Arquitetura, escala e limites de uma resposta parcial ao desafio fiscal previdenciário.

RESUMO

O artigo examina o papel da previdência complementar e das micropensões como resposta parcial ao desafio fiscal da previdência social brasileira, cujo peso sobre o orçamento público – 8,1% do Produto Interno Bruto (PIB) e 42,9% da despesa primária da União em 2025 – comprime o espaço fiscal disponível para outras políticas (PODER360, 2026). Descreve-se a arquitetura jurídica da previdência complementar brasileira, regida pelas Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001, e sua escala atual, com patrimônio de R$ 3,26 trilhões em dezembro de 2025 (FIAP; ABRAPP, 2026). Argumenta-se que a capitalização individual tem a virtude fiscal de não gerar déficit atuarial transferível ao Estado, mas enfrenta limites distributivos reconhecidos pela própria literatura que recomenda sua expansão. Examina-se a proposta de micropensão para trabalhadores de plataforma no Brasil à luz da experiência internacional de extensão de cobertura ao trabalhador informal – Índia, Quênia e China –, sistematizada pela International Social Security Association (2013), e da lição comportamental do auto-enrollment britânico. Conclui-se que a previdência complementar e as micropensões são parte, e não substituto, da resposta ao desequilíbrio previdenciário brasileiro, exigindo desenho comportamental adequado e subsídio estatal focalizado para superar seus limites de adesão e de literacia financeira.

Palavras-chave: Previdência complementar. Micropensões. Capitalização individual. Trabalhador informal. Literacia financeira.

1 INTRODUÇÃO

Em 2025, a Previdência Social (RGPS) consumiu R$ 1,027 trilhão, equivalente a 8,1% do Produto Interno Bruto (PIB) e a 42,9% da despesa primária da União, com projeção de alcançar 9,1% do PIB em 2030 – número que não inclui o Regime Próprio dos servidores civis nem o regime dos militares (PODER360, 2026). Diante desse quadro de rigidez orçamentária, discutido em profundidade na literatura especializada, este artigo restringe deliberadamente o foco a uma pergunta mais específica: que papel a previdência complementar, pública e privada, e os mecanismos de micropensão podem desempenhar como parte de uma resposta ao desequilíbrio previdenciário brasileiro, e quais são os limites concretos dessa via?

A pergunta é relevante porque a previdência complementar, ao operar em regime de capitalização, tem a virtude fiscal de não gerar déficit atuarial transferível ao Estado – mas essa virtude não é gratuita, e a literatura que recomenda sua expansão reconhece limites distributivos importantes, sobretudo quanto ao alcance da capitalização entre trabalhadores de menor renda e do setor informal. A extensão de cobertura previdenciária a esse público, por meio de esquemas de micropensão, é hoje uma das fronteiras mais ativas da política previdenciária comparada, com experiências que vão da Índia ao Quênia e à China.

Para respondê-la, o artigo segue a seguinte estrutura. A seção 2 descreve a arquitetura jurídica e a escala atual da previdência complementar brasileira. A seção 3 discute por que a capitalização importa no debate fiscal. A seção 4 examina as micropensões, com destaque para a proposta brasileira de micropensão para trabalhadores de plataforma e para as lições da experiência internacional de extensão de cobertura ao trabalhador informal. A seção 5 discute o desenho comportamental e os limites distributivos dessa via.

2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO BRASIL: ARQUITETURA JURÍDICA E ESCALA

A previdência complementar brasileira, regida principalmente pelas Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001, organiza-se em dois regimes: o fechado, operado por Entidades Fechadas de

Previdência Complementar (EFPC) – os chamados fundos de pensão –, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, com acesso restrito a empregados de uma empresa ou grupo patrocinador, ou a associados de entidades de classe; e o aberto, operado por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), em regra sociedades anônimas ligadas a bancos e seguradoras, de acesso irrestrito a qualquer cidadão, fiscalizadas pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), enquanto as entidades fechadas são fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e reguladas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) (SILVA, 2014). O regime, estruturado sobre a facultatividade e a complementariedade ao regime público – não o substituindo, mas somando-se a ele –, admite planos de Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e Contribuição Variável. No mercado aberto, os produtos mais conhecidos são o PGBL, com dedução fiscal de até 12% da renda bruta anual para quem já contribui ao regime público, e o VGBL, sem dedução na fase de aporte, mas com tributação apenas sobre o ganho de capital no resgate (SILVA, 2014).

Trata-se de um sistema de escala relevante e crescente: o patrimônio total da previdência complementar brasileira somava R$ 3,26 trilhões em dezembro de 2025 – cerca de 26% do PIB –, alta de 10,9% em relação ao semestre anterior, dividido entre R$ 1,41 trilhão no segmento fechado e R$ 1,86 trilhão no segmento aberto (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 34). O regime jurídico do participante conta ainda com proteção jurisprudencial consolidada: a Súmula 321 do Superior Tribunal de Justiça, de 2005, reconhece a aplicação do Código de Defesa do Consumidor às relações entre entidades de previdência privada e participantes, em razão da natureza securitária e financeira do serviço prestado e da vulnerabilidade estrutural do aderente (SILVA, 2014).

3 POR QUE A CAPITALIZAÇÃO IMPORTA NO DEBATE FISCAL

Do ponto de vista fiscal, a virtude estrutural da previdência complementar em regime de capitalização é justamente não gerar déficit atuarial transferível ao Estado: cada participante financia sua própria poupança de longo prazo, sem depender de um pacto intergeracional de repartição como o que sustenta o Regime Geral de Previdência Social. É por isso que tanto o relatório da Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP), para o Instituto Itaú Viver Mais, quanto o estudo conjunto da Federação Internacional das Administradoras de Fundos de Pensão (FIAP) com a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) recomendam, entre suas conclusões, a implementação de um “sistema misto público-privado com pilares complementares obrigatórios” e a criação de incentivos fiscais progressivos – maiores para quem ganha menos – como forma de tornar a capitalização complementar parte estrutural, e não apenas marginal, da proteção previdenciária brasileira (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2025, p. 236-238).

4 MICROPENSÕES: A FRONTEIRA DA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

4.1 O caso brasileiro: trabalhadores de plataforma

A relevância da micropensão no Brasil decorre do peso da informalidade: 38,1% da população ocupada brasileira, cerca de 39 a 40 milhões de trabalhadores, segundo a PNAD Contínua de 2025 (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 32-33). Dentro desse universo, motoristas de aplicativo e entregadores somam hoje entre 2,2 e 2,3 milhões de pessoas, com crescimento de 35% e 18%, respectivamente, entre 2022 e 2024 (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 32-33). O desenho técnico proposto pela Abrapp prevê contas individuais em regime de capitalização, vinculadas ao CPF do trabalhador, com financiamento tripartite – trabalhador, seguro de risco e contribuição equivalente (matching) das próprias plataformas –, sugerindo-se destinar um percentual do valor pago por cada entrega ou hora trabalhada automaticamente ao plano, como espécie de remuneração previdenciária diferida; a proposta está, no momento em que se escreve este artigo, em avaliação técnica junto ao Ministério da Previdência Social, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 35-39).

4.2 Lições internacionais de extensão de cobertura

A Índia oferece dois modelos complementares: o National Old Age Pension Scheme (NOAPS), não contributivo e focalizado em idosos pobres, cobre 17 milhões de pessoas, mas enfrenta problemas de fraude na focalização; e o National Pension System (NPS), de contribuição definida, aberto à adesão voluntária de qualquer cidadão desde 2009 (INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION, 2013, p. 161-163). O programa Atal Pension Yojana, voltado a trabalhadores informais, já soma 76,5 milhões de inscritos (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 7). Já a experiência do Quênia com o Mbao Pension Plan mostra o reverso da moeda: apesar de cerca de 100 mil participantes em uma população de 12 milhões de trabalhadores informais, apenas 6% deles mantêm contribuições regulares (FIAP; ABRAPP, 2026, p. 9) – alerta importante contra o excesso de otimismo em relação à adesão espontânea de trabalhadores informais a esquemas voluntários de poupança previdenciária.

A China, por sua vez, ilustra a via da expansão administrada por etapas: a cobertura do seguro de saúde saltou de 318 milhões de pessoas (24% da população) em 2005 para 1,26 bilhão (94% da população) em 2010, e a meta de cobertura previdenciária universal – originalmente projetada para 2020 – foi alcançada oito anos antes do prazo, com 432 milhões de pessoas cobertas já em agosto de 2012, mediante estratégia de pilotagem regional seguida de nacionalização progressiva (INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION, 2013, p. 163-166). A síntese comparativa da International Social Security Association (ISSA) para os países do BRICS aponta onze desafios comuns à extensão de cobertura e um conjunto de respostas recorrentemente bem-sucedidas: uso intensivo de tecnologia da informação para reduzir custo de adesão e fiscalização, simplificação radical dos procedimentos de inscrição, e abordagens proativas de busca ao trabalhador informal, em vez de esquemas passivos de adesão espontânea (INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION, 2013, p. 168-169).

5 DESENHO COMPORTAMENTAL E LIMITES DISTRIBUTIVOS

Uma lição especialmente aplicável ao desenho de micropensões vem do Reino Unido: a introdução, a partir de 2012, da inscrição automática (automatic enrolment) em planos ocupacionais de previdência complementar, com direito de saída (opt-out) preservado, mas exigindo ação ativa do trabalhador para sair, em vez de para entrar, elevou a taxa de participação de trabalhadores elegíveis de 47% para 89% entre 2012 e 2024, inscrevendo automaticamente mais de 11,4 milhões de trabalhadores e elevando o fluxo anual de contribuições para £ 149,7 bilhões em 2024, um aumento real de £ 49,1 bilhões em relação a 2012; a taxa de desistência ficou entre 8% e 10% ao ano, muito abaixo da previsão governamental original de até 28% (THE INVESTORS CENTRE, 2026). O caso é citado como referência precisamente por explorar um viés comportamental bem documentado – a inércia diante de decisões financeiras de longo prazo – a favor, e não contra, a poupança previdenciária.

A honestidade acadêmica exige, contudo, reconhecer os limites distributivos dessa via – limites que os próprios documentos que defendem a expansão da previdência complementar não escondem. O relatório da FGV EAESP registra expressamente que “os planos de previdência privados servem apenas às parcelas de maior renda” e pondera ser “utópico pensar que todas as pessoas terão disciplina e capacidade financeira para gerenciarem seus próprios fundos”, apontando que 70% dos idosos brasileiros carecem de literacia financeira suficiente para tomar decisões complexas de investimento de longo prazo (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2025, p. 49, 183, 207).

A experiência internacional recente mostra, ainda assim, que mesmo os modelos mais paradigmáticos de capitalização vêm recombinando-se com elementos de solidariedade. A reforma previdenciária chilena, aprovada em 2024 e em implementação entre 2025 e 2033, introduziu, pela primeira vez, contribuição patronal direta às contas individuais dos trabalhadores, com alíquota subindo gradualmente até 8,5% da remuneração, criou um Fundo Autônomo de Proteção Previdenciária (FAPP) e reajustou a Pensão Garantida Universal, pilar não contributivo destinado aos idosos de menor renda (LOCKTON, 2025). O México, por sua vez, reforçou a complementação pública ao sistema de capitalização individual (Afores), garantindo a trabalhadores aposentados um complemento até o equivalente a 100% de seu último salário mensal, até o limite do salário médio dos participantes do sistema (OCDE, 2025). Em ambos os casos, o reconhecimento é o mesmo que

a experiência queniana do Mbao Pension Plan já sugeria: a capitalização individual pura, isoladamente, não garante proteção previdenciária adequada a trabalhadores de renda mais baixa ou de histórico contributivo intermitente, exigindo subsídio estatal focalizado e desenho de baixo custo de adesão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência complementar e as micropensões mostram-se, à luz da experiência revisada, parte relevante – mas não substituto – de uma resposta ao desequilíbrio previdenciário brasileiro. Do lado fiscal, a capitalização individual tem a virtude de não transferir déficit atuarial ao Estado, e o patrimônio já acumulado pelo sistema brasileiro – R$ 3,26 trilhões, cerca de 26% do PIB – demonstra que essa via já opera em escala relevante. Do lado da inclusão, a proposta de micropensão para trabalhadores de plataforma dialoga diretamente com um repertório internacional que vai da Índia à China, e que ensina, sobretudo, que o sucesso desse tipo de iniciativa depende menos do desenho financeiro-atuarial – em geral tecnicamente sólido – e mais da capacidade de garantir adesão e regularidade contributiva ao longo do tempo, algo que a baixa regularidade observada no Quênia recomenda tratar com realismo, e não com otimismo automático.

Os limites distributivos documentados pela própria literatura que recomenda a expansão da previdência complementar – baixa literacia financeira, concentração de acesso nas faixas de maior renda – não são motivo para abandonar essa via, mas para desenhá-la com mais cuidado: com subsídio estatal focalizado nos trabalhadores de menor renda, como fazem as reformas chilena e mexicana recentes, e com arquitetura comportamental que inverta o ônus da decisão em favor da adesão, como demonstra o auto-enrollment britânico. É nessa combinação – capitalização com solidariedade, e adesão automática com liberdade de saída – que parece residir o caminho tecnicamente mais responsável para que a previdência complementar e as micropensões cumpram, de forma sustentável, o papel que a experiência internacional lhes reserva.

***Camila Pellegrino Ribeiro da Silva é Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialista em Gestão de Entidades Fechadas de Previdência Complementar pela FGV e Fipecafi. Advogada e Professora de Direito Previdenciário em graduações e pós-graduações.**

****Erika Palma é Presidente da OABPrev São Paulo, integrante do Conselho Nacional de Previdência Complementar e do Conselho de Recursos de Previdência Complementar. Integrante da Comissão de Assuntos jurídicos da ABRAPP. Consultora e Advogada.**

Referências bibliográficas:

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DAS ADMINISTRADORAS DE FUNDOS DE PENSÃO (FIAP); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). **Lições globais para o desenho de micropensões**: um modelo para a formalização de trabalhadores de plataforma. São Paulo: FIAP; Abrapp, mar. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP). **Projeto Longevidade e Economia Brasileira**: relatório elaborado pela FGV EAESP para o Instituto Itaú Viver Mais. São Paulo: FGV EAESP; Instituto Itaú Viver Mais, 7 ago. 2025.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA). **Social security coverage extension in the BRICS**: a comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. Geneva: ISSA, 2013.

LOCKTON. **Chile introduces major changes to its pension system** . [S.l.], 2025. Disponível em: https://global.lockton.com/us/en/news-insights/chile-introduces-major-changes-to-its-pension-system. Acesso em: 2 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Pensions at a Glance 2025**: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en.html. Acesso em: 2 set. 2026.

PODER360. **Previdência consome R$ 1 tri e 42,9% da despesa da União** . São Paulo, 2026. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-economia/previdencia-consome-r-1-tri-e-429-da-despesa-da-uniao/. Acesso em: 2 set. 2026.

THE INVESTORS CENTRE. **Auto-Enrolment Statistics UK 2026**: Coverage, Contributions & Reforms. [S.l.], 2026. Disponível em: https://www.theinvestorscentre.co.uk/investing/statistics/auto-enrolment/. Acesso em: 2 set. 2026.

Fonte: Abrapp em Foco, em 29.10.2026.