ámbito de la seguridad social cuando permite mantener una protección adecuada y duradera.

3 METODOLOGÍA

La investigación adopta un enfoque cualitativo, con el uso complementario de datos cuantitativos, y se desarrolla mediante una revisión narrativa de la bibliografía y un análisis documental de la legislación. El objeto de estudio es la financiación del RGPS brasileño, considerada en diálogo con las respuestas institucionales españolas.

La revisión bibliográfica recoge trabajos sobre la financiación de la seguridad social, el equilibrio financiero y actuarial, la protección social y las transformaciones del trabajo, identificados en las bases de datos Periódicos CAPES, DOAJ y SciELO, de acuerdo con la línea de investigación adoptada. El análisis documental abarca la Constitución brasileña, la legislación sobre financiación y prestaciones y, en España, la Ley General de la Seguridad Social y las reformas de 2021 y 2023. No se pretende que la selección bibliográfica tenga carácter exhaustivo ni de revisión sistemática.

La comparación se organiza en torno a tres ejes: la composición de las fuentes de financiación y la distribución de las cargas; la relación entre sostenibilidad financiera y

suficiencia de las prestaciones; y la adaptación de la financiación a los cambios demográficos y laborales. La elección de España responde a la pertinencia de examinar reformas que refuerzan los ingresos dentro de un sistema público de reparto y que, simultáneamente, preservan el poder adquisitivo de las pensiones. Estos elementos permiten contrastar respuestas institucionales a problemas compartidos, sin presuponer equivalencia entre los respectivos sistemas de protección social.

La unidad de comparación está constituida por los instrumentos jurídicos de financiación y protección, y no por la totalidad de los sistemas nacionales. Para cada eje se examinan el problema al que responde el instrumento, su fundamento normativo, los sujetos sobre los que recaen las cargas y los límites de su utilización como referencia para Brasil. Las experiencias de Chile y México cumplen una función complementaria, circunscrita a la discusión de los costes de transición y de los riesgos asociados a la capitalización individual.

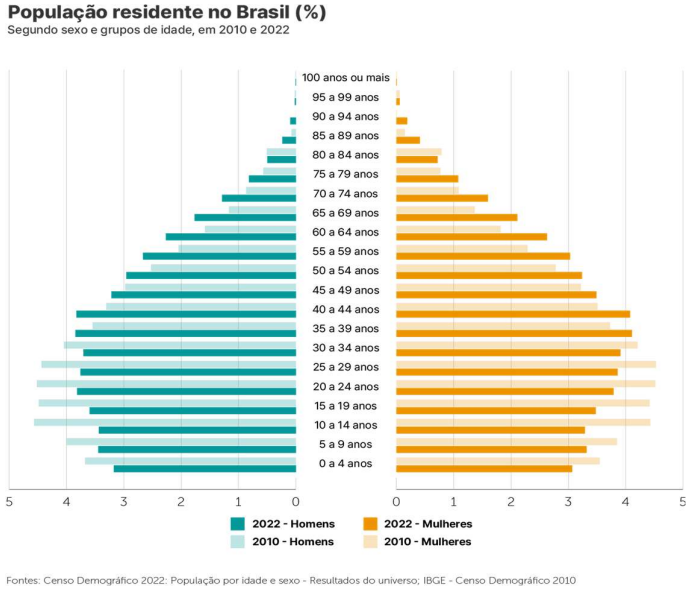
Los datos demográficos y socioeconómicos se emplean para contextualizar los problemas examinados. Se distingue entre observaciones correspondientes a períodos determinados y proyecciones condicionadas por las hipótesis de sus fuentes. El estudio no estima el impacto fiscal de las reformas ni establece relaciones causales entre su adopción y los resultados financieros de los sistemas. Su alcance consiste en identificar alternativas institucionales y discutir sus condiciones jurídicas de aplicación.

4 LA CRISIS ESTRUCTURAL DEL RGPS: DEMOGRAFÍA Y PROYECCIONES FISCALES

La evolución demográfica constituye una de las presiones sobre la financiación del RGPS en el periodo de referencia. Los gráficos de los censos permiten identificar cambios en la composición por edades, pero no miden directamente el número de contribuyentes o

beneficiarios. Para comprender sus efectos fiscales, estos datos deben relacionarse con las proyecciones de la seguridad social y las condiciones del mercado laboral.

Figura 1 – Población residente en Brasil, por sexo y grupos de edad, 2010 y 2022 (%)

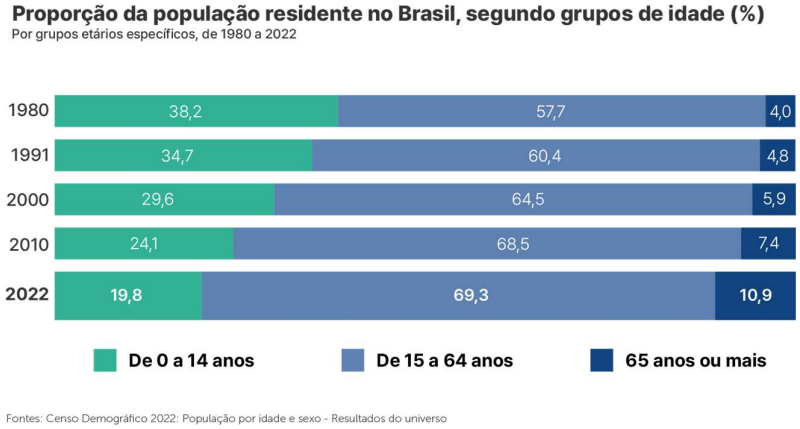


Fuente: IBGE, Censo Demográfico de 2022 (población por edad y sexo) y Censo Demográfico de 2010.

El gráfico presentado ilustra la rápida transición demográfica brasileña, caracterizada por el estrechamiento de la base de la pirámide de edades y por el ensanchamiento de su vértice, fenómeno que pone en entredicho la lógica del régimen de reparto simple del sistema de seguridad social. Este primer gráfico compara la pirámide demográfica de 2010 con la de 2022, correspondiente al último censo realizado por el IBGE, y revela un marcado descenso en la proporción de jóvenes (de 0 a 24 años) y un aumento visible de la población de edad avanzada, tanto entre los hombres como entre las mujeres, lo que pone de manifiesto el envejecimiento de la población, fenómeno observado a nivel mundial.

En el siguiente gráfico se ilustra el cambio demográfico por décadas, desde 1980 hasta 2022, con la población dividida en grupos de edad: el primero, el porcentaje de personas de entre 0 y 14 años; el segundo, personas de entre 15 y 64 años; y el tercero, personas mayores de 65 años.

Figura 2 – Proporción de la población residente en Brasil, por grupos de edad, de 1980 a 2022 (%)



Fuente: IBGE, Censo Demográfico de 2022 (población por edad y sexo).

El segundo gráfico muestra que la proporción de personas de 65 años o más pasó del 4,0 % en 1980 al 10,9 % en 2022, mientras que la proporción de personas de 0 a 14 años descendió del 38,2 % al 19,8 %. Estos porcentajes ponen de manifiesto el envejecimiento de la población. Por sí solos, no permiten concluir que el número futuro de beneficiarios superará al de contribuyentes, ya que esta relación depende también del empleo, la cobertura y las normas de la seguridad social.

El envejecimiento puede alargar la duración de las prestaciones y modificar la relación entre la población potencialmente contribuyente y la población protegida. La intensidad de la presión financiera depende, sin embargo, del empleo, los ingresos, la productividad y las

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. X, 2026, pp:18-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

fuentes de financiación movilizadas. Por ello, el análisis de los gastos debe ir acompañado de un examen de la capacidad de recaudación.

La necesidad de transferencias para cubrir las deficiencias del RGPS compite por espacio en el presupuesto con otros fines públicos. Su evaluación requiere identificar el horizonte temporal, los criterios contables y las hipótesis de cada proyección, sin tomar un escenario condicionado como una descripción inevitable del futuro.

En el estudio «Evolución y proyección a largo plazo de contribuyentes y beneficiarios e implicaciones para la financiación de la seguridad social» (Costanzi; Ansiliero, 2024), realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea) en Brasil, se estima que el total de beneficiarios de la seguridad social en 2060 representará más del doble de la cifra registrada en 2022 (una previsión de 66,4 millones, frente a los 31,4 millones de 2022). Al mismo tiempo, el número de contribuyentes disminuirá: mientras que en 2022 se registraron 61,8 millones de contribuyentes, la previsión para el año 2060 es de 57,2 millones (Costanzi; Ansiliero, 2024, p. 41). De este modo, la relación entre contribuyentes y beneficiarios será desproporcionada, representando menos de un contribuyente por beneficiario.

El cambio en la estructura de edad afecta a la financiación de la seguridad social por su relación con el número de beneficiarios, la duración de los pagos y la población potencialmente contribuyente. Esta relación, sin embargo, viene determinada por el mercado laboral. Estar en edad activa no equivale a tener un empleo remunerado, una relación laboral contributiva regular o unos ingresos suficientes para mantener unas cotizaciones continuadas. Por este motivo, el análisis demográfico debe articularse con las condiciones de empleo y la capacidad de recaudación.

La problemática va más allá del factor demográfico: el diagnóstico de insostenibilidad se ve agravado también por la elevada tasa de informalidad y por la necesidad de aumentar la

productividad de la economía. Esta percepción es compartida por otros investigadores, como Silva y Morrone (2021), quienes sostienen que el análisis de la sostenibilidad del sistema de seguridad social se ve limitado por indicadores convencionales que no tienen en cuenta variables relacionadas con el mercado laboral y la productividad. Sin reformas estructurales en las bases económicas del Estado, como las fiscales, laborales y administrativas, el problema se considera de carácter estructural, y no meramente coyuntural, lo que dificulta una gestión fiscal equilibrada.

El diagnóstico del RGPS debe relacionar su función de protección con la capacidad de recaudación en el contexto brasileño. El refuerzo de los ingresos, del que también se habla en la literatura española, constituye una dimensión relevante de la sostenibilidad (Villar Cañada, 2026); paralelamente, la calidad de la administración y el control de las irregularidades influyen en el uso de los recursos disponibles (Barreto, 2024).

La exigencia constitucional de equilibrio financiero y actuarial debe interpretarse conjuntamente con la finalidad protectora de la seguridad social. Exige compatibilidad entre los compromisos y las fuentes de financiación, pero no exime de evaluar las consecuencias distributivas de las reformas (Guedes, 2017, p. 244-245).

La reducción relativa de los grupos de menor edad modifica las condiciones demográficas de financiación, pero no determina automáticamente una disminución del número de contribuyentes. La participación en el mercado laboral y la formalización pueden alterar esta relación. Las proyecciones anteriores a la reforma de 2019 deben interpretarse como escenarios situados históricamente, y no como resultados actualizados con arreglo a todas las normas posteriores (Vartanian; Scarano; Rodrigues, 2019, p. 15).

Vartanian, Scarano y Rodrigues (2019, p. 21) presentan proyecciones en las que el gasto del RGPS alcanzaría el 13 % del PIB y el 43 % del presupuesto de la Unión en 2040. Estas

cifras dependen de las hipótesis y del enfoque de la publicación de 2019. Además, una proyección del gasto no equivale a una proyección del déficit: esta última exige tener en cuenta simultáneamente los ingresos y el criterio de cálculo del resultado.

La problemática del déficit se aborda desde diferentes perspectivas, siendo la visión constitucionalista la que defiende el análisis del superávit o del déficit de la seguridad social en su conjunto, incluidos la sanidad y la asistencia (DIEESE, 2007, p. 4). Sin embargo, esta visión es criticada por ignorar que la Constitución de 1988 vinculó determinadas cotizaciones a la financiación de las prestaciones de la seguridad social. La perspectiva fiscalista sostiene que existe déficit siempre que el importe de las cotizaciones de los trabajadores y sobre la masa salarial sea inferior al importe de las prestaciones de la seguridad social pagadas (DIEESE, 2007, p. 3). Gomes da Silva (2023, p. 204, traducción nuestra) critica la concepción del asegurado y de la protección social «desde una perspectiva puramente matemática», equiparados a un mero coste que debe soportar la Administración, y recuerda que las sucesivas reformas minan la confianza en el sistema, junto con los desvíos y las priorizaciones indebidas de los recursos de la seguridad social registradas a lo largo de la historia. La falta de confianza en los sistemas de seguridad social, a su vez, se señala como uno de los factores que contribuyen a la evasión de cotizaciones, un problema central en la concepción y el funcionamiento de los programas contributivos (Savaris; Souza, 2019, p. 926).

Las respuestas analizadas en la literatura incluyen cambios en las prestaciones, la revisión de las fuentes de financiación y medidas orientadas al empleo y la productividad (Fernandes et al., 2019, p. 426; Lima, 2023). Su combinación debe evaluarse en cuanto a la capacidad de financiación y a los efectos sobre la cobertura, evitando atribuir a una única reforma la solución de problemas de orígenes distintos.

El resultado financiero debe presentarse indicando la fecha y el criterio de cálculo. La bibliografía citada registra un déficit primario del RGPS brasileño superior a 275 830 millones de reales en el acumulado de doce meses hasta noviembre de 2020 (Lima, 2023, p. 93; Pierdoná; Francisco; Silva, 2023). Se trata de un dato nominal de ese período, que por sí solo no describe la evolución real del déficit en todo el intervalo comprendido entre 2015 y 2025.

Los cambios en el mercado laboral también afectan a las previsiones. Las modificaciones en la clasificación contributiva, la economía sumergida y la automatización pueden alterar la masa salarial y la recaudación (Salomão Neto, 2024, p. 185). Los efectos de la productividad varían en función de las hipótesis adoptadas: los resultados de simulaciones específicas no deben generalizarse a cualquier modelo de financiación (Fernandes et al., 2019, p. 426).

La literatura apunta a un escenario de creciente desequilibrio actuarial en caso de que las normas de concesión no se modifiquen sustancialmente ante el envejecimiento acelerado de la población. Los esfuerzos por garantizar el equilibrio fiscal deben ir más allá de los «ajustes paramétricos» (como el aumento de la edad mínima), lo que exige una reestructuración más amplia. En este contexto, algunos estudios sugieren la adopción de un modelo mixto de financiación, que combine el reparto simple con la capitalización, o una capitalización contable, en la que la prestación se calcula en función de las propias cotizaciones.

5 DESAFÍOS Y VÍAS PARA UNA POSIBLE REESTRUCTURACIÓN DEL RGPS

El diagnóstico de las presiones demográficas y fiscales sobre el RGPS permite avanzar hacia el análisis de las respuestas institucionales al problema de la financiación. La experiencia española aporta elementos para este debate, ya que combina la protección contributiva, las prestaciones no contributivas y las reformas que inciden en los ingresos y las prestaciones.

El debate sobre la sostenibilidad del Régimen General de Seguridad Social (RGPS) en Brasil es indisociable de la realidad de su estructura de reparto simple, un modelo mutualista y solidario basado en el pacto entre generaciones, en el que las cotizaciones de los activos financian de forma inmediata las prestaciones de los inactivos.

Ante la rápida transición demográfica brasileña, marcada por el aumento de la longevidad y el marcado descenso de la fecundidad, el sistema se enfrenta a una presión creciente que lleva a gestores y académicos a evaluar la viabilidad de la transición hacia un modelo de capitalización individual. Para comprender los riesgos y las posibilidades de este cambio, el derecho comparado ofrece lecciones fundamentales a través de las experiencias observadas en Chile y México, que han llevado a cabo reformas estructurales en las últimas décadas.

La reforma chilena de 1981 convirtió la capitalización individual, gestionada por las AFP, en un referente para el debate latinoamericano (Hujo, 1999, p. 161). La financiación de las cuentas de jubilación se basó en las cotizaciones de los trabajadores, y los resultados posteriores suscitaron críticas en cuanto a la cobertura y el valor de las prestaciones (Fonseca Leite; Araújo Neto, 2023, p. 6; Braga; Costa, 2015, p. 79; Portella; Souza, 2021, p. 32). La reforma de 2008 instauró un pilar solidario financiado por el Estado. Los indicadores citados en la bibliografía para 2016, según los cuales una gran parte de los jubilados percibía menos de un salario mínimo, deben utilizarse para analizar la persistencia de las deficiencias tras dicha reforma, y no como su causa cronológica. El análisis aquí presentado se refiere a estas etapas históricas, sin pretender describir de forma exhaustiva las reformas chilenas posteriores.

La reforma mexicana de 1997 amplió el uso de cuentas individuales gestionadas por las Afores (Braga; Costa, 2015, p. 76). La bibliografía examinada asocia las limitaciones de cobertura a la elevada informalidad y a la discontinuidad contributiva (Sánchez-Rivas García;

Villegas Alcántar, 2026; Braga; Costa, 2015, p. 77). Estos problemas demuestran que la modificación del régimen financiero no garantiza, por sí sola, la inclusión de los trabajadores. El caso mexicano se utiliza como contraste complementario; la comparación principal de este artículo se centra en las respuestas brasileñas y españolas a la financiación pública de las pensiones.

Al proyectar estos modelos para Brasil, la literatura destaca obstáculos técnicos de gran envergadura para una sustitución pura, siendo el principal de ellos el coste de transición. Al destinar las cotizaciones de los activos a cuentas individuales, el Estado pierde los ingresos necesarios para hacer frente a las prestaciones corrientes, lo que genera un pasivo que, en Chile, se estimó en el 126 % del PIB en el momento de la reforma (Queisser, 1998, p. 51). En Brasil, el problema se ve agravado por la tasa de informalidad laboral, que alcanzó el 38,1 % en 2025 (IBGE, 2026), y por el fenómeno de la «pejotización» (el trabajo de personas físicas remunerado como si fuera prestado por personas jurídicas), que erosiona la base impositiva basada en la nómina salarial.

La capitalización individual puede transferir al participante una parte relevante de los riesgos de inversión y de insuficiencia de la acumulación. La distribución del riesgo de longevidad depende, entre otros factores, de la forma de pago de las prestaciones y de las garantías existentes. En mercados laborales caracterizados por la informalidad y los bajos ingresos, las cotizaciones discontinuas pueden dar lugar a reservas insuficientes, lo que hace necesarios mecanismos redistributivos y una protección pública complementaria (Fonseca Leite; Araújo Neto, 2023, p. 7).

La introducción del pilar solidario chileno pone de manifiesto que la acumulación individual no ha eliminado la necesidad de financiación pública de las garantías básicas (Portella; Souza, 2021, p. 32). Este resultado recomienda evaluar conjuntamente la cobertura,

la adecuación de las prestaciones y los compromisos fiscales de transición, en lugar de dar por sentado que la capitalización elimina las obligaciones del Estado (Oliveira; Machado; Hein, 2019, p. 3).

Por el contrario, se observa una resistencia brasileña a la privatización total, manteniéndose la estructura de reparto simple y el pacto de solidaridad intergeneracional consagrados en la Constitución de 1988. Aunque Brasil ha adoptado sucesivos ajustes paramétricos inspirados en la austeridad fiscal, como la instauración del factor de seguridad social y el establecimiento de edades mínimas de jubilación, se ha preservado el carácter público y redistributivo del Régimen General de Seguridad Social (RGPS) (Salomão Neto, 2024, p. 193).

La contratación por parte de una persona jurídica puede modificar la incidencia de las cotizaciones y los importes efectivamente recaudados (Salomão Neto, 2024, p. 185). Sus efectos dependen del régimen fiscal, de la remuneración y de las características de la actividad, por lo que no se puede afirmar que toda contratación de esta naturaleza elimine indistintamente la cotización patronal del 20 %. Cuando se utiliza para encubrir una relación laboral, esta práctica plantea problemas de clasificación y control que repercuten en la protección del trabajador y en la recaudación (Araújo Neto; Rocha, 2023, p. 124).

En Brasil, la afiliación al MEI (régimen simplificado de trabajador autónomo) constituye un instrumento de inclusión contributiva, con un régimen de pago favorable en las condiciones previstas por la ley. Su uso indebido para encubrir relaciones laborales debe distinguirse de la formalización legítima de actividades autónomas admitidas en dicho régimen (Ideta; Teixeira, 2024, p. 4068). El tipo impositivo reducido presupone una financiación solidaria; su efecto sobre el equilibrio del sistema no puede evaluarse únicamente mediante la comparación aislada entre la cotización individual y la prestación potencial, sin tener en cuenta

la cobertura, la composición de los asegurados y otras fuentes de financiación (Araújo Neto; Rocha, 2023, p. 116-117).

En Brasil, los artículos 194 y 195 de la Constitución sitúan la previsión social en un sistema de seguridad social que también abarca la sanidad y la asistencia social, financiado con recursos presupuestarios y cotizaciones sociales. Este diseño exige distinguir el resultado financiero del RGPS del conjunto de ingresos y gastos de la seguridad social. En España, el artículo 109 de la Ley General de la Seguridad Social enumera las cotizaciones obligatorias y las aportaciones estatales entre las fuentes de recursos y establece la responsabilidad del Estado en la financiación de la modalidad no contributiva, sin perjuicio de las especificidades de las competencias transferidas a las comunidades autónomas (España, 2015, art. 109).

El análisis de Monereo Pérez, Rodríguez Iniesta y Trillo García (2024, p. 391) ilustra esta diferenciación al identificar las aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social en el régimen español como fuente de financiación del Ingreso Mínimo Vital. El ejemplo aclara la organización financiera de una prestación no contributiva española. Su uso comparativo depende, sin embargo, de que se preserve la diferencia entre esta garantía de ingresos y las pensiones contributivas que constituyen el núcleo de esta investigación.

El trabajo mediado por plataformas digitales puede combinar inestabilidad de ingresos y discontinuidad en el pago de cotizaciones. El ejercicio de una actividad remunerada por cuenta propia implica, por regla general, la afiliación obligatoria al RGPS como contribuyente individual, según lo dispuesto en el artículo 12, apartado V, de la Ley n.º 8.212/1991; no debe confundirse con la categoría de asegurado facultativo (Brasil, 1991a, art. 12, V). La controversia sobre una posible relación laboral es distinta de la obligación de cotizar a la Seguridad Social derivada del trabajo por cuenta propia. La bibliografía citada señala una baja cobertura contributiva entre los trabajadores de las plataformas, lo que recomienda centrar el análisis en

la eficacia de la recaudación y en las responsabilidades de los agentes implicados, sin equiparar automáticamente la informalidad con la ausencia de cotización (Ideta; Teixeira, 2024, p. 4060; Marques Vieira, 2025, p. 9, 13-14).

Al observar el sistema brasileño, Ibrahim y Martins (2018, p. 56) registran elevados porcentajes de falta de cotización entre los trabajadores informales. Estos indicadores deben distinguirse de la tasa de informalidad del 38,1 % registrada para 2025 (IBGE, 2026). Aunque se refieren a períodos y medidas distintos, ambos análisis muestran la necesidad de articular la formalización, la regularidad contributiva y la capacidad de financiación.

En lo que respecta a la realidad de España, Monereo Pérez, Rodríguez Iniesta y Trillo García (2024, p. 41) relacionan los retos de la protección social con la economía digital, la precariedad laboral y el envejecimiento en condiciones de desempleo o inestabilidad. Los cambios en la organización del trabajo inciden en la financiación, en la medida en que alteran los ingresos obtenidos a través de las cotizaciones y la continuidad de la vinculación con el sistema.

La automatización puede alterar la composición del empleo y la distribución de los ingresos entre el trabajo y el capital. Para la seguridad social, la cuestión es identificar cómo estos cambios afectan a las bases de recaudación. El uso de la inteligencia artificial no hace que la actividad económica sea inmune a las cotizaciones que gravan los ingresos o los beneficios, ni autoriza a suponer una pérdida neta de ingresos sin examinar la productividad, los nuevos puestos de trabajo y las normas de imposición.

La estimación publicada en 2019, según la cual el 54 % de los empleos formales brasileños están expuestos a la automatización, describe un riesgo potencial bajo determinadas hipótesis, y no la proporción de puestos efectivamente eliminados (Pinto, 2019; Montanhani, 2023). Gomes Prado (2025, p. 7) relaciona la digitalización con las limitaciones de una

recaudación que sigue concentrada en el trabajo formal. El debate exige tener en cuenta también la creación de puestos de trabajo y los cambios salariales, sin convertir las proyecciones globales de empleo en estimaciones directas sobre el RGPS. El problema jurídico consiste en adaptar las fuentes de financiación a las transformaciones de la actividad económica y distribuir las cargas de forma compatible con la solidaridad (Gomes Prado, 2025, p. 6).

El proyecto de ley n.º 2.358/2020 propone la Cide-Digital, una contribución de intervención en el dominio económico que grava los ingresos brutos de determinados servicios digitales prestados por grandes empresas tecnológicas. La propuesta forma parte del debate sobre la fiscalidad de la economía digital, pero no puede considerarse automáticamente como una fuente destinada al RGPS. Las estimaciones de recaudación relativas al Impuesto sobre Bienes y Servicios (IBS) tampoco equivalen a ingresos de la Seguridad Social: el análisis de su contribución a la protección social exige distinguir entre competencia tributaria, destino de los recursos y posible mecanismo de transferencia.

El debate internacional sobre la fiscalidad de las multinacionales, estructurado en los Pilares 1 y 2 de la OCDE, ofrece referencias para la distribución de los derechos de tributación y para la tributación mínima de los beneficios (Aguiar, 2022, p. 11). Se trata de una cuestión distinta de la definición de las obligaciones en materia de seguridad social de los trabajadores y las plataformas. La convergencia entre estos ámbitos requiere demostrar cómo los ingresos adicionales podrían financiar la protección social, respetando las normas constitucionales y presupuestarias de cada país (Gomes Prado, 2025, p. 9).

En Brasil, la diversidad de la base de financiación está prevista en el artículo 194, párrafo único, VI, y se articula con las fuentes del artículo 195 de la Constitución. El apartado 9 de este último admite tipos impositivos diferenciados para las cotizaciones del inciso I según los criterios allí enumerados, pero no establece una tributación específica sobre la

automatización. La competencia residual del apartado 4, ejercida en virtud del artículo 154, I, también debe distinguirse de la competencia en materia de contribuciones de intervención en el ámbito económico, prevista en el artículo 149. Una propuesta de financiación de la seguridad social basada en nuevas manifestaciones de riqueza debe identificar el tipo de impuesto, la base imponible y su destino, además de demostrar su compatibilidad con dichas competencias (Brasil, 1988, arts. 149, 154, I, 194, párrafo único, VI, y 195, §§ 4 y 9).

La fiscalidad de la economía digital puede formar parte del debate sobre la ampliación de la capacidad fiscal, pero su contribución a la financiación de la seguridad social depende del diseño jurídico y del destino efectivo de los ingresos. Esta distinción permite comparar las propuestas brasileñas con los instrumentos españoles que refuerzan directamente la financiación de las pensiones públicas.

En el ámbito normativo español, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, creado por la Ley 21/2021, fue rediseñado por el Real Decreto-ley 2/2023 y se basa en una cotización destinada al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, sin repercusión individual en el cálculo de las prestaciones. La reforma de 2023 también instituyó una cotización adicional de solidaridad sobre las remuneraciones superiores a la base máxima, con aplicación gradual a partir de 2025. Estas medidas ponen de manifiesto una respuesta que moviliza ingresos adicionales para hacer frente a los compromisos futuros (España, 2021; 2023).

La reforma de 2023 pone de manifiesto una respuesta orientada a reforzar la financiación contributiva. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional alimenta una reserva colectiva del sistema, sin generar una cuenta individual de capitalización. La contribución solidaria se aplica a las remuneraciones superiores a la base máxima. Aunque están relacionadas con la sostenibilidad, estas medidas no constituyen impuestos sobre las empresas digitales ni sobre el uso de la inteligencia artificial.

Un primer resultado de la comparación se refiere a la distribución de las responsabilidades de financiación. En España, el Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la cotización adicional de solidaridad refuerzan los ingresos mediante cargas vinculadas al trabajo, aunque responden a diseños específicos. Para Brasil, su interés reside en mostrar que la adaptación de un sistema de reparto puede incluir modificaciones en la distribución del esfuerzo contributivo, sin exigir su sustitución por cuentas individuales. Esta posibilidad debe examinarse atendiendo a la estructura salarial, la informalidad y la capacidad contributiva de los grupos afectados.

La utilización de estos instrumentos como referencia exige, sin embargo, valorar sus límites. Un incremento de las cotizaciones puede ampliar los ingresos, pero sus efectos dependen de la base sobre la que incida, de quién soporte la carga y de las respuestas de los agentes económicos. En el caso brasileño, la discontinuidad contributiva y la heterogeneidad de las relaciones laborales impiden presumir que una medida produzca resultados equivalentes a los españoles. La cuestión comparativa consiste, por tanto, en identificar qué problemas pueden afrontarse mediante una redistribución de las cargas existentes y cuáles requieren ampliar la cobertura o examinar otras bases de financiación.

Un segundo resultado se refiere a la relación entre ingresos y prestaciones. La preservación del poder adquisitivo prevista en la legislación española y la garantía brasileña de mantenimiento del valor real permiten reconocer una preocupación compartida por la continuidad material de la protección. Sin embargo, la actualización monetaria no acredita por sí sola la suficiencia de una prestación. La evaluación jurídica de la sostenibilidad debe considerar tanto la capacidad de mantener los pagos como el nivel de protección que estos proporcionan, evitando que el equilibrio se valore exclusivamente a partir de la reducción del gasto.

El tercer resultado concierne a la identificación de las responsabilidades presupuestarias. La regulación española de las cotizaciones y las aportaciones estatales ofrece una referencia para precisar qué prestaciones y compromisos se financian con cada fuente. En Brasil, esta distinción resulta relevante para separar el resultado del RGPS del presupuesto integrado de la seguridad social. La comparación no permite trasladar automáticamente las categorías españolas, pero sí exige que cualquier diagnóstico de déficit identifique los ingresos computados, los gastos considerados y las transferencias previstas para atenderlos.

De este modo, la experiencia española aporta criterios para examinar la distribución de las cargas, la protección de las prestaciones y la delimitación de las responsabilidades financieras. Su contribución al debate brasileño depende de la correspondencia entre cada instrumento y el problema que se pretende resolver. El refuerzo contributivo puede responder a determinadas necesidades del sistema, mientras que la informalidad y las transformaciones digitales requieren analizar también la regularidad de las cotizaciones y la relación entre las nuevas manifestaciones de riqueza y la financiación de la protección social.

6 CONSIDERACIONES FINALES

El artículo ha examinado los retos de la financiación del RGPS brasileño y los ha comparado con las respuestas españolas a las presiones sobre las pensiones públicas. El análisis indica que el envejecimiento de la población modifica las condiciones de financiación, pero sus efectos están mediados por el empleo, los ingresos y la productividad. La estructura de edad, por sí sola, no permite concluir que un sistema de reparto sea inviable.

En España, la diferenciación entre modalidades contributivas y no contributivas y la previsión de aportaciones estatales ofrecen elementos para debatir la distribución de las cargas, sin dar por sentada una equivalencia total entre ambos sistemas.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. X, 2026, pp:31-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

Las reformas españolas de 2021 y 2023 combinan la preservación del poder adquisitivo y el refuerzo de los ingresos. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional y la contribución adicional de solidaridad demuestran que la respuesta al envejecimiento puede incluir nuevas cargas contributivas dentro del sistema público. Su eventual utilización como referencia para Brasil exige tener en cuenta las diferencias salariales, la cobertura, la economía informal y los límites constitucionales, lo que no autoriza la reproducción automática de las medidas.

La preservación monetaria de las prestaciones tampoco agota la suficiencia de la protección. La evaluación de la financiación debe considerar si las prestaciones permiten satisfacer las necesidades de los grupos protegidos. En el caso brasileño, ampliar la regularidad contributiva y examinar nuevas bases de financiación son medidas que deben articularse con el mantenimiento de la cobertura y la protección de los trabajadores con trayectorias laborales discontinuas.

La revisión de las ayudas y exenciones puede formar parte de este esfuerzo, siempre que se base en una evaluación de sus objetivos, costes y resultados. Del mismo modo, la fiscalidad de la economía digital exige delimitar la competencia constitucional y el destino de los ingresos; no se puede dar por sentado que cualquier incremento de la recaudación se convierta en un recurso disponible para el RGPS.

Las experiencias de capitalización examinadas no permiten recomendar una sustitución general del régimen de reparto. La posible combinación con mecanismos de acumulación de reservas depende de la evaluación del coste de transición, de la distribución de los riesgos y de las garantías de protección. La existencia de un fondo de reserva en un sistema público de reparto debe distinguirse de la migración a cuentas individuales.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. X, 2026, pp:32-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

Las investigaciones futuras podrían realizar simulaciones fiscales de estos instrumentos para Brasil, comparar la incidencia distributiva de las fuentes de financiación y examinar la relación entre prestaciones, necesidades materiales y trayectorias contributivas.

Se concluye que la experiencia española contribuye a desplazar el debate de una oposición abstracta entre reparto y capitalización hacia el análisis concreto de los ingresos, las cotizaciones y la protección garantizada. Para el RGPS brasileño, la sostenibilidad requiere decisiones de financiación compatibles con la transformación del trabajo y con la solidaridad constitucional, preservando la capacidad de pagar prestaciones y la finalidad social que justifica su existencia.

REFERENCIAS

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.

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.

ESPAÑA. **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.

ESPAÑA. **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.

ESPAÑA. **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.

ESPAÑA. **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. X, 2026, pp:36-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

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.

Revista ANPPREV de Seguridade Social – RASS – v. 3, n. X, 2026, pp:37-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005

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. X, 2026, pp:39-39.
ISSN 2966-330X DOI: https://doi.org/10.70444/2966-330X.v3.n2.0005