

Princípio da Universalidade da Cobertura na Previdência Social: uma Análise Legislativa dos Requisitos para Filiação como Segurado Facultativo de Baixa Renda ao Regime Geral de Previdência Social

Principle of Universal Coverage of Social Security System: an Analysis of Legislative Requirements for Membership as Insured Optional Low Income to the General Regime of Social Security

Jônatas Andrade Pereira^{a*}

^aCentro de Educação Superior Reinaldo Ramos, Curso de Direito, PB, Brasil

*E-mail: andradejonatas@hotmail.com

Resumo

Este trabalho apresenta os requisitos para o indivíduo filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, na condição de Segurado Facultativo e Facultativo de Baixa Renda. Essa novidade amplia a cobertura previdenciária, oportunizando à população o acesso ao rol de benefícios previdenciários. Assim, por meio da exposição dos instrumentos normativos, esta análise apresenta os requisitos básicos do enquadramento nesta categoria, bem como os efeitos legais desta escolha. O conteúdo auxiliará tanto aos segurados da previdência social a conhecerem mais seus direitos, como permitirá o aperfeiçoamento dos profissionais que atuam na área do direito previdenciário.

Palavras-chave: Previdência Social. Universalidade de Cobertura. Segurados. Facultativo de Baixa Renda.

Abstract

This study shows through a simple and didactic language, the conditions for an individual to be affiliated to Social Security as a facultative or low-income facultative member. This innovation enlarges the social security coverage, providing the opportunity to access the list of benefits. Thus, exposing the normative provisions, this analysis demonstrates the basic requirements to be included in this category, as well as the legal effects of this choice. The content of this study will help affiliated people to know more about their rights, and permit the development of professionals that work and study the social security law.

Keywords: Social Security. Universality of coverage. Facultative affiliates. Low-income facultative affiliates.

1 Introdução

Este artigo tem por objetivo precípuo sistematizar e sintetizar diversas informações a respeito do segurado facultativo de baixa renda, ressaltando o princípio da universalidade da cobertura previdenciária, com previsão constitucional, que visa ampliar a cobertura da política previdenciária ao maior número possível de indivíduos, inclusive como meio de assegurar a máxima eficácia do direito social à previdência.

Verifica-se que ao longo do processo de divulgação da política de inclusão previdenciária do segurado de baixa renda ao regime geral de previdência social - RGPS, foram repassadas, equivocadamente, informações destoantes das previsões legais vigentes, o que acarretará, ao indivíduo (desconhecedor do texto normativo), grande frustração ao requerer benefício previdenciário, e este não ser reconhecido, em virtude do não enquadramento nas exigências legais.

Esta análise apresentará esclarecimentos pertinentes ao tema, acreditando não o exaurir por completo, porém, ao menos apresentar um norte, para o entendimento da temática: Segurado Facultativo de Baixa Renda.

2 Desenvolvimento

2.1 Previsão constitucional

Embora haja pouca divulgação da exata da amplitude da política previdenciária e de sua aplicabilidade na efetivação dos direitos sociais e do princípio da dignidade da pessoa humana, previstos na Constituição Federal de 1988, tal política tem protegido parcela da sociedade em momentos de flagrante risco social, acobertando o segurado em situações de invalidez, doença, maternidade ou idade avançada e seus dependentes em casos de sua morte ou reclusão (BRASIL, 1988).

A cobertura previdenciária, embora dependa de contribuição social direta para a manutenção do sistema de proteção, deve obedecer aos princípios/objetivos norteadores da seguridade social previstos no parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Dentre eles, encontra-se o princípio da universalidade, que merece especial destaque dentro da temática do segurado facultativo de baixa renda.

O princípio da universalidade, na política da previdência social, tem por objetivo incluir o máximo de pessoas como filiadas ao sistema, acobertando-as diante dos riscos sociais

por meio dos benefícios previdenciários. A inclusão do máximo de filiados gera maior número de contribuição, o que alimenta um sistema eminentemente contributivo e solidário.

Em atendimento ao princípio da universalidade, existe a figura do segurado facultativo que, ao contrário dos demais segurados obrigatórios, filia-se à previdência social voluntariamente para fazer jus aos benefícios previdenciários diante do risco social, portanto mesmo aqueles que não estejam vinculados obrigatoriamente ao sistema previdenciário podem filiar-se ao RGPS.

Seguindo a proposta de universalidade e inclusão social, a emenda constitucional 47/2005 alterou o texto do § 12 e incluiu o § 13 no artigo 201 da Constituição (BRASIL, 1988), impondo a criação de sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, através da promoção de alíquotas reduzidas em relação aos demais segurados do RGPS, o texto constitucional nos §§ 12 e 13 do artigo 201 dizem:

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005 (BRASIL, 1988))

Portanto, o nascedouro da figura do segurado facultativo baixa renda encontra-se expresso no texto constitucional, como medida de efetivação dos direitos sociais, do princípio da dignidade da pessoa humana e da ampliação da universalidade e inclusão social na política previdenciária.

2.2 Conceito e alíquotas de contribuição do segurado facultativo

Para uma abordagem mais ampla do tema e alinhamento conceitual, faz-se necessário apresentar os conceitos normativos para o segurado facultativo e o segurado facultativo de baixa renda para, logo após, realizar sintética análise sobre as condições caracterizadoras que diferenciam cada um deles.

O conceito de segurado facultativo encontra-se definido no decreto 3.048/99, no artigo 11 e diz:

Art.11. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social (BRASIL, 1999).

Verifica-se, nesse texto, a existência de apenas duas condicionantes para o indivíduo filiar-se ao RGPS na

condição de facultativo: a) idade mínima de 16 anos; b) não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS¹.

Observa-se, portanto, que qualquer indivíduo dentro destas condições poderá filiar-se como segurado facultativo, sem qualquer restrição. Neste caso, a alíquota de contribuição do segurado facultativo obedecerá ao disposto no caput do artigo 21, da lei 8.212/91 que *in verbis*: Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de 20% sobre o respectivo salário de contribuição (BRASIL, 1999).

Assim, em regra geral, o segurado facultativo - enquadrado dentro das condições citadas anteriormente - deverá contribuir com a alíquota de 20% sobre o salário de contribuição declarado por ele perante o INSS.

A contribuição neste percentual permite que o segurado facultativo tenha acesso a todo o rol de benefícios oferecidos pelo Regime Geral de Previdência Social, sem restrições, e permite que ao longo de seu histórico contributivo, possa receber benefício com salário de benefício superior ao mínimo vigente.

Entretantes, excetuando esta regra geral, e com vistas à universalidade de cobertura da política previdenciária, é possível que o segurado facultativo contribua com percentual reduzido de 11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo do salário de contribuição, ou seja, o salário mínimo vigente. Ao optar por esta alíquota, o segurado facultativo fará a opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, em conformidade com artigo 21, § 2º da lei 8.212/91 ao asseverar:

§ 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. (Alterado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006)² (BRASIL, 1998).

Observa-se, portanto que a permissividade da contribuição em alíquota reduzida no percentual de 11% (onze por cento) sobre o valor do limite mínimo mensal do salário de contribuição, além dos dois critérios condicionantes à qualificação do segurado facultativo, citados anteriormente, um terceiro elemento se faz presente: a opção pela exclusão ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição.

Este fato é altamente relevante nesta análise e contribuirá deveras na construção da diferença entre o segurado facultativo e o segurado facultativo baixa renda. Importante ressaltar, nesse terceiro elemento, que se trata de uma opção, podendo o segurado fazê-la ou não.

Assim, caso em momento posterior o segurado arrependa-se da opção pela exclusão ao direito da aposentadoria por

1 O § 1º do artigo 11, do decreto 3.048/99, apresenta rol exemplificativo de pessoas que podem filiar-se como segurado facultativo ao RGPS.

2 Artigo 21, § 2º da lei 8.212/91.

tempo de contribuição, poderá complementar a alíquota de 11% para 20%, com percentual de 9% do salário de contribuição, retomando o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, cuja regra vale também para o caso em que o indivíduo deseja computar o tempo de contribuição para outro Regime de Previdência Social³.

2.3 Segurado facultativo de baixa renda

O segurado Facultativo de Baixa Renda – FBR- prescinde das condições básicas citadas para o enquadramento do Segurado Facultativo que deseja contribuir com alíquota reduzida de 11% quais sejam:

- a) Idade mínima de 16 anos;
- b) Não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS;
- c) Optar pela exclusão ao direito da aposentadoria por tempo de contribuição e pela limitação do salário de benefício ao teto mínimo do salário de contribuição no regime geral de previdência social;

Logo, não há dúvidas que Segurado Facultativo representa um gênero e o Segurado Facultativo de Baixa Renda é espécie.

Assim, dentro do universo de segurados facultativos, os indivíduos em condições específicas, poderão se enquadrar como facultativo baixa renda, obtendo assim o direito à cobertura dos riscos sociais por meio das políticas previdenciárias contribuindo com alíquota reduzida no valor de 5% do salário mínimo.

Nessa esteira, é pertinente localizar, na legislação vigente, a permissão e as condições para contribuição do FBR no percentual reduzido de 5%, que se encontram disciplinadas no artigo 21, § 2º, inciso II, alínea “b” da lei 8.212/91:

Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999).
§ 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)[...]

II - 5% (cinco por cento):[...]

b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

Da leitura deste artigo, podem-se identificar alguns elementos caracterizadores do FBR, que são: a) ausência de renda própria; b) dedicação exclusiva ao trabalho doméstico

de sua residência; c) deve pertencer à família de baixa renda.

Dentro desta perspectiva, fazem-se necessários alguns esclarecimentos, primeiro: não se pode entender o termo sem rendimento próprio como sinônimo de sem remuneração/salário, sendo este apenas uma espécie daquele. Assim, o cidadão, embora não exerça atividade de filiação obrigatória, pode usufruir de renda proveniente de diversas fontes, como por exemplo aluguéis imóveis ou móveis, benefícios previdenciários, pensão alimentícia entre outros.

Tais rendimentos, por exemplo, seriam capazes de descaracterizar a condição de FBR do cidadão, sendo possível, sem nenhuma restrição, a contribuição nas alíquotas de 11 ou 20%.

A dedicação exclusiva ao trabalho doméstico de sua residência também é requisito à qualificação, logo, um síndico de condomínio não remunerado se enquadrará como um contribuinte facultativo nos percentuais de 11% ou 20%, haja vista ele não se enquadra no requisito de exclusivamente do trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Um registro relevante é que tanto o homem como a mulher podem ser enquadrados como FBR, bastando apenas comprovar a existência das condições exigidas.

Finalmente, o segurado deve pertencer à família de Baixa Renda. No tocante à conceituação do termo “Baixa Renda”, o § 4º, do artigo 21, da lei 8.212/91.

Indiretamente, encontra-se disciplinado neste parágrafo, mais duas condições para o segurado facultativo ser considerado baixa renda: a) inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico⁴; e b) o grupo familiar possuir renda de até 2 (dois) salários mínimos. É importante reforçar que a validade do cadastro único tem duração de dois anos e deve ser atualizado a cada biênio.

Assim, sintetizando as condições para o enquadramento do segurado facultativo como de baixa renda, pode-se enumerar as seguintes condições:

- a) Idade mínima de 16 anos;
- b) Não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS e não possuir renda própria;
- c) Optar pela exclusão ao direito da aposentadoria por tempo de contribuição e pela limitação do salário de benefício ao valor de limite mínimo do salário de contribuição;

3 A previsão para complementação encontra-se no artigo 21, § 3º da lei 8.212/91 que diz: § 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 § 3º do art. 61 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996. (Nova redação dada pela Lei nº 11.941/2009).

4 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em conformidade com os artigos 2º e 7º do decreto 6.135/2007.

- d) Estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico⁵; e
- e) O grupo familiar possuir renda de até 2 (dois) salários mínimos.

O Quadro 1 a seguir apresenta as condições de enquadramento em relação às alíquotas de contribuição possíveis para o segurado facultativo, bem como as consequências práticas de cada opção.

Quadro 1: Demonstrativo 1

Alíquota	Condições	Consequência
20% (vinte por cento) do salário de contribuição declarado	i) idade mínima de 16 anos; ii) não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS	O segurado facultativo fará jus a todos os benefícios previdenciários e poderá obter o salário de benefícios com RMI ⁶ entre o valor mínimo até o teto previdenciário conforme o histórico dos salários de contribuições;
11% (onze por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição	i) idade mínima de 16 anos; ii) não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS iii) opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição	O segurado facultativo fará jus a todos os benefícios previdenciários, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição. O salário de benefício será o limitado ao limite mínimo de contribuição, ou seja, o salário mínimo vigente ⁷ .
5% (cinco por cento) sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição	i) idade mínima de 16 anos; ii) não exercer atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ao RGPS iii) opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição. iv) não possuir renda própria v) Estar inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico vi) O grupo familiar possuir renda de até 2 (dois) salários mínimos.	O segurado facultativo fará jus a todos os benefícios previdenciários, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição. O salário de benefício será o limitado ao limite mínimo de contribuição, ou seja, o salário mínimo vigente.

2.4 Breves considerações sobre o conceito de renda

Nota-se que lei 8.212/91, ao regulamentar as condições para enquadramento do segurado FBR, utiliza o termo renda em dois momentos distintos, primeiro no § 2º, inciso II, alínea “b”, e, logo após, no § 4º todos do artigo 21, referindo-se respectivamente ao segurado facultativo sem renda própria e pertencente à família de baixa renda e, no § 4º relata quem deve ser considerado como baixa renda.

Quanto ao conceito de “Baixa Renda”, entende-se, s.m.j, que a norma não deixou lacuna para diversidade de entendimentos, pois apontou critérios objetivos para aferição desta condição, quais sejam: cadastro da família no CADÚNICO e rendimento familiar até dois salários mínimos, portanto qualquer indivíduo dentro destas condições será considerado segurado baixa renda.

Porém, ao afirmar que poderá participar desta política de inclusão o segurado facultativo sem “Renda Própria”, o legislador não se preocupou em conceituar o termo renda,

possibilitando diversos entendimentos sobre quais os valores percebidos devem ou não ser entendidos como renda, capaz de descaracterizar a condição de FBR do segurado.

Esta ausência de conceituação margeia interpretações mais variadas possíveis; numa perspectiva mais ampla, o termo pode ser interpretado como qualquer recurso pecuniário que o indivíduo receba proveniente de uma fonte externa ao seu grupo familiar, ou seja, doações, mesadas (em casos de indivíduos que moram sozinhos e recebem de seus pais ajuda financeira), bolsas de estágios, pensões alimentícias, benefícios previdenciários, benefícios assistenciais de prestação continuada, alugueis, entre outras hipóteses⁸ são consideradas rendas, podendo ser um aspecto restritivo ao princípio da Universalidade da Cobertura Previdenciária.

Em uma visão mais restritiva - com foco no enquadramento do segurado facultativo de baixa renda - poder-se-ia entender renda como a vantagem pecuniária geradora de lucro, ou seja, rendimentos que excedam a ideia do mínimo de sobrevivência

5 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. As informações constantes do CadÚnico terão validade de dois anos, contados a partir da data da última atualização, sendo necessária, após este período, a sua atualização ou revalidação, na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em conformidade com os artigos 2º e 7º do decreto 6.135/2007.

6 Renda Mensal Inicial do benefício previdenciário.

7 O teto mínimo de contribuição é o mesmo que o limite mínimo que o segurado pode contribuir com o Regime Geral de Previdência Social, ou seja, o salário mínimo vigente.

8 Não foram incluídas rendas provenientes de salários, remunerações, pagamentos por serviços prestados, pró-labores, gorjetas, pois, este tem por natureza a retribuição por um dado serviço, que supunha a existência de atividade de filiação obrigatória, fato por se só, já descaracteriza da o enquadramento da condição de facultativo.

individual, por exemplo, excluir-se-iam deste conceito rendimentos de caráter alimentares como pensão alimentícia, benefícios previdenciários recebidos na qualidade de dependente ou mesmo doações.

Sem dúvidas, a inércia de regulamentação normativa para o termo renda prejudica deverás a qualificação do segurado Facultativo de Baixa Renda, ocasionando significativo prejuízo na efetiva aplicação do princípio da universalidade da cobertura previdenciária, e consequentemente um amplo acesso às políticas previdenciárias.

3 Conclusão

O princípio da universalidade da cobertura na política previdenciária visa alcançar o maior número possível de indivíduos da sociedade, oferecendo-lhes a chance de acessar às diversas proteções previdenciárias, diante dos riscos sociais como a incapacidade, o desemprego involuntário, idade avançada ou tempo de serviço e, ainda, acobertar aos que dele dependem economicamente nos casos de prisão ou morte.

Nesta esteira, a possibilidade do cidadão filiar-se ao RGPS, ainda que não exerça uma atividade de filiação obrigatória, na condição de segurado facultativo, representa a abertura do sistema previdenciário para aplicação da ampla cobertura e universalidade da política previdenciária.

Verifica-se, também, que a redução da alíquota de contribuição para os segurados facultativos de baixa renda reflete a concretização do disposto como direito constitucional previsto nos parágrafos 12 e 13 do artigo 201 da carta política de 1988, muito embora o legislador infraconstitucional precise de forma expressa e urgente, determinar um conceito

de renda própria, evitando a diversidade de interpretações e propiciando a correta aplicação do direito ao segurado.

Não restam dúvidas que a proteção previdenciária tem sido ampliada dentro da sociedade brasileira, porém se faz necessário atingir um maior número de cidadãos, garantindo-lhe o acesso à política previdenciária e efetivando, assim, um direito constitucional.

Referências

- AMADO, A.T. Disposições gerais sobre a seguridade social. In: AMADO, A.T. *Direito e processo previdenciário sistematizado*. Salvador: Juspodivm. 2013.
- BRASIL. Constituição, 1988. *Constituição federativa do Brasil*, 05 de outubro de 1988. Senado, Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 de maio de 1999. Seção 1, p. 237. Republicado, 12 de maio de 1999. Seção 1, p. 31.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de junho de 2007. Seção 1, p. 03.
- BRASIL. Lei ordinária nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Congresso Nacional, Brasília, DF, 25 de julho de 1991. Seção 1, p. 1. Republicado, 11 de abril de 1996. Seção 1, p. 1. Republicado em, 14 de agosto de 1998. Seção 1, p. 17.
- BRASIL. Lei ordinária nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Congresso Nacional, Brasília, DF, 25 julho 1991. Seção 1, p. 121. Republicado, 12 de maio 1999. Seção 1, p. 181. Retificado, 18 de junho 1999. Seção 1, p. 171. Retificado, 21 de junho 1999. Seção 1, p. 275.
- IBRAHIM, F.Z. A seguridade social: conceito, origem e histórico. In: IBRAHIM, F.Z. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

