

## **A exclusão previdenciária do trabalhador informal: uma análise crítica do modelo contributivo brasileiro**

The social security exclusion of informal workers: a critical analysis of the brazilian contributory model

Gabriel Erick Fernandes Carvalho<sup>1</sup>  
Lívia Helena Tonella<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo analisa a exclusão previdenciária do trabalhador informal frente ao modelo contributivo adotado pelo sistema de seguridade social brasileiro. O problema investigado reside na barreira de acesso à proteção social imposta pela exigência de contribuições diretas em um cenário de precarização do trabalho. O objetivo geral é avaliar criticamente como o caráter contributivo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aprofunda as desigualdades sociais e desampara indivíduos em vulnerabilidade econômica. A metodologia utilizada baseia-se em pesquisa bibliográfica e análise documental da legislação previdenciária e dados estatísticos atuais. As principais conclusões indicam que o modelo atual falha em integrar a massa de trabalhadores informais, demandando reformas que flexibilizem o ingresso ou expandam a base de financiamento para além da folha de salários. A manutenção do status quo perpetua um ciclo de pobreza e desproteção na velhice e em situações de incapacidade laboral.

**Palavras-Chaves:** Direito Previdenciário; Exclusão Social; Modelo Contributivo; Seguridade Social; Trabalho Informal.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup>Acadêmico do curso de Direito, pela Faculdade Serra do Carmo, Palmas-Tocantins.

<sup>2</sup>Doutora em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais pela Universidade Estadual de Maringá, Brasil (2021). Professora da Faculdade Serra do Carmo, Brasil. E-mail: prof.liviahelena@fasec.edu.br

This article analyzes the social security exclusion of informal workers within the contributory model adopted by the Brazilian social security system. The issue under investigation lies in the barrier to accessing social protection imposed by the requirement of direct contributions in a context of labor precarization. The general objective is to critically assess how the contributory nature of the General Social Security Regime (RGPS) deepens social inequalities and leaves economically vulnerable individuals without adequate protection. The methodology is based on bibliographic research and documentary analysis of social security legislation and current statistical data. The main findings indicate that the current model fails to integrate the large contingent of informal workers, thereby requiring reforms that either facilitate access to the system or expand the funding base beyond payroll contributions. Maintaining the status quo perpetuates a cycle of poverty and lack of protection in old age and in situations of work-related incapacity.

**Keywords:** Social Security Law; Social Exclusion; Contributory Model; Social Security; Informal Labor.

## INTRODUÇÃO

A Seguridade Social no Brasil, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, foi concebida sob o manto de um Estado Democrático de Direito que visa a universalidade da cobertura e do atendimento. No entanto, o subsistema da Previdência Social mantém uma natureza eminentemente contributiva e filiação obrigatória para aqueles que exercem atividade remunerada. No cenário contemporâneo, marcado por profundas crises econômicas e pela reestruturação das relações de trabalho, observa-se o crescimento exponencial da informalidade, o que coloca uma parcela significativa da população economicamente ativa à margem da proteção estatal.

O problema que motiva esta investigação reside na incompatibilidade entre o rígido modelo contributivo brasileiro e a realidade socioeconômica do trabalhador informal. Diante da instabilidade de renda e da ausência de vínculo empregatício formalizado, questiona-se: de que forma a estrutura atual do Regime Geral de Previdência Social atua como um mecanismo de exclusão, em vez de inclusão, para aqueles que subsistem na informalidade? A barreira financeira imposta pela contribuição direta acaba por transformar um direito social fundamental em um benefício acessível apenas àqueles inseridos no mercado de trabalho formal.

O objetivo geral deste artigo é realizar uma análise crítica do modelo contributivo brasileiro, examinando os obstáculos que impedem o acesso do trabalhador informal aos benefícios previdenciários. Pretende-se, especificamente, discutir a função social da previdência e identificar as falhas estruturais que aprofundam a vulnerabilidade desses indivíduos. Para viabilizar este estudo, a metodologia empregada baseia-se na pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, fundamentada na análise da legislação vigente, doutrinas jurídicas e indicadores sociais que versam sobre o mercado de trabalho e a seguridade social.

A estrutura deste trabalho está dividida em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Primeiramente, aborda-se a evolução do conceito de seguridade social e a consolidação do caráter contributivo na previdência brasileira. Em seguida, discute-se o fenômeno da informalidade no país e os impactos da ausência de cobertura previdenciária na dignidade da pessoa humana. Por fim, apresenta-se uma reflexão crítica sobre possíveis caminhos para a mitigação da exclusão social, buscando uma maior harmonização entre o financiamento do sistema e a realidade dos trabalhadores invisibilizados e esquecidos pelo modelo previdenciário atual.

## **1. O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO E SEUS FUNDAMENTOS**

A Previdência Social integra o sistema de Seguridade Social, previsto no art. 194 da Constituição Federal, ao lado da saúde e da assistência social. Trata-se de um conjunto de ações voltadas à proteção do cidadão contra riscos sociais, sendo estruturada com base em princípios como universalidade, equidade no custeio e solidariedade.

O art. 201 da Constituição estabelece que a Previdência Social possui caráter contributivo e de filiação obrigatória, o que significa que o acesso aos benefícios depende, em regra, da contribuição prévia. Nesse sentido, Castro e Lazzari (2022) afirmam que:

“A Previdência Social, no Brasil, segue o modelo do seguro social, no qual a proteção está condicionada ao pagamento de contribuições, diferentemente da assistência social, que independe de contribuição.”

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, abrange a maior parte dos trabalhadores brasileiros, incluindo empregados,

contribuintes individuais e segurados facultativos. A legislação infraconstitucional, especialmente as Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991, regula o custeio e os benefícios previdenciários.

Contudo, a exigência contributiva revela-se problemática em contextos de vulnerabilidade. Como destaca Sarlet (2012):

“A efetividade dos direitos sociais depende da atuação positiva do Estado, sob pena de se tornarem promessas normativas sem concretização material.”

Assim, embora o sistema previdenciário possua sólida base constitucional, sua estrutura contributiva pode funcionar como fator de exclusão social, especialmente para trabalhadores informais.

## **2. A INFORMALIDADE E AS BARREIRAS AO ACESSO À PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A informalidade constitui uma das principais características do mercado de trabalho brasileiro e representa um dos maiores desafios à efetivação do Direito Previdenciário. Embora o ordenamento jurídico permita a inclusão do trabalhador informal no Regime Geral de Previdência Social, a realidade demonstra que a maior parte desse grupo permanece à margem da proteção previdenciária.

Nesse contexto, dados recentes do IPEA evidenciam a dimensão estrutural da informalidade no Brasil. Em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação informal, representando cerca de 42,1% da população ocupada. A evolução desse indicador ao longo dos últimos anos demonstra a persistência do problema, conforme ilustrado no gráfico a seguir (Fig. 1).



**Figura 1:** Taxa de informalidade no Brasil (2016–2022). (Fonte IPEA)

Observa-se que, entre 2016 e 2019, houve crescimento da informalidade, passando de aproximadamente 40,4% para 42,8%. Em 2020, houve redução pontual em razão dos impactos da pandemia de Covid-19, com queda mais acentuada entre trabalhadores informais. Entretanto, em 2021 e 2022, a informalidade voltou a crescer, demonstrando a resiliência desse fenômeno no mercado de trabalho brasileiro.

Nesse cenário, a relação de filiação previdenciária, especialmente no que se refere aos dependentes, assume papel relevante. A condição de dependência, estabelecida pelo nascimento ou pela adoção (arts. 1.593 e 1.626 do Código Civil), é essencial para o acesso a benefícios como a pensão por morte.

Nesse contexto, a relação de filiação previdenciária, especialmente no que se refere aos dependentes, assume papel relevante. A condição de dependência, estabelecida pelo nascimento ou pela adoção (arts. 1.593 e 1.626 do Código Civil), é essencial para o acesso a benefícios como a pensão por morte.

A cobertura previdenciária e o acesso efetivo aos benefícios constituem dimensões complementares da proteção social, sendo fundamentais para a concretização da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal). Enquanto o Direito Previdenciário estabelece os critérios de filiação, custeio e cobertura dos riscos sociais, o Direito Civil fornece os instrumentos de prova e a base jurídica para a proteção das relações familiares.

Todavia, observa-se uma significativa distância entre a cobertura legal, que se pretende universal, e o acesso efetivo, condicionado à contribuição. Essa lacuna revela a necessidade de adaptação do sistema previdenciário à realidade socioeconômica brasileira, bem como a importância do diálogo entre os ramos do Direito, especialmente na atuação do Poder Judiciário, para evitar que a vulnerabilidade econômica resulte em exclusão social.

A análise do perfil socioeconômico dos trabalhadores informais evidencia que a exclusão previdenciária não decorre de uma escolha individual, mas de barreiras estruturais de natureza econômica, jurídica e informacional. Tais obstáculos comprometem a concretização do princípio da universalidade da cobertura, previsto no art. 194 da Constituição Federal.

A principal dessas barreiras é de ordem econômica. O trabalhador informal, geralmente inserido em atividades de baixa remuneração e renda instável, possui capacidade contributiva irregular. O sistema previdenciário brasileiro, ao exigir contribuições mínimas vinculadas ao salário mínimo (art. 28 da Lei nº 8.212/91), impõe uma rigidez incompatível com essa realidade. Como consequência, a impossibilidade de recolhimento contínuo impede o cumprimento da carência (art. 25 da Lei nº 8.213/91) e leva à perda da qualidade de segurado (art. 15 da mesma lei), inviabilizando o acesso aos benefícios.

Além disso, há um evidente descompasso entre a lógica do sistema e a realidade social. Enquanto a Previdência pressupõe regularidade contributiva, o trabalhador informal vivencia instabilidade financeira, sendo frequentemente compelido a priorizar sua subsistência imediata em detrimento da proteção futura.

Outro obstáculo relevante refere-se ao ônus da prova. No trabalho formal, a filiação previdenciária decorre automaticamente do vínculo empregatício, cabendo ao empregador o recolhimento das contribuições. Já o trabalhador informal, enquadrado como contribuinte individual, assume integralmente tanto a obrigação de contribuir

quanto o ônus de comprovar sua atividade, nos termos do art. 373 do Código de Processo Civil.

A ausência de documentos formais, como carteira de trabalho ou comprovantes de renda, faz com que o trabalhador informal dependa de início de prova material, frequentemente insuficiente, complementado por outros meios probatórios. Essa situação gera insegurança jurídica, morosidade processual e elevado índice de indeferimentos, tornando sua atividade economicamente existente, mas juridicamente invisível.

Somam-se a isso as barreiras informacionais. Muitos trabalhadores desconhecem seus direitos e os mecanismos de inclusão previdenciária, o que dificulta sua inserção no sistema. Além disso, fatores comportamentais também influenciam: diante da vulnerabilidade econômica, é comum que se priorizem necessidades imediatas, relegando a contribuição previdenciária a segundo plano.

Embora existam instrumentos de inclusão, como o Microempreendedor Individual (MEI) e o segurado facultativo de baixa renda, tais mecanismos não abrangem a totalidade dos trabalhadores informais e apresentam limitações. O MEI, por exemplo, exige formalização empresarial e impõe restrições de faturamento e atividade, excluindo diversos trabalhadores. Já as contribuições reduzidas, embora mais acessíveis, restringem o acesso a determinados benefícios, evidenciando uma proteção previdenciária limitada.

Dessa forma, as barreiras à inclusão previdenciária revelam uma tensão estrutural entre o princípio da universalidade e a operacionalização contributiva do sistema. Tal contradição mantém uma parcela significativa da população à margem da proteção social, demonstrando a necessidade de reformulação do modelo previdenciário para torná-lo mais inclusivo e compatível com a realidade brasileira.

## **2.1 Direitos Sociais e o Princípio da Universalidade da Cobertura**

A Seguridade Social brasileira, nos termos do art. 194 da Constituição Federal, estrutura-se como um sistema integrado destinado à proteção social, tendo como um de seus pilares o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. Tal princípio estabelece que todos os riscos sociais e todas as pessoas devem, idealmente, ser amparados pelo sistema.

Entretanto, no âmbito do Direito Previdenciário, esse ideal enfrenta uma limitação estrutural: o caráter contributivo da Previdência Social (art. 201 da CF/88).

Embora a cobertura dos riscos seja ampla em tese, o acesso efetivo aos benefícios depende da manutenção da qualidade de segurado e do cumprimento da carência (arts. 15 e 25 da Lei nº 8.213/91), o que restringe a proteção àqueles que conseguem contribuir regularmente.

Essa lógica evidencia uma contradição relevante no caso dos trabalhadores informais. Apesar de serem destinatários da proteção constitucional, muitos não conseguem manter o vínculo contributivo, o que os exclui do sistema previdenciário e compromete a efetividade do princípio da universalidade. Como consequência, resta-lhes, muitas vezes, apenas o acesso à assistência social, especialmente ao Benefício de Prestação Continuada (art. 203, V, da CF/88), o que revela a insuficiência da Previdência na inclusão desse grupo.

A universalidade da cobertura relaciona-se diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), impondo ao Estado não apenas a previsão normativa da proteção, mas sua concretização material. Nesse contexto, o Poder Judiciário tem desempenhado papel relevante ao flexibilizar exigências probatórias, admitindo, por exemplo, o uso de prova testemunhal e indiciária para reconhecimento de períodos de trabalho informal, com base na função social do Direito.

Além disso, a aplicação do princípio da boa-fé objetiva (art. 422 do Código Civil) reforça a necessidade de uma atuação estatal sensível à realidade socioeconômica dos trabalhadores informais, afastando interpretações que presumam desinteresse ou má-fé na ausência de contribuições.

Diante desse cenário, a efetivação do princípio da universalidade exige a adoção de políticas públicas inclusivas, voltadas à flexibilização das formas de contribuição e à facilitação da prova do tempo de serviço. Somente com a adaptação do sistema previdenciário à realidade da informalidade será possível transformar o ideal constitucional de proteção social em uma realidade efetiva.

### **3. MECANISMOS DE INCLUSÃO E PROPOSTAS DE REFORMA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

#### **3.1 Dispositivos legais de inclusão previdenciária dos trabalhadores informais**

Diante das barreiras socioeconômicas que dificultam o acesso dos trabalhadores informais ao sistema previdenciário, o ordenamento jurídico brasileiro passou a desenvolver mecanismos específicos de inclusão, com o objetivo de ampliar a

cobertura social e concretizar o princípio constitucional da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, da CF/88). Tais instrumentos representam tentativas de adaptação do modelo contributivo à realidade de trabalhadores com renda baixa, instável e, muitas vezes, invisível sob o ponto de vista formal.

Nesse contexto, destaca-se a criação do Microempreendedor Individual (MEI), instituído pela Lei Complementar nº 128/2008, que alterou a Lei Complementar nº 123/2006. O MEI constitui importante política pública de formalização e inclusão previdenciária, ao permitir que trabalhadores por conta própria ingressem no sistema com menor carga burocrática e custo reduzido.

Do ponto de vista previdenciário, o MEI é automaticamente enquadrado como contribuinte individual obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nos termos do art. 18-A da Lei Complementar nº 123/2006. Sua principal vantagem reside na alíquota reduzida de contribuição, fixada em 5% sobre o salário mínimo, recolhida por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS-MEI), conforme o art. 21, § 2º, II, “a”, da Lei nº 8.212/91.

O pagamento regular dessa contribuição garante ao trabalhador a qualidade de segurado e o acesso a benefícios previdenciários essenciais, tais como aposentadoria por idade, auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença), salário-maternidade e pensão por morte. Contudo, essa sistemática apresenta limitações relevantes, uma vez que os benefícios são, em regra, fixados no valor de um salário mínimo. Caso o segurado deseje obter benefício superior ou utilizar o tempo de contribuição para aposentadoria por tempo de contribuição, será necessária a complementação da alíquota para 20%, nos termos do art. 21, § 3º, da Lei nº 8.212/91.

Outro importante mecanismo de inclusão é o segurado facultativo de baixa renda, voltado a pessoas que não exercem atividade remunerada e se dedicam ao trabalho doméstico em sua própria residência. Esse regime, embora não se destine diretamente ao trabalhador informal típico, representa relevante instrumento de ampliação da cobertura previdenciária para grupos historicamente excluídos, especialmente mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Para sua caracterização, exige-se a ausência de renda própria, a dedicação exclusiva ao trabalho doméstico, renda familiar de até dois salários mínimos e inscrição atualizada no Cadastro Único (CadÚnico). Nessa hipótese, a contribuição também corresponde a 5% do salário mínimo, constituindo uma tentativa concreta de efetivação

dos direitos sociais e de combate à invisibilidade econômica do trabalho não remunerado.

Apesar desses avanços, parcela significativa dos trabalhadores informais não se enquadra em nenhuma dessas categorias. Aqueles que exercem atividade remunerada, mas não atendem aos requisitos do MEI, são classificados como contribuintes individuais (art. 11, V, da Lei nº 8.213/91). Nesses casos, a contribuição previdenciária segue, em regra, a alíquota de 20% sobre o salário de contribuição, podendo ser reduzida para 11% no plano simplificado (art. 21, § 2º, I, da Lei nº 8.212/91).

Todavia, mesmo essa redução se mostra insuficiente diante da realidade socioeconômica da informalidade. Para trabalhadores com renda instável, a exigência de contribuição fixa, ainda que reduzida, representa um obstáculo significativo. Nesse cenário, a contribuição de 5%, prevista para o MEI e para o segurado de baixa renda, configura-se como o único patamar efetivamente acessível à base da pirâmide social.

Essa constatação evidencia uma importante contradição do sistema previdenciário brasileiro. Embora existam mecanismos de inclusão, estes são fragmentados e não abrangem toda a diversidade do trabalho informal. Como já analisado anteriormente, a lógica contributiva, ao exigir regularidade de pagamento, acaba por excluir justamente aqueles que mais necessitam da proteção social.

Sob essa perspectiva, tais dispositivos legais revelam a tentativa do legislador de aproximar o sistema previdenciário do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), mas também evidenciam suas limitações estruturais. A inclusão previdenciária, nesses moldes, ocorre de forma parcial e condicionada, não sendo suficiente para concretizar plenamente o ideal de universalidade.

Dessa forma, conclui-se que os mecanismos existentes representam importantes avanços, funcionando como pontes entre a exclusão fática e a proteção jurídica. No entanto, sua eficácia depende da adoção de políticas públicas mais amplas e da criação de modelos contributivos mais flexíveis, capazes de se adaptar à realidade da informalidade e promover, de fato, a inclusão previdenciária no Brasil.

### **3.2 Propostas Legislativas e Perspectivas de Reforma no Sistema Previdenciário**

O reconhecimento das limitações do sistema previdenciário brasileiro em alcançar os trabalhadores informais tem impulsionado debates no âmbito legislativo e acadêmico, voltados à construção de mecanismos mais flexíveis e inclusivos. Tais propostas buscam conciliar a natureza contributiva da Previdência Social com a

realidade socioeconômica marcada pela instabilidade de renda, característica predominante da informalidade.

Nesse sentido, uma das principais frentes de discussão envolve a superação da rigidez das alíquotas fixas atualmente previstas (5%, 11% e 20% sobre o salário mínimo), mediante a adoção de modelos contributivos mais compatíveis com a capacidade econômica do trabalhador. Essa perspectiva encontra fundamento no princípio da equidade na forma de participação no custeio, previsto no art. 194, parágrafo único, VI, da Constituição Federal, que exige a adequação das contribuições à capacidade contributiva do segurado.

Como destacam Castro e Lazzari (2022), “a efetividade da previdência social depende da adaptação de suas regras às condições reais dos segurados, sob pena de exclusão dos mais vulneráveis”. Nessa linha, têm sido debatidas propostas de contribuição modular ou proporcional, que permitiriam ao trabalhador informal contribuir com valores variáveis, de acordo com sua renda mensal, inclusive abaixo do salário mínimo, com possibilidade de complementação futura.

Essa lógica visa preservar o vínculo do segurado com o sistema, evitando a perda da qualidade de segurado, requisito essencial para o acesso aos benefícios (art. 15 da Lei nº 8.213/91), e garantindo maior continuidade na proteção social. Trata-se de uma tentativa de compatibilizar o modelo contributivo com o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), especialmente no que se refere à proteção de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Outra proposta relevante refere-se ao aprimoramento do uso do Cadastro Único (CadÚnico) como instrumento de prova no âmbito previdenciário. Atualmente restrito a determinadas categorias, como o segurado facultativo de baixa renda, discute-se sua ampliação como meio de comprovação da condição socioeconômica do trabalhador informal.

Sob a perspectiva processual, essa medida dialoga com o art. 373 do Código de Processo Civil, que trata do ônus da prova. Ao reconhecer o CadÚnico como início de prova material presumida, haveria significativa redução do ônus probatório imposto ao segurado, especialmente diante da dificuldade de comprovação da atividade informal. Conforme ensina Didier Jr. (2021), “a distribuição do ônus da prova deve considerar a aptidão das partes para produzi-la, sob pena de violação ao princípio da igualdade processual”.

No mesmo sentido, a doutrina previdenciária reconhece que a rigidez probatória pode comprometer o acesso aos direitos sociais. Horvath Júnior (2021) ressalta que “a exigência excessiva de documentação formal ignora a realidade da informalidade e contribui para a exclusão previdenciária”.

Além disso, há propostas voltadas à criação de novas categorias de segurados obrigatórios, mais adequadas à realidade do trabalho informal urbano. Inspirado no modelo do seguro especial rural, discute-se a instituição de uma figura semelhante no meio urbano, destinada a trabalhadores como diaristas, catadores de materiais recicláveis e pequenos prestadores de serviços.

Essa proposta busca reconhecer a função social dessas atividades, nos termos do art. 6º da Constituição Federal, e permitir a adoção de critérios diferenciados de contribuição e prova, mais compatíveis com a informalidade. Como aponta Boschetti (2009), “a seguridade social deve ser estruturada de modo a incluir aqueles que historicamente foram excluídos das formas tradicionais de proteção”.

No que se refere ao Microempreendedor Individual (MEI), os debates legislativos concentram-se na ampliação de seu alcance, especialmente por meio do aumento do teto de faturamento e da inclusão de novas atividades. Tais medidas visam reduzir as barreiras de entrada e ampliar a formalização, evitando que a estrutura jurídica empresarial se torne obstáculo à proteção previdenciária.

Entretanto, apesar dessas iniciativas, permanece o desafio de conciliar a ampliação da cobertura com a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema. Conforme observa Sarlet (2012), “a concretização dos direitos sociais exige equilíbrio entre a efetividade da proteção e a responsabilidade fiscal do Estado”.

Nesse contexto, a análise de experiências internacionais revela caminhos possíveis para o aprimoramento do modelo brasileiro. Países com alta taxa de informalidade têm adotado soluções inovadoras, como contribuições fixas de baixo valor, regimes proporcionais à renda e presunções simplificadas de atividade econômica.

Tais modelos demonstram que a inclusão previdenciária exige a flexibilização do sistema, afastando-se da rigidez do modelo tradicional baseado no emprego formal. Como destaca Antunes (2018), “as transformações no mundo do trabalho impõem a necessidade de repensar os mecanismos de proteção social, sob pena de ampliação da desigualdade”.

Dessa forma, as propostas legislativas em debate refletem a busca por um sistema previdenciário mais inclusivo, capaz de efetivar o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento. Contudo, sua implementação demanda não apenas alterações normativas, mas também uma mudança de paradigma, que reconheça a informalidade como elemento estrutural do mercado de trabalho brasileiro e não como exceção.

#### **4. DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE UM SISTEMA PREVIDENCIÁRIO MAIS INCLUSIVO**

##### **4.1 Os impactos da não contribuição: pobreza na velhice e vulnerabilidade social**

A exclusão previdenciária dos trabalhadores informais produz efeitos que ultrapassam a esfera individual e alcançam a estrutura familiar e social como um todo. A ausência de contribuição regular ao sistema previdenciário, realidade recorrente entre trabalhadores com renda instável e baixa capacidade contributiva, gera um ciclo contínuo de desproteção, cuja consequência mais grave se manifesta na velhice, quando a força de trabalho já se encontra reduzida e a necessidade de renda substitutiva se torna mais evidente.

No âmbito do Direito Previdenciário, a concessão da maioria dos benefícios está condicionada ao preenchimento de requisitos como qualidade de segurado e carência, em consonância com o caráter contributivo do sistema, previsto no art. 201 da Constituição Federal. A Lei nº 8.213/91 reforça essa lógica ao estabelecer, em seu art. 25, períodos mínimos de contribuição para o acesso a prestações previdenciárias. Assim, o trabalhador informal que não consegue contribuir de modo regular permanece sem reunir o tempo necessário para aposentadoria e, muitas vezes, perde a própria qualidade de segurado, ficando excluído da cobertura justamente no momento em que mais necessita dela.

Como observam Castro e Lazzari, a Previdência Social brasileira “é fundada na contributividade, de modo que, ausente o vínculo contributivo, não se aperfeiçoa o direito subjetivo à maior parte dos benefícios previdenciários” (CASTRO; LAZZARI, 2022). O problema, contudo, é que essa estrutura, embora juridicamente coerente com o modelo de seguro social, revela-se insuficiente diante da realidade do trabalho informal.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria programada passou a exigir, em regra, idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos

para homens, além do cumprimento do tempo mínimo de contribuição. Para o trabalhador informal, isso significa que o avançar da idade frequentemente não é acompanhado da formação de um direito previdenciário apto a garantir renda substitutiva. Em outras palavras, o envelhecimento ocorre sem proteção.

Essa situação faz com que muitos trabalhadores, ao atingirem idade avançada, se vejam obrigados a continuar exercendo atividades laborais em condições precárias, mesmo sem capacidade física adequada, ou passem a depender de terceiros para sobreviver. Como assinala Boschetti, “a ausência de proteção previdenciária transfere para a esfera privada os ônus da reprodução social, desonerando o Estado e precarizando a cidadania social” (BOSCHETTI, 2009).

Quando a Previdência falha, resta à pessoa em situação de vulnerabilidade recorrer à Assistência Social, especialmente ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto no art. 203, V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742/93. Ocorre que o BPC não substitui plenamente a proteção previdenciária, pois possui natureza assistencial, valor limitado a um salário mínimo e requisitos restritivos, notadamente a demonstração de miserabilidade. Essa dependência da assistência social revela, em termos concretos, a incapacidade do sistema previdenciário de incluir adequadamente parcelas expressivas da população economicamente ativa.

Nesse ponto, a vulnerabilidade previdenciária converte-se em vulnerabilidade social permanente. A falta de renda na velhice compromete a autonomia, reduz a possibilidade de acesso a bens e serviços essenciais e acentua o risco de exclusão social. Sarlet destaca que os direitos sociais só cumprem sua função constitucional quando asseguram “condições mínimas de existência digna” (SARLET, 2012). Portanto, a ausência de proteção previdenciária representa, em última análise, um comprometimento direto da dignidade da pessoa humana, fundamento da República previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal.

#### **4.2 Repercussões civis e familiares da exclusão previdenciária**

Os efeitos da não contribuição previdenciária não se limitam ao campo do Direito Público. Eles alcançam diretamente o Direito Civil, especialmente no âmbito das relações familiares, sucessórias e patrimoniais. Quando o trabalhador informal chega à velhice sem aposentadoria e sem reservas econômicas, a responsabilidade por sua manutenção frequentemente recai sobre a família, em razão do dever recíproco de alimentos previsto no art. 1.694 do Código Civil.

Em termos práticos, isso significa que filhos, cônjuges ou companheiros podem ser chamados a suprir necessidades que, idealmente, deveriam ser atendidas por um sistema público de proteção social. Tal deslocamento do encargo do Estado para a família cria tensões intergeracionais e reforça a insegurança econômica de todo o núcleo familiar. Como ensina Rolf Madaleno, o dever alimentar tem fundamento na solidariedade familiar, mas não pode ser utilizado como substituto permanente da proteção estatal quando esta é constitucionalmente devida (MADALENO, 2021).

Além disso, a ausência de renda previdenciária compromete a formação e a preservação do patrimônio familiar. Sem proteção social adequada, o idoso pode se ver forçado a alienar bens, contrair empréstimos ou depender economicamente de parentes, o que fragiliza a estabilidade familiar e coloca em risco a própria moradia. Em muitos casos, a inexistência de renda continuada faz com que o patrimônio acumulado ao longo da vida seja consumido para assegurar necessidades mínimas de sobrevivência.

Essa realidade evidencia que a exclusão previdenciária também tem natureza civil-previdenciária, pois afeta direitos patrimoniais, relações familiares e a autonomia privada. A falha do sistema em incluir o trabalhador informal não gera apenas um déficit administrativo ou financeiro; gera uma crise social que atinge diretamente a dignidade da pessoa e a segurança jurídica das relações familiares.

#### **4.3 Alternativas de financiamento para um sistema menos excludente**

A persistência da informalidade exige reflexão acerca da estrutura de financiamento da Seguridade Social. O modelo brasileiro, embora fundado na solidariedade social, ainda se apoia fortemente na contribuição incidente sobre o trabalho e a renda laboral. Isso significa que a proteção previdenciária continua excessivamente vinculada à capacidade individual de contribuir, o que produz exclusão em um mercado de trabalho marcado pela informalidade e pela instabilidade.

O art. 195 da Constituição Federal prevê que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Essa previsão constitucional demonstra que o custeio do sistema não deve recair exclusivamente sobre o trabalhador. Ao contrário, a lógica constitucional aponta para um modelo de financiamento solidário e diversificado.

Nesse contexto, diversos autores defendem a ampliação das fontes de custeio, de modo a reduzir a dependência do financiamento baseado apenas na contribuição

direta do segurado. Boschetti observa que “a universalização da proteção social exige o fortalecimento do financiamento solidário, sob pena de permanência de modelos seletivos e excludentes” (BOSCHETTI, 2009).

Uma possibilidade reside no fortalecimento das contribuições incidentes sobre faturamento, lucro e receita das empresas, em consonância com o art. 195, I, da Constituição Federal. Outra hipótese debatida no campo doutrinário e político diz respeito ao incremento da progressividade tributária sobre patrimônio, heranças e grandes fortunas, com destinação de parcela desses recursos ao financiamento da Seguridade Social. Embora tais medidas dependam de decisões legislativas e fiscais complexas, sua justificativa reside na própria ideia de solidariedade social e na distribuição equitativa do ônus do custeio.

Além disso, ganham relevância propostas de subsídio estatal parcial à contribuição dos trabalhadores informais de baixa renda. Em vez de exigir que o segurado arque sozinho com a integralidade da contribuição, o Estado poderia assumir parte do custeio, especialmente em situações de vulnerabilidade já comprovadas por cadastros públicos. Tal medida encontra fundamento no princípio da distributividade e na necessidade de promoção material da igualdade.

Como ressalta Ivan Kertzman, “o sistema previdenciário não pode ignorar que a mera previsão de contribuição simplificada não resolve, por si só, o problema da incapacidade financeira dos trabalhadores mais pobres” (KERTZMAN, 2023). Dessa forma, a discussão sobre inclusão previdenciária necessariamente passa pela revisão das bases de financiamento do sistema.

#### **4.4 A proteção social universal como horizonte normativo**

A insuficiência do modelo contributivo tradicional diante da informalidade estrutural conduz à reflexão sobre a proteção social universal como paradigma orientador. Isso não significa eliminar integralmente a contributividade, mas reconhecer que a proteção social mínima não pode depender exclusivamente da regularidade contributiva, sobretudo em uma sociedade marcada por desigualdades profundas.

A Constituição Federal, ao prever a universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I), indica que a Seguridade Social deve alcançar todos aqueles que necessitam de proteção. Ocorre que, na prática, essa universalidade é tensionada pelo caráter contributivo da Previdência Social. Para o trabalhador informal, essa tensão se materializa na exclusão.

Nesse cenário, a ideia de proteção social universal surge como proposta de superação da lacuna entre direito formalmente reconhecido e direito materialmente usufruído. Suplicy, ao tratar da renda básica de cidadania, sustenta que a proteção mínima deve ser concebida como direito de cidadania, desvinculado de exigências excessivamente burocráticas ou de demonstrações reiteradas de incapacidade econômica (SUPLICY, 2013).

A Lei nº 10.835/2004, ao instituir a renda básica de cidadania, ainda que sem implementação plena, sinaliza para uma concepção mais ampla de proteção social. Embora não substitua a Previdência, esse tipo de mecanismo pode funcionar como piso de proteção, especialmente para trabalhadores que, em razão da informalidade, não conseguem constituir histórico contributivo suficiente.

No plano jurídico, essa perspectiva reforça a necessidade de interpretar o sistema previdenciário em diálogo com os direitos fundamentais sociais. A proteção social não pode ser pensada apenas sob a lógica atuarial; deve ser compreendida também como instrumento de justiça distributiva e de concretização da dignidade humana.

#### **4.5 Reforma tributária, formalização do trabalho e inclusão previdenciária**

Outro ponto central para a construção de um sistema mais inclusivo é a relação entre estrutura tributária e informalidade. O elevado custo do trabalho formal, em razão da incidência de encargos sobre a folha de pagamento, frequentemente atua como fator de estímulo à informalidade. Em outras palavras, a forma de financiamento do sistema pode, paradoxalmente, contribuir para a exclusão de trabalhadores da própria proteção previdenciária.

A Constituição Federal, em seu art. 195, I, “a”, autoriza a incidência de contribuição patronal sobre a folha de salários. Embora esse modelo seja tradicional no financiamento da Previdência, sua elevada onerosidade pode desestimular a formalização do emprego, sobretudo em setores econômicos de menor capacidade financeira.

Por essa razão, parte da doutrina tem defendido a desoneração gradual da folha de pagamentos, combinada com o fortalecimento de outras bases de custeio, como consumo, renda e patrimônio. Tal rearranjo não possui apenas finalidade fiscal, mas

também social, pois pode reduzir o custo do trabalho formal e ampliar a base de contribuintes do RGPS.

Ricardo Antunes observa que as transformações do mundo do trabalho exigem “novos mecanismos institucionais de proteção que não estejam integralmente dependentes do contrato formal clássico” (ANTUNES, 2018). Assim, pensar a inclusão previdenciária também implica repensar a forma como o sistema é financiado e como o ordenamento jurídico incentiva, ou desestimula, a formalização das relações de trabalho.

#### **4.6 O papel do Estado na efetivação do direito à Seguridade Social**

A efetivação do direito à Seguridade Social constitui dever constitucional do Estado. Nos termos do art. 194 da Constituição Federal, cabe ao poder público organizar, financiar e implementar políticas aptas a garantir proteção social adequada. Isso significa que a atuação estatal não pode se limitar à arrecadação de contribuições; deve abranger também a construção de mecanismos inclusivos, a simplificação administrativa e a eliminação de barreiras que impeçam o acesso dos mais vulneráveis ao sistema.

No caso dos trabalhadores informais, a atuação estatal deve ser especialmente ativa. Isso envolve a criação de regimes contributivos compatíveis com a renda variável, o aproveitamento de bases de dados sociais para simplificar a prova, a ampliação da educação previdenciária e a adoção de medidas de incentivo à formalização.

Sarlet lembra que a proteção dos direitos sociais impõe ao Estado deveres positivos, consistentes em prestações normativas, administrativas e financeiras necessárias à concretização desses direitos (SARLET, 2012). Nesse sentido, a omissão estatal diante da exclusão previdenciária do trabalhador informal representa, em certa medida, falha no cumprimento do mandamento constitucional de promoção da justiça social.

Quando a administração previdenciária não consegue efetivar adequadamente esses direitos, o Poder Judiciário passa a exercer papel relevante, seja no reconhecimento do tempo de atividade, seja na flexibilização de exigências probatórias excessivas. Ainda que a judicialização não substitua a política pública, ela evidencia as insuficiências do sistema e reafirma a centralidade da dignidade da pessoa humana como critério interpretativo.

## CONCLUSÃO

A análise empreendida demonstra que o modelo previdenciário brasileiro, embora alicerçado no princípio constitucional da universalidade, enfrenta uma crise de efetividade diante da informalidade estrutural que caracteriza o mercado de trabalho contemporâneo. A investigação revela que o caráter estritamente contributivo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) atua, na prática, como uma barreira de exclusão para milhões de brasileiros, transformando o direito social à segurança em um privilégio daqueles que detêm um vínculo formal de emprego.

Diante dos fatos expostos, constata-se que a superação desse cenário exige uma mudança de paradigma: a transição de uma lógica meramente atuarial para uma perspectiva de proteção social universal. Conforme discutido, isso implica desvincular a proteção mínima da regularidade das contribuições, tratando a previdência como um corolário da cidadania e da dignidade da pessoa humana, e não apenas como um seguro contratual. Mecanismos como a renda básica e a simplificação do acesso para segurados de baixa renda surgem não como caridade, mas como imperativos de justiça distributiva.

Ademais, a reforma do sistema de custeio apresenta-se como medida urgente. A desoneração da folha de pagamentos, aliada à busca por bases tributárias mais equânimes, possui o potencial de reduzir os incentivos à informalidade e ampliar a base de proteção. Por fim, resta evidente que o Estado deve assumir seu papel de garantidor ativo, eliminando barreiras burocráticas e interpretando as normas previdenciárias em diálogo constante com os direitos fundamentais. Somente através de um sistema híbrido e flexível que reconheça as novas dinâmicas do trabalho, será possível concretizar a promessa constitucional de uma sociedade livre, justa, próspera, e, acima de tudo, solidária.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. Brasília: CFESS, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional** nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui plano de custeio**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. **Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. **Institui a renda básica de cidadania**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 jan. 2004.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2021.

KERTZMAN, Ivan. *Curso prático de Direito Previdenciário*. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MADALENO, Rolf. *Curso de Direito de Família*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. São Paulo: Cortez, 2013.