Revista DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

ARTIGOS ORIGINAIS

O financiamento da segurança social portuguesa e da seguridade social brasileira: uma análise comparada

The financing of the Portuguese and Brazilian social security systems: a comparative analysis

La financiación de la seguridad social portuguesa y de la seguridad social brasileña: un análisis comparado

Zélia Luiza Pierdoná [1]

Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP - Brasil)
Lattes: http://lattes.cnpq.br/8677991232786928
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3162-1614

Cláudio Miguel de Sousa Cardoso [2]

Universidade Politécnica do Cávado e Ave (Portugal)
Orcid: https://orcid.org/0009-0001-3383-4795

DOI: https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v37i163.825

Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (*Open Access*), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY), que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Os autores mantêm os direitos autorais.

[1] Professora vinculada à graduação e ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP – Brasil). Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP – Brasil). Realizou estágio de Pós-Doutorado na Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Procuradora Regional da República.

[2] Professor Convidado da Universidade Politécnica do Cávado e Ave (Portugal). Doutorando em Direito Público pela Universidade de Santiago de Compostela (Espanha).

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar comparativamente o financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro. Para tanto, em um primeiro momento, são apresentadas as características constitucionais de cada um dos sistemas, especialmente no que tange à abrangência dos direitos e às respectivas fontes de custeio. Na sequência, realiza-se a análise comparativa entre eles, principalmente em relação a seu financiamento. Utilizou-se, para a realização do trabalho, o método dedutivo e, como técnicas de pesquisa, a revisão bibliográfica, a análise de normas jurídicas, especialmente as constitucionais, bem como a consulta de dados oficiais. A partir da análise comparada dos citados sistemas protetivos, verificou-se que o português abrange a proteção contributiva e a não contributiva, não incluindo o direito à saúde, diferenciando-se, neste aspecto, do sistema de seguridade social brasileiro. Em termos de financiamento, observou-se semelhança estrutural entre os sistemas, embora com outra roupagem. Isso porque as contribuições sobre a remuneração do trabalho são destinadas à segurança social contributiva em Portugal e ao subsistema previdenciário no Brasil; enquanto a proteção não contributiva é financiada por imposto, em Portugal, e, no Brasil, pelas demais contribuições de seguridade social que, embora denominadas contribuições, diferenciam-se dos impostos apenas em razão da finalidade definida constitucionalmente.

PALAVRAS-CHAVE: segurança social portuguesa; seguridade social brasileira; abrangência dos sistemas; financiamento.

ABSTRACT: This study aims to provide a comparative analysis of the financing of the Portuguese social security system and the Brazilian social security system. To this end, the constitutional characteristics of each system are first presented, with a particular focus on their scope — that is, the rights they encompass — and their funding sources. Subsequently, a comparative analysis is conducted, specifically regarding their financing. The study employs a deductive method, utilizing research techniques such as a literature review, an analysis of legal norms (with an emphasis on constitutional provisions), and the consultation of official data. The comparative analysis reveals that the Portuguese system covers both contributory and non-contributory protection, though it excludes the right to healthcare — a point that distinguishes it from the Brazilian social security system. In terms of financing, the Portuguese model is quite similar to the Brazilian one, albeit structured differently. Contributions based on labor remuneration are allocated to the contributory social security system in Portugal and to the social insurance (pension) subsystem in Brazil. Meanwhile, non-contributory protection is funded through general taxation in Portugal, whereas in Brazil, it is financed by a portion of the revenue collected from other social security contributions — which, despite being labeled "contributions," differ from taxes solely by virtue of their constitutionally defined purpose.

KEYWORDS: Portuguese social security; Brazilian social security; scope of the systems; financing.

RESUMEN: El presente trabajo tiene por objetivo analizar comparativamente la financiación del sistema de seguridad social portugués y del sistema de seguridad social brasileño. Para ello, en primer lugar, se presentan las características constitucionales de cada uno de los sistemas, especialmente en lo que respecta a su alcance (qué derechos los integran) y a sus fuentes de financiación. A continuación, se realiza un análisis comparativo entre ambos, centrándose particularmente en su financiación. Para la elaboración del trabajo se empleó el método deductivo y, como técnicas de investigación, la revisión bibliográfica, el análisis de normas jurídicas — especialmente las de rango constitucional — y la consulta de datos oficiales. A partir del análisis comparado de dichos sistemas de protección, se constató que el sistema portugués abarca tanto la protección contributiva como la no contributiva, pero no incluye el derecho a la salud, diferenciándose en este aspecto del sistema de seguridad social brasileño. En cuanto a la financiación, se observó que es muy similar a la brasileña, aunque con una estructura distinta. Esto se debe a que, en Portugal, las contribuciones sobre la remuneración del trabajo se destinan a la seguridad social contributiva, mientras que en Brasil se asignan al subsistema previsional. Por su parte, la protección no contributiva se financia, en Portugal, mediante impuestos; en Brasil, en cambio, se financia con una parte de los recursos recaudados a través de otras contribuciones a la seguridad social que, si bien se denominan «contribuciones», solo se diferencian de los impuestos por su finalidad definida constitucionalmente.

PALABRAS CLAVE: seguridad social portuguesa; seguridad social brasileña; alcance de los sistemas; financiación.

SUMÁRIO:

1 Introdução 4
2 O sistema de segurança social em Portugal: abrangência e fontes de financiamento 5
3 O sistema de seguridade social brasileiro: abrangência e fontes de financiamento 11
4 O financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro: análise comparativa 16
5 Considerações finais 17
Referências 19

1 Introdução

À primeira vista, pode parecer que a expressão "seguridade social", empregada na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB - 1988), e o termo "segurança social", presente na Constituição da República Portuguesa (CRP - 1976), sejam sinônimos e que, por mera opção linguística, o Brasil teria adotado a expressão utilizada na Constituição espanhola de 1978 ("*seguridad social*")[3]. Entretanto, analisando os preceitos constitucionais respectivos, verifica-se que o sistema português de segurança social não inclui o direito à saúde, enquanto o brasileiro o inclui.

A Constituição da República Portuguesa, em seu artigo 63.º, estabelece normas relacionadas ao sistema de segurança social, o qual inclui o regime contributivo e o não contributivo. Já o direito à saúde tem seus preceitos no artigo 64.º. Portanto, são dois sistemas diferenciados: o de segurança social e o de saúde.

O artigo 63.º preceitua que "todos têm direito à segurança social". Estipula, ainda, que o referido sistema "protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho". Estabelece, ademais, que ao Estado compete "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado". Além disso, prevê a existência de "instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social", as quais serão apoiadas e fiscalizadas pelo Estado.

A Constituição brasileira de 1988, por sua vez, em seu artigo 194, estabelece que a seguridade social "compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social".

Portanto, o sistema brasileiro de seguridade social inclui os subsistemas de saúde (com regras específicas nos artigos 196 a 200), o assistencial (artigos 203 e 204) e o previdenciário. Este último abrange os regimes obrigatórios: Regime Geral de Previdência Social (RGPS - artigo 201) e os Regimes Próprios dos Servidores Públicos (RPPS - artigo 40), bem como a previdência complementar (artigo 202 e §§ 14 a 16 do artigo 40). O artigo 195, por sua vez, preceitua regras relativas a seu financiamento.

Assim, considerando que o objetivo do presente trabalho é o de analisar comparativamente o financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro, o estudo inicia com a apresentação das características constitucionais de cada um dos sistemas, especialmente no que tange à abrangência dos direitos e às respectivas fontes de custeio, para, ao final, realizar a comparação dos dois sistemas em relação ao financiamento.

---

[3] "Para certos autores, seria incorreto falar-se em seguridade social, pois se trata de um estrangeirismo, advindo do espanhol *seguridad*". (Martins, 2026, p. 19)

Para a realização do trabalho, utilizou-se o método dedutivo e, como técnica de pesquisa, a análise de normas jurídicas, especialmente as constitucionais, bem como a revisão bibliográfica e a consulta a dados oficiais, em especial os constantes no "Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal" - RREO (Brasil, 2025).

2 O sistema de segurança social em Portugal: abrangência e fontes de financiamento

A atividade financeira da segurança social portuguesa, enquanto função reconduzida à captação, acumulação e gestão de receitas para a satisfação das necessidades coletivas de proteção social, não pode ser compreendida em bases minimamente adequadas e esclarecedoras sem a prévia compreensão daquela que constitui a sua finalidade. Ademais, cumpre preliminarmente esclarecer que, enquanto direitos sociais universais que são, o direito à segurança social (artigo 63.º da CRP) e o direito à saúde (artigo 64.º da CRP), contrariamente à opção do constituinte brasileiro, encontram, por imposição constitucional, meios de efetivação distintos e independentes: o Sistema de Segurança Social e o Serviço Nacional de Saúde, respectivamente. No presente trabalho aborda-se apenas o financiamento do primeiro.

A esse respeito importa atentar, previamente, ao mandato constitucional conferido pelo artigo 63.º da CRP ao poder legislativo. O número 1 do citado preceito estabelece que o âmbito subjetivo do direito à segurança social é universal: "todos têm direito à segurança social". O que, abrindo a porta à concepção universalista de proteção social (Miranda; Medeiros, 2017, p. 931), faz antever ou intuir, uma *fiscalização* do financiamento deste direito subjetivo. Por conseguinte, a CRP não é omissa quanto ao modo e ao instrumento por meio do qual o direito se efetiva. Determina, no número 2, que incumbe ao Estado português "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado", com a participação de associações sindicais e de outras organizações representativas de demais trabalhadores e beneficiários do mesmo.

À economia do trabalho interessam os componentes normativos do dever estatal de *organizar*, *coordenar* e, sobretudo, *subsidiar* um sistema de segurança social. Relativamente às duas primeiras incumbências, resulta, fundamentalmente quando associadas à descentralização administrativa, que constitui dever do legislador edificar um sistema público de segurança social[4], gerido publicamente por organismos integrantes da administração pública indireta do Estado. Mas, o que dizer sobre o seu financiamento? A CRP não é particularmente expressiva a esse respeito[5], mas não se pode dizer que seja omissa. Com efeito, a norma estabelece que o Estado português tem o dever de *subsidiar* o sistema público de segurança social.

Subsidiar não significa financiar (Miranda; Medeiros, 2017, p. 938), pelo que parece, existe um dever de cofinanciamento do sistema, por parte daqueles que

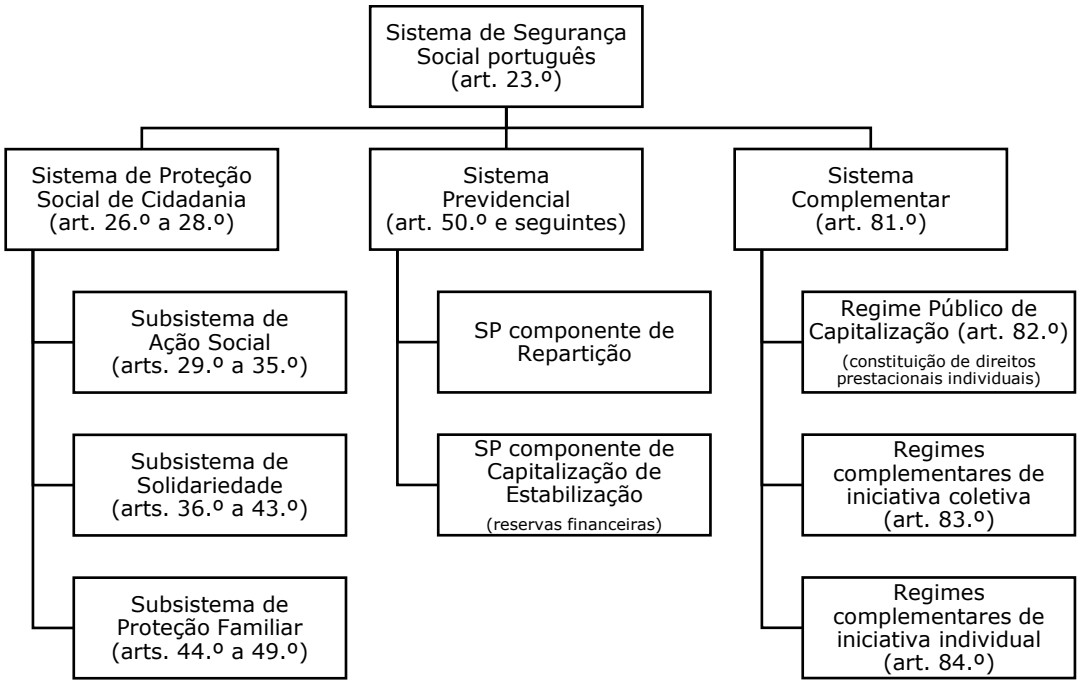
[4] O que não afasta a possibilidade da colaboração de particulares na prossecução das finalidades da segurança social, desde que a título complementar e não substituto, como transmite o número 5 do artigo 63 da CRP. O que igualmente resultaria do direito constitucional à iniciativa privada.

[5] Desde logo comparativamente à Constituição brasileira.

são interessados, em primeiro lugar, os tomadores e os prestadores de trabalho (Leal, 1998, p. 55)[6]. Afinal, a dita universalidade do direito à segurança social apresenta-se híbrida, uma vez que combina a concepção universalista e a laborista do direito à segurança social (Leal, 1998, p. 55). Isso, evidentemente, não é despiciendo no plano da estrutura, das regras e do quadro principiológico do financiamento do sistema de segurança social – ideia que se reforça da leitura dos números 3 e 4 do artigo 63.º, que ora faz referência à cobertura de contingências não laborais, ora de contingências tipicamente laborais.

O que então dizer sobre a projeção do mandato constitucional em relação ao regime jurídico-financeiro do financiamento da segurança social portuguesa?

Em primeiro lugar, projeta-se ao nível da composição funcional do sistema de segurança social, que, atualmente, é segregado pelos regimes de proteção social não contributivos, contributivos e de base complementar e voluntária. Isso, nos termos do artigo 23 da Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)[7], corresponde ao Sistema de Proteção Social de Cidadania (SPSC)[8], ao Sistema Previdencial (SP)[9] e ao Sistema Complementar (SC)[10], consoante representado a seguir:



6 Considerando a este respeito a existência de um dever constitucional de contribuir financeiramente para o sistema de segurança social a par do dever de pagamento de impostos, *vide*: Nabais; Lavouras, 2020 e Nabais, 1998.

7 Aprovada pela Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei nº 83-A/2013, de 30 de dezembro.

8 Por sua vez, composto pelo Subsistema de Ação Social, Subsistema de Solidariedade e Subsistema de Proteção Familiar.

9 O sistema estrutura-se com uma componente gerida em regime de repartição financeira (SP Repartição) e outra em regime de capitalização de estabilização financeira (SP Capitalização), destinada à constituição de reservas para a garantia do equilíbrio financeiro do SP, que se consubstancia no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

10 Integrado pelo Regime Público de Capitalização, materializado no Fundo de Certificados de Reforma e nos regimes complementares privados, de iniciativa coletiva ou individual.

Em segundo lugar, a cada um desses sistemas correspondem modalidades e objetivos de proteção social distintos. Por uma questão de coerência e rigor financeiro (Cabral, 2005, p. 34), devem igualmente distinguir-se as respectivas fontes de financiamento.

Assim, pondo termo a um período de relativa opacidade na gestão e rigor da afetação de recursos financeiros aos respectivos objetivos de proteção social (Neves, 1996, p. 907), a Lei nº 17/2000 alterou a LBSS para estabelecer um importante e estruturante princípio de rigor de gestão financeira, atualmente estatuído no artigo 89.º da atual LBSS: *o princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento*.

O referido princípio deve ser lido e conjugado com o *princípio multifuncional da solidariedade* (artigo 8.º da LBSS), o *princípio da diversificação das fontes de financiamento* (artigo 88.º da LBSS) e o *princípio da contributividade* (artigo 54.º da LBSS), o que consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social, definidas na referida lei. Também devem ser consideradas as situações e as medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com as políticas ativas de emprego e de formação profissional.

Da conjugação dos referidos princípios de natureza financeira, consagrados na LBSS, conclui-se que a proteção social de base não contributiva deve ser financiada por meio da solidariedade nacional, isto é, dos recursos gerais da coletividade, uma vez que se está diante da efetivação de um direito universal de cidadania.

Já a proteção de base contributiva (previdencial), deve ser fundamentalmente autofinanciada pelos trabalhadores e empregadores, no âmbito do exercício de uma solidariedade de base laboral intergeracional.

Por fim, a proteção complementar voluntária é financiada pelas entradas contributivas dos aderentes aos respetivos regimes (regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva ou individual). Considerando que o financiamento do SC, de natureza voluntária, é destinado à constituição de direitos prestacionais individuais, o qual apenas integra o sistema de segurança social em termos de sistematização normativa, estando excluído do regime jurídico-financeiro do orçamento da segurança social (OSS). Por razões de economia expositiva e de metodologia analítica, o presente estudo limita-se à análise do financiamento do SPSC e do SP.

O princípio da adequação seletiva, previsto no artigo 89.º da LBSS, constitui, porém, uma norma programática, com elevado grau de abstração, e sem suficiente densificação, o qual deverá ser efetivado por meio da norma do artigo 90.º, relacionado às formas de financiamento do SPSC e SP; do artigo 91.º, relativamente à componente de capitalização pública de estabilização financeira do SP; do artigo 92.º, no que concerne ao catálogo de fontes de financiamento (igualmente insuficiente); e, particularmente, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, que estabelece o quadro regulamentar do financiamento do sistema de segurança social.

Nessa medida, percebe-se que o sistema de segurança social português não recebe receitas indistintamente, porquanto o seu financiamento deve obedecer a uma lógica seletiva, mediante a afetação adequada de cada fonte de receita à finalidade de cada modalidade de proteção social: o SPSC deve ser financiado pelo

esforço de solidariedade nacional e o SP pelo esforço de solidariedade laboral. Nisso consiste o que é chamado de primeiro nível de seletividade, pelo qual o artigo 92.º enumera, indistintamente, as fontes de financiamento do Sistema de Segurança Social:

a) As quotizações dos trabalhadores;
b) As contribuições das entidades empregadoras;
c) As transferências do Estado e de outras entidades públicas;
d) As receitas fiscais legalmente previstas;
e) Os rendimentos de patrimônio próprio e os rendimentos de patrimônio do Estado, consignados no reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
f) O produto de coparticipações previstas na lei ou em regulamentos;
g) O produto de sanções pecuniárias;
h) As transferências de organismos estrangeiros;
i) O produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano; e
j) Outras legalmente previstas ou permitidas.

Num segundo nível de seletividade, encontra-se a adequação especificada de cada uma das fontes de financiamento às diferentes modalidades e objetivos de proteção social do sistema português, o qual encontra efetivação nos artigos 7.º, 14.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

Relativamente ao financiamento do SPSC, ele é materializado por transferências do orçamento do Estado (OE); receitas fiscais consignadas como o IVA Social (artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007) e o Imposto Especial sobre o Jogo Online (artigo 90.º, n. 10, "b" do Decreto-Lei n.º 66/2015); coparticipações dos usuários no acesso aos serviços e equipamentos sociais, no âmbito do subsistema de ação social; uma parcela das receitas da exploração de jogos sociais do Estado, destinados à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; transferências de organismos da administração pública; transferências de organismos estrangeiros, no âmbito dos Fundos e respetivos programas de operacionalização da União Europeia (particularmente o Fundo Social Europeu); e, sanções pecuniárias aplicáveis por contraordenações praticadas no âmbito do SPSC. As referidas fontes de receita poderão, por sua vez, encontrar afetação específica ou comum a cada um dos subsistemas que compõem o SPSC.

No que respeita à adequação especificada das fontes de financiamento ao SP, assume importância a sua segmentação entre SP de Repartição e SP de Capitalização (artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 367/2007). Com efeito, em cumprimento do princípio da contributividade, o SP é [*deverá ser*] fundamentalmente autofinanciado, por meio das contribuições sociais dos trabalhadores e entidades empregadoras. O advérbio "fundamentalmente", utilizado no texto normativo (artigo 54.º da LBSS), indica que esse dever admite exceções.

Em primeiro lugar, porque prevê transferências eventuais e diretas do orçamento do Estado para o financiamento de *déficits* financeiros correntes do SP de Repartição; igualmente prevê a reversão dos rendimentos dos excedentes de tesouraria do Sistema, para o SP de Capitalização; o produto de sanções pecuniárias, aplicáveis no âmbito deste sistema; e, receitas derivadas de contratação de empréstimos de curta duração (dívida flutuante), nos termos

previstos no artigo 56.º, n.º 5 da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO - Lei n.º 151/2015), de apoio à liquidez do componente de repartição, deste sistema.

É relevante, ainda, registrar que o financiamento, por meio de transferências do SP de Repartição, pode ser efetuado, de modo indireto, pelas transferências dos saldos orçamentais do SPSC, como tem sido reiteradamente sinalizado pelo Tribunal de Contas português[11]. Isso porque, por meio da sobreorçamentação do SPSC, geraram-se saldos anuais "artificiais" (Coelho, 2019, p. 74-75), posteriormente transferidos para o SP de Repartição e, em caso de excedente deste, para o SP de Capitalização. Fenômeno este que não deixa de constituir uma distorção, quer do princípio da adequação seletiva das fontes de financiamento, quer do princípio da contributividade.

Em segundo lugar, fruto da introdução de outro princípio financeiro, no plano do financiamento do SP – o *princípio da diversificação das fontes de financiamento* –, o qual tem por finalidade a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros, tendo em vista a redução dos custos não salariais da mão de obra, constata-se a concorrência de outras tipologias de receitas para o financiamento do SP, especialmente para o SP Capitalização, consubstanciado no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS).

É o que acontece, por exemplo, com as receitas fiscais consignadas do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis; de 2% da coleta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas; a parte do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, correspondente aos ganhos de mais-valias com alienação de participações sociais de curto prazo; e, com o Adicional de Solidariedade sobre o Setor Bancário, o qual foi declarado inconstitucional, com força obrigatória geral, pelo Tribunal Constitucional[12].

Com a diversificação das fontes de financiamento do SP, o legislador português sinaliza, por um lado, a necessidade de recurso a ingressos financeiros distintos das receitas contributivas, visando assegurar o equilíbrio e a sustentabilidade financeira do referido sistema e, por outro, o reforço da *fiscalização* do conteúdo da relação, mediante a convocação de recursos gerais da coletividade, para o seu financiamento, enquanto meio de mitigação do esforço contributivo e dos custos sobre o fator do trabalho.

Para além das receitas fiscais consignadas, as quais constituem uma paradigmática exceção ao princípio orçamental geral da não consignação de receitas, previsto no artigo 16.º da LEO, são previstas receitas de natureza patrimonial, geradas internamente no sistema e relacionadas à alienação e a rendimentos do patrimônio próprio da segurança social e de proveniência externa, como os rendimentos do patrimônio imobiliário do Estado, especificamente consignados ao SP de Capitalização[13].

No plano da LBSS é prevista, também, a consignação dos excedentes de execução anuais do OE ao financiamento do SP de Capitalização. No entanto, esta

---

[11] *Vide*: Pareceres do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado (que integra a Conta da Segurança Social) de 2018 (p. 154); 2019 (p. 132-134) e 2022 (p. 127).

[12] Cfr. Acórdão nº 477/2025, de 03/06/2025, no processo número 898/2024.

[13] À data da elaboração do presente texto desconhece-se, porém, a concretização da consignação de qualquer receita desta tipologia ao financiamento do SP de Capitalização. No mesmo sentido, Cabral; Goulart, 2024, p. 25.

disposição não é compatibilizada com o preceito do artigo 21.º da LEO, a qual se trata de uma lei com valor reforçado (artigo 4.º da LEO). O referido preceito determina que esses excedentes sejam usados, pela seguinte ordem de preferência: na amortização da dívida pública do Estado português; na constituição de uma reserva de estabilização, destinada a desempenhar uma função anticíclica, em contextos de recessão econômica; e, apenas se cumpridos estes objetivos, poderá operar a sua reversão para o FEFSS, ou seja, para o SP de Capitalização.

Esta situação levanta duas questões imediatas de ordem prática. Em primeiro lugar, uma tensão normativa sobre qual dispositivo prevalece, na medida em que, aparentemente, são diplomas de igual valor hierárquico, nos termos do artigo 112.º da CRP; e, em segundo lugar, admitindo a eventual prevalência da LEO sobre a LBSS, considerando os rácios da dívida pública portuguesa (reiteradamente superiores ao limite de 60% do PIB português)[14], a previsão deste ingresso financeiro encontra-se, em grande medida, esvaziada de aplicabilidade prática.

Depois de examinar a dimensão formal do financiamento da segurança social, cabe abordar brevemente a dimensão material: a gestão financeira do SP e a relação entre contribuições e prestações, cujos efeitos se projetam no tempo.

Como já referido, a LBSS estabelece a solidariedade, como um princípio enformador de todo o sistema. Embora o artigo 63.º da CRP seja omisso quanto ao concreto modelo de gestão financeira, a epígrafe da norma (segurança social e solidariedade) parece indiciar, ao menos autorizar, a ideia de uma solidariedade multinível[15], tal qual se encontra no artigo 8.º da LBSS: solidariedade nacional, solidariedade laboral e solidariedade intergeracional[16]. Esta última dirigida ao método de gestão em repartição financeira (Pérez, 2017, p. 408).

No plano intergeracional, a solidariedade se concretiza por meio da combinação de métodos de financiamento, em regime de repartição e de capitalização. Disso emerge a necessidade da referida segregação do SP na sua componente gerida em regime de repartição (conhecido na terminologia anglo-saxónica pelo método *pay-as-you-go*) e na de capitalização. No que se refere à primeira, o modelo assente na conhecida ideia de contrato intergeracional, por meio do qual são os atuais contribuintes que pagam os benefícios dos atuais beneficiários, numa ideia de permuta intertemporal de rendimentos e no compromisso que os futuros contribuintes financiarão os seus benefícios (Cardoso, 2021, p. 34), na qual a taxa contributiva (no regime português) é fixada *ex ante* de acordo com estudos atuariais[17].

No que concerne ao componente de capitalização do SP, que se materializa no FEFSS, cumpre esclarecer que o mesmo não tem por objetivo a produção de direitos prestacionais individuais, geridos em capitalização, tal como se tratasse de um terceiro pilar de proteção, mas, nos termos do artigo 91.º da LBSS, a percepção, acumulação e capitalização de rendimentos, como forma de manter uma reserva financeira, que assegure a cobertura das despesas previsíveis com

[14] Limite imposto pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento Europeu.
[15] Em idêntico sentido, *vide*: Canotilho; Moreira, 2007, p. 815.
[16] Ideia que encontra reforço no artigo 57.º, n.º 4, da LBSS.
[17] Cfr. artigo 57.º, n.º 3, da LBSS e artigo 51 do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social.

benefícios, por um período mínimo de dois anos. O FEFSS se consubstancia em um fundo de reserva, com finalidades sistêmicas ou estruturais de garantia futura das pensões (benefícios), pelo que, embora também gerido numa lógica de capitalização coletiva, apresenta importantes diferenças, face aos denominados fundos de pensões "comuns".

Os referidos fundos se encontram associados à implementação de planos de pensões, de natureza obrigatória ou facultativa, que concretizam complementos de benefícios individualizáveis, relativamente a cada um dos benefícios desses planos de pensões, como, por exemplo, sucede com o Fundo de Certificados de Reforma do Regime Público de Capitalização.

Do ponto de vista da relação estabelecida entre as contribuições e as prestações previdenciais, o SP português assenta no modelo de *benefício definido,* razão pela qual se exige a constituição e manutenção de reservas financeiras e patrimoniais, necessárias à cobertura da dívida implícita do sistema, com prestações diferidas, pois que, conceitualmente, sendo o nível prestacional mais ou menos certo, igualmente terá de assegurar-se o seu financiamento, o que constitui uma função do FEFSS.

Neste modelo, as regras de cálculo e formação das mesmas encontram-se previamente fixadas e o seu valor garantido (indexado à média das remunerações ao longo da vida dos trabalhadores: remuneração de referência), contrariamente à lógica de um modelo de contribuição definida efetiva ou nocional[18], e a sua alteração não pode ser efetuada sem o respeito pelo princípio da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, nos termos do artigo 20.º da LBSS.

3 O sistema de seguridade social brasileiro: abrangência e fontes de financiamento

A Constituição brasileira de 1988 (CRFB), em seu artigo 194, estabelece que a seguridade social "compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Segundo Pierdoná e Marques:

> [...] O Constituinte de 1988, utilizando da construção sistêmica de proteção social desenvolvida na Inglaterra, no denominado Plano Beveridge, reservou, em artigo específico (art. 194), a conceituação da proteção social articulada entre técnica de provisão (proteção previdenciária) e técnica de ajuda (proteção assistencial), efetivadas por meios da garantia dos direitos de saúde, de previdência e de assistência social, como sistema a ser construído e operado em conjunto entre sociedade e Estado ("conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade"). (Pierdoná; Marques, 2024, p. 51)

Cada um dos direitos integrantes tem objetivo e destinatários específicos, mas que, no conjunto, garantem a universalidade da proteção, tanto em relação ao acesso à saúde, quanto à concessão de condições de sobrevivência (Pierdoná, 2015).

[18] Para outro desenvolvimento conceitual sobre esta matéria, *vide*: Barr; Diamond, 2012, p. 59.

Em relação à saúde, a referida CRFB inovou ao estabelecer, em seu artigo 196, que:

> [...] A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A legislação infraconstitucional estabeleceu a gratuidade dos serviços públicos de saúde, independente da condição econômica do usuário. Todos os entes federativos são responsáveis pelas ações de saúde, nos termos do artigo 23, II, da CRFB.

Por sua vez, a assistência social tem por objetivo proteger os cidadãos em situação de necessidade social, garantindo o mínimo necessário à sobrevivência, independentemente de contribuição (artigo 203 da CRFB). Trata-se, portanto, de proteção não contributiva da seguridade social. Assim como ocorre no campo da saúde, todos os entes federativos são responsáveis pelas prestações de assistência social (artigo 23, II, da CRFB), embora o benefício assistencial de prestação continuada – devido aos idosos com mais de 65 anos e às pessoas com deficiência vulneráveis economicamente – e o Programa Bolsa Família sejam de responsabilidade da União.

Por outro lado, a previdência social visa proteger os trabalhadores e seus dependentes nas situações de incapacidade real ou presumida do trabalhador, substituindo os rendimentos do trabalho, exigindo, para tanto, contribuição prévia dos trabalhadores/segurados. Divide-se em proteção obrigatória e complementar (facultativa). A obrigatória subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 201 da CRFB) e em Regimes Próprios dos Servidores Públicos – RPPS (artigo 40 da CRFB).

O RGPS é de responsabilidade da União e os RPPSs são de responsabilidade de cada um dos entes federativos, em relação a seus respectivos servidores, titulares de cargos efetivos. Já a previdência complementar[19], prevista no artigo 202 e §§ 14 a 16 do artigo 40 da CRFB, é facultativa e tem por objetivo conceder proteção além do teto máximo fixado para a previdência obrigatória. É de natureza privada, cabendo à União sua regulamentação e fiscalização.

Tanto o RGPS, quanto os RPPSs adotam o regime financeiro de repartição simples, o qual tem como pressuposto a solidariedade intergeracional[20]. Já a Previdência Complementar adota o regime de capitalização[21].

A CRFB, além de definir a abrangência do sistema de seguridade social, que, conforme mencionado, inclui a proteção contributiva (previdência social), a não

---

19 Sobre previdência complementar, *vide*: Carvalho; Murgel, 2022.

20 Sobre o princípio da solidariedade, *vide*: Tavares; Souza, 2016, p. 277-293.

21 "Importa salientar as duas principais formas de organização previdenciária: o sistema de capitalização e o sistema de repartição simples. O primeiro, típico da previdência complementar (art. 202 da CF/88), consiste na cobrança de valores que possibilitem futuramente o pagamento dos próprios benefícios e das demais despesas de administração através da formação de um fundo de reserva individualizado ou capitalizado. Já o sistema de repartição simples, típico da Previdência Social (art. 201 da CF/88), parte da ideia de que as contribuições são direcionadas para um fundo único destinado ao pagamento das prestações já concedidas". (Leitão; Meirinho; Lima, 2022, p. 63)

contributiva (assistência social) e a saúde, estabelece regras específicas para cada um de seus direitos componentes.

Assim, o artigo 195 da CRFB determina que toda a sociedade é responsável pelo seu financiamento, de forma direta e indireta, "mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" e das contribuições sociais elencadas nos incisos do referido dispositivo e no artigo 239.

Exemplo da destinação de recursos do orçamento fiscal dos entes federativos encontra-se nos preceitos dos §§ 2º e 3º do artigo 198, que determinam a aplicação de percentuais mínimos da receita dos impostos à saúde, tanto os de suas competências, quanto das transferências recebidas (artigos 157 a 159 da CRFB), nos termos da Lei Complementar nº 141/2012.

Como mencionado, as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social estão dispostas nos incisos do artigo 195 e no artigo 239 da CRFB, quais sejam:

> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
> I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre
> a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
> b) a receita ou o faturamento;
> c) o lucro;
> II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;
> III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
> IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.
> V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.
>
> Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

O texto original da CRFB previa seis contribuições destinadas à seguridade social (cinco no artigo 195 e a do PIS/PASEP, prevista no artigo 239). Em 2003, a Emenda Constitucional nº 42/2003 incluiu a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior. Com isso, passaram a ser sete contribuições destinadas à seguridade social.

Em 2023, a Emenda Constitucional nº 132 acrescentou, ao artigo 195, o inciso V (contribuição sobre bens e serviços). A referida contribuição substituirá, a partir

de 2027, a contribuição sobre a receita ou faturamento, a contribuição do importador sobre bens e serviços e a contribuição do PIS. Assim, passarão a ser cinco contribuições destinadas à seguridade social.

Além disso, o § 1º do artigo 149 da CRFB estabelece a base de financiamento dos RPPSs: contribuição dos servidores públicos[22] sobre suas remunerações e também do respectivo ente federativo.

Considerando o conjunto de contribuições sociais destinadas à seguridade social, pode-se afirmar que o Brasil, com a CRFB de 1988, criou um verdadeiro sistema tributário paralelo[23], em relação aos tributos de competência da União[24]. Isso não apenas considerando o número de contribuições, mas também o volume de recursos correspondente. Segundo o "Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal" (RREO), em 2025, a arrecadação de contribuições sociais destinadas à seguridade social foi de R$ 1,449 trilhão, enquanto o montante bruto[25] de impostos federais foi de R$ 1,136 trilhão (Brasil, 2025).

Embora atualmente sejam sete contribuições destinadas à seguridade social, o artigo 167, XI, da CRFB determina que duas das seis contribuições, elencadas no artigo 195, sejam destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos pelo RGPS: a contribuição prevista na alínea "a" do inciso I (da empresa sobre a remuneração do trabalho) e a prevista no inciso II (do trabalhador). Em razão disso, pode-se afirmar que duas das sete contribuições de seguridade social podem ser denominadas contribuições previdenciárias[26] (Pierdoná, 2025). O inciso XII, também do artigo 167, preceitua regra semelhante em relação aos RPPSs.

---

[22] Nesse ponto, é relevante considerar que, para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, além dos servidores ativos, também devem contribuir os servidores aposentados e os pensionistas (Garcia, 2026, p. 702).

[23] "As contribuições para a Seguridade Social, na verdade, são modalidades de *contribuições sociais*, as quais *têm natureza tributária*. Ou seja, na atualidade, prevalece o entendimento, inclusive na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que as contribuições para a Seguridade Social são tributos, uma vez que previstas no art. 149 da Constituição da República, o qual dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional." (Garcia, 2026, p. 67)

[24] Apenas a União é competente para instituir contribuições sociais, nos termos do *caput* do artigo 149 da CRFB. Os demais entes federativos apenas podem instituir as contribuições previdenciárias de seus respectivos servidores (§ 1º do referido dispositivo constitucional).
"Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões".

[25] Nos termos da CRFB (artigos 153, 157 a 159) a União reparte com os Estados e os Municípios parte da receita de alguns de seus impostos, ressaltando que o imposto com maior receita é o imposto de renda, sendo que a União fica com apenas 50% de sua receita.

[26] "A contribuição previdenciária seria uma obrigação tributária, uma prestação pecuniária compulsória paga ao ente público, com a finalidade de constituir um fundo para ser utilizado em contingências previstas em lei. Trata-se de uma contribuição social caracterizada pela sua finalidade, isto é, constituir um fundo para o trabalhador utilizá-lo quando ocorrerem certas contingências previstas em lei". (Martins, 2026, p. 77)

As contribuições da empresa e dos trabalhadores sobre a remuneração do trabalho estão previstas na Lei nº 8.212/91. Dessa forma, a referida lei desempenha papel central na regulamentação do financiamento do RGPS, ao disciplinar, no plano infraconstitucional, os comandos estabelecidos pelo art. 195 I, "a" e II da CRFB[27].

A contribuição do PIS/PASEP (artigo 239 da CRFB) também é destinada às prestações previdenciárias, haja vista que, nos termos do *caput* do referido preceito constitucional, financia o "seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo". Porém, deve ser ressaltado que parte de sua receita é destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, nos termos do § 1º[28].

Assim, as outras quatro contribuições (da empresa sobre o lucro, da empresa sobre a receita ou faturamento, sobre receita de concurso de prognóstico e do importador de bens e serviços) deveriam ser destinadas, ao menos em sua maior parte, aos outros dois direitos de seguridade social (assistência social e saúde).

Entretanto, uma boa parte das demais contribuições de seguridade social tem sido destinada ao pagamento dos benefícios do RGPS, uma vez que as contribuições previdenciárias são insuficientes para custeá-los, o que resulta em menos recursos destinados à assistência social (proteção aos vulneráveis, independente de contribuição) e à saúde (direito universal). Isso também ocorre em grande parte dos RPPSs, o que demanda a receita de outros tributos que são arrecadados de toda a coletividade e destinados a uma parcela da população menos vulnerável.

Conforme os dados constantes no RREO (Brasil, 2025), boa parte da receita das demais contribuições de seguridade social tem sido destinada ao pagamento dos benefícios do RGPS. Exemplo disso: as receitas das contribuições de seguridade social totalizaram R$ 1,449 trilhão, sendo R$ 709,39 bilhões relativos às duas contribuições previdenciárias (da empresa e do trabalhador sobre a remuneração do trabalho); as demais contribuições de seguridade social somaram R$ 686,71 bilhões; as contribuições dos servidores federais e da União totalizaram R$ 43,65 bilhões; para as pensões dos dependentes dos militares federais foi R$ 9,56 bilhões. Em relação às despesas: RGPS – R$ 1,030 trilhão; servidores civis da União – R$ 110,22 bilhões; pensão dos militares – R$ 28,21 bilhões; saúde – R$ 234,54 bilhões; assistência social – R$ 290,71 bilhões (a maior parte desses valores são destinados ao pagamento do BPC/LOAS e do Bolsa Família); abono salarial R$ 30,90 bilhões; seguro-desemprego R$ 59,09 bilhões.

Pelos dados acima, observa-se que a diferença entre a receita das contribuições sobre a remuneração do trabalho e as despesas do RGPS foi de R$ 320,61 bilhões. Além disso, o seguro-desemprego e o abono também são prestações previdenciárias e suas despesas somaram R$ 89,99 bilhões (as referidas prestações são financiadas com recursos das contribuições do PIS/PASEP (art. 239 da CRFB). Assim, somando a diferença dos valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a título de benefícios previdenciários, e os valores

---

[27] Sobre as referidas contribuições, *vide:* Pierdoná, 2013, p. 427-444.

[28] "Art. 239 […]. § 1º Dos recursos mencionados no *caput*, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

destinados aos outros dois benefícios previdenciários (seguro-desemprego e abono) tem-se o valor de R$ 410,6 bilhões. Portanto, da receita das demais contribuições de seguridade social (R$ 686,71 bilhões) apenas R$ 276,11 bilhões foram destinados à assistência social e à saúde.

Deve ser registrado que parte dos recursos federais destinados à saúde são repassados para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, já que apenas a União tem competência para instituir contribuições sociais e a responsabilidade para a execução dos serviços públicos de saúde é de todos os entes federativos.

4 O financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro: análise comparativa

Pelo exposto, denota-se que o sistema de segurança social português é menos abrangente que o brasileiro. Isso porque ele não inclui o direito à saúde. Assim, o sistema de segurança social inclui o regime contributivo (previdencial) e o não contributivo (de cidadania). Porém, da mesma forma que no Brasil, o direito à saúde em Portugal é universal. Portanto, os três direitos são garantidos nos dois países, embora Portugal adote dois sistemas diversos.

Em Portugal, a segurança social contributiva (sistema previdencial) é financiada, fundamentalmente, pelos próprios trabalhadores e pelas entidades empregadoras, em cumprimento ao princípio da contributividade, caracterizando a denominada solidariedade de base laboral intergeracional. O texto normativo português (artigo 54.º da LBSS), ao utilizar o termo "fundamentalmente", demonstra que o financiamento não é efetivado apenas com base nas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores. Isso porque há previsão de transferências eventuais e diretas do orçamento do Estado para o financiamento de *déficits* financeiros.

O mesmo ocorre em relação ao financiamento da previdência social brasileira, tanto no RGPS quanto nos RPPSs, haja vista as disposições dos incisos XI e XII do artigo 167 da CRFB, respectivamente, os quais determinam que as contribuições dos trabalhadores/servidores e das empresas/ente federativo sobre a remuneração do trabalho são destinadas à previdência social.

Porém, considerando os dados do RREO acima mencionados (Brasil, 2025), verifica-se que 31,13% das despesas do RGPS é financiado pelas outras contribuições de seguridade social, que não as previdenciárias, revelando que quase um terço das despesas do RGPS brasileiro não decorre da solidariedade profissional, mas da solidariedade nacional (da coletividade).

Já o RPPS dos servidores federais somente 39,60% das despesas são financiadas com as contribuições dos servidores ativos, inativos e pensionistas e da contribuição da União. Portanto, praticamente 60% das despesas são cobertas por receitas gerais da União, o que permite afirmar que a solidariedade de base profissional corresponde a uma parcela reduzida da proteção concedida aos servidores. Assim, a coletividade garante mais da metade das despesas destinadas às aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais.

Essas diferenças pagas, seja por meio das outras contribuições de seguridade social (no caso do RGPS), seja por meio de recursos orçamentários do governo

federal (proveniente especialmente da receita de impostos), são suportadas por toda a coletividade, o que acaba revelando uma solidariedade invertida, conforme sustenta Pierdoná (2025)[29].

No que tange ao sistema de segurança social não contributivo português (sistema de proteção social de cidadania), seu financiamento é assegurado por meio da solidariedade nacional, utilizando recursos gerais da coletividade, provenientes em grande parte da receita de impostos. No Brasil, o sistema também se baseia no princípio da solidariedade, embora seja financiado pelas outras contribuições de seguridade social, que, apesar de denominadas contribuições, diferenciam-se dos impostos apenas em razão da finalidade definida constitucionalmente.

O mesmo ocorre em relação à saúde, que também tem ou deveria ter recursos das outras contribuições de seguridade social e de parcela de recursos dos impostos (artigo 198, §§ 2º e 3º da CRFB, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012). Em Portugal, o sistema de saúde, embora não faça parte do sistema de segurança social, é financiado com recursos dos impostos, além de outras fontes.

5 Considerações finais

O presente trabalho analisou comparativamente o financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro, evidenciando as convergências estruturais e as distinções institucionais que caracterizam ambas as ordens jurídicas.

Em primeiro lugar, constatou-se que o sistema de segurança social português abrange a proteção contributiva (previdencial) e a não contributiva (de cidadania), ao passo que o sistema de seguridade social brasileiro, além do subsistema contributivo (previdência social) e do não contributivo (assistência social), inclui também a saúde.

Entretanto, apesar dessa divergência formal, a Constituição portuguesa também garante o direito à saúde por meio de um sistema autônomo e, da mesma forma que no Brasil, o acesso aos serviços públicos de saúde é universal, sendo custeado precipuamente pela arrecadação fiscal da coletividade.

No que tange especificamente ao financiamento do sistema de segurança social português e do sistema de seguridade social brasileiro, observou-se semelhança estrutural entre os sistemas, embora com outra roupagem. Isso porque as contribuições sobre a remuneração do trabalho são destinadas à segurança social contributiva em Portugal e ao subsistema previdenciário no Brasil; enquanto a proteção não contributiva é financiada por imposto, em

[29] Marcelo Leonardo Tavares utilizou a expressão "solidariedade invertida" para se referir a situação deficitária de muitos Regimes Próprios dos Servidores, que concedem prestações previdenciárias generosas, independente do histórico contributivo, com parcelas significativas de recursos da arrecadação de receitas tributárias, as quais são suportadas por toda a sociedade, incluindo as pessoas mais pobres. Para o referido autor, a solidariedade invertida ocorre quando "uma parcela mais rica da sociedade recebe auxílio da mais pobre". (Tavares, 2003, p. 267)

Portugal, e, no Brasil, pelas demais contribuições de seguridade social, as quais possuem fato gerador e base de cálculo semelhante à dos impostos, diferenciando-se da referida espécie tributária pela destinação constitucional das contribuições.

Assim, a principal contribuição desta análise comparativa reside na demonstração de que, para além das assimetrias terminológicas e organizacionais, existe uma inequívoca equivalência funcional entre a arquitetura financeira da segurança social portuguesa e da seguridade social brasileira: o subsistema contributivo vincula-se principalmente à remuneração do trabalho e o subsistema assistencial vincula-se à tributação suportada por toda a sociedade.

Observa-se, por fim, que há desafios estruturais que podem ser objeto de futuras investigações conjuntas, principalmente em razão dos impactos da transição demográfica e do avanço da inteligência artificial sobre a sustentabilidade do pilar contributivo, em ambos os países. Isso exige reflexões sérias, plurais e tecnicamente qualificadas, com vistas a garantir a proteção social tanto às atuais quanto às futuras gerações.

Referências

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter. *La reforma necesaria.* El futuro de las pensiones. Trad. Diégo Valero. Madrid: El Hombre del Tres, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório resumido de execução orçamentária do governo federal*. RREO - Dezembro/2025. Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/53743. Acesso em: 10 out. 2026.

CABRAL, Nazaré da Costa. *O orçamento da segurança social*: enquadramento da situação financeira do sistema de segurança social português. Coimbra: Almedina, 2005.

CABRAL, Nazaré da Costa; GOULART, Noémia. *O fundo de estabilização financeira da segurança social*. Publicação ocasional nº 02/2024. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, 2024. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/po-02-2024.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CARDOSO, Cláudio. *O regime da CPAS e o regime dos trabalhadores independentes*: notas práticas sobre sistemas contributivos e prestações diferidas. Coimbra: Almedina, 2021.

CARVALHO, Fabio Junqueira de; MURGEL, Maria Inês. *A regulamentação e a fiscalização da previdência complementar no Brasil*: uma proposta de nova estruturação. São Paulo: Dialética, 2022.

COELHO, Miguel Teixeira. *Segurança social*: passado, presente e futuro. Porto: Vida Económica, 2019.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. Curso de *direito previdenciário*: seguridade social. 10. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. E-book.

LEAL, António da Silva. *Temas de segurança social.* Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas, 1998.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco; LIMA, Alexandre César. *Direito previdenciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 44. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. v. I. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para a compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NABAIS, José Casalta; LAVOURAS, Matilde. O financiamento da segurança social. *In:* CAMPINO, Jorge; AMARO, Nuno Monteiro; COSTA, Suzana Fernandes da (Coords). *Segurança Social*: sistema, proteção, solidariedade e sustentabilidade. Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

NEVES, Ilídio das. *Direito da segurança social*: princípios fundamentais numa análise prospectiva. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

PÉREZ, José Luis Monereo. *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*. t. I. PÉREZ, José Luis Monereo; INIESTA, Guilhermo Rodríguez (Dirs.). MALDONADO, Juan Antonio; TENA, Ángel Luis de Val (Orgs.). Murcia: Ediciones Laborum, 2017.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. As contribuições previdenciárias da empresa sobre a folha e do trabalhador no contexto das contribuições de seguridade social. *In*: SANTOS, Nélida Cristina dos. *Temas de direito tributário:* estudos em homenagem a Eduardo Bottalo. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. O sistema de seguridade social brasileiro. *In*: VILLATORE, Marco Antônio César; ROMERO, Francisca Moreno (Orgs.). *III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha.* Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 87-104.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. Solidariedade e a previdência social brasileira. *In*: NISHIOKA, Alexandre Naoki; CARDOSO, Cláudio Miguel de Sousa; DOMINGOS, Francisco Nicolau; FEITOSA, Raymundo Juliano. *Direitos sociais, seguridade e previdência social.* Barcelos: CONPEDI, 2025.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. A estrutura do sistema de seguridade social na Constituição de 1988: necessidade de observância para garantir sua sustentabilidade. *Revista de Direito do Trabalho* (São Paulo), v. 236, p. 49-65, 2024.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa* (1976). Disponível em: https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 367/2007, de 02 de novembro. Estabelece o quadro do financiamento do sistema de segurança social. Disponível em:

https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-115001219. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. *Lei nº 4/2007*, de 16 de janeiro, alterada pela Lei nº 83-A/2013, de 30 de dezembro. Aprova as bases gerais do sistema de segurança social. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-66798712. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. *Lei n.º 151/2015*, de 11 de setembro. Lei de Enquadramento Orçamental. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2015-105756679. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. *Tribunal de Contas. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado – 2018*. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=2018. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. *Tribunal de Contas. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado – 2019*. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=2019. Acesso em: 10 out. 2026.

PORTUGAL. *Tribunal de Contas. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado – 2022*. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=2022. Acesso em: 10 out. 2026.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social* – legitimação e fundamentação constitucional brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUZA, Ricardo José Leite. O princípio da solidariedade aplicado à previdência social. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 42, p. 277-293, 2016.

FLUXO EDITORIAL:

- Data de submissão: 20 set. 2026
- Data de aprovação: 19 nov. 2026
- Data de publicação: 24 nov. 2026

- Avaliação: por pares dupla-anônima
- Pareceristas: 2 (dois)
- Editor Chefe: José Carlos Francisco