



## A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES INFORMAIS BRASILEIROS: UMA PROPOSTA PARA AMENIZAR O PROBLEMA<sup>1</sup>

*Professora Doutora Zélia Luiza Pierdoná*

*Professora da Faculdade de Direito - UPM*

**Resumo:** A Constituição brasileira de 1988 instituiu um sistema de proteção social denominado seguridade social, a qual tem por objetivo a proteção de todos, nas situações geradoras de necessidades, por meio de ações de saúde, previdência e assistência social. A previdência social visa proteger a todos os trabalhadores e seus dependentes nas situações geradoras de necessidades. Entretanto, mais de 28 milhões de trabalhadores brasileiros (mais de um terço do total) estão excluídos da referida proteção (a população economicamente ativa - trabalhadores de 16 a 59 anos de idade - é composta de 75,33 milhões). Assim, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma das causas da mencionada exclusão, bem como propor possíveis soluções e forma de implementação, visando à inclusão previdenciária de todos os trabalhadores brasileiros e, dessa forma, garantir-lhes a proteção social prevista constitucionalmente.

A atual Constituição brasileira instituiu um sistema de proteção social, o qual tem como principal característica a universalidade, estabelecendo, assim, a previsão de garantia de condições dignas de vida a toda a população, nas situações geradoras de necessidades.

Referido sistema foi designado seguridade social, a qual conceituamos como o sistema de proteção social previsto na

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado para o Concurso de Comunicaciones Libres del II Congreso de Prevención de Riesgos Laborales em Iberoamérica “PREVIDÊNCIA 2007”, o qual obteve o terceiro prêmio. Referido Congresso foi realizado em Cádiz, na Espanha, nos dias 19 a 21 de setembro de 2007.

Constituição Federal de 1988 que tem por objetivo a proteção de todos, nas situações geradoras de necessidades, por meio de ações de saúde, previdência e assistência social, constituindo-se no principal instrumento criado pela atual Constituição para a implementação dos objetivos do Estado brasileiro, em especial, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Sua efetivação tem como base o princípio da solidariedade, já que o financiamento do referido sistema está a cargo de toda sociedade.

O art. 194 da Constituição 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. Estabelece, também, em seu parágrafo único, os princípios aplicáveis. O financiamento do referido sistema está previsto no art. 195, também, da Constituição.

A seguridade social, assim como as demais áreas da Ordem Social, têm como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 da CF). Referido dispositivo introduz a ordem social, na qual a seguridade está inserida.

O art. 193, acima referido, tem estrita relação com os fundamentos e os objetivos do Estado brasileiro. O fundamento “valor social do trabalho”, expresso no inciso IV do art. 1º da Constituição, aparece como base da “Ordem Social” – “o primado do trabalho”<sup>2</sup> e, como fundamento da ordem econômica.

A previdência social, uma das áreas da seguridade, tem como pressuposto o trabalho. Sua remuneração é a principal modalidade

---

<sup>2</sup> Mas mesmo que não estivesse expresso no art. 193 da Constituição Federal, por ser fundamento da República Federativa do Brasil, conforme inciso IV do art. 1º, o valor social do trabalho é diretriz para todos os preceitos constitucionais.

de financiamento direto e a ausência da capacidade laboral é a condição para a concessão das prestações (benefícios e serviços), demonstrando, dessa forma, que a própria Constituição conferiu tratamento peculiar aos trabalhadores, na medida em que destinou uma das áreas componentes da seguridade social para proteger o trabalhador quando diante de uma necessidade causada por riscos sociais.

Como objetivos da Ordem Social, na qual, como já referimos está incluída a seguridade social, a Constituição estabelece o bem-estar e a justiça sociais (art. 193). Para a implementação dos citados objetivos, o constituinte estabeleceu, entre outros direitos sociais, os direitos de seguridade social, a qual busca atender a todos, a partir da solidariedade de toda a sociedade.

Além de determinar as áreas que compõem a seguridade, o *caput* do art. 194 da Constituição preceitua que as iniciativas das ações de seguridade são de responsabilidade dos poderes públicos e da sociedade, demonstrando, com isso, que a responsabilidade pela sua efetivação não é exclusiva do Estado.

Assim, como a sociedade também é responsável pelas ações de seguridade social, podemos afirmar que o sistema de proteção social implantado pela CF/88 abrange também a assistência privada.

O parágrafo único do art. 194 da Constituição estabelece os princípios específicos da seguridade social, aos quais devem ser acrescidos outros enunciados, como o *caput* do art. 195, seus §§ 5º e 9º, que, abaixo, passaremos a analisar.

## **1 - PRINCÍPIOS DA SEGURIDADE SOCIAL**

O princípio enunciado no art. 194, parágrafo único, inciso I da Constituição, revela a adoção de um sistema protetivo amplo, o

único capaz de atingir o bem-estar e a justiça sociais, que são objetivos da ordem social, conforme art. 193, já comentado. O princípio em apreço está em consonância com o sistema adotado - seguridade social, uma vez que esta amplia a idéia de seguro social, o qual é dirigido apenas aos trabalhadores.

O princípio em comento prevê a universalidade da cobertura e do atendimento. A universalidade da cobertura corresponde às situações de riscos (objetos da seguridade social). É o elemento objetivo da universalidade. Constitui um *vir a ser*, uma vez que somente haverá a universalidade propriamente dita quando todas as situações de risco forem atendidas.

Já a universalidade do atendimento, que é a dimensão subjetiva do princípio, está ligada aos destinatários das prestações de seguridade social.

A universalidade deve ser entendida no sistema de seguridade social como um todo: em relação à saúde, todos são seus destinatários. Já no que tange aos recursos para a sobrevivência, quando diante da incapacidade de auferi-los por conta própria, temos a previdência, a qual é dirigida aos trabalhadores e seus dependentes, e a assistência que é destinada aos necessitados. O mencionado princípio relaciona-se às prestações e aos beneficiários da seguridade social. A universalidade é o primeiro princípio específico. A partir dele, devem ser compreendidos os demais.

Por meio do princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, previsto no inciso III do parágrafo único do art. 194, o constituinte estabeleceu uma contenção provisória à universalidade referida acima, motivo pelo qual comentamos antes o inciso III e não o II que será abordado abaixo. No caminho de sua efetivação, o legislador

infraconstitucional, discricionariamente, deverá escolher etapas, selecionando os riscos sociais que serão cobertos por prestações. Porém, a discricionariedade não é total, pois, além de a própria Constituição ter apresentado vetores como doença, velhice, invalidez, etc, o segundo comando do princípio - distributividade - determina que a escolha dos riscos a serem cobertos recaia sobre prestações que concretizem os objetivos da ordem social.

O inciso II, do parágrafo único, do art. 194 estabelece a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Historicamente, o tratamento dado ao trabalhador rural foi inferior àquele dispensado ao trabalhador urbano. A Constituição de 1988 uniformizou o tratamento protetivo para os trabalhadores urbanos e rurais.

A irredutibilidade do valor dos benefícios, prevista no art. 194, parágrafo único, IV, está relacionada ao seu valor nominal. Ou seja, um benefício de R\$ 1.000,00 não pode ser reduzido a R\$ 950,00. Esse princípio também é aplicado à remuneração dos trabalhadores em atividade (art. 7º da CF), salvo acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Outra questão é a manutenção do valor real dos benefícios previdenciários, a qual está prevista no § 4º do art. 201 da Constituição, assegurando “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. Referido dispositivo, relaciona-se ao poder aquisitivo que deve ser observado no reajuste dos benefícios de previdência social. Ressaltamos que os critérios são fixados em leis e não podem afetar a preservação do valor real.

Importante frisar que a manutenção do valor real é dirigida apenas a uma das áreas da seguridade (previdência social),

enquanto a irredutibilidade do valor dos benefícios destina-se a toda a seguridade social.

Os princípios da eqüidade na forma de participação no custeio e da diversidade da base de financiamento referem-se ao custeio da seguridade.

Na eqüidade deve ser considerada a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação; a relação entre a contribuição e as prestações, devendo ser estabelecidas contribuições segundo o risco apresentado pelo contribuinte; e, a utilização da mão-de-obra, a qual não deixa de ser um desdobramento da especificidade acima comentada (produção de riscos sociais), uma vez que, se a atividade utiliza pouca mão-de-obra, contribui para a produção do risco social “desemprego”.

O princípio da diversidade da base de financiamento deve ser entendido a partir da história do financiamento do sistema protetivo. No modelo alemão de seguro social, concebido por Bismarck, o financiamento estava relacionado à remuneração do trabalho, contribuindo tanto o empregador como o trabalhador.

O Brasil, historicamente, adotou o modelo acima, sendo que a remuneração era o fator de produção que tinha maior expressão econômica. Entretanto, houve alteração desse quadro, decrescendo o fator trabalho em face do aumento do capital, diminuindo proporcionalmente a receita sobre aquele fator. Além disso, o sistema protetivo foi ampliado com a Constituição de 1988, passando de modelos isolados, que visavam proteger determinados setores da população, para um sistema de seguridade social, o qual objetiva atender a todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Para tanto, necessita de outros sinais de riqueza.

Assim, a Constituição determinou a diversificação de bases de financiamento, o que significa utilizar outras fontes, além da folha de pagamento, uma vez que somente esta já não é suficiente para custear a totalidade das prestações de seguridade.

O inciso VII, do parágrafo único do art. 194, da Constituição vigente estabelece o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. Com isso, a Constituição determinou que a gestão da seguridade social deve ter caráter democrático e descentralizado, o que concretiza, no âmbito da seguridade social, o Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º da Constituição Federal, pois exige a participação, nos órgãos de poder, dos destinatários do sistema.

A participação dos destinatários na gestão da seguridade social, comentada no parágrafo anterior, é uma das formas do exercício direto do poder a que se refere o parágrafo único do art. 1º da Constituição.

A descentralização deveria abranger a arrecadação das receitas da seguridade e sua aplicação, uma vez que o art. 165, § 5º, da Constituição Federal determina orçamentos distintos do tesouro e da seguridade. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário de nº 146.733-9, cujo relator foi o Ministro Moreira Alves, estabeleceu que a Constituição não veda; ao contrário, admite a arrecadação de contribuição social para o financiamento da seguridade social pela administração direta da União, por intermédio da Receita Federal. Atualmente, com a criação da Receita Federal do Brasil (Super Receita), todas as contribuições de seguridade são arrecadadas diretamente pela União.

O enunciado do § 5º, do art. 195, da Constituição determina: “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Constatamos, no preceito constitucional em referência, que não há saída (prestações de saúde, previdência e assistência), sem que haja entrada (receitas que possibilitem os pagamentos das referidas prestações), ou seja, poderão ser criadas, majoradas ou estendidas prestações de seguridade social somente se houver recursos para tanto. Isso significa que o sistema protetivo não proporcionará benefícios sem que haja a contrapartida financeira.

Assim, podemos afirmar que o princípio revelará, ao mesmo tempo, a capacidade de financiamento da comunidade no que tange às prestações de seguridade social, bem como sua decisão política, efetivada por meio de seus representantes, para a ampliação do sistema protetivo.

Os caputs, tanto do art. 194 como do art. 195, trazem enunciados que demonstram a existência do princípio da solidariedade. Aquele artigo afirma que as ações de seguridade social são de responsabilidade, tanto dos poderes públicos como da sociedade, conforme já vimos anteriormente, revelando, dessa forma, a existência do princípio da solidariedade no que tange à execução do sistema.

O art. 195, por sua vez, estabelece que o financiamento da seguridade social é encargo de toda a sociedade, que o efetivará de forma direta e indireta, demonstrando, com isso, a solidariedade do sistema.

Assim, o princípio da solidariedade desempenha papel fundamental nas relações de seguridade social, a qual, por ter um

caráter universal, proporciona proteção a todos aqueles que estão em situação de risco.

## **2 - ÁREAS DA SEGURIDADE SOCIAL**

O art. 194 da Constituição enuncia que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde (arts. 196-200), à previdência social (arts. 201, 202 e 40) e à assistência social (arts. 203 e 204) formando um sistema de proteção.

Visando a proteção de todos, o constituinte uniu os três direitos sociais, os quais, cada um dentro de sua área de atuação, protege seus destinatários e, no conjunto, todos são protegidos.

Para tanto, a seguridade social apresenta duas faces: uma delas visa garantir a saúde para todos. A outra face tem por objetivo a garantia de recursos para a sobrevivência digna das pessoas, nas situações de necessidade, os quais não podem ser obtidos pelo esforço próprio. Esta segunda face divide-se em previdência social e assistência social, sendo que esta é subsidiária daquela, ou seja, teremos assistência apenas quando o indivíduo não está protegido pela previdência, a qual, em sua essência, visa à garantia de recursos ao trabalhador e seus dependentes quando da ausência de capacidade laboral. Já a assistência objetiva a proteção aos desamparados, ou seja, os que não são nem segurados nem dependentes da previdência e, além disso, que as famílias (assistência privada) não possuem condições de assisti-los.

Assim, embora fazendo parte de um sistema, as três áreas componentes da seguridade social apresentam diferenças: saúde é direito de todos e dever do Estado; a assistência é prestada aos necessitados, independente de contribuição; e, a previdência é

dirigida aos trabalhadores e seus dependentes, sendo que as disposições do art. 201 são aplicáveis aos trabalhadores em geral (Regime Geral de Previdência Social) e, as do art. 40, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos (Regimes Próprios de Previdência). Ambos os regimes exigem contribuição para que os beneficiários façam jus às prestações. Já os direitos relativos à saúde e à assistência independem de contraprestação direta dos beneficiários.

## **2.1- PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A previdência social é direito social assegurado a todos os trabalhadores e seus dependentes, o qual visa à garantia de recursos nas situações em que não poderão ser obtidos pelos próprios trabalhadores, em virtude de incapacidade laboral (efetiva ou presumida). No entanto, reveste-se também em dever, uma vez que exige a contraprestação direta do segurado para que ele e/ou seus dependentes possam fazer jus às prestações previdenciárias.

Apresenta proteção obrigatória e facultativa. Aquela abrange todos os trabalhadores que estão vinculados ao regime geral ou aos regimes próprios dos servidores públicos. O regime geral é abrangente e residual e tem por finalidade proteger todos os trabalhadores, excetuando apenas aqueles vinculados aos regimes próprios, os quais são instituídos pelos respectivos entes federativos para dar proteção previdenciária aos seus servidores titulares de cargos efetivos. Dessa forma, a proteção obrigatória se dá pelo regime geral e pelos regimes próprios dos entes federativos, sendo que os citados regimes excluem-se mutuamente. Por meio dos dois regimes o Estado viabiliza a todos os trabalhadores o acesso à previdência e, com isso, o trabalhador estará protegido das

contingências geradoras de necessidades, uma vez que será garantido recurso quando o trabalhador, em virtude de sua incapacidade laboral, não os obtém com o fruto de seu trabalho.

Assim, por meio da previdência social, o trabalhador antecipadamente faz, compulsoriamente, seu planejamento para as situações de riscos, geradoras de necessidades, as quais serão cobertas pelas prestações previdenciárias. Dessa forma, por intermédio deste ramo da seguridade social, o Estado garante aos trabalhadores que as situações de necessidades serão amenizadas pelos benefícios previdenciários. Para isso, o poder público exige contribuições, num determinado período de tempo, garantindo ao segurado e a seus dependentes prestações previdenciárias (benefícios e serviços).

A proteção previdenciária acima referida apresenta limites, os quais são diversos no regime geral e nos regimes próprios. Os mencionados limites são fixados pela sociedade, por meio da ordem jurídica positiva. O limite aplicável ao regime geral é de dez salários-de-contribuição<sup>3</sup> e o dos regimes próprios têm seu limite fixado no art. 40, § 11, da Constituição Federal, o qual determina que aos proventos de inatividade deverá ser aplicado o limite fixado no art. 37, XI. Dessa forma, temos hoje limites diferenciados para os dois regimes. No entanto, a Constituição preceitua que os entes federativos poderão adotar o mesmo limite aplicado ao regime geral, mas nesse caso deverão criar previdência complementar aos seus servidores.

O art. 201 estabelece os preceitos do regime geral de previdência social, o qual é aplicado, obrigatoriamente, a todos os trabalhadores, excetuando-se os servidores públicos titulares de

---

<sup>3</sup> Atualmente referido limite é de R\$ 2.894,28.

cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que possuem preceito específico no art. 40, e os militares, que também são excetuados do regime geral, haja vista o inciso X, do art. 142 e art. 42, §§ 1º e 2º, todos da Constituição.

Todos os enunciados constitucionais mencionados no parágrafo anterior, referem-se à previdência obrigatória, a qual tem como pressupostos o exercício de atividade remunerada e a contraprestação direta do segurado.

Além da proteção previdenciária obrigatória, a Constituição prevê uma proteção complementar, prevista em seu art. 202. De caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, o regime de previdência privada apresenta como característica a facultatividade e tem como objetivo possibilitar a continuidade do padrão de vida do trabalhador, complementando a aposentadoria dos regimes obrigatórios. Citado regime é estruturado pelas Leis Complementares 108 e 109 de 2001.

### **3 – FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Para garantir a proteção social referida acima, a Constituição prevê meios que correspondem ao financiamento da seguridade social, cuja responsabilidade, conforme o caput do art. 195, é de toda a sociedade de forma direta e indireta. Mencionada participação revela o princípio da solidariedade, já comentado, aplicável à proteção social. A forma indireta é efetivada por meio dos recursos que as pessoas jurídicas de direito público interno destinarão dos seus orçamentos, compostos de receitas provenientes da tributação, a qual é suportada pela sociedade, o que motiva a denominação “indireta”. As parcelas dos recursos dos concursos de prognósticos

promovidos pelo poder público também constituem financiamento.

Já na forma direta de financiamento, a participação da sociedade efetua-se por meio das contribuições sociais, as quais estão arroladas nos incisos do art. 195 e no art. 239, ambos da Constituição Federal, além de outras fontes, que poderão ser instituídas via competência residual, prevista no § 4º do art. 195, e por meio de previsão decorrente do poder constituinte reformador. Ressalta-se que o sistema de seguridade exige a previsão de custeio prévio (art. 195, §5º da CF), o qual já foi comentado, quando tratamos dos princípios aplicáveis à seguridade.

O citado custeio deve ser compreendido no contexto do modelo de proteção social adotado pela Constituição, a qual, como vimos é assegurada por meio da seguridade social, compreendendo o tripé: previdência, assistência e saúde.

No modelo anterior, conforme já referimos quando abordamos o princípio da diversidade da base de financiamento, o custeio tinha como base principal a remuneração do trabalho.

Entretanto, considerando as mudanças econômicas e a ampliação do sistema protetivo, a Constituição estabeleceu o princípio da diversidade de bases de financiamento, o qual impõe a utilização de outras bases de financiamento, além da remuneração do trabalho, uma vez que somente esta já não é suficiente para custear a totalidade dos benefícios de seguridade (no ordenamento anterior tínhamos a previdência social, com a Constituição de 88, o sistema protetivo foi ampliado para seguridade social, abrangendo, além da previdência, saúde e assistência, sendo que a própria previdência apresentou ampliação, como por exemplo a uniformidade de tratamento aos trabalhadores urbanos e rurais).

A própria Constituição Federal já diversificou, ao preceituar,

nos incisos do art. 195<sup>4</sup> e no art. 239, bases de cálculo distintas. Além disso, o § 4º do art. 195 estabelece a competência para instituir outras fontes. As emendas constitucionais também têm sido utilizadas como instrumento para aumentar as bases de financiamento. O constituinte derivado, em matéria de ampliação de financiamento da seguridade, já as utilizou por duas vezes: a primeira, atribuindo competência à União para instituir a contribuição provisória sobre movimentação financeira (Emendas Constitucionais nº 12/96, nº 21/99, 37/2002 e 42/2003); e a segunda, no caso da contribuição do importador (PIS/PASEP – importação e COFINS - importação EC nº 42/2003).

Dessa forma, a Constituição arrola, no art. 195, diversos pressupostos de fatos geradores de contribuições de seguridade social. Dentre eles, temos, no inciso I, alínea “a” - contribuição da empresa sobre a folha de salário e demais rendimentos do trabalho pagos à pessoa física, mesmo que sem vínculo empregatício e, no inciso II - contribuições dos trabalhadores, as quais são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do regime geral de previdência social, conforme determinação do art. 167, XI da CF, motivo pelo qual as denominamos de contribuições previdenciárias e não de seguridade social. Ressaltamos, todavia, que as demais contribuições arroladas no art. 195 são destinadas à seguridade social, portanto, também à previdência social.

---

<sup>4</sup> O art. 195, com redação dada pela EC nº 20/98, preceitua que a forma direta de financiamento se dá pelas contribuições:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salário e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou faturamento;
- c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;

III – sobre a receita de concursos de prognóstico;

IV – do importador ou quem a lei a ele equiparar.

### **3.1- CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES**

Vimos no parágrafo anterior que o art. 195, II, da Constituição de 1988, arrola os trabalhadores como um dos partícipes do custeio da previdência social. Isso não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro, pois desde 1923, com a denominada Lei Eloy Chaves, os trabalhadores foram chamados a contribuir para o sistema protetivo (Decreto nº 4.682, de 24-01-1923 - considerada a primeira lei brasileira de previdência social, a qual instituiu as “caixas de aposentadorias e pensões” para os empregados das empresas ferroviárias). No âmbito constitucional, a Carta de 1934 estabeleceu o Poder Público, os empregadores e os empregados como partícipes do custeio da previdência social. Essa forma de participação no custeio tem por fundamento o modelo alemão de seguro social.

A expressão “trabalhadores”, utilizada no inciso II do art. 195, na redação original e reproduzida na Emenda Constitucional nº 20/98, abrange todas as formas de prestações de serviço, resultando, com isso, que todos os trabalhadores são sujeitos passivos das contribuições para a previdência social.

Em razão da característica “contributividade” relacionada ao direito à previdência, os trabalhadores devem contribuir independentemente da forma como o serviço é prestado, pois para ter acesso à proteção previdenciária, há a necessidade de contraprestação por parte do segurado.

Considerando que todo trabalhador tem direito à previdência (direito fundamental); considerando, ainda, que para ter direito aos benefícios previdenciários, há a necessidade de contribuição por

parte do segurado, o legislador infraconstitucional deve instituir contribuição para todos os trabalhadores.

Os trabalhadores, no regime geral, são denominados segurados obrigatórios, justamente porque a Constituição garante a proteção a todos os trabalhadores por meio da previdência social, exigindo deles contribuições para ter acesso à mencionada proteção.

A Lei nº 8.212/91, no art. 12, estabelece que, em matéria previdenciária, os trabalhadores são classificados em cinco<sup>5</sup> grupos (empregado, empregado doméstico, avulso, segurado especial e contribuinte individual).

Referida lei estabelece a contribuição de cada uma das espécies de trabalhadores referidos acima: o empregado, o doméstico e o avulso contribuem com 8, 9 e 11% sobre a remuneração auferida. Em razão da isenção da CPMF, as alíquotas aplicáveis atualmente são: 7,65; 8,65; 9 e 11%; o segurado especial contribui com 2,0 + 0,1% sobre o resultado da comercialização<sup>6</sup>; o contribuinte individual contribui com 20% sobre a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou por conta própria. Quando o contribuinte individual presta serviço a empresas poderá abater até 45% do que a empresa recolheu, limitada a 9%, nos termos do § 4º, do art. 30, da Lei 8.212/91, resultando, dessa forma, numa alíquota de 11%.

Assim, se o contribuinte individual não prestar serviço a uma empresa (categoria em que se encontram todos os trabalhadores informais) deverá recolher 20% sobre a remuneração que auferir por conta própria. Exemplificando: se um trabalhador trabalha por

---

<sup>5</sup> até a edição da Lei nº 9.876/99 eram sete as espécies de trabalhadores (empregado, doméstico, avulso, autônomo, equiparado a autônomo, empresário e segurado especial).

<sup>6</sup> o § 8º, do art. 195, da Constituição estabelece a forma de contribuição do segurado especial, não podendo o legislador infraconstitucional instituir contribuição de forma diversa da preceituada, motivo pelo qual a base de cálculo é o resultado da comercialização.

conta própria e auferir R\$ 500,00 por mês, deverá recolher, a título de contribuição, R\$ 100,00 para a previdência. Enquanto um empregado que ganha o mesmo valor durante o mês, contribui com R\$ 38,25. Dessa forma, embora ambos tenham o mesmo rendimento mensal, a contribuição devida à previdência é diversa.

#### **4 – UMA DAS CAUSAS DA EXCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES INFORMAIS**

Vimos acima que para ter acesso a proteção previdenciária, o segurado deve contribuir. Assim, o legislador infraconstitucional deve criar contribuição para todos os trabalhadores. No entanto, não pode instituir contribuições desconsiderando os princípios constitucionais de seguridade social, em especial o princípio da equidade na forma de participação do custeio.

O referido princípio comporta, entre outras especificidades, a capacidade contributiva do sujeito passivo da obrigação, conforme já comentamos quando abordamos os princípios.

O exemplo acima demonstra que o legislador, ao criar a contribuição do contribuinte individual, não respeitou o princípio da equidade na forma de participação no custeio (art. 194, parágrafo único, V da Constituição, no aspecto da capacidade contributiva) pois, não é equânime que alguns trabalhadores contribuam para a previdência com 8, 9 ou 11%; outros, com 11%; e, outros, ainda, com 20%. Trata-se de previdência social, a qual, deve, obrigatoriamente, ser isonômica na proteção social dirigida aos trabalhadores.

Certamente esse é um dos motivos pelos quais mais de um terço dos trabalhadores brasileiros estão excluídos da proteção social prevista constitucionalmente a eles (mais de 28 milhões de

trabalhadores, entre 16 a 59 anos, não estão protegidos pela previdência social), visto que não recolhem as contribuições devidas à previdência social. Segundo dados do Ministério da Previdência Social<sup>7</sup> os trabalhadores ultrapassam 75 milhões de habitantes (a população economicamente ativa do Brasil - trabalhadores de 16 a 59 anos de idade - é composta de 75,33 milhões).

Como esses trabalhadores não contribuem para a previdência, no momento em que não possuem capacidade laboral não terão acesso aos benefícios previdenciários, os quais visam substituir a renda auferida pelo trabalhador. Ressaltamos que não serão apenas eles que estarão desprotegidos, mas também seus dependentes, os quais vivem com os recursos provenientes do trabalho.

Considerando os fundamentos e os objetivos do Estado brasileiro, não podemos ignorar a realidade descrita acima. Nesse sentido, no Programa de Mestrado em Direito, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, coordenamos um grupo de pesquisa sobre inclusão e seguridade social. Porém, considerando que o objeto da citada pesquisa é muito amplo, dividimos-o em etapas, sendo que a primeira investigação está restrita à previdência social, especificamente na identificação das causas da exclusão previdenciária de tantos trabalhadores. E, a partir da referida identificação, propor possíveis soluções e formas de implementação, visando garantir o direito de todos os cidadãos-trabalhadores e seus dependentes a uma vida digna, por meio da proteção previdenciária.

Assim, após a análise da legislação, consideramos que uma das causas prováveis da mencionada exclusão é a alíquota aplicável ao trabalhador informal (contribuinte individual que trabalha por conta própria). Nesse sentido, observamos que as alíquotas

---

<sup>7</sup> SPS/MPS, *O artesanato e a previdência social*, Brasília, março de 2006. Elaborado pelo SPS/Ministério da Previdência Social, a partir da base Microdados PNAD, 2004. Disponível em: <[http://www.previdenciasocial.gov.br/docs/powerpoint/artesao\\_2006.ppt](http://www.previdenciasocial.gov.br/docs/powerpoint/artesao_2006.ppt)>, acesso em 21.08.2006.

estão inseridas num contexto que estabelece princípios, os quais, segundo nosso entendimento, estão sendo violados.

## **5 – A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES INFORMAIS: UMA PROPOSTA PARA AMENIZAR O PROBLEMA**

A Constituição determinou ao legislador que, ao instituir às contribuições de seguridade social, observasse os princípios relativos ao custeio. O legislador infraconstitucional não observou o princípio da equidade na forma de participação do custeio, quando da criação da contribuição aplicável ao contribuinte individual, especialmente o trabalhador informal, uma vez que, se o contribuinte individual prestar serviço a uma empresa, sua alíquota será de 11%.

Assim, entendemos que a alíquota aplicável ao trabalhador informal não encontra fundamento de validade no texto constitucional, o que deve ser corrigido, a fim de que os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro tenham efetividade.

Dessa forma, o legislador infraconstitucional deve corrigir o problema, estabelecendo alíquotas equânimes a todos os trabalhadores, incluindo o contribuinte individual que trabalha por conta própria.

A alegação que o Governo apresenta é de que não há a parte da empresa e, portanto, o sistema arrecada menos, nos casos de trabalhador por conta própria. Certamente estão analisando o sistema como preceituado antes da Constituição de 1988.

O constituinte de 88, ao mesmo tempo que estabeleceu o princípio da equidade na forma de participação do custeio e o da uniformidade das prestações, estabeleceu, também, o princípio da diversidade de base de financiamento, tendo ele, inclusive, conforme

já referido, diversificado, uma vez que estabeleceu diversas bases de financiamento.

Portanto, não se pode restringir o custeio da previdência às contribuições da empresa sobre a folha e dos trabalhadores. Deve-se utilizar recursos das demais contribuições de seguridade social e conceder prestações uniformes, se as alíquotas pagas pelos trabalhadores informais também são iguais ou maiores que os demais segurados.

O Congresso Nacional deverá, se pretender estabelecer uma alíquota que encontre fundamento de validade no texto constitucional, criar uma contribuição dos trabalhadores por conta própria que seja isonômica em relação aos demais segurados.

Nesse sentido, entendemos que as mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 123/06, em seu art. 80<sup>8</sup>, ao estabelecer que o trabalhador informal recolha uma alíquota mensal de 11% e não 20%, deixou de atender, tanto os preceitos constitucionais relativos ao custeio, como os relacionados às prestações previdenciárias. A nova alíquota é dirigida apenas aos recolhimentos sobre um salário mínimo. Além disso, o trabalhador que recolher na forma acima referida não poderá se aposentar por tempo de serviço/contribuição, a não ser que complemente as contribuições posteriormente (recolha a diferença entre 11% a 20%).

---

<sup>8</sup> LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006

Art. 80. O art. 21 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, fica acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, passando o parágrafo único a vigorar como § 1º:

Art. 21. (...)

§ 2º É de 11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição a alíquota de contribuição do segurado contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, e do segurado facultativo que optarem pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

§ 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante o recolhimento de mais 9% (nove por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o disposto no art. 34 desta Lei.” (NR)

Referido entendimento baseia-se no fato de que, se os segurados empregados, domésticos e avulsos contribuem com 8, 9 ou 11% e, o contribuinte individual que trabalha para uma empresa contribui com 11% e todos fazem jus a aposentadoria por tempo; o contribuinte individual que trabalha por conta própria e que, segundo a lei, também recolhe 11% (igual aos contribuintes individuais que prestam serviço a uma empresa e, mais que os empregados, domésticos e avulsos) também deve ter acesso ao mencionado benefício.

Assim, o legislador infraconstitucional deverá retirar a limitação da aplicação da nova alíquota apenas aos trabalhadores que auferem remuneração de um salário mínimo, bem como a restrição à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição. Ou seja, deverá estender a alíquota de 11%, mesmo quando o trabalhador tenha um rendimento superior ao salário mínimo e retirar a restrição em relação à aposentadoria por tempo de serviço/contribuição. A manutenção da referida restrição viola o princípio da universalidade na prestação dos benefícios e, a aplicação da alíquota apenas aos trabalhadores que auferem um salário mínimo, viola o princípio da equidade na forma de participação do custeio.

Do contrário, no nosso entendimento, o Judiciário deverá ser acionado, pela via coletiva, a dar fundamento de validade, tanto à forma de custeio dos trabalhadores informais, como aos benefícios a eles dirigidos, sem que para isso haja como legislador, uma vez que, os princípios constitucionais referidos, permitem que se estenda a eles as alíquotas e os benefícios já preceituados aos demais segurados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A legislação infraconstitucional deverá obedecer o princípio da equidade na forma de participação do custeio, estabelecendo alíquotas isonômicas aos trabalhadores informais em relação aos demais segurados da previdência social. Caso não o faça, o Poder Judiciário deverá ser acionado para garantir a inclusão de todos os trabalhadores informais no sistema protetivo constitucional e, com isso, dar efetividade do princípio da isonomia, o qual é considerado um dos alicerces do Estado Democrático de Direito.

Com uma alíquota isonômica seguramente mais trabalhadores informais recolherão às contribuições previdenciárias e, quando diante da necessidade, em razão da incapacidade laboral, terão a proteção previdenciária e, dessa forma, veremos a implementação do objetivo preceituado no inciso III, do art. 3º da Constituição Federal, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, garantindo, assim, a efetividade do fundamento do Estado brasileiro “dignidade da pessoa humana”.