

Bureau  
Internacional  
do Trabalho

# A EXTENSÃO DA COBERTURA DO SEGURO SOCIAL AOS TRABALHADORES INDEPENDENTES



## BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS



---

Copyright © *Bureau* Internacional do Trabalho 2013  
Primeira edição 2013

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extratos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Os pedidos de autorização serão sempre bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Por favor consulte o sítio [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) para conhecer a entidade reguladora no seu país.

---

*ILO Cataloguing in Publication Data*

A extensão da cobertura do seguro social aos trabalhadores independentes: boas práticas internacionais / Bureau Internacional do Trabalho, Projeto STEP/Portugal, Departamento da Proteção Social - Geneva : ILO, 2013.

ISBN 9789228275650 (web pdf)

International Labour Office.

social security / self employment / good practices / Brazil / Cape Verde / Colombia / Costa Rica / Ecuador / France / Uruguay

02.03.1

---

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nos trabalhos, não refletem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas. A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida no Escritório da OIT em Lisboa, Rua Viriato n.º 7, 7º, 1050-233 Lisboa – Portugal. Tel. +351 213 173 447, fax +351 213 140 149 ou diretamente através da página de internet [www.ilo.org/lisbon](http://www.ilo.org/lisbon)

Visite nosso sítio de internet: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

# Índice

Lista de siglas.....	viii
Agradecimentos.....	x
1. Introdução .....	1
2. Importância do trabalho independente e níveis de cobertura.....	3
3. Resumo dos mecanismos inovadores para a extensão da cobertura do seguro social aos trabalhadores independentes .....	5
3.1. Categorias contributivas diferenciadas .....	5
3.2. Sistemas de inscrição coletiva .....	6
3.3. Mecanismos especiais de arrecadação de contribuições.....	8
3.4. Mecanismos dirigidos à inclusão das micro e pequenas empresas.....	9
3.5. Mecanismos dirigidos à inclusão dos trabalhadores independentes agrícolas.....	11
3.6. Abordagem pró-ativa e de proximidade com os trabalhadores independentes.....	12
4. Brasil - A extensão da cobertura do Regime Geral de Previdência Social .....	14
4.1. Situação da cobertura da segurança social.....	14
4.2. Medidas inovadoras para a inclusão no seguro social .....	15
5. Cabo Verde - Uma abordagem pró-ativa na extensão da cobertura aos trabalhadores independentes.....	20
5.1. Situação da cobertura dos trabalhadores independentes.....	20
5.2. Mecanismos inovadores na cobertura de trabalhadores independentes.....	21
5.2.1. Inscrição obrigatória dos trabalhadores independentes .....	22
5.3. Desafios .....	25
6. Colômbia – Boas práticas na cobertura dos trabalhadores independentes .....	26
6.1. Caracterização do Sistema de Segurança Social Colombiano.....	26
6.2. O trabalho independente na Colômbia .....	26
6.3. A segurança social no âmbito dos trabalhadores independentes .....	28
6.4. Mecanismos inovadores na cobertura dos trabalhadores independentes .....	30
7. Costa Rica – Boas práticas na adaptação do seguro social aos trabalhadores independentes.....	33
7.1. Gênese das boas práticas de proteção social ao trabalhador independente.....	33
7.2. Adaptação da CCSS às necessidades do trabalhador independente .....	36
7.3. Desafios .....	41
8. Equador - O caso do Seguro Social Camponês.....	43
8.1. Principais características do Sistema Equatoriano de Segurança Social .....	43
8.2. Participação da população camponesa no mercado de trabalho equatoriano .....	43
8.3. Inovações do Seguro Social Camponês .....	45
9. França – A cobertura dos trabalhadores independentes nos regimes RSI e MSA .....	49
9.1. Trabalhadores independentes em França.....	49
9.2. Os regimes de proteção social .....	51

9.3.	Inovações para a proteção social dos trabalhadores independentes.....	53
9.4.	Desafios futuros .....	57
10.	Uruguai - A inclusão do trabalhador independente no regime de Monotributo.....	58
10.1.	Cobertura do trabalho independente e génese do Monotributo .....	58
10.2.	Reformas ao Regime de Monotributo.....	61
10.3.	Lições a retirar e desafios futuros.....	67
11.	Conclusões .....	70
12.	Bibliografia .....	72
13.	Anexos .....	75

## Lista de figuras

Figura 1.	Taxa de cobertura dos trabalhadores independentes nos programas de saúde e pensões, países selecionados .....	4
Figura 2.	Brasil: Panorama da Proteção Social da População Ocupada, 2007 .....	15
Figura 3.	Cabo Verde: Cobertura do INPS como % da PEA empregada, segundo a situação de ocupação, 2009 .....	21
Figura 4.	Intervenção do INPS para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes .....	23
Figura 5.	Colômbia: Trabalhadores por situação na profissão, 2009 (percentagem) .....	27
Figura 6.	Colômbia: Contribuintes do sistema de saúde, PEA (percentagem) .....	29
Figura 7.	Colômbia: Contribuintes do sistema de pensões, PEA (percentagem) .....	29
Figura 8.	Costa Rica: Taxa de cobertura contributiva dos trabalhadores independentes e crescimento anual por regime de proteção, 2005-2009 .....	41
Figura 9.	Equador: Características dos trabalhadores por conta própria agropecuários, 2005 .....	44
Figura 10.	Equador: Cobertura dos trabalhadores independentes agropecuários, 2005.....	45
Figura 11.	França: Total de trabalhadores por conta própria, em número absoluto e em percentagem do emprego total, 1980-2010.....	50
Figura 12.	França: Trabalhadores independentes, por setor de atividade e por sexo, 2011 .....	50
Figura 13.	França: Regimes de proteção social dos trabalhadores independentes, 2012.....	51
Figura 14.	Francia: Contribuintes para o regime MSA não-assalariado, 2011 .....	53
Figura 15.	França: Cobrança de contribuições por regime, 2012 .....	56

## Lista de tabelas

Tabela 1.	Brasil: Estrutura do Mercado de Trabalho, 2008.....	16
Tabela 2.	Brasil: Benefícios dos Programas Simples e Super Simples .....	18
Tabela 3.	Cabo Verde: Base de incidência contributiva para os trabalhadores independentes, 2009 .....	23
Tabela 4.	Colômbia: Componentes do Sistema de Segurança Social.....	26
Tabela 5.	Colômbia: Distribuição de trabalhadores independentes, dezembro de 2009 .....	27
Tabela 6.	Colômbia: Características da inscrição por regime contributivo, trabalhadores independentes .....	28
Tabela 7.	Costa Rica: Principais etapas no processo de cobertura dos trabalhadores independentes .....	36
Tabela 8.	Costa Rica: Escala contributiva dos trabalhadores independentes por faixa salarial, 2010 .....	38
Tabela 9.	Equador: Trabalhadores independentes por setor de atividade, 2005.....	44
Tabela 10.	Equador: Principais características do Seguro Social Camponês .....	45
Tabela 11.	França: Cálculo das contribuições ao RSI.....	54
Tabela 12.	França: Taxas de contribuição, 2011 .....	55
Tabela 13.	Uruguai: Estimativa do número de trabalhadores independentes inscritos no sistema de segurança social de acordo com o regime de cobertura, 2006.....	60
Tabela 14.	Uruguai: Trabalhadores por conta própria cobertos pela segurança social de acordo com o quintil de rendimento, 2006.....	60
Tabela 15.	Uruguai: Atividades empresariais e perfil dos trabalhadores por conta própria considerados no regime de Monotributo .....	62
Tabela 16.	Uruguai: Montante do Monotributo mensal de acordo com o nível de base fixa de contribuição, 2007 - Pesos -.....	64
Tabela 17.	Uruguai: Síntese das modificações ao regime de Monotributo .....	65
Tabela 18.	Uruguai: Evolução das empresas contribuintes para a Segurança Social de acordo com a sua dimensão, períodos 2003-2006, 2007-2009.....	67

Tabela 19. Uruguai: Evolução das empresas unipessoais e microempresas contribuintes para a Segurança Social, por ramo de atividade económica, períodos 2003-2006, 2007-2009 .....	68
---	----

### **Lista de quadros**

Quadro 1. Modo de funcionamento dos Acordos de Seguro Coletivo com trabalhadores independentes .....	40
Quadro 2. Um novo estatuto para a criação de empresas: o auto-empendedor .....	57

## Lista de siglas

BFC	Bases Fixas de Contribuição, Uruguai
BPC	Bases de Prestações e Contribuições, Uruguai
BPS	Banco de Previsión Social, Uruguai
CCM	Complemento de Quota Mútua, Uruguai
CCSS	Caixa Costa-Riquenha do Seguro Social, Costa Rica
CJPU	Caixa de Aposentações e Pensões dos Profissionais Licenciados, Uruguai
CNPS	Centro Nacional da Pensão Social, Cabo Verde
DANE	Direção Administrativa Nacional de Estatística, Colômbia
DGI	Direção Geral dos Impostos, Uruguai
EPS	Entidade Promotora da Saúde, Colômbia
FILC	Formulário Integrado de Liquidação de Contribuições, Colômbia
IBC	Rendimento Base de Contribuição
IESS	Instituto da Segurança Social, Equador
INE	Instituto Nacional de Estatística, Cabo Verde
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social, Cabo Verde
INSEE	Instituto Nacional de Estatística, França
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social, Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, Brasil
ISSFA	Instituto de Segurança Social das Forças Armadas, Equador
ISSPOL	Instituto de Segurança Social da Polícia Nacional, Equador
IVM	Seguro Invalidez, Velhice e Morte, Costa Rica
MSA	Fundo Mútuo Social Agrícola, França
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PME	Pequenas e Médias Empresas

RBC	Rendimento Base de Contribuição, Colômbia
RGPS	Regime Geral da Previdência Social, Brasil
RPPS	Regime da Previdência Social próprio dos Funcionários Públicos e Militares, Brasil
RSI	Regime Social dos Independentes, França
RUC	Registo Único de Contribuintes, Colômbia
SGRP	Sistema Geral de Riscos Profissionais, Colômbia
SGSSS	Sistema Geral de Segurança Social na Saúde, Colômbia
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
SSC	Seguro Social Camponês, Equador

## **Agradecimentos**

Este estudo foi elaborado por Fabio Durán-Valverde, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Alejandra Quirós, Ana Carolina de Lima Vieira e Lou Tessier sob a supervisão técnica de Fabio Durán-Valverde. Os autores agradecem o Centro Internacional de Formação da OIT pelo apoio relativo à tradução de alguns capítulos.

---

## 1. Introdução

No mundo, apenas uma em cada cinco pessoas dispõe de uma cobertura adequada de segurança social. Esta foi a razão pela qual muitos países, em particular, aqueles em desenvolvimento, implementaram reformas para a extensão da cobertura dos sistemas de proteção social, seja pela via contributiva, seja pela não contributiva.

Um dos desafios relacionados à extensão da cobertura contributiva reside na cobertura dos trabalhadores independentes. Em muitos países do mundo em desenvolvimento, esta categoria de trabalhadores representa a esmagadora maioria do emprego total, de modo que as estratégias para a extensão da cobertura contributiva deveriam considerá-la como parte dos grupos alvo. Isto parece óbvio, no entanto, na prática, em muitos países a cobertura do seguro social não alcança estes trabalhadores.

Os trabalhadores independentes tendem a ser mais vulneráveis aos efeitos adversos dos ciclos económicos, o que por sua vez coloca a concepção de estratégias e políticas adequadas que lhes garantam proteção social num elevado nível de importância.

A dificuldade na extensão da cobertura a estes trabalhadores é explicada por uma multiplicidade de fatores, entre os quais é possível identificar a irregularidade dos rendimentos recebidos, fenómeno estreitamente ligado à precariedade do emprego; a elevada heterogeneidade do mercado de trabalho em cada país e entre os grupos de trabalhadores; o baixo nível de organização ou associação que têm; a vulnerabilidade competitiva; a permanente luta pela sobrevivência económica do negócio e a desconfiança que frequentemente sentem em relação às instituições de segurança social, entre outros.

Para além do problema da precariedade de rendimentos e perante a ausência da figura do empregador, os trabalhadores independentes devem assumir as contribuições para a segurança social na sua totalidade, fato que constitui uma barreira económica para a extensão da cobertura, mesmo para trabalhadores que possuem rendimento médio. Este entrave convida à busca de alternativas para integrar os trabalhadores independentes que têm uma capacidade limitada de pagamento e que, portanto, requerem subsídios do Estado para participar como contribuintes do sistema de segurança social.

Outro problema para a proteção social dos trabalhadores independentes está ligado à sua mobilidade dentro do mercado de trabalho porque são frequentemente obrigados a saltarem entre trabalho por conta de outrem e por conta própria, entre emprego formal e informal, de forma que as suas contribuições para a segurança social acabam por não serem contínuas. A interrupção das carreiras contributivas, gerada por esta mobilidade, é uma barreira contra a qual esses trabalhadores e as instituições de segurança social devem lutar a fim de criar mecanismos que permitam a consolidação dos direitos às prestações. As soluções nesta área não são triviais e podem considerar o estabelecimento de períodos reduzidos de contribuição para se ter direito às prestações. Isto representa um custo atuarial para os programas de seguro social, que muitas vezes deve ser subvencionado por outros grupos de trabalhadores ou pelo Estado.

Aos elementos enunciados, juntam-se as dificuldades administrativas, em duas áreas específicas: a arrecadação e o controlo contributivo. Em comparação com os sistemas de arrecadação tradicionais destinados aos trabalhadores assalariados, a arrecadação das contribuições dos trabalhadores independentes envolve complexidades particulares e custos administrativos elevados. Quanto ao controlo contributivo, a inspeção de segurança social direcionada aos trabalhadores independentes é extremamente dispendiosa se comparada com a inspeção de empresas. Isto representa um entrave administrativo que não

---

pode ser resolvido apenas pelos serviços de inspeção exigindo uma abordagem mais holística que integre a criação de incentivos.

De ressaltar a ligação existente entre as políticas para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes e as políticas de formalização; que caminham lado a lado. Um número considerável de trabalhadores independentes são micro empresários, de maneira que as políticas de extensão se relacionam e fazem parte de um conjunto amplo de políticas e instrumentos destinados à formalização das micro e pequenas empresas.

O estudo das características dos trabalhadores independentes e sua relação com a adesão à segurança social envolve uma série de complexidades técnicas e teóricas, as quais este trabalho não pretende aprofundar. Neste documento a abordagem teórica e analítica cede espaço para a necessidade de uma compreensão prática das inovações introduzidas nos países considerados, para que as experiências sejam úteis às administrações de segurança social de outros países.

Este documento analisa as experiências relativamente bem-sucedidas de sete países em desenvolvimento e um país desenvolvido no que refere-se à cobertura dos trabalhadores independentes. Tenta associar os resultados alcançados em termos de cobertura com a descrição das práticas de financiamento, a administração e a organização financeira no Brasil, Cabo Verde, Colômbia, Costa Rica, Equador, França e Uruguai. Apresenta estratégias nacionais de extensão da cobertura através de subsídios e segmentação por nível de rendimentos; experiências de países que introduziram inovações interessantes no âmbito da estrutura administrativa, em combinação com regimes especiais de incentivos e obtiveram bons resultados. Por último, descreve casos de países que criaram regimes especiais para as micro e pequenas empresas e obtiveram impactos significativos na cobertura da segurança social.

A escolha dos países obedeceu a dois critérios. Em primeiro lugar, foram escolhidos por apresentarem um nível relativamente elevado de cobertura dos trabalhadores independentes, especialmente considerando que nos países em desenvolvimento os regimes de seguro social operam em ambientes com algum grau de economia informal. No entanto, deve ficar claro que em nenhum dos países selecionados, a cobertura do seguro social do grupo estudado aproxima-se dos cem por cento, exceto em França. Em segundo lugar, foram escolhidos pela disponibilidade de informação relativamente completa sobre o tema. O alcance das análises apresentadas está condicionado à disponibilidade de informação. Os esforços subsequentes neste domínio poderiam abordar outros países que têm feito progressos na extensão da cobertura aos trabalhadores independentes ou aprofundar o estudo dos elementos aqui considerados.

Este estudo compreende doze capítulos. No capítulo dois apresenta-se a definição, as principais características do trabalho independente, a importância que os trabalhadores independentes têm no mercado de trabalho de cada um dos países estudados, bem como os níveis de cobertura destes nos respectivos sistemas de proteção social. A parte três resume os diferentes mecanismos utilizados por estes países para aumentar a cobertura dos trabalhadores independentes. Os capítulos quatro, cinco, seis, sete, oito, nove, dez e onze reconstituem de forma aprofundada a experiência de cada um dos países estudados, abordando a caracterização dos sistemas de segurança social, a cobertura dos trabalhadores independentes, as reformas e inovações realizadas para estender a cobertura. Em conclusão, o capítulo doze sistematiza os tipos de práticas implementadas pelos países analisados revelando a importância do estabelecimento de um marco diferenciador e de incentivos dirigidos especificamente a esta categoria de trabalhadores.

---

## 2. Importância do trabalho independente e níveis de cobertura

A participação relativa dos trabalhadores independentes no mercado de trabalho dos países em desenvolvimento tem vindo a aumentar significativamente. Esta população constitui um grupo muito heterogéneo do ponto de vista dos mecanismos de inserção profissional, educação, organização social, composição por atividade produtiva e nível de rendimentos. Na definição de trabalhador independente é possível encontrar desde o profissional que exerce a profissão liberal num escritório moderno, o pequeno proprietário agrícola com rendimentos médios até o vendedor ambulante pobre do meio urbano. Muitos destes trabalhadores possuem trabalhos precários que se traduzem numa capacidade contributiva baixa ou nula para os programas de segurança social.

Neste documento, o conceito de trabalhadores independentes corresponde ao conceito de “emprego independente” utilizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1993). De acordo com a definição oficial, “emprego independente” inclui quatro subgrupos de trabalhadores, nomeadamente:

- (1) Os trabalhadores por conta própria: são aqueles trabalhadores, que trabalhando por sua conta, ou com um ou mais sócios, não contrataram nenhum assalariado de forma contínua durante o período de referência.
- (2) Os membros de cooperativas ou associações de produtores: são aqueles que trabalham numa cooperativa que produz bens ou serviços, em que cada membro participa em pé de igualdade com os demais na determinação da organização da produção, vendas, investimentos, na distribuição dos benefícios do estabelecimento entre os seus membros.
- (3) Os empregadores: são trabalhadores que, trabalhando por sua conta ou com um ou mais sócios e, em virtude de sua condição, contrataram uma ou várias pessoas para trabalhar para eles em sua empresa ao longo de um período contínuo que inclui o período de referência.
- (4) Os trabalhadores familiares não remunerados: são aqueles que trabalham num estabelecimento com orientação de mercado, dirigido por uma pessoa de sua família que vive no mesmo agregado familiar (ou domicílio), mas que não podem considerar-se como sócios, devido ao nível de dedicação à operação do estabelecimento, em termos de tempo de trabalho e outros fatores que devem ser determinados de acordo com as circunstâncias nacionais.

A população mais proeminente está abrangida no primeiro subgrupo, que por sua vez, são, juntamente com os trabalhadores familiares não remunerados, as populações que apresentam mais dificuldades para integrarem-se no seguro social.

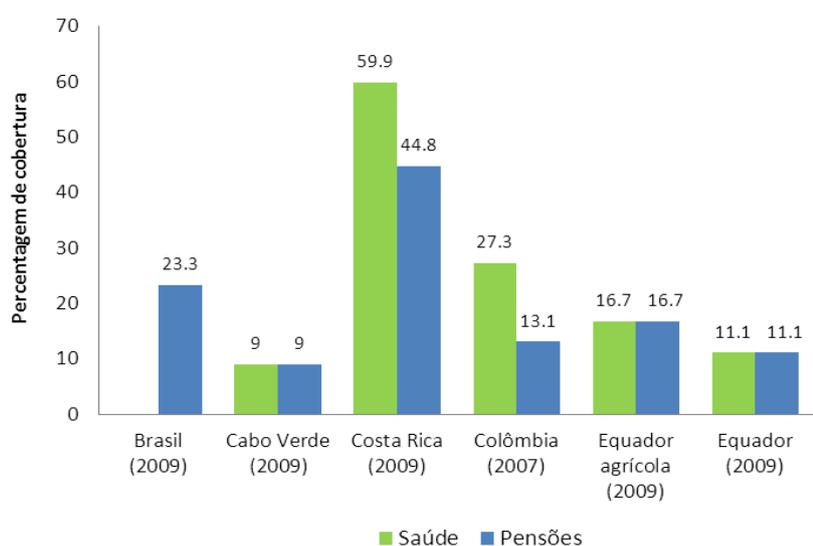
A composição relativa do mercado de trabalho varia muito de país para país. Por exemplo, na Colômbia, os trabalhadores independentes representam 54% do total da população empregada, uma percentagem elevada em comparação com países como a Costa Rica, o Uruguai e Cabo Verde, nos quais esta mesma relação é estabelecida em 18,5%, 27,7%, 30% e 31,2%, respectivamente. Por outro lado, os trabalhadores por conta própria constituem no Brasil 20% da população economicamente ativa, enquanto no Equador, representam o número impressionante de 48% do total da população empregada.

Da mesma forma, observa-se uma elevada variação na concentração de trabalhadores independentes na zona rural e urbana. Na Costa Rica, 56,5% destes desempenha as suas atividades na zona rural, enquanto na Colômbia, 28% destes trabalhadores trabalha na zona rural. A proporção de participantes do sexo masculino é geralmente maior. Em países como a Costa Rica a participação relativa dos homens é de cerca de 62% e 65%,

respectivamente. Das experiências tratadas neste estudo, destaca-se especificamente o caso equatoriano que inclui os trabalhadores independentes que atuam no setor agrícola, totalizando 42% e, dos quais, mais da metade são homens e vivem na zona rural. Na França, a maior parte dos trabalhadores independentes são homens e há grandes disparidades entre os setores de atividade. Nota-se um panorama de mercado de trabalho muito heterogêneo e dinâmico, que é em grande parte responsável pela complexidade do problema.

Conforme mencionado anteriormente, os países estudados apresentam um nível relativamente elevado de cobertura dos trabalhadores independentes nos sistemas de proteção social dos países em desenvolvimento. A figura 1 mostra as taxas de cobertura por país relativas aos programas de seguro social em saúde e pensões calculadas com base na população alvo potencial de cada programa de seguro social.

**Figura 1. Taxa de cobertura dos trabalhadores independentes nos programas de saúde e pensões, países selecionados**



Fonte: Bertranou, F. 2009; Durán-Valverde, 2009; Farné e al 2008; OIT, 2010 e 2011; Saravia, 2009.

Pode-se observar que, apesar dos esforços significativos dos países estudados no sentido de abranger os trabalhadores independentes, em geral, as coberturas ainda são modestas, especialmente em países com níveis mais elevados de economia informal. No caso da França, a cobertura alcança 100% dos trabalhadores registrados.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ainda que a economia informal exista, a falta de dados detalhados disponíveis não permite distinguir a parte dos trabalhadores independentes que encontra-se na economia informal.

---

### 3. Resumo dos mecanismos inovadores para a extensão da cobertura do seguro social aos trabalhadores independentes

Esta seção sintetiza os mecanismos implementados nos países analisados por este estudo com a finalidade de aumentar a cobertura contributiva dos trabalhadores independentes.

#### 3.1. Categorias contributivas diferenciadas

A definição de categorias contributivas diferenciadas é um mecanismo que consiste em um regime diferenciado de pagamento das contribuições sociais efetuadas pelos trabalhadores independentes, em comparação com o nível de pagamento aplicável aos trabalhadores por conta de outrem ou no estabelecimento de diferentes níveis de contribuição destes trabalhadores segundo o nível de rendimento.

##### A categorização utilizada pelo Brasil

Na América Latina, dentre as experiências mais bem-sucedidas nesta matéria, destaca-se as políticas implementadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social do Brasil (INSS).

O INSS identifica três categorias no mercado de trabalho que estão diretamente relacionadas com o sistema de segurança social brasileiro: os empregados, os contribuintes individuais e os segurados especiais. As duas últimas categorias são as mais significativas quando se analisam os progressos alcançados no país em matéria de cobertura contributiva dos trabalhadores independentes. A categoria de “contribuinte individual” inclui os trabalhadores independentes e as pessoas que desempenham atividades não remuneradas, enquanto os “segurados especiais” incluem os trabalhadores rurais.<sup>2</sup>

Para o caso da categoria de “contribuinte individual”, estabelecida a partir do Plano Simplificado de Previdência Social, o INSS permite ao trabalhador escolher a taxa de contribuição ao seguro social. O trabalhador pode contribuir com a taxa mínima de 20% do salário mínimo mensal ou pode optar por uma taxa de contribuição mínima fixada em 11%. A única diferença entre uma e outra é que aqueles que contribuir com a taxa menor não têm o direito de receber a pensão por tempo de contribuição, ao contrário daqueles que optarem pela contribuição de 20%. O sistema permite aos contribuintes alterar a percentagem de contribuição quando considerem necessário e em ambas as direções.

Já no caso do “segurado especial”, o regime permite adequar o pagamento das contribuições em função da variação da comercialização da sua produção. A taxa de contribuição é fixada em 2,3% da comercialização total da produção efetiva. Nesta categoria, os beneficiários também não podem usufruir da pensão por tempo de contribuição. Contudo, os trabalhadores classificados como “contribuintes individuais” e os “segurados especiais” têm os mesmos benefícios ao abrigo do Regime Geral de Previdência Social.

Este tipo de mecanismo de diferenciação no âmbito do pagamento, para além de outros esforços empreendidos pelo INSS, permitiu que um em cada quatro trabalhadores por conta própria no Brasil esteja protegido pelo sistema de seguro social. Este é, sem dúvida, um resultado muito positivo no âmbito dos países em desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> Esta categoria inclui os agricultores, pescadores artesanais, pessoas que sobrevivem da atividade da extração, indígenas, entre outros.

---

### As categorias contributivas em Cabo Verde

Em Cabo Verde, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) também tem implementado reformas significativas nesta área. Em 2009 a inscrição dos trabalhadores independentes no seguro social tornou-se obrigatória, os benefícios atribuídos a esta categoria de trabalhadores foram igualados aqueles legalmente previstos para os assalariados e foi adotado um sistema de contribuição específico, baseado em categorias de rendimento.

Os trabalhadores devem contribuir com 19,5% da categoria de sua escolha; sendo similar ao salário de contribuição. O valor da contribuição é baseado no rendimento de referência, ao qual não pode ser inferior ao salário mínimo da administração pública.

Por exemplo, se o rendimento de referência é definido no valor de CVE 13.986 (US\$ 163) e os trabalhadores escolhem a categoria de número dois (2 x rendimento x 19,5%), o valor de contribuição será de CVE 5.460 (US\$ 64). Este mecanismo, por sua simplicidade, torna o pagamento mais acessível.

### O subsídio às contribuições dos trabalhadores independentes de baixos rendimentos na Costa Rica

A Costa Rica também possui uma experiência bem-sucedida ligada a este mecanismo. A segurança social deste país é gerida pela Caixa Costa-Riquenha do Seguro Social (CCSS).

O sistema de segurança social costa-riquenho tem uma forte presença estatal no financiamento, evidenciada pelo subsídio às contribuições dos trabalhadores independentes de baixos rendimentos. A taxa de contribuição dos trabalhadores independentes é determinada por uma faixa do rendimento mensal, que está estreitamente relacionada com o salário mínimo definido no país. Para os trabalhadores independentes com rendimentos mensais baixos, a taxa de contribuição paga ao seguro social é mais baixa que a taxa de contribuição global definida pela CCSS.<sup>3</sup> A diferença entre a percentagem de contribuição suportada pelo trabalhador e a taxa de contribuição “global” é assumida título de subvenção pelo Estado, que por sua vez, fornece uma contribuição adicional de 0,25% sobre a massa salarial.

Este mecanismo implementado na Costa Rica contribuiu para que, no ano de 2009, a taxa de cobertura contributiva dos trabalhadores independentes alcançasse 60% no seguro de saúde e 44,8% no seguro de pensões.

## **3.2. Sistemas de inscrição coletiva**

Os mecanismos de inscrição coletiva permitem que os trabalhadores independentes agrupados em organizações, tais como associações de produtores e cooperativas, tenham a possibilidade de subscrever acordos de seguro coletivo ou de grupo com um programa de seguro social. Isto facilita a inscrição de trabalhadores membros das organizações, proporcionando-lhes as prestações atribuídas pela segurança social. A experiência mostra que este mecanismo teve um impacto muito favorável nas zonas rurais, especialmente entre os trabalhadores independentes agrícolas organizados.

A organização encarrega-se de agrupar os trabalhadores, assinando um acordo nos termos do qual se compromete com a entidade gestora da segurança social a criar um formulário ou folhas de declaração de contribuições, para proceder à cobrança das contribuições dos

---

<sup>3</sup> A percentagem de contribuição global para o seguro de saúde foi definida em 11% sobre os rendimentos mensalmente recebidos, enquanto para o seguro de pensões a taxa foi definida em 7,75%.

---

inscritos, previamente negociadas. Os montantes cobrados são posteriormente transferidos para a instituição de seguro social pela mesma organização.

#### Os Acordos Coletivos de Seguros com os camponeses da Costa Rica

Esta prática é muito bem-sucedida na Costa Rica, sob a administração do Seguro Social, instituição encarregada da gestão dos Acordos Coletivos de Seguros com os camponeses. Neste caso, as taxas contributivas são fixadas em função das atividades produtivas específicas exercidas pelos trabalhadores inscritos numa organização, e em função da capacidade contributiva do grupo inscrito. Assim, são definidos rendimentos de referência pontuais e uniformes para certos membros da organização, em vez de categorias de rendimentos, como se aplica no caso da inscrição individual. Dentro da mesma organização podem ser estabelecidos diferentes escalões de contribuição de forma que a taxa contributiva seja uniforme para cada escalão de rendimento. A organização encarrega-se de inserir cada um dos seus inscritos no escalão considerado mais adequado aos seus rendimentos; esta determinação será posteriormente confirmada pelos inspetores do seguro social. A negociação do Acordo tem uma vigência anual, com a possibilidade de ser renegociado e ampliado.

Um mecanismo semelhante foi introduzido recentemente na Colômbia, porém, se comparado com o caso da Costa Rica, o sistema de seguro social da Colômbia possui uma gestão mais descentralizada.

#### O acordo de inscrição coletiva utilizado na Colômbia

Na Colômbia, a inscrição dos trabalhadores no sistema de saúde está a cargo das Entidades Promotoras da Saúde (EPS).<sup>4</sup> Estas entidades são responsáveis pelo registo e arrecadação das contribuições dos trabalhadores para os seguros de saúde, estando igualmente incumbidas de contratar as Instituições Prestadoras de Saúde, que fornecem os serviços diretamente aos hospitais, clínicas, laboratórios, entre outros.

Neste sistema, uma organização – quer seja um grémio, associação ou outra pessoa jurídica – está legalmente autorizada a celebrar um Acordo de Inscrição Coletiva com uma EPS. Através desta modalidade de seguro, cada trabalhador membro da organização pode mudar de EPS mesmo se inicialmente a opção tenha sido realizada de forma coletiva.

Importa ainda destacar a inscrição através das cooperativas e pré-cooperativas, através da qual os trabalhadores independentes podem ter acesso aos serviços do sistema de segurança social na qualidade de trabalhadores associados. Estas organizações assumem perante a Superintendência Nacional de Saúde<sup>5</sup> todas as obrigações e direitos que habitualmente são da responsabilidade dos empregadores.

Tal mecanismo contribuiu para que a taxa de cobertura dos trabalhadores independentes deste país atingisse os 27,5% no sistema de saúde e 13,1% no sistema de pensões. Em termos gerais, pode-se dizer que os mecanismos de inscrição coletiva permitem fortalecer e consolidar a institucionalização das organizações participantes face aos seus membros, o que pode ser apontado como um efeito secundário extremamente positivo.

---

<sup>4</sup> O sistema de saúde colombiano integra o Sistema Geral de Segurança Social na Saúde.

<sup>5</sup> Trata-se do organismo responsável pela supervisão do sistema de saúde na Colômbia, o qual autoriza a constituição das EPS e das Instituições Prestadoras de Saúde.

---

### 3.3. Mecanismos especiais de arrecadação de contribuições

A garantia de um aumento sustentável na cobertura contributiva depende da implementação de estratégias que assegurem o pagamento das contribuições e, simultaneamente, consigam fazer o acompanhamento dos segurados potenciais que, por motivos de evasão ou por ignorância, não pagaram as suas contribuições. Nesta seção apresentam-se alguns mecanismos implementados para facilitar a inscrição, nos casos em que ela é obrigatória, com o objetivo de aumentar a eficácia da arrecadação.

#### O FILC e o RUC da Colômbia

O sistema de seguro social colombiano merece um destaque especial na medida em que possui dois mecanismos que permitem estabelecer um método de cobrança eficaz: o primeiro é o Formulário Integrado de Liquidação de Contribuições (FILC) e o segundo é o Registo Único de Contribuintes (RUC).

O FILC consiste numa plataforma eletrónica através da qual se efetua a liquidação e o pagamento das contribuições para o Sistema Geral de Segurança Social, quer para os trabalhadores por conta de outrem, quer para os independentes. Este mecanismo veio facilitar e flexibilizar o acesso dos utentes aos trâmites do sistema de segurança social na Colômbia.<sup>6</sup> O pagamento das contribuições através do FILC é de carácter obrigatório, uma vez que não existem mecanismos alternativos. Ao funcionar como um sistema centralizado, promoveu o controlo eficaz e a fiscalização dos contribuintes, permitindo, assim, reduzir o nível de evasão.

O RUC consolidou-se como uma ferramenta que permitiu detectar irregularidades tais como a evasão de contribuições e a multi-inscrição. O sistema utilizado permite cruzar a informação contributiva dos inscritos nos diversos subsistemas de segurança social: Sistema Geral de Segurança Social na Saúde, Sistema Geral de Pensões e Sistema Geral de Riscos Profissionais.

Estes dois mecanismos permitiram grandes progressos na eficácia da arrecadação do sistema de seguro social colombiano.

#### As medidas de arrecadação das contribuições adotadas pela Costa Rica

O sistema de seguro social da Costa Rica também obteve sucesso na implementação de mecanismos que melhoraram a arrecadação das contribuições dos trabalhadores independentes e dos empregadores. A CCSS, entidade responsável pelo processo de arrecadação das contribuições sociais, implementou nos últimos anos uma série de programas direcionados essencialmente à contratação de pessoal administrativo e inspetores com o objetivo de reforçar o seguimento aos processos de evasão fiscal por parte dos empregadores e trabalhadores independentes.

O seguro social da Costa Rica dispõe de um corpo de inspetores especializados nas questões relativas à inscrição dos trabalhadores independentes atuando em várias atividades económicas e em diferentes horários, o que possibilita a fiscalização diurna e noturna.

Para além de contar com uma boa dotação de recursos humanos, o programa dispõe ainda de financiamento para adquirir os recursos físicos, materiais e tecnológicos necessários para executar esta estratégia com sucesso. A incorporação de um número maior de

---

<sup>6</sup> A plataforma implementou um sistema de “Formulário Assistido”, que apoia a gestão do pagamento das contribuições sociais às pessoas que não dispõem dos meios necessários, como o acesso à internet, para realizar o cancelamento correspondente.

---

inspetores da segurança social permitiu estender a cobertura contributiva a todas as regiões do país, incluindo os trabalhadores independentes da zona rural.

### 3.4. Mecanismos dirigidos à inclusão das micro e pequenas empresas

Com a finalidade de ampliar a cobertura contributiva, os sistemas de seguro social podem integrar mecanismos específicos destinados a cobrir diferentes categorias de empresas, como é o caso das micro e pequenas empresas. Este tipo de medida tem promovido a formalização de uma grande quantidade de empresas contribuindo simultaneamente para reduzir a exclusão no sistema de segurança social. Nesta seção são apresentadas três experiências bem-sucedidas nesta matéria. A primeira é o regime simplificado<sup>7</sup> em vigor no Uruguai, designado Monotributo. A segunda experiência tem lugar no Brasil e denomina-se Simples Nacional ou Super Simples. A terceira é o regime Auto empreendedor e decorre na França.

#### O caso do Monotributo no Uruguai

O regime de Monotributo consiste em um pacote tributário unificado, de caráter opcional, que inclui tanto o pagamento das contribuições à segurança social como o pagamento de impostos. Este regime abrange as micro e pequenas empresas que desempenham as suas atividades fundamentalmente na economia informal. Para além do Uruguai, o Monotributo também foi implementado em países como a Argentina.

A partir do ano 2000, o Conselho Diretivo do Instituto de Previdência Social do Uruguai, responsável pela gestão do seguro social, reconheceu que um importante setor de trabalhadores por conta própria era regido por normas inadequadas que potenciavam a sua marginalização do sistema de proteção social. Diversos estudos mostraram que mais de 80% deste tipo de trabalhadores encontravam-se excluídos da cobertura da segurança social. Neste contexto, promoveu-se, a partir de 2001, o regime de Monotributo, que tem como objetivo não apenas a formalização tributária, mas também garantir a proteção social aos trabalhadores independentes, que até essa data encontravam-se excluídos do sistema.

Inicialmente os resultados deste regime não foram satisfatórios, o que provocou em 2006 uma série de modificações internas, permitindo, entre outros aspectos, flexibilizar as restrições de acesso a este regime especial.<sup>8</sup> Uma das reformas mais significativas a que o regime foi submetido foi a inclusão das empresas unipessoais, para além das sociedades de fato, com algumas restrições. A reforma ampliou o tipo e o número máximo de atividades que as empresas podem desenvolver<sup>9</sup> e incorporou no sistema as empresas que vendem os seus produtos com cartão de crédito. Antes da reforma, apenas se podiam incluir as pequenas empresas que vendiam produtos ao consumidor final. Atualmente, permite-se a inscrição no regime não só às empresas que vendem ao consumidor final, mas também, embora com algumas exceções, às que comercializam os seus produtos às empresas privadas e ao Estado. Aumentou-se ainda o volume de faturação máxima autorizado a uma empresa para poder ter direito a integrar neste regime. Esta medida permitiu aumentos anuais superiores a 100% quer para as pequenas empresas comerciais, quer para os prestadores de serviços.

---

<sup>7</sup> Os sistemas simplificados podem servir para aumentar a inclusão de importantes grupos mas à custa da redução da cobertura dos regimes gerais. Este efeito de desvio tem gerado grande polémica na gestão dos sistemas de seguro social.

<sup>8</sup> Estas modificações foram introduzidas pela *Ley de Reforma Tributaria de 2006*, em vigor desde julho de 2007. Esta reforma foi promovida pelo Conselho de Administração do BPS, e posteriormente assumida pelo Poder Executivo e pelo Parlamento.

<sup>9</sup> Incluíram-se empresas com atividades de venda de bens, prestação de serviço e o pequeno produtor artesanal.

---

Para ter uma dimensão dos resultados gerados por este regime, o crescimento médio anual das empresas unipessoais inscritas no regime entre 2002 e 2006 foi de 1,3%, ao passo que no período de 2007 a 2009, em que as reformas já vigoravam, o incremento foi de 6,5%. Em termos absolutos, a reforma gerou um aumento estimado de 12.722 empresas unipessoais, entre os períodos mencionados.

#### O caso dos auto-empresendedores na França

Em 2008 o Governo Francês lançou um novo estatuto para os empresários. Auto-empresendedores são trabalhadores independentes com um volume de negócios inferior a € 81.500 anuais para atividades de comércio ou € 32.600 para a prestação de serviços.

Os auto-empresendedores estão sujeitos a tributação e contribuições sociais específicas. O registo na segurança social é obrigatório para auto-empresendedores. As contribuições, ao contrário do que se aplica aos demais trabalhadores independentes, são fixadas como um pacote em percentagem dos rendimentos (varia entre 12% e 21,3% dependendo do setor de atividade). Os auto-empresendedores ainda têm a opção de pagar um pacote global como percentagem dos seus rendimentos, que inclui tanto as contribuições sociais como os impostos sobre os rendimentos, o que facilita muito a contabilidade na fase de criação de empresas.

Auto-empresendedor é um estatuto flexível de trabalhador independente que visa facilitar a criação de empresas. Por exemplo, este estatuto é compatível com o trabalho assalariado. Ele pode ser visto como uma ferramenta para a formalização do trabalho que anteriormente não era declarado por várias razões (complexidade dos procedimentos, incompatibilidade com outras fontes de rendimentos declarados, etc.), especialmente no ramo de serviços (limpeza, jardinagem, etc.). Desde o seu lançamento, esta iniciativa tem sido muito bem-sucedida em termos de criação de empresas. Em 2011, contavam-se mais de 700.000 empresários registados em estado ativo.

#### O caso do Super Simples no Brasil

No Brasil o Simples Nacional traduziu-se num importante mecanismo para a proteção dos trabalhadores das micro e pequenas empresas. Este regime especial surge em 1996 ancorado na Lei do Simples, tendo já sido objeto de alterações importantes desde a sua promulgação.

O Simples Nacional permite um tratamento tributário simplificado para as micro e pequenas empresas. O regime cria um sistema integrado de pagamento de alguns impostos e de contribuições para a segurança social. No caso dos impostos, foram integrados cinco impostos federais, um estatal, um municipal e as contribuições das entidades patronais para o INSS.

A inscrição no regime é opcional e pode ser efetuada pela internet. Para efeitos do Simples Nacional, define-se como micro empresa o empresário ou pessoa jurídica cujos rendimentos brutos anuais sejam iguais ou inferiores a R\$ 240.000 (US\$ 145.000 anuais), considerando-se pequena empresa deste montante até aos R\$ 2.400.000 (US\$ 1,450,000 anuais). Partindo desta classificação, estabelecem-se percentagens progressivas de contribuição para o INSS. Os inscritos neste regime gozam de taxas de contribuição mais baixas, em comparação com as aplicadas no Regime Geral. Este regime teve um impacto importante, considerando que a produção das micro e pequenas empresas representa mais de 20% do PIB e que contribuem para cerca de 10% da cobrança total dos impostos.

Para os trabalhadores vulneráveis que ainda não se encontram cobertos pelo Simples Nacional, o INSS oferece cobertura através da figura do contribuinte individual,

---

estabelecida no âmbito do Plano Simplificado de Previdência Social, apresentado na seção 4.2.1 deste documento.

Este regime simplificado, bem como o Regime Monotributo do Uruguai e dos auto-empresendedores na França, evidenciam a importância de avançar na direção do estabelecimento de regimes específicos dirigidos aos setores vulneráveis do mercado laboral, como é o caso dos trabalhadores das micro e pequenas empresas, incluindo os seus proprietários. De destacar que em nenhum dos casos considerados os regimes especiais constituíram-se em políticas que tenham reduzido os direitos no âmbito laboral.

### **3.5. Mecanismos dirigidos à inclusão dos trabalhadores independentes agrícolas**

#### O caso do Fundo Mútuo Social Agrícola (MSA) na França

O MSA foi criado em 1900 como um seguro mútuo para os trabalhadores agrícolas, incluindo tanto os trabalhadores assalariados quanto os não assalariados. Este regime precede o atual sistema de segurança social e manteve suas especificidades desde então. O MSA esteve muito ligado aos sindicatos de agricultores e manteve um forte sentido de pertença ao mundo rural.

Quando o sistema de segurança social foi criado em 1945, o MSA ficou encarregado da gestão da segurança social dos agricultores. Os agricultores em França, assim como o resto dos trabalhadores independentes, demonstraram uma relutância em adotar um sistema de segurança social centralizado e coordenado pelo Estado. Esta situação explica por que o regime dos agricultores independentes levou algum tempo para se harmonizar com os outros regimes de proteção social (seguro de saúde e pensões) e permanece específico (liberdade de escolha da seguradora que provê as prestações de saúde, acidentes do trabalho e doenças profissionais, invalidez e licença por doença).

O MSA é amplamente financiado por impostos gerais, impostos nacionais de solidariedade e subsídios estatais pontuais. Assim, já em 1960, um orçamento especial denominado "orçamento anexo das prestações sociais agrícolas" foi criado de forma a compensar o baixo nível de contribuição dos agricultores. O orçamento é gerido diretamente pelo Ministério da Agricultura.

A constituição demográfica da população-alvo do MSA tem um forte impacto na sua cultura peculiar e nos seus mecanismos de financiamento. Devido ao êxodo rural, os agricultores são cada vez menos numerosos na França. Em 50 anos, o MSA perdeu um milhão de agricultores independentes inscritos e a população não-salariada foi a mais afetada por esta redução.

Em 2011 o MSA protegeu mais de 1,6 milhões de pessoas através do regime não-salariado, sendo 28% de contribuintes ativos, 53% de agricultores reformados e 19% de dependentes (cônjuge e filhos dependentes). O regime de agricultores independentes do MSA conta com mais de 500 000 contribuintes.

#### O caso do Seguro Social Camponês (SSC) do Equador

Uma experiência com relativo sucesso é a do SSC no Equador, um regime especial que cobre os trabalhadores independentes agrícolas e da pesca artesanal. O Instituto da Segurança Social (IESS) é a entidade responsável pelo sistema de segurança social no país e, por sua vez, o gestor do SSC.

---

O SSC inclui cobertura em caso de doença e maternidade para toda a família e em caso de velhice, invalidez e morte para o segurado direto. O valor da pensão de velhice e de invalidez total e permanente corresponde a 75% do salário mínimo de contribuição.

A inscrição no SSC pode ser efetuada de forma individual ou coletiva,<sup>10</sup> mas a maior parte realiza-se pela via coletiva. A arrecadação de contribuições e a sua transferência para a administração do seguro social é realizada pela organização camponesa. Para além das contribuições das famílias camponesas protegidas, o SCC é financiado através de um regime solidário, que envolve os inscritos e os empregadores do sistema nacional de segurança social, bem como as receitas subsidiárias do Estado. Importa ainda referir que as taxas de contribuição do SSC são inferiores às do Seguro Geral Obrigatório, daí o seu carácter solidário.

A inscrição no SSC é de carácter restritivo, dado que para se inscrever é necessário ter um trabalho por conta própria, de forma contínua ou ocasional, em alguma atividade do setor agropecuário da economia e viver numa zona rural. O SSC permitiu que a população rural equatoriana disponha de um mecanismo solidário de seguro social. Em 2010, o SSC cobria 918.056 pessoas e concedia pensões a 36.135 pessoas.<sup>11</sup>

### **3.6. Abordagem pró-ativa e de proximidade com os trabalhadores independentes**

A experiência cabo-verdiana de utilização de uma abordagem pró-ativa com os trabalhadores independentes tem tido um impacto bastante positivo no aumento da cobertura. Esta abordagem é constituída por campanhas de comunicação dirigidas especificamente aos trabalhadores independentes, acompanhadas por um conjunto de atividades de educação e sensibilização a nível local, tanto na zona urbana quanto rural; para além da abertura de centros de atendimento em locais estratégicos.

A intervenção do INPS pode ser dividida em três etapas. Na primeira, o Instituto focou sua estratégia na comunicação com trabalhadores independentes de zonas urbanas e em territórios onde o emprego formal prevalece. Foram desenvolvidas brochuras, *spots* de televisão, programas de rádio e publicação de propaganda nos jornais impressos do país. A segunda etapa consiste no estabelecimento de alianças com organizações de trabalhadores independentes. Neste âmbito, o INPS tem realizado oficinas com sindicatos, organizações religiosas, associações de produtores, organizações de mulheres, entre outros. A terceira etapa envolve a consolidação da sua presença na zona rural do país. Além das atividades com os trabalhadores independentes, os funcionários do INPS têm trabalhado com crianças e jovens nos centros educativos, em diferentes ilhas do país.

Para se aproximar dos trabalhadores independentes o Instituto apostou na abertura de centros de atendimento em locais onde o fluxo de trabalhadores independentes é maior. Estes centros caracterizam-se por Unidades da Previdência Social e balcões provisórios de atendimento. Para além de ter acesso à informação sobre os benefícios oferecidos, nesses centros, os trabalhadores independentes podem ainda fazer suas inscrições, pagar as suas contribuições sociais, retirar os benefícios, entre outras facilidades. Um fator de sucesso é que todos os centros de atendimento são equipados com um sistema informático integrado que permite-lhe realizar cerca de 80% dos processos administrativos.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Para analisar as características básicas deste sistema de inscrição, recomenda-se a consulta à seção “Sistema de Inscrição Coletiva” do presente documento.

<sup>11</sup> Para 2007, o IESS apresenta no Seguro Geral e no Seguro Social Camponês um total de 2.715.678 inscritos.

<sup>12</sup> O sistema informático denomina-se Sistema Integrado de Previdência Social.

---

A abertura destes centros tem permitido, entre outras coisas, reduzir os custos de inscrição (implícitos) assumidos por estes trabalhadores, baixando o montante das contribuições. O primeiro balcão provisório de atendimento foi aberto em 2010 no maior mercado popular da capital. Até 2011, o INPS abriu cerca de nove centros de atendimento em todo o país.

Desta forma, o INPS abandonou uma estratégia na qual toda a iniciativa repousava sobre o trabalhador, e adotou uma "estratégia ativa" de intervenção, na qual o Instituto se aproxima do público-alvo, desenvolve laços estreitos com as organizações de trabalhadores e com a comunidade com a finalidade de educar, sensibilizar, promover e facilitar a inscrição.

---

## 4. Brasil - A extensão da cobertura do Regime Geral de Previdência Social

O Brasil é um país comprometido com a despesa social e particularmente com a extensão da segurança social. Prova disso é o bem estruturado regime de segurança social que esta nação dispõe e as inovações introduzidas em matéria de expansão da cobertura.

O sistema de segurança social (Previdência Social) brasileiro articula-se em três regimes fundamentais, que se explicam sumariamente a seguir:<sup>13</sup>

- (1) Regime Geral de Previdência Social (RGPS): conjuntamente com o regime de previdência social dos funcionários públicos, constitui a principal figura de segurança social no Brasil, garantindo cobertura aos trabalhadores do setor privado, abrangendo desde empregadores, trabalhadores por conta de outrem, até trabalhadores domésticos, trabalhadores independentes e trabalhadores rurais. Caracteriza-se por ser um regime de inscrição obrigatória e pela sua gestão pública.
- (2) Regime de Previdência Social dos Funcionários Públicos (RPPS): este regime tem muitas características em comum com o regime geral, tais como a obrigatoriedade da inscrição e a gestão pública. A principal diferença é o fato de ser direcionado aos funcionários públicos.
- (3) Regime de Previdência Complementar: destaca-se por ser um regime complementar, de gestão privada e inscrição voluntária, direcionado aos trabalhadores de maiores rendimentos. Através deste regime os beneficiários podem ter acesso a aumentos na sua pensão de reforma (aposentadoria), entre outros benefícios que superam os limites dos regimes anteriores.

Adicionalmente, existem outras formas de poupança pessoal voluntária, bem como programas de assistência social dirigidos aos grupos sociais mais vulneráveis. Não obstante, para efeitos deste documento, concentraremos a nossa análise no Regime Geral e nas opções de expansão de cobertura que este apresenta para os trabalhadores independentes.

### 4.1. Situação da cobertura da segurança social

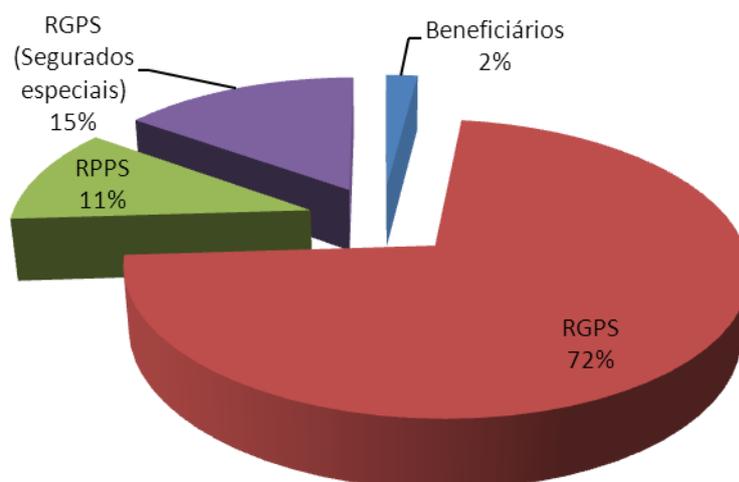
Segundo dados do Ministério da Previdência Social brasileiro (2008a), em 2007, 64% da população ocupada integrava um dos regimes de proteção social na qualidade de contribuinte. Os restantes 36% não contribuintes representam aproximadamente 29,87 milhões de pessoas. No entanto, importa referir que do total de não contribuintes, cerca de 1,22 milhões de pessoas acedem aos serviços da segurança social na qualidade de beneficiários, razão pela qual a percentagem da população ocupada que se encontra socialmente desprotegida corresponde a 35%.

Na figura 2 pode-se ver a distribuição da população ocupada que beneficiou de proteção social no ano de 2007. Destacam-se em primeiro lugar os contribuintes do Regime Geral de Previdência Social (72%), seguidos pelos contribuintes dos Seguros Especiais (15%), pelos contribuintes dos Regimes próprios dos Funcionários Públicos e Militares (11%) e, por último, os que têm acesso à proteção social na qualidade de beneficiários (2%).

---

<sup>13</sup> Para uma análise mais detalhada do Sistema de Previdência Social no Brasil ver o documento “Panorama da Previdência Social Brasileira” (Ministério da Previdência Social, 2008a).

**Figura 2. Brasil: Panorama da Proteção Social da População Ocupada, 2007**



Fonte: Ministério da Previdência Social, 2008a (com base no Inquérito Nacional aos Agregados Familiares de 2007).

Os trabalhadores por conta própria surgem destacados dentro dos grupos com maiores problemas de cobertura. De acordo com dados do Ministério da Previdência Social (2008a), em 2007 aproximadamente 44% destes trabalhadores com capacidade contributiva não dispunham de proteção social, ao passo que no grupo de trabalhadores sem capacidade contributiva 31,7% se encontravam na mesma situação.

De acordo com informação apresentada pelo Ministério de Previdência Social (2008a), a categoria de trabalhadores por conta própria apresentava em 2007 uma taxa de cobertura de 23,7%, o que se traduz na percentagem mais baixa por categoria em comparação com os funcionários públicos (100%), os empregados do setor privado (76,7%) e os trabalhadores domésticos (34,4%).

Relativamente à informação mais recente veiculada pelo mesmo Ministério, do universo da população economicamente ativa, 48% são contribuintes de algum dos regimes de proteção social.

Nomeadamente, para 2008, o Regime Geral de Previdência Social conta com um total de 39.652.510 contribuintes, constituindo a categoria de contribuintes individuais a segunda em grau de importância (14,60%), apenas superada pela categoria de trabalhadores por conta de outrem (dos setores público ou privado) os quais representam 80% do total de contribuintes deste regime.

#### **4.2. Medidas inovadoras para a inclusão no seguro social**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 constituiu um dos principais marcos da segurança social brasileira uma vez que foi graças a ela que se promoveram uma série de alterações em matéria de segurança social e, acima de tudo, que se consolidou o Sistema de Segurança Social (Alves Rangel *et al*, 2009).

Concretamente, o artigo 194 estabelece as disposições gerais da segurança social brasileira fazendo referência a aspectos fundamentais como sejam a universalidade da cobertura, a uniformidade e a equivalência de que devem dispor os benefícios e serviços das

populações urbanas e rurais, entre outros, de vital importância para a construção da segurança social neste país.

No entanto e, tal como é referido por Alves Rangel *et al* (2009), o sistema de segurança social sempre apareceu ligado de certa forma ao mercado de trabalho por conta de outrem, situação que atenta contra a cobertura de alguns grupos com características especiais, como é o caso dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores por conta própria.

Tomando isto em consideração, desenvolveram-se propostas e iniciativas com o propósito de oferecer e aumentar a cobertura de proteção social a estes grupos. Apresentam-se a seguir algumas das medidas que mais se destacaram dentre as implementadas até à data.

#### 4.2.1. Diferenciação das Categorias Contributivas

De acordo com o definido pelo Instituto Nacional de Segurança Social brasileiro, são reconhecidas diferentes categorias contributivas para a segurança social, as quais se determinam em função da situação laboral do contribuinte, adaptando-se às suas características. Merecem especial destaque as categorias de “trabalhador por conta de outrem”, “contribuinte individual” e “segurado especial”. Os trabalhadores por conta própria ou autônomos incluem-se na categoria de “contribuintes especiais” ao passo que os trabalhadores rurais são incluídos na categoria de “segurados especiais”.

Relativamente à importância dos dois grupos, é sabido que o trabalho informal é um dos traços característicos do mercado de trabalho brasileiro, chegando a atingir níveis superiores a 30% da PEA para o período compreendido entre 1981 e 2007 (Alves Rangel *et al*, 2009).

Segundo dados recentes do Ministério da Previdência Social, o Brasil tem uma população de 189.952.795 pessoas, das quais 92.394.585 (49%) pertencem à PEA ocupada. A composição do universo populacional ocupado é liderada pelos trabalhadores por conta de outrem (59%), ao passo que o segundo grupo em importância é constituído pelos trabalhadores por conta própria (20%), o que evidencia a importância que estes têm na estrutura do mercado de trabalho brasileiro.

**Tabela 1. Brasil: Estrutura do Mercado de Trabalho, 2008**

<b>Categoria</b>	<b>Pessoas</b>	<b>%</b>
Trabalhadores por conta de outrem	54.187.086	59
Trabalhadores domésticos	6.626.001	7
Trabalhadores por conta própria	18.688.789	20
Empresários	4.143.956	4
Outras categorias	4.161.275	5
Trabalhadores não remunerados	4.587.478	5
Total População Ocupada	92.394.585	100

Fonte: Ministério da Previdência Social, 2008b.

##### a. Contribuinte Individual

Dentro desta categoria de contribuintes encontram-se os trabalhadores independentes (trabalhadores por conta própria), considerado um dos grupos mais sensíveis em termos de cobertura da segurança social. Essa categoria faz parte do Plano Simplificado de Segurança

---

Social, que fornece proteção para todos os trabalhadores com rendimento inferior a R\$ 36.000 por ano (US\$ 21,500).

Com o objetivo de adaptar os sistemas de proteção social a estes trabalhadores, introduziram-se e concederam-se alguns benefícios, tais como a redução da contribuição mínima, que no caso particular dos contribuintes individuais foi reduzida de 20% para 11% do salário mínimo mensal. É importante salientar que cada contribuinte individual pode decidir sobre a percentagem de contribuição a pagar, optar pelo benefício da sua redução para 11% ou continuar com a taxa de 20%. A única diferença é que quem optar pela taxa reduzida não tem direito a receber a pensão de reforma por tempo de contribuição ao sistema, ao contrário dos que optam pela taxa de 20%, que gozam de todos os benefícios do sistema de proteção social brasileiro. Outra facilidade que a reforma do sistema veio trazer é o fato de os contribuintes poderem alterar a sua opção contributiva no momento em que considerarem necessário com a única ressalva de que os períodos de contribuição à taxa de 11% não têm influência na obtenção da prestação pelo tempo de contribuição.

#### b. Segurado Especial

São considerados segurados especiais os trabalhadores que exercem as suas atividades em zonas rurais, empresas familiares e sem empregados permanentes, tais como pequenos agricultores pescadores artesanais, pessoas que subsistem da indústria extrativa, indígenas, entre outros.

A principal inovação associada a este grupo é a contribuição sobre o valor da venda da produção, mecanismo que permite ao trabalhador adequar as suas obrigações contributivas aos seus rendimentos, que são em geral irregulares. A percentagem de contribuição definida corresponde a 2,3% do valor bruto de venda da sua produção.

Os beneficiários deste regime, regulamentado em 2008, recebem os mesmos benefícios concedidos aos contribuintes das outras categorias através do Regime Geral de Previdência Social. Eles têm ainda como benefício adicional a garantia de poderem aceder a estes benefícios em épocas de reduzida produtividade ou em caso de perda de colheitas ou de produção por qualquer motivo.

Através deste regime, são atribuídas pensões de reforma aos 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, num montante equivalente ao salário mínimo nacional, estando esta prestação condicionada ao exercício de 15 anos de atividade rural.

### **4.2.2. Concessão de incentivos às pequenas e médias empresas**

Outro elemento relacionado à inclusão e expansão da cobertura do seguro social a ser observado é o pacote de incentivos para pequenas e médias empresas, denominado programa Simples, posteriormente renomeado Super Simples.

O objetivo destas medidas é a redução da informalidade nas empresas brasileiras, o que afeta diretamente a situação dos trabalhadores e a situação de sua cobertura. Em geral, esses incentivos podem unificar, simplificar e facilitar o processo de cobrança de impostos. Estas medidas aumentaram a formalização de pequenas empresas e promoveram a criação de novos contratos de trabalho e, como consequência, melhorar a inserção dos trabalhadores no sistema de proteção social.

#### a. Simples

O Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Micro e Pequenas Empresas) foi criado em 1996 com o objetivo de confirmar a condição do

emprego e da segurança social em muitas pequenas e médias empresas. O sistema permitia o pagamento unificado de alguns tributos federais e das contribuições de segurança social. Isto estabeleceu uma taxa única, baseada em uma escala progressiva de vendas anuais. Esta taxa de participação era baseada em vendas brutas, não em lucros. Além disso, essa medida introduziu como exigência que estas empresas passassem a dispor de livros de gestão contábil.

A lei define como micro-empresa os negócios que têm um faturamento de mais de R\$ 240.000, com base no limite anual de vendas, e as pequenas empresas como aquelas com rendimento superior a R\$ 2.400.

## b. Super Simples

Em 2006 foi criado o Simples Nacional ou o Super Simples (Lei Regulamentar n.º 123, de 14 de dezembro), que veio substituir o Simples, através do qual se estabeleceu um novo tratamento tributário para as empresas, incluindo no pacote de centralização do pagamento de impostos e contribuições o imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços e o imposto sobre serviços de qualquer natureza, bem como os impostos estaduais e locais, os quais não estavam incluídos no sistema anterior.

Com esta reforma foi definida a retenção das contribuições obrigatórias. Como no Simples, a alíquota foi reduzida em relação ao sistema geral e, gradualmente, a partir das vendas mensais de empresas. Esta reforma eliminou a obrigação das empresas de manter contabilidade regular. Os benefícios concedidos às pequenas e médias empresas como resultado da criação do Simples e da sua posterior extensão (Super Simples) são descritos na tabela 2.

**Tabela 2. Brasil: Benefícios dos Programas Simples e Super Simples**

<b>Impostos e contribuições incluídos no Super Simples</b>	<b>Impostos e contribuições incluídos no Simples</b>
Imposto sobre os Rendimentos	Imposto sobre Operações Financeiras
Contribuição para o Programa de Inserção Social (PIS) e o Programa de Formação do Património dos Funcionários Públicos	Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros
Contribuição Social sobre os Rendimentos Brutos	Impostos sobre exportações
Contribuição para o Financiamento da Segurança Social	Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Jurídicas
Imposto sobre produtos industrializados	Imposto sobre a Propriedade Rural
Imposto sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços	Contribuição para a Segurança Social sobre o Movimento Financeiro
Imposto sobre serviços de qualquer natureza	Contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Contribuições à Segurança Social, a cargo da pessoa jurídica	Contribuição para o Seguro Social do Trabalhador
Impostos estaduais e locais	

Fonte: Alves Rangel *et al.*, 2009.

## c. Lei Complementar

Uma das últimas medidas adotadas pelas autoridades brasileiras com o objetivo de reduzir e simplificar a carga tributária e contributiva das empresas e a consequente expansão da

---

segurança social foi a criação da Lei Complementar n.º 128 (2008) direcionada para os micro empresários individuais (cujo limite de faturação é de R\$ 3.000 mensais).

Esta Lei funciona como uma extensão do Super Simples, dirigida às menores empresas do Brasil, as quais dadas as suas características merecem um tratamento especial. Neste sentido, as principais vantagens são: 1) o fato da tributação de cada uma destas unidades ser determinada por um valor mensal fixo, independentemente dos rendimentos auferidos no período e 2) que as unidades abrangidas por esta Lei estão isentas do pagamento do Imposto sobre os rendimentos, Imposto sobre produtos industrializados, da Contribuição para o Programa de Inserção Social, da Contribuição para o financiamento da segurança social e da contribuição patronal para o INSS.

Em consequência das isenções apontadas, as empresas abrangidas pela Lei Complementar unicamente devem cumprir as seguintes obrigações: 1) 11% do salário mínimo correspondente à contribuição de segurança social dos trabalhadores, 2) R\$ 1,00 por conta do Imposto sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços e 3) R\$ 5,00, por conta do Imposto sobre serviços de qualquer natureza.

A implementação destes programas orientados para as micro, pequenas e médias empresas, produziu alterações importantes nos últimos anos. Segundo Delgado *et al.* (2007), no período 2000-2005 registou-se um aumento significativo (40%) no número de empresas que optou pela adesão à Lei Simples, o que se traduz na regularização destas empresas e na consequente inserção dos seus trabalhadores no sistema de segurança social. Este autor refere-se ainda à evolução apresentada pelos trabalhadores assalariados, aspecto que vem fortalecer a tese de que estes programas beneficiam os vínculos de trabalho formal. Neste sentido, de acordo com os dados apresentados, houve um crescimento importante no número de empregados assalariados declarados pelas empresas, mantendo para o período 2000-2005 um crescimento estável médio de aproximadamente 18%.

Por último, Saravia (2009) observou um importante aumento do número de contribuintes para o Sistema de Proteção Social no período 2000-2006, sendo que o maior aumento foi registado nos níveis salariais mais baixos. Estes últimos estão relacionados com os trabalhadores do setor informal, os quais constituem o público-alvo das inovações descritas.

---

## 5. Cabo Verde - Uma abordagem pró-ativa na extensão da cobertura aos trabalhadores independentes

Cabo Verde está entre os países da África Subsaariana que apresentam os melhores resultados tanto a nível económico quanto social. Graças ao seu desempenho, o país foi recentemente reclassificado pela Organização das Nações Unidas como um país de rendimento intermédio. A população de Cabo Verde é de aproximadamente 508.000 habitantes, distribuídos em um arquipélago formado por 10 ilhas localizadas no extremo oeste do continente africano.

O sistema de proteção social neste país é composto por três regimes: um regime contributivo, chamado Proteção Social Obrigatória, um regime não contributivo chamado Rede de Segurança e um regime de Proteção Social Complementar. O sistema de proteção social está sob a tutela do Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Contudo, a gestão é compartilhada entre o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), responsável pela administração do regime contributivo; e o Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS) encarregue da gestão do regime não contributivo. Há também um conjunto de programas de assistência social relacionados a temas como educação, saúde, emprego e habitação, cuja administração é compartilhada entre várias instituições públicas. A proteção social obrigatória abrange tanto os trabalhadores assalariados<sup>14</sup> quanto os trabalhadores independentes, ou por conta própria (denominação utilizada em Cabo Verde).

Este documento analisa a situação da cobertura dos trabalhadores independentes, e as principais estratégias que o INPS tem implementado para estender a cobertura desta população trabalhadora.

### 5.1. Situação da cobertura dos trabalhadores independentes

Em Cabo Verde 87% da população economicamente ativa (PEA) tem trabalho.<sup>15</sup> Desta população ocupada, 30% é composta por trabalhadores independentes, 44% são trabalhadores de microempresas; e os 26% restantes são trabalhadores assalariados, muitos destes empregados pelo setor público.

De acordo com um estudo realizado pela OIT (2011a), em 2009, a cobertura contributiva do INPS alcançou um valor próximo a 25% da PEA, mostrando uma tendência de forte crescimento nos últimos anos.<sup>16</sup> Esta cobertura é comparativamente elevada no contexto da África Subsaariana, onde a cobertura média atinge apenas 5% da PEA. No entanto, o desafio ainda é considerável: de cada 100 pessoas com emprego, 75 ainda não estão cobertas pela segurança social.

No que diz respeito à taxa de cobertura dos trabalhadores independentes, o Inquérito à População Ativa de Cabo Verde, realizado em 2009, revelou que esta alcançou 9% (ver figura 3). Isto deveu-se principalmente às reformas introduzidas pelo INPS.

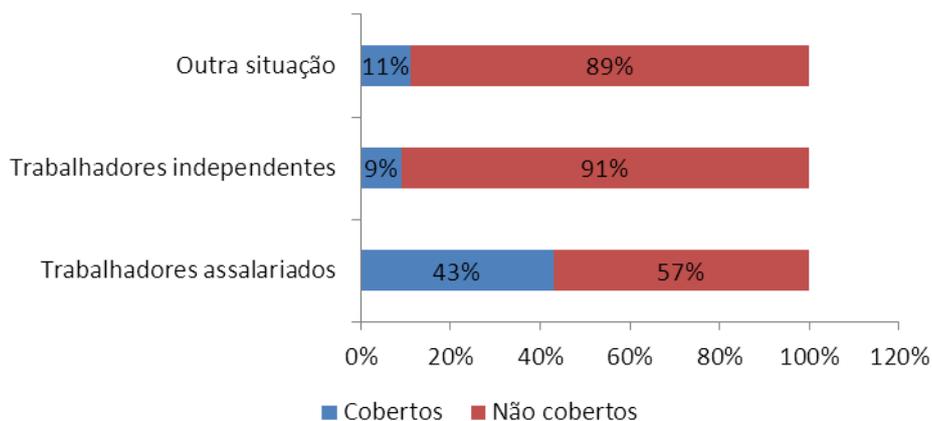
---

<sup>14</sup> O INPS divide os trabalhadores assalariados em três regimes: regime de Funcionários Públicos da Administração Central, regime de Funcionários Públicos do Governo local e regime de Trabalhadores por Conta de Outrem.

<sup>15</sup> O valor restante representa a taxa de desemprego, que é baixa em comparação com os países de África.

<sup>16</sup> A cobertura geral em relação à PEA ocupada é de 29%.

**Figura 3. Cabo Verde: Cobertura do INPS como % da PEA empregada, segundo a situação de ocupação, 2009**



Fonte: OIT, 2011a.

A categoria dos trabalhadores independentes inclui principalmente trabalhadores agrícolas, vendedores ambulantes, comerciantes e profissionais liberais. A maior cobertura dos trabalhadores independentes concentra-se nas ilhas ou territórios onde são observadas as maiores taxas de urbanização e as menores taxas de incidência da pobreza.

É notável que o problema da baixa cobertura dos trabalhadores independentes pelo seguro social de Cabo Verde está presente na maioria das atividades económicas, porém as taxas são particularmente baixas nas atividades comerciais e agrícolas.

Se por um lado as microempresas e, dentro delas as microempresas unipessoais (microempresas de trabalhadores independentes), representam uma fonte importante de emprego, por outro lado trata-se de um grupo particularmente afetado pela falta de proteção social. Estima-se que em 2009 apenas 12 % das empresas com dois ou menos trabalhadores encontravam-se cobertas pelo seguro social.

## **5.2. Mecanismos inovadores na cobertura de trabalhadores independentes**

O INPS incorporou legalmente os trabalhadores independentes no sistema de segurança social no ano de 2003 mediante o Decreto-lei n.º 28 de 25 de agosto (República de Cabo Verde, 2003). Porém, a extensão da cobertura na prática foi somente iniciada no ano de 2009. Este regime pode, assim, ser considerado "jovem" no que se refere à sua implementação.

Embora a taxa de cobertura dos trabalhadores independentes ainda encontre-se distante dos níveis satisfatórios para um país de rendimento intermédio, é importante destacar os grandes esforços realizados pela administração da segurança social de Cabo Verde, a fim de inovar e expandir a cobertura. Num período muito curto, de aproximadamente um ano, a cobertura dos trabalhadores independentes partiu do zero, e estendeu-se a 9% (Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, 2010). Espera-se a partir do esforço contínuo do INPS que essas taxas sigam melhorando no curto e médio prazo.

---

Dentre os vários instrumentos implementados pelo INPS para estender a cobertura, a reforma da lei que regula o regime de trabalhadores independentes, efetuada em 2009, representou um passo importante.<sup>17</sup> Além disso, o INPS, em conjunto com o Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos trabalhou com o apoio de especialistas da OIT na elaboração do *Plano Operacional para a Extensão da Segurança Social aos Trabalhadores Independentes e Domésticos* (OIT, 2010a). Aprovado em 2010 e com vigência até 2013, este documento resume a estratégia que o instituto tem implementado para aumentar a cobertura dos independentes. A seguir é apresentado um resumo das principais reformas e inovações introduzidas por Cabo Verde com vistas a aumentar a cobertura dos trabalhadores independentes.

### **5.2.1. Inscrição obrigatória dos trabalhadores independentes**

A declaração da obrigatoriedade no pagamento das contribuições sociais por parte dos trabalhadores independentes foi essencial como ponto de partida para iniciar uma estratégia pró-ativa da extensão da cobertura. Esta medida foi aplicada na reforma da lei de 2009. Antes desta reforma, a legislação permitia que os trabalhadores independentes se inscrevessem voluntariamente ao seguro social e a cobertura era extremamente baixa.<sup>18</sup> Foram poucos os países em África Subsaariana que implementaram tal obrigatoriedade ao nível da legislação.

Além da obrigatoriedade, o INPS implementou outras reformas para favorecer a inscrição dos trabalhadores independentes. Um exemplo é a nova possibilidade dos trabalhadores que saem do país em busca de emprego continuarem no sistema.

### **5.2.2. Benefícios iguais aos dos trabalhadores assalariados**

Os benefícios atribuídos aos trabalhadores independentes foram igualados aqueles previstos na legislação para os trabalhadores assalariados. Estes benefícios incluem as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, subsídios de doença, maternidade, paternidade e benefício de adoção.<sup>19</sup>

No caso do subsídio de doença, os beneficiários podem receber transferências durante um período máximo de 365 dias. Em particular, no que diz respeito às prestações em espécie por doença, os beneficiários dispõem de assistência médica e hospitalar, de medicamentos, de exames de diagnóstico, entre outros benefícios.

Este esquema de benefícios, que pode ser considerado amplo, representa um importante incentivo para que os trabalhadores independentes incorporem-se ao INPS.

### **5.2.3. Contribuição segundo categorias de rendimento**

O INPS adotou para os trabalhadores independentes um sistema de contribuição baseado em categorias de rendimento. Este mecanismo é completamente distinto do que se aplica aos trabalhadores assalariados.

Os trabalhadores devem contribuir com 19,5% da categoria de sua escolha; sendo similar ao salário de contribuição. O valor da contribuição é baseado no rendimento de referência,

---

<sup>17</sup> Ver Decreto de lei n.º 49/2009.

<sup>18</sup> Na lei anterior, os únicos trabalhadores que deveriam contribuir obrigatoriamente eram aqueles profissionais independentes com menos de 45, para as mulheres, ou 50 anos, para os homens.

<sup>19</sup> Para as prestações de velhice, o trabalhador deve contribuir por pelo menos 15 anos, enquanto para as prestações de invalidez e morte, deve-se contribuir no mínimo por 5 anos.

o qual não pode ser inferior ao salário mínimo da administração pública. Por exemplo, se o Instituto define um rendimento de referência de 13.986 ECV (US\$ 163) e os trabalhadores escolhem a categoria de número dois, o valor da contribuição será de 5.460 ECV (US\$ 64), como mostra a tabela 3.

**Tabela 3. Cabo Verde: Base de incidência contributiva para os trabalhadores independentes, 2009**

Categoria	Cálculo	Montantes de contribuição
1	1 x rendimento x 19,5%	2.730
2	2 x rendimento x 19,5%	<b>5.460</b>
3	3 x rendimento x 19,5%	8.190
4	4 x rendimento x 19,5%	10.920
5	5 x rendimento x 19,5%	13.650
...		
<b>N</b>	<b>n x rendimento x 19,5%</b>	<b>n * 13.986 * 19,5%</b>

Fonte: Elaborado com base no Decreto-lei n.º 49/2009.

Pelo fato de se tratar de um esquema relativamente simples, os trabalhadores não apresentam grandes dificuldades na hora de efetuar o pagamento das contribuições.

#### 5.2.4. Abordagem pró-ativa da extensão da cobertura a independentes

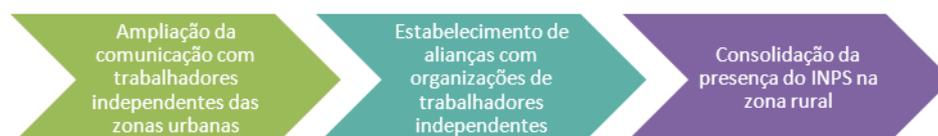
Uma das estratégias que tem gerado maior impacto no aumento da cobertura foi a adoção de uma "abordagem pró-ativa" na relação com o grupo alvo, neste caso, os trabalhadores independentes e suas organizações.

Esta abordagem pró-ativa é constituída por campanhas de comunicação dirigidas especificamente aos trabalhadores independentes, acompanhadas por um conjunto de atividades de educação e sensibilização a nível local, tanto na zona urbana quanto rural.

A informação dirigida aos trabalhadores independentes têm por objetivo sensibilizar esta população sobre a necessidade e as vantagens oferecidas pela segurança social, pois sabe-se que o pouco conhecimento sobre este tema é um dos fatores que explica, em grande parte, a falta de incentivos para inscrever-se na segurança social.

A intervenção ativa do INPS pode ser dividida em três etapas. Na primeira etapa, o Instituto focou sua estratégia na comunicação com trabalhadores independentes de zonas urbanas e em territórios onde o emprego formal prevalece. A segunda etapa consiste no estabelecimento de alianças com organizações de trabalhadores independentes e a terceira envolve a consolidação da sua presença na zona rural do país. A medida que se avança para outras etapas, o INPS pretende alcançar uma presença cada vez maior em zonas rurais.

**Figura 4. Intervenção do INPS para a extensão da cobertura aos trabalhadores independentes**



Fonte: OIT, 2010a.

---

Como etapa inicial, o Instituto desenvolveu uma campanha contínua de informação, utilizando diversos canais de comunicação. Foram desenvolvidas brochuras informativas, *spots* de televisão, programas de rádio e publicação de propaganda nos jornais do país.

Numa segunda etapa, o Instituto concentrou-se no estabelecimento de alianças e ações em parceria com organizações de trabalhadores independentes. O trabalho conjunto com estas organizações tem sido a base da estratégia pró-ativa, tendo permitido um maior contato com os trabalhadores, conhecer suas inquietudes e necessidades particulares. Neste âmbito, o INPS tem realizado oficinas com sindicatos, organizações religiosas, associações de produtores, organizações de mulheres, entre outros. A organização destas oficinas e outras atividades ao nível das comunidades, envolvem a participação direta dos funcionários do INPS, os quais apresentam aos trabalhadores informações sobre o seguro social. As apresentações incluem temas como os benefícios associados ao seguro social, as obrigações a serem cumpridas pelos beneficiários, o funcionamento da contribuição e do pagamento, a importância da segurança social no país, entre outros.

A terceira etapa prevê que o INPS consolide cada vez mais a sua presença nas zonas rurais do país, onde concentra-se a maior quantidade de trabalhadores independentes.

Além das atividades diretas com os trabalhadores independentes, os funcionários do INPS têm trabalhado com crianças e jovens nos centros educativos, em diferentes ilhas do país. O objetivo tem sido mostrar aos futuros contribuintes os benefícios da segurança social e o importante papel que cumpre esta instituição no desenvolvimento nacional. Esta estratégia, segundo o INPS, representa uma oportunidade para que os estudantes estimulem seus pais a se inscreverem na segurança social.

Com esta ação, o INPS abandonou uma "estratégia passiva", na qual toda a iniciativa repousava sobre o trabalhador, e adotou uma "estratégia ativa" de intervenção, na qual o Instituto desenvolve laços estreitos com a comunidade e com as organizações de trabalhadores independentes, com a finalidade de educar, sensibilizar e promover a inscrição.

### **5.2.5. Maior proximidade do INPS com os trabalhadores independentes**

Para se aproximar dos trabalhadores independentes, o INPS apostou na abertura de centros de atendimento em locais onde o fluxo de trabalhadores independentes é maior. Estes centros caracterizam-se por Unidades da Previdência Social e balcões provisórios de atendimento. Para além de ter acesso à informação sobre o conjunto de benefícios oferecidos pelo INPS, nesses centros, os trabalhadores independentes podem ainda fazer suas inscrições, pagar as suas contribuições sociais, retirar os benefícios, entre outras facilidades. Um fator de sucesso é que todos os centros de atendimento são equipados com um sistema informático integrado que permite-lhe realizar cerca de 80% dos processos administrativos.<sup>20</sup>

Além disso, sob o lema: "INPS mais perto de si", a Instituição tem assumido uma posição ativa ao ir diretamente onde estão os trabalhadores independentes, o que tem possibilitado, entre outras coisas, reduzir os custos de inscrição (implícitos) assumidos por esta população trabalhadora e baixar o montante das contribuições.

O primeiro balcão provisório de atendimento foi aberto em 2010 no maior mercado popular da capital, o mercado de Sucupira. Até 2011, cerca de nove centros de atendimento, localizados em várias cidades em todo o país, foram abertos.

---

<sup>20</sup> O sistema informático tem como nome: Sistema Integrado de Previdência Social.

---

### 5.3. Desafios

Os avanços alcançados por Cabo Verde na extensão da cobertura para os trabalhadores independentes têm ocorrido rapidamente, todavia uma parte das estratégias de extensão ainda precisa ser implementada.

Conforme os progressos forem aparecendo, o INPS enfrentará provavelmente uma dificuldade cada vez maior para aumentar a quantidade de contribuintes, devido ao fato de que os trabalhadores independentes que ainda permanecem excluídos terão suas condições precárias de trabalho agravadas, o que evidentemente eleva o custo marginal da inscrição. Apesar disso, no contexto da África Subsaariana, Cabo Verde é um caso excepcional em termos de inovações e experiências recentes na extensão da cobertura do seguro social aos trabalhadores independentes.

## 6. Colômbia – Boas práticas na cobertura dos trabalhadores independentes

### 6.1. Caracterização do Sistema de Segurança Social Colombiano

O Sistema de Segurança Social na Colômbia apresenta como marco principal a promulgação da Lei n.º 100 de 1993<sup>21</sup> (a Lei n.º 797 de 2003 veio revogar algumas das suas disposições), que restabeleceu a legislação existente e introduziu alterações com o objetivo de aumentar a cobertura da população, as quais se viriam a revelar paradigmáticas na história da segurança social colombiana.

Graças a esta reforma, foram definidos dois regimes, o contributivo dirigido às pessoas com capacidade económica para contribuir para a segurança social; e o regime subsidiado pelo Estado (não contributivo), para todas aquelas pessoas que não possuem essa capacidade. Formalmente, o sistema de segurança social colombiano é composto por três eixos fundamentais, que são sucintamente explicados na tabela 4.

Tabela 4. Colômbia: Componentes do Sistema de Segurança Social

Sistema	Sistema Geral de Segurança Social na Saúde (SGSSS)	Sistema Geral de Pensões	Sistema Geral de Riscos Profissionais (SGRP)
Descrição	Sistema responsável por regular os serviços de saúde e promover o acesso da população em todos os níveis, para além de atribuir prestações pecuniárias por incapacidades e licenças de maternidade aos que pertencem ao regime contributivo.	Sistema cujo objetivo é proteger a toda a população contra as contingências derivadas da velhice, da invalidez e da morte, com base no reconhecimento da pensão e das prestações determinadas por Lei.	É o regime que protege os trabalhadores inscritos face às contingências laborais tais como os acidentes de trabalho ou as doenças profissionais.

Nota: a/ Adicionalmente são reconhecidos outros sistemas como é o caso do Sistema de Subsídio Familiar e do Sistema de Subsídio de Desemprego, os quais não são relevantes para efeitos deste trabalho.

Fonte: Bertranou, 2009.

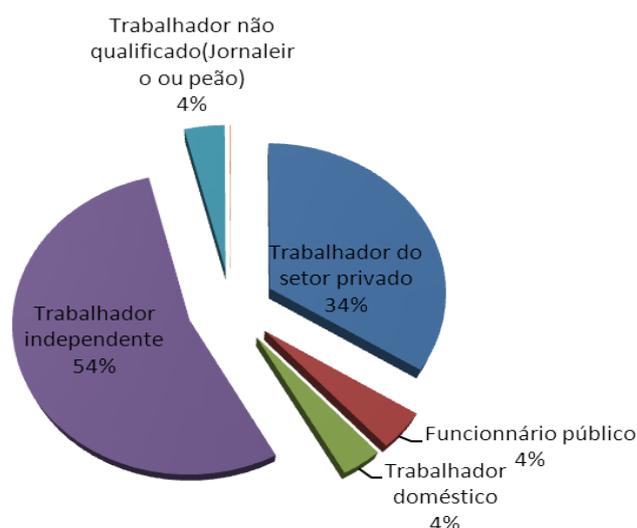
Em termos genéricos, os subsistemas de saúde e pensões são os de maior impacto na Colômbia, apresentando uma série de características comuns entre si. Para efeitos do presente trabalho, estes são os que assumem maior relevância e sobre os quais se analisa a situação dos trabalhadores independentes, os indicadores de cobertura e os elementos mais significativos da cobertura destes contribuintes.

### 6.2. O trabalho independente na Colômbia

Segundo dados apresentados pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatística (2010), o total da população empregada no decurso do trimestre dezembro 2009 - fevereiro 2010 atingiu 18.742.208 milhões de pessoas, das quais cerca de 54% correspondem a trabalhadores independentes, tal como se ilustra na figura 5.

<sup>21</sup> Congresso da Colômbia. Lei n.º 100 de 23 de dezembro de 1993, pela qual se cria o Sistema de Segurança Social Integral e se estabelecem outras disposições.

**Figura 5. Colômbia: Trabalhadores por situação na profissão, 2009 (percentagem)**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informação do Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 2010.

Como se pode verificar, a percentagem dos trabalhadores independentes representa, em termos relativos, pouco mais de metade do total de empregados na Colômbia, razão pela qual o grupo em análise assume maior protagonismo na dinâmica laboral deste país.

Relativamente à distribuição dos trabalhadores independentes por percentagem de participação, conforme apresentado na tabela 5 abaixo, os trabalhadores por conta própria constituem o grupo de maior importância (8.158.804 pessoas), seguido dos patrões ou empregadores (952.148 pessoas), trabalhadores familiares sem remuneração (936.544 pessoas) e os denominados trabalhadores sem remuneração noutras empresas (91.545 pessoas).

**Tabela 5. Colômbia: Distribuição de trabalhadores independentes, dezembro de 2009**

Situação na Profissão	Pessoas	%
Conta própria	8.158.804	80,47
Patrão ou empregador	952.149	9,39
Trabalhador familiar sem remuneração	936.545	9,24
Trabalhador sem remuneração noutras empresas	91.545	0,90
Total	10.139.043	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em informação do Departamento Administrativo Nacional de Estatística, 2010.

Ao analisar o total de trabalhadores independentes diferenciando-os por capitais urbanas (cabecera), verifica-se que nas zonas urbanas ou capitais de distrito/província, o emprego independente apresenta uma participação de cerca de 72%, ao passo que nas zonas rurais o emprego independente concentra aproximadamente 28%. Esta conclusão é congruente com o encontrado por Farné *et al* (2008) ao realizar um estudo sobre o trabalho independente e o seguro social na Colômbia no ano de 2007, o qual estabelece que o trabalho independente urbano revela uma tendência de crescimento nos últimos anos.

### 6.3. A segurança social no âmbito dos trabalhadores independentes

A inscrição dos trabalhadores independentes no sistema de segurança social tem elementos comuns com a inscrição dos trabalhadores por conta de outrem, tais como a obrigatoriedade dos regimes de saúde e pensões, o pacote de prestações, entre outras. No entanto, apresenta também algumas particularidades. A tabela 6 descreve genericamente as características do regime contributivo dos trabalhadores independentes nos três principais sistemas de segurança social.

**Tabela 6. Colômbia: Características da inscrição por regime contributivo, trabalhadores independentes**

Subsistema	Inscrição	Rendimento Base de Contribuição (RBC)a/	Taxa de contribuição
Saúde	Obrigatória		12,5%
Pensão	Obrigatória	Calculado sobre os rendimentos declarados e não inferiores a um salário mínimo nacional b/.	16,0%
Riscos profissionais	Voluntária	Calculado sobre os rendimentos declarados e não inferiores a 2 salários mínimos nacionais.	A taxa é variável dependendo da atividade económica, de um índice de lesões incapacitantes, da sinistralidade e do programa de saúde ocupacional.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação atual.  
Nota:  
a/ O RBC deve ser declarado antecipadamente com o objetivo de liquidar as contribuições em Fevereiro de cada ano.  
b/ As entidades promotoras de saúde baseiam-se num rendimento presumido como base mínima (calculado em função do grau de educação, da experiência laboral, da atividade económica, da região e do património declarado). Se os rendimentos declarados forem superiores a este rendimento presumido, a contribuição baseia-se neles.

Relativamente aos níveis de cobertura dos trabalhadores independentes e às suas características, é importante rever as conclusões apresentadas por Farné *et al* (2008) no seu estudo sobre o trabalhador independente e o seguro social na Colômbia no ano de 2007. Dentro das principais soluções encontradas na estrutura do trabalho independente e da sua relação com o seguro social, verificou-se que no período em análise, cerca de 80% dos trabalhadores por conta própria se encontravam inscritos no sistema de saúde, ao passo que no grupo dos empregadores esta percentagem se elevava a 85,6%; por outro lado, em matéria de pensões o total de inscritos representava 6,4% para os primeiros e 16,4% no caso dos segundos. A inscrição no sistema de riscos profissionais em ambos os casos mostrou-se mais baixa, com apenas 4,6% para os trabalhadores por conta própria e 14,5% para os empregadores.

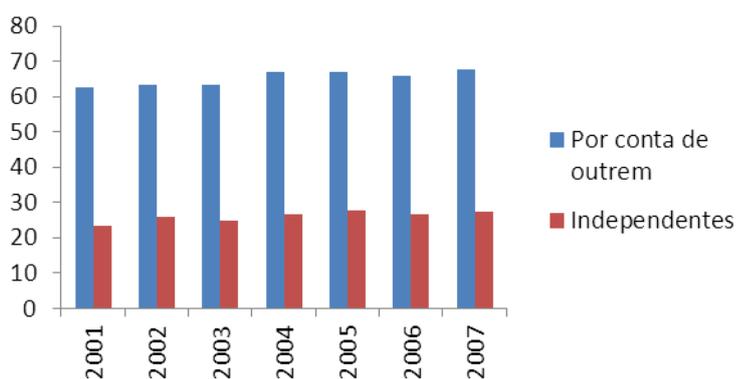
Como é evidente, os indicadores de cobertura social dos trabalhadores independentes são relativamente otimistas, no entanto é importante referir que muitas das pessoas que declaram estar inscritas no sistema de segurança social se encontram na realidade inscritas

no regime subsidiado e como beneficiários (“segurados familiares do titular contribuinte”).<sup>22</sup>

Face ao exposto, é necessário proceder à análise do título de inscrição dos trabalhadores independentes na perspectiva destes enquanto trabalhadores contribuintes<sup>23</sup>. Neste sentido, de acordo com Estatísticas extraídas do Inquérito aos Agregados Familiar realizado pelo DANE, os indicadores dos trabalhadores independentes inscritos na segurança social com carácter de contribuintes diferem significativamente dos apresentados anteriormente.

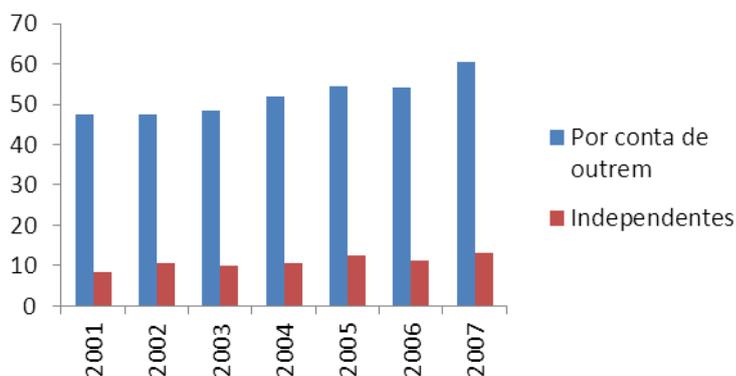
Os gráficos 3 e 4 ilustram a inscrição nos regimes de saúde e pensões dos trabalhadores colombianos na qualidade de contribuintes no período 2001-2007.

**Figura 6. Colômbia: Contribuintes do sistema de saúde, PEA (percentagem)**



Fonte: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2008.

**Figura 7. Colômbia: Contribuintes do sistema de pensões, PEA (percentagem)**



Fonte: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2008.

Como se ilustra nos gráficos anteriores, a tendência nos últimos anos reflete um crescimento moderado da cobertura dos trabalhadores independentes em ambos os regimes. Especificamente no caso da cobertura em saúde representa, em 2007, 27,3% do total de trabalhadores desta categoria, ao passo que em 2001 apenas representava 23,4%. No que diz respeito à taxa de cobertura dos trabalhadores independentes no regime de pensões, esta passou de 8,5% em 2001, para 13,1% em 2007.

<sup>22</sup> Os inscritos na qualidade de beneficiários são todos aqueles que apesar de não efetuarem qualquer contribuição, estão cobertos pelo Sistema Geral de Segurança Social em Saúde na condição de membros de um agregado familiar pelo seu parentesco e/ou dependência económica de um contribuinte inscrito.

<sup>23</sup> Para uma análise mais exaustiva das estatísticas dos trabalhadores inscritos no seguro social enquanto contribuintes, sejam independentes ou por conta de outrem, consultar o estudo realizado por Sánchez (2009).

---

É evidente que existem disparidades entre os grupos de contribuintes quando se comparam os trabalhadores por conta de outrem (68% descontam para a saúde e 60,5% para as pensões) e os independentes. Esta situação pode dever-se aos seguintes fatores: 1) às características do regime de trabalhadores independentes, onde é comum encontrar elevados níveis de evasão fiscal e fraudes nas declarações de rendimentos; 2) os mecanismos de controlo e fiscalização no âmbito dos trabalhadores por conta de outrem são mais rígidos contando com o mecanismo formal das folhas de remunerações para evitar estas situações.<sup>24</sup> Face ao exposto, pode-se concluir que apesar do aumento verificado na cobertura dos trabalhadores independentes na Colômbia em comparação com a média da região da América Latina, prevalece como desafio uma maior extensão da inscrição contributiva.

As taxas de cobertura destes trabalhadores são relativamente positivas quando comparadas com as vigentes nos países em vias de desenvolvimento, situação que pode ser interpretada como uma condição de relativo êxito por parte das autoridades colombianas nesta matéria.

#### **6.4. Mecanismos inovadores na cobertura dos trabalhadores independentes**

O fenómeno de baixa cobertura do sistema de segurança social dos trabalhadores independentes, sobretudo quando se trata de inscrição contributiva, levou a que se envidassem esforços neste âmbito com o objetivo de melhorar os indicadores de cobertura a todos os níveis. Neste sentido, o governo Colombiano tem vindo a desenvolver alguns mecanismos interessantes, bem como iniciativas para facilitar o acesso aos setores mais sensíveis da população como é o caso dos trabalhadores independentes.

Neste contexto, descrevem-se a seguir as práticas que conduziram a melhorias na cobertura dos trabalhadores independentes na qualidade de contribuintes (para um resumo das inovações ver Anexo 1).

##### **6.4.1. Formulário Integrado de Liquidação de Contribuições (FILC)**

A implementação deste mecanismo visou facilitar e flexibilizar o acesso dos utentes aos trâmites do sistema de segurança social na Colômbia.

O FILC consiste numa plataforma eletrónica através da qual se efetua a liquidação e o pagamento das contribuições para o Sistema Geral de Segurança Social, quer para os trabalhadores por conta de outrem quer para os independentes. Dentro das características mais relevantes deste mecanismo, importa destacar a possibilidade de efetuar o pagamento dos diferentes subsistemas de segurança social de forma unificada, o que se traduz numa economia de tempo para os utentes e demais pessoas envolvidas no processo de liquidação de formulários.

Por outro lado, o pagamento das contribuições através do FILC é de carácter obrigatório (Decreto 1931 de 2006) para todos os contribuintes, o que significa que esta forma de

---

<sup>24</sup> Alguns autores já fizeram referências prévias às várias razões que estão na base da inscrição dos trabalhadores independentes nos sistemas de segurança social. No documento “Trabalhadores Independentes e Proteção Social na América Latina” (Bertranou, 2009) são referidos como obstáculos à inscrição dos trabalhadores independentes, entre outros, a precariedade do emprego, a baixa capacidade contributiva, a irregularidade dos rendimentos, a rotatividade e intercâmbio com o emprego assalariado, formal e informal e a falta de confiança nas instituições. Por outro lado, Farné *et al* (2008) referem (como fatores determinantes da não inscrição dos trabalhadores independentes) restrições fruto de baixos níveis de rendimento, problemas com a concepção institucional dos sistemas de proteção e as características socioeconómicas dos indivíduos.

---

pagamento se consolidou promovendo o controlo eficaz e a fiscalização dos contribuintes com o objetivo de reduzir a evasão fiscal por parte destes.

Outra vantagem deste sistema é o “Formulário Assistido”, através do qual as pessoas que não dispõem dos meios eletrónicos necessários (computador e Internet) podem liquidar as suas contribuições por via telefónica com a assistência de um operador telefónico humano.

Em termos gerais, com esta variante do FILC, os contribuintes que necessitem do sistema assistido comunicam-se com os operadores solicitando a liquidação das suas contribuições. Em seguida, o operador regista os dados e realiza a liquidação das contribuições atribuindo ao contribuinte/trabalhador um número de formulário ou de folha de remunerações e um código com o qual um dia depois da referida liquidação (e num prazo máximo de 5 dias), ele deve proceder ao pagamento na entidade financeira da sua conveniência.

Desta última etapa do processo do FILC (e do Formulário Assistido) importa ainda referir o fato de o pagamento da liquidação apurada poder ser efetuado em numerário, cheque, cartão de débito ou de crédito ou qualquer outro meio de pagamento autorizado pela entidade financeira onde o pagamento vai ser efetuado, o que faculta aos contribuintes várias opções para cumprirem as suas obrigações.

#### **6.4.2. Registo Único de Contribuintes (RUC)**

Constitui outro fator que facilita a tarefa de fiscalização e controlo da população inscrita na segurança social na Colômbia. O Registo Único de Contribuintes é uma ferramenta através da qual é possível cruzar informação contributiva dos trabalhadores inscritos nos diversos subsistemas de segurança social (Saúde, Pensões e Riscos Profissionais), com o objetivo de detectar irregularidades tais como a evasão ao pagamento de contribuições, evasão ao pagamento de quotizações, a multi-inscrição, entre outras. Quando são detectados casos anómalos, a informação é comunicada às autoridades competentes e aos diferentes organismos de controlo para que verifiquem as informações e adotem as consequentes medidas de correção e para garantir a recuperação dos recursos em falta, quando for o caso.

#### **6.4.3. Inscrição Coletiva**

Outra vantagem oferecida pelo sistema de segurança social colombiano para a inscrição de trabalhadores independentes é a opção de se inscrever coletivamente através de associações que agrupam indivíduos com interesses comuns ou proximidade geográfica. Esta modalidade foi implantada recentemente na Colômbia, razão pela qual ainda não se pode avaliar o seu desempenho. No entanto, a mesma já apresentou resultados muito satisfatórios noutros países da América Latina.

Nos termos da legislação em vigor, o pagamento das contribuições é da responsabilidade do trabalhador independente. Dentre as suas vantagens destaca-se o facto de os trabalhadores inscritos coletivamente terem a autoridade e a possibilidade de mudar de Entidade Promotora da Saúde (EPS) de forma individual, ainda que inicialmente a seleção desta tenha sido efetuada coletivamente através de uma associação.

Importa ainda referir que a inscrição através das cooperativas e pré-cooperativas permitem que os trabalhadores independentes tenham acesso aos serviços do sistema de segurança social na qualidade de trabalhador associado e adotem perante a Superintendência Nacional de Saúde e a administração as obrigações e direitos habitualmente concedidos aos empregadores.

---

#### **6.4.4. Alterações da legislação em casos especiais**

Por último, destaca-se uma particularidade adotada pelo sistema de segurança social na Colômbia: a flexibilização da legislação que rege a inscrição dos trabalhadores independentes.

Com a promulgação da Lei n.º 100 de 1993 e posteriormente com a Lei n.º 797 de 2003, foram definidas as principais diretrizes do sistema de segurança social e dos seus diferentes subsistemas. Todavia, muitas dessas diretrizes não eram favoráveis e a legislação mostrava-se rígida. Com o passar dos anos, as autoridades colombianas materializaram em decretos uma série de alterações normativas que passaram a favorecer significativamente os trabalhadores independentes.

Em primeiro lugar verificou-se que a legislação segundo a qual os trabalhadores independentes declaravam o seu Rendimento Base De Contribuição (IBC) lhes permitia concretizar essa declaração unicamente em janeiro impedindo-os de efetuar qualquer alteração no decurso do ano. Esta regra flexibilizou-se no sentido de levar em consideração os ciclos produtivos e as variações a que a atividade económica está sujeita ao longo do ano. Isto possibilitou que estes trabalhadores façam alterações no seu IBC e declarem-no no FILC, de acordo com a sua situação económica individual.

A essência desta medida está no fato de permitir aos trabalhadores independentes ajustar o seu rendimento, uma vez que, pelas características estruturais da sua atividade, são suscetíveis a passar por situações económicas difíceis que se podem traduzir na redução do seu rendimento e consequentemente na sua capacidade contributiva.

Neste âmbito, importa destacar outro elemento que decorre da lei de inscrição na segurança social e que beneficia os trabalhadores independentes. Trata-se do Relatório de Novidades, uma nota informativa que pode ser redigida pelos trabalhadores independentes (bem como pelos empregadores), para descrever qualquer circunstância que afete, de forma parcial ou permanente o montante a ser cancelado nas EPS. Através desta ferramenta os trabalhadores independentes dispõem de uma margem, dentro da legislação, para se adequarem a esta tendo em conta qualquer fenómeno que venha a ocorrer na sua atividade produtiva e que afete o estado da sua inscrição na segurança social.

Outro aspecto a sublinhar nas alterações introduzidas na legislação colombiana é a possibilidade de que gozam os trabalhadores independentes de contribuir para o regime de saúde sem a obrigatoriedade de o fazerem simultaneamente para o regime de pensões de acordo com a sua situação económica. Esta medida foi adotada com o objetivo de facultar aos indivíduos que não tem capacidade contributiva para descontar para os dois subsistemas (que conforme referido anteriormente são de carácter obrigatório) a possibilidade de optar no mínimo pelos benefícios do subsistema de saúde.

Em conclusão, é notável que ao longo dos anos tenham sido implementadas diversas alterações à legislação e tenham sido envidados esforços importantes com o objetivo de manter e ampliar a cobertura contributiva dos trabalhadores independentes no sistema de segurança social colombiano. Espera-se que estas se reflitam em futuros indicadores nesta matéria e, eventualmente, propiciem melhorias significativas na cobertura dos trabalhadores independentes.

---

## 7. Costa Rica – Boas práticas na adaptação do seguro social aos trabalhadores independentes

É amplamente reconhecido que a precariedade do emprego, a irregularidade dos rendimentos, a alta heterogeneidade entre os grupos, o baixo nível de organização, a reduzida ou nula capacidade contributiva, a vulnerabilidade competitiva, a permanente luta pela sobrevivência das empresas e a desconfiança nas instituições de segurança social constituem particularidades estruturais da inserção dos trabalhadores independentes no mercado de trabalho. Exógenas à segurança social, tais particularidades historicamente colocam obstáculos à inscrição de muitos destes trabalhadores nos regimes de segurança social da América Latina.

Não obstante, é consensual na região que a elevada percentagem de trabalho independente, atualmente excluída da proteção social, poderia ser substancialmente menor, se a configuração programática e administrativa, definidas endogenamente pelas instituições de segurança social, se adaptasse melhor às necessidades e características dos trabalhadores independentes e não respondesse apenas às peculiaridades dos trabalhadores assalariados do setor urbano moderno, os quais na América Latina representam uma minoria em termos relativos decrescente.

Uma vez que no contexto latino-americano a Costa Rica foi um país relativamente bem-sucedido no objetivo de elevar os índices de cobertura de segurança social da população não assalariada, a experiência da Caixa Costa-Riquenha do Seguro Social descrita a seguir constitui, apesar dos desafios que ainda enfrenta, um claro testemunho que com esforço e espírito inovador uma instituição de segurança social pode avançar significativamente nesse complexo processo de adaptação e de inclusão dos grupos que mais necessitam de proteção social. No caminho para a construção de sociedades socialmente inclusivas, mais coesas e prósperas, espera-se que a experiência compartilhada aqui possa ser capitalizada por outros países como método para auscultar soluções apropriadas para responder ao desafio de integrar as grandes maiorias excluídas das instituições da segurança social.

### 7.1. Génese das boas práticas de proteção social ao trabalhador independente

Na Costa Rica o trabalho independente constitui em ordem de importância a segunda forma de entrada no mercado de trabalho, sendo que de cada dez trabalhadores ocupados, cerca de três trabalham sob esta modalidade.<sup>25</sup> Segundo o inquérito nacional aos agregados familiares do ano 2009, a população ligada a este tipo de trabalho alcançava 371.000 pessoas, das quais 70,4% (267.000 pessoas) estavam cobertas pelo seguro social de saúde gozando do mesmo regime de proteção aplicável aos trabalhadores assalariados.

Como descrito a seguir, as lições da experiência costa-riquenha relacionadas com este significativo índice de cobertura dos trabalhadores independentes, retiram-se a partir da revisão do modelo de segurança social realizado entre a década de quarenta e 2010.

Assim, a intenção de garantir proteção social ao trabalhador independente remonta a 1941, quando ao abrigo da Lei n.º 17 foi criada a Caixa Costa-Riquenha do Seguro Social (CCSS), estabelecendo a modalidade de seguro social obrigatório não apenas para os trabalhadores assalariados, mas também para os independentes, visando a sua proteção

---

<sup>25</sup> Esta proporção manteve-se relativamente estável ao longo das últimas três décadas, período no qual a economia passou por uma profunda transformação estrutural marcada pela transição de um modelo baseado na agro exportação e na concentração em poucos produtos, para outro diversificado dirigido para a indústria, os serviços turísticos e o comércio, e assistiu-se a uma crescente participação da mulher em todas as categorias profissionais.

---

contra os riscos de doença, maternidade, invalidez, velhice e morte e instituindo o sistema de contribuição obrigatória de empregadores, trabalhadores e Estado.

Duas leis adicionais da máxima importância vieram concluir a configuração da plataforma legal e instrumental sobre a qual assentou a subsequente extensão da cobertura dos seguros de Saúde<sup>26</sup> e Invalidez, Velhice e Morte (IVM):

- A Lei n.º 24 de 2 de julho de 1943 que estabeleceu as garantias sociais como um direito constitucional e remeteu a gestão dos seguros sociais à CCSS conferindo-lhe autonomia para tal e ficando a mesma garantida como um princípio constitucional.<sup>27</sup>
- A Lei n.º 2738 de 12 de maio de 1961 (Lei da Universalidade dos Seguros Sociais), mediante a qual a CCSS assumiu a responsabilidade constitucional de assegurar a cobertura de toda a população nacional.

Importa realçar que a base conceptual e ideológica do enquadramento legal descrito, que cobre trabalhadores assalariados e não assalariados, assenta sobre três princípios: solidariedade, equidade contributiva e subsidiariedade estatal, os quais por sua vez se apoiam implicitamente nas quatro premissas a seguir:

- (1) A melhor forma de enfrentar determinado tipo de riscos é o seguro público, universal, solidário, equitativo e obrigatório.

Considera-se que os mercados privados de seguros enfrentam dificuldades associadas à informação incorreta ou assimétrica que, mediante a ausência de uma regulamentação adequada, podem ser particularmente graves no caso dos seguros de saúde e dos serviços de cuidados de saúde primários considerados um ‘bem’ com características particulares adicionais: externalidades positivas e meritório. Neste sentido, defende-se que os incentivos do mercado e as pressões da rentabilidade tendem a provocar uma forte segmentação do mercado e um substancial aumento no custo dos serviços de cuidados de saúde.

- (2) Inconvenientes de segmentar a população.

Do ponto de vista financeiro, é evidente que uma segurança social para as classes mais pobres não pode ser exclusivamente financiada por elas. Considerando que os riscos de saúde a que estão expostos pobres e ricos são fundamentalmente os mesmos, uma separação por nível de rendimentos acabaria por deixar sem financiamento o programa de segurança social para os mais pobres. Por outro lado, no caso do seguro de pensões, seria impossível garantir prestações mínimas para os mais pobres que fossem financiadas exclusivamente por eles. Por isso, considera-se que em ambos os casos (saúde e pensões) é necessário um nível de solidariedade mais elevado para inscrever no sistema contributivo a maior percentagem possível da população e estabelecer uma proteção social adequada para os mais pobres e para aqueles que não possam pagar a totalidade do prémio dos seguros, entre eles, os trabalhadores independentes.

- (3) Papel central do Estado no financiamento da inserção da população no sistema contributivo.

---

<sup>26</sup> Denominado inicialmente Seguro de Doença e Maternidade.

<sup>27</sup> Esta nova legislação elimina a obrigatoriedade de inscrição para os trabalhadores independentes, estabelecendo a obrigatoriedade para todos os trabalhadores assalariados e um limite máximo salarial de contribuição. Como se verá mais adiante, com a Lei de Proteção ao Trabalhador do ano 2000, a inscrição do trabalhador independente volta a ser obrigatória.

---

Uma vez que os trabalhadores independentes e parte dos mais pobres têm alguma capacidade contributiva que lhes permite participar no cofinanciamento dos seus seguros, financeiramente seria um erro deixá-los de fora dos regimes contributivos. Já que mais tarde ou mais cedo será necessário atribuir-lhes uma prestação, o mais racional é que tenham contribuído de alguma forma para o financiamento da mesma. Isso também é sensato socialmente, já que faz da prestação um direito e não um favor. Se só protegessem os que podem pagar a totalidade do prémio do seguro, o sistema reduzir-se-ia à proteção das classes médias e de alguns segmentos da população mais desfavorecida, o que implicaria que a maioria careceria de seguro e a sua única proteção seria, dentro das possibilidades do Estado, um programa não contributivo financiado com recursos do Orçamento Nacional. Neste sentido considera-se conveniente que o Estado intervenha para complementar as contribuições dos grupos de rendimentos mais baixos, nomeadamente os trabalhadores independentes mais pobres.<sup>28</sup>

(4) Eficácia social e sustentabilidade financeira.

A quarta premissa está relacionada com a eficácia social dos seguros sociais, entendida como o alcance de um equilíbrio dinâmico e racional entre três elementos centrais: a cobertura, a qualidade e o custo. Nesse sentido, o fato do Seguro de Saúde considerar que os cuidados de saúde são um direito e não uma mercadoria, não o isenta de enfrentar o desafio de definir qual deve ser o equilíbrio entre cobertura, qualidade e custo que a sociedade considere adequado e exequível<sup>29</sup>.

Diferentemente do observado em outros países, a Costa Rica construiu, relativamente cedo e a partir destas premissas e princípios, um sólido enquadramento mediante o qual estabeleceu o direito constitucional à proteção social e criou o instrumento constitucional para tornar esse direito efetivo (CCSS), definiu constitucionalmente as fontes de rendimento para financiar a universalização do mesmo, e concedeu autonomia constitucional à CCSS para gerir os seguros sociais (incluindo a possibilidade de alterar o montante das contribuições em conformidade com os requisitos atuariais).

Estas condições iniciais fortaleceram-se ainda mais ao longo de quase sete décadas, ao ponto de o Seguro de Saúde ter evoluído de um modelo «bismarckiano» clássico, dirigido a proteger os trabalhadores assalariados e os seus familiares dependentes, para um sistema de proteção universal em um processo similar ao seguido pela maioria dos países industrializados, especialmente do continente europeu.

Como consequência imediata desta vocação universalista do seguro social costa-riquenho, a ação protetora dos trabalhadores independentes desenvolveu-se progressivamente ao longo dos anos, caracterizando-se por várias etapas importantes sintetizadas na tabela 7 a seguir.

---

<sup>28</sup> Isso não exclui a existência de um Regime não contributivo em que a proteção dos absolutamente pobres, desprovidos de qualquer capacidade contributiva seja financiada exclusivamente pelo Estado.

<sup>29</sup> Isso implica que a todo o momento este equilíbrio deve circunscrever-se no âmbito de um marco de sustentabilidade financeira, entendendo-se por esta a viabilidade financeira que a CCSS terá de fornecer à população futura o conjunto de prestações atualmente definidas a nível regulamentar e programático; isto condicionado ao cumprimento dos princípios programáticos da segurança social.

---

**Tabela 7. Costa Rica: Principais etapas no processo de cobertura dos trabalhadores independentes**

---

1941	Através da Lei n.º 17 é criada a Caixa Costa-Riquenha de Seguro Social.
1943	É estabelecido o princípio de solidariedade nacional no artigo 65 da Constituição Política. É promulgada a Segunda Lei do Seguro Social na qual se estabelece a obrigatoriedade de inscrição de todos os assalariados. É promulgado o Código de Trabalho.
1961	Reforma do Artigo 177 da Constituição Política no qual se institui a obrigação de universalizar o Seguro Social e a subsidiariedade do Estado.
1975	O Conselho Diretivo da Caixa Costa-Riquenha do Seguro Social aprova o Regulamento para a extensão do Seguro Social aos trabalhadores independentes.
1978	É regulamentada a inscrição voluntária: embora em 1975 tenha sido determinada a obrigatoriedade do seguro para os trabalhadores independentes, a norma não teve aplicação prática e em outubro de 1978 foi estabelecida uma nova regulamentação contemplando a modalidade de inscrição voluntária no Seguro de Saúde e voluntária opcional no Seguro de Pensões.
1984	São criados os Acordos Coletivos de Seguros para permitir ao Seguro Social a negociação de apólices coletivas de seguros com Associações de trabalhadores não assalariados, na base de um rendimento presumível: começou com a cobertura a camponeses organizados estendendo-se rapidamente a outras categorias de trabalhadores não assalariados.
1995	Estabelece-se a obrigatoriedade de as pessoas que pretenderem inscrever-se voluntariamente no Seguro de Saúde, o terem de fazer simultaneamente no Seguro de Pensões. A inscrição no Seguro de Pensões é opcional para os segurados voluntários desde 1978.
2000	É promulgada a Lei de Proteção ao Trabalhador que determina a obrigatoriedade da inscrição no Seguro Social para os trabalhadores independentes, introduz o regime de pensões complementares privadas (de contribuição definida) obrigatórias para toda a população assalariada. Reforma da Lei do Seguro Social visando o fortalecimento dos mecanismos de controlo contributivo e o combate à evasão e à morosidade nos pagamentos.
2005	Tem início a aplicação obrigatória do seguro aos trabalhadores não assalariados. O Seguro Social põe em marcha uma série de iniciativas para alargar a cobertura a trabalhadores assalariados e independentes.
2010	Entrada em vigor da Lei Geral de Migrações e Estrangeiros que determina a exigência aos estrangeiros de um seguro junto da CCSS como condição para a emissão de autorização de residência permanente ou temporária, ou para a concessão de um visto de trabalho. A inscrição na CCSS será ainda necessária para a renovação desses documentos a qual terá de ser realizada de 2 em 2 anos por todos que os obtenham nos termos desta Lei. Por outro lado, através de um processo de negociação entre a Direção Financeira da CCSS e os trabalhadores independentes inscritos através dos Acordos Coletivos de Seguros, conseguiu-se que estes aceitem descontar obrigatoriamente para o regime de pensões.

Fonte: Adaptado de Durán-Valverde, 2009.

---

## **7.2. Adaptação da CCSS às necessidades do trabalhador independente**

Uma análise mais detalhada do processo de inclusão dos trabalhadores independentes nos programas contributivos da CCSS revela que muito do sucesso alcançado deve-se ao importante esforço empreendido pela CCSS na adaptação dos seus modelos administrativos e do conteúdo dos seus programas às necessidades deste grupo de trabalhadores, já mencionadas neste estudo. As ações concretas adotadas nesse sentido são apresentadas a seguir.

---

### **7.2.1. Subvenção estatal de contribuições proporcionalmente inversa à capacidade contributiva de cada grupo socioprofissional/rendimento**

Tal como em outros países, na Costa Rica os trabalhadores independentes constituem um grupo extremamente heterogéneo do ponto de vista dos mecanismos de inserção no mercado de trabalho, educação, organização social, distribuição por atividade económica e nível de rendimentos. Muitos deles possuem empregos precários que se traduzem numa baixa ou nula capacidade contributiva para os programas de segurança social. Para poder responder a estas características estruturais, a CCSS avançou com um enfoque que consolidou juridicamente um esquema de inscrição obrigatória, complementando as contribuições dos trabalhadores independentes com subvenções estatais. Relativamente a este segundo aspecto, a lei em vigor estabelece que “... A diferença entre a percentagem de contribuição paga pelo segurado e a percentagem de contribuição global, será assumida pelo Estado como contribuição complementar. Ainda assim e adicionalmente o Estado deverá contribuir com 0,25% sobre a massa contributiva dos trabalhadores independentes.”<sup>30</sup>

Neste sentido, uma vez determinada atuarialmente a percentagem de contribuição global a aplicar aos trabalhadores independentes, esta divide-se entre o contribuinte titular e o Estado, de forma que à menor capacidade contributiva corresponda uma maior subvenção estatal e vice-versa. Esta taxa de contribuição é determinada com base em uma tabela de rendimentos presumidos que por sua vez está relacionada com o salário mínimo em vigor, de forma que tal como acontece com os trabalhadores assalariados, também os trabalhadores independentes devem ajustar o montante da sua contribuição de acordo com a variação dos escalões de rendimentos presumidos e o salário mínimo. Esta tabela de rendimentos é aprovada pelo Conselho Diretivo da CCSS, o qual a fixa e ajusta tecnicamente em função das recomendações atuariais. De acordo com esta regra, os trabalhadores independentes de rendimentos médios e altos não recebem nenhuma subvenção estatal para as suas contribuições.

Segundo pode-se constatar na tabela 8, a escala de rendimentos vigente apresenta seis categorias, correspondendo a primeira a rendimentos de €110,000, equivalentes a 53,4% do salário mínimo legal do trabalhador não qualificado (aproximadamente US\$ 197), com uma taxa de contribuição global de 11,0%, distribuída entre 3,75% a cargo do segurado e 7,25% como contribuição complementar ou subvenção do Estado. Por outro lado, os trabalhadores independentes com rendimentos iguais ou superiores a 10 salários mínimos devem pagar a contribuição global completa de 11,0%, não beneficiando de qualquer subvenção estatal. Uma dinâmica análoga aplica-se no Seguro de Pensões.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Tal como previsto no Regulamento para a inscrição dos trabalhadores independentes.

<sup>31</sup> Importa destacar que a tabela contributiva aplicável ao trabalhador por conta própria fixava-se de acordo com a forma de inscrição: individual ou coletiva (via Acordo de Seguro); no entanto, desde janeiro de 2008 que se tem aplicado uma tabela única.

**Tabela 8. Costa Rica: Escala contributiva dos trabalhadores independentes por faixa salarial, 2010**

Faixa salarial	Porcentagem de cotização					
	Seguro de Saúde			Seguro Pensões		
	Contribuintes	Estado	Conjunta	Contribuintes	Estado	Conjunta
De 110.000	3,75	7,25	11,00	4,25	3,50	7,75
De 110.001 a menos de 2 SM	5,50	5,50	11,00	6,00	1,75	7,75
De 2 SM a menos de 4 SM	6,25	4,75	11,00	6,25	1,50	7,75
De 4 SM a menos de 6 SM	7,25	3,75	11,00	6,50	1,25	7,75
De 6 SM a menos de 8 SM	8,25	2,75	11,00	6,75	1,00	7,75
De 8 SM a menos de 10	9,50	1,50	11,00	7,25	0,50	7,75
De 10 SM a mais	11,00	0,00	11,00	7,75	0,00	7,75

Nota: SM é o salário mínimo legal do trabalhador não qualificado fixado em 206.045 colones (US\$ 368,8) em janeiro de 2010.  
Fonte: Caja Costarricense de Seguro Social, 2010.

Face ao exposto, não restam dúvidas de que a principal inovação da segurança social costarriquenha, no que se refere ao regime contributivo dos trabalhadores independentes, reside nesta forte presença estatal na subvenção das contribuições dirigida aos trabalhadores de baixos rendimentos, pois é graças a ela que os trabalhadores independentes e em geral, os trabalhadores não assalariados, possuem condições especiais de contribuição para os seguros sociais.

### **7.2.2. Elevado nível de solidariedade contributiva a partir do trabalho assalariado**

Complementarmente ao importante papel desempenhado pelo Estado na subvenção das contribuições dos trabalhadores independentes com baixa capacidade contributiva, os trabalhadores assalariados também desempenham um papel solidário significativo. Os segurados por “conta própria” representam 20% do total de inscritos no Seguro de Saúde e 14% no Seguro de Pensões enquanto as contribuições pagas por este grupo representam 4,5% em Saúde e 6,3% em Pensões. Por sua vez, os rendimentos coletáveis associados aos trabalhadores não assalariados representam 9,5% da massa coletável total no seguro de Saúde e 7% no Seguro de Pensões, e o rendimento presumido declarado pelos trabalhadores não assalariados equivale a 40% do salário declarado pelos trabalhadores assalariados, o qual em 2005 rondava os US\$ 190 mensais.

### **7.2.3. Obrigatoriedade da inscrição contributiva**

A Lei de Proteção do Trabalhador aprovada no ano 2000 alterou de voluntária para obrigatória a inscrição dos trabalhadores independentes nos Seguros Sociais, estabelecendo para isso um processo gradual de implementação. Tal legislação gerou subsequentemente, três fatos relevantes:

Aprovação do Regulamento para a inscrição dos Trabalhadores Independentes e Segurados Voluntários em novembro de 2004, o qual determina que os trabalhadores independentes são obrigados a inscrever-se “... nos oito dias úteis posteriores ao início da atividade ou aquisição da empresa ou negócio” fornecendo pelo menos a seguinte informação: nome, dados pessoais, número de documento de identificação, nome da empresa e atividade à qual se dedica o trabalhador, morada física, números de telefone, fax e endereço de e-mail, se os tiver.

---

Implementação em março de 2005, de um programa nacional de inscrição de trabalhadores independentes, dividido em quatro etapas<sup>32</sup>: a) inscrição de empregadores físicos ativos, b) inscrição de profissionais liberais, c) inscrição de trabalhadores independentes de outras atividades económicas e d) inscrição dos trabalhadores independentes ligados a Acordos de Seguro Coletivo de pequenos e médios agricultores.

Aprovação, por parte do Conselho Diretivo da CCSS, da *Estratégia para a extensão da cobertura contributiva e de controlo dos prazos de pagamento*<sup>33</sup> em dezembro de 2005, mediante a qual se propôs aumentar a cobertura contributiva dos empregadores para um nível de 88% num prazo de seis anos através da incorporação de 115.886 microempresas, bem como aumentar a cobertura contributiva dos trabalhadores independentes para um nível de 70% em 10 anos. Esta estratégia foi acompanhada por uma série de ações destinadas a controlar os prazos de pagamento dos empregadores e dos trabalhadores independentes que foram se incorporando no sistema.<sup>34</sup> Paralelamente, o trabalho fiscalizador do corpo de inspetores concentrou-se naquelas atividades económicas, zonas do país e turnos do dia (diurno e/ou noturno) com maior tendência à evasão. Por essa razão, os novos inspetores contratados têm disponibilidade para trabalhar em diferentes turnos, para se deslocarem por várias semanas às diferentes áreas do país e para fiscalizar diferentes atividades económicas.

#### **7.2.4. Acordos de inscrição coletiva com organizações de produtores agrupados em associações e cooperativas**

É amplamente reconhecido que existe uma relação direta entre a capacidade de organização dos trabalhadores e a facilidade de inseri-los em regimes contributivos de proteção social e, desta forma, a falta de organização dos trabalhadores independentes torna-se uma barreira para a sua cobertura. Neste sentido, a experiência da Costa Rica de introduzir um modelo de inscrição coletiva enquadrado no regime de “Acordos de seguro coletivo”, apresentou resultados surpreendentes de cobertura contributiva nas populações de trabalhadores independentes do mundo rural, especialmente, camponesas.

Este mecanismo, surgido nos anos setenta, traduz-se na possibilidade concedida aos trabalhadores independentes, agrupados em organizações principalmente do tipo de associações e cooperativas autogestionárias, de poderem subscrever Acordos de Seguro Coletivo que englobem de forma massiva todos os seus membros. Sob este regime, a organização com a qual o acordo é assinado assume o compromisso de elaborar um relatório mensal, recolher as contribuições entre os seus associados e transferi-las para o Seguro Social. O quadro 1 da página seguinte ilustra o modo de funcionamento deste mecanismo de inscrição.

---

<sup>32</sup> Mediante acordo do Conselho Diretivo adotado no artigo 8º da Sessão n.º 7950 de 21 de abril de 2005 optou-se por deixar para o final a inscrição compulsiva no Seguro de Invalidez, Velhice e Morte dos pequenos e médios agricultores segurados mediante acordos coletivos, face à vulnerabilidade económica deste setor da população.

<sup>33</sup> Artigo 21.º da Sessão n.º 8019 de 15 de dezembro de 2005.

<sup>34</sup> O programa contemplou a criação ao longo de três anos, iniciado em 2006 – de 247 praças, 105 para inspetores que terão a seu cargo a inscrição compulsiva de empregadores, 20 para inspetores que reforçariam a inscrição compulsiva de trabalhadores independentes, 5 para pessoal de plataforma para se encarregarem dos trabalhadores independentes que voluntariamente optem pela sua inscrição, e 117 para reforçar o controlo dos prazos de pagamento (58 para a área dos empregadores e 59 para a área dos trabalhadores independentes). Complementarmente a esta dotação de recursos humanos, o programa considerou ainda o financiamento para aquisição dos recursos físicos, materiais e tecnológicos necessários à implementação da estratégia.

#### **Quadro 1. Modo de funcionamento dos Acordos de Seguro Coletivo com trabalhadores independentes**

O processo para a celebração do Acordo consiste basicamente numa negociação entre as partes, sujeita a determinadas condições regulamentares estabelecidas pela CCSS. Para dar início ao processo, a organização interessada entrega um pedido de inscrição junto da Direção Regional ou da Direção Financeira do Seguro Social juntamente com o comprovativo da sua personalidade jurídica e do número de associado. Após a acreditação da organização, começa o processo de negociação. Sob nenhuma circunstância aceita-se a inclusão de trabalhadores assalariados, nem de trabalhadores que não desempenhem atividades coerentes com a natureza da organização. Por outro lado, os direitos dos inscritos por Acordo Coletivo são os mesmos que os estabelecidos para os trabalhadores assalariados.

Um aspecto fundamental na negociação é a determinação do montante das contribuições, as quais são fixadas em função das atividades prosseguidas pela organização e da capacidade contributiva do grupo associado utilizando para tal rendimentos de referência presumidos pontuais, em vez de intervalos. Assim, dentro de uma mesma organização estabelecem-se vários escalões de contribuições de maneira a que a contribuição seja única para cada escalão de rendimentos. Assim, é a própria organização que se encarrega de inserir cada associado no escalão que considere mais apropriado aos seus rendimentos, procedimento sujeito a comprovação, mediante uma amostragem realizada periodicamente pelos inspetores.

A cobrança das contribuições e a distribuição dos comprovativos de verificação dos direitos às prestações do Seguro é efetuada pela própria organização através dos canais internos por ela definidos. A organização remete mensalmente um relatório à CCSS acompanhado dos recursos respectivos, funcionando assim como cobrador de contribuições.

Ainda que no passado alguns acordos tenham sido celebrados com prazo indefinido, atualmente negocia-se um prazo máximo de um ano, sendo que durante este período de vigência não é possível modificar as contribuições estabelecidas, ainda que o Conselho Diretivo modifique os escalões contributivos a aplicar às novas organizações filiadas. É por essa razão que as contribuições se ajustam anualmente no momento em que o acordo é renegociado.

O acordo pode ser rescindido com três meses de antecedência, por qualquer das partes que o subscreveram ainda dentro do prazo de vigência de um ano. O papel do Conselho Diretivo da CCSS neste processo é de estabelecer diretrizes gerais, aprovar os aumentos nos escalões de contribuição e resolver os litígios de força maior.

Fonte: Durán Valverde, 2009.

Um fator indispensável ao sucesso deste modelo é o sentido de apropriação das organizações participantes, ao ponto de confirmar este mecanismo de seguro coletivo como um instrumento de coesão social e fortalecimento organizativo e político dos camponeses e de outros grupos organizados em cooperativas e associações, demonstrando que os mesmos podem fortalecer o associativismo. A este fator adiciona-se a participação estatal através da subvenção às contribuições pagas por estes grupos.

#### **7.2.5. Portabilidade das contribuições (com manutenção dos direitos) entre trabalhadores inscritos como assalariados e não assalariados e vice-versa**

Face à irregularidade na recepção de rendimentos, muitos trabalhadores independentes veem-se obrigados a alternar não só entre diferentes atividades informais, mas também entre as da economia informal e a formal. No sentido de compensar este intercâmbio entre trabalho assalariado e não assalariado, informal ou formal, a CCSS gerou um mecanismo para garantir aos trabalhadores independentes a portabilidade das suas contribuições.

#### **7.2.6. Diminuição de custos de transação**

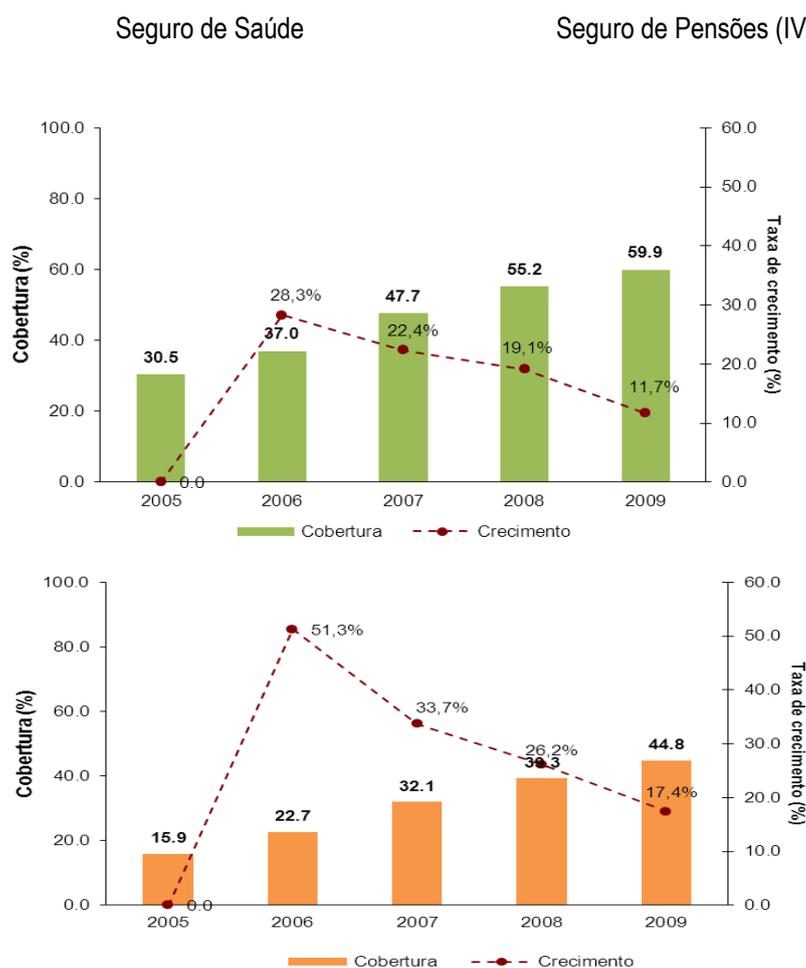
É sabido que a natureza empresarial do trabalhador independente condiciona uma percepção do mundo económico completamente diferente do trabalhador assalariado daí que a sua relação com as instituições de segurança social seja acompanhada de avaliações igualmente distintas.

Na sua ânsia de inscrever o maior número possível de trabalhadores independentes no seguro social, a CCSS analisou algumas estratégias para minimizar os custos de transação ligados quer ao pagamento das contribuições quer ao acesso às prestações. Assim, o montante a pagar é detalhado mediante uma fatura física que chega periodicamente ao titular inscrito, a qual serve de documento comprovativo de direitos na hora de aceder às prestações de saúde. Por sua vez, o correspondente pagamento pode efetuar-se nas dependências da CCSS, em entidades do sistema financeiro nacional (bancos e cooperativas), em estabelecimentos comerciais como supermercados, farmácias ou, em alternativa, via Internet por débito em contas correntes ou de poupança.

### 7.3. Desafios

Sem dúvida alguma, os aspectos descritos acima (para mais detalhes ver Anexo 2) refletem o espírito inovador da CCSS para conseguir inscrever mais trabalhadores independentes de rendimentos médios e baixos; contudo, segundo ilustra o gráfico seguinte, a universalidade da cobertura contributiva ainda não foi alcançada prevalecendo como um dos maiores desafios do sistema. No caso do Seguro de Saúde, seis em cada 10 trabalhadores independentes com capacidade contributiva contribuem para este seguro, ao passo que para o Seguro de Pensões (IVM) esta relação reduz para cerca de 4 apesar do fato de ter sido neste regime que se verificaram os maiores crescimentos nos últimos anos.

**Figura 8. Costa Rica: Taxa de cobertura contributiva dos trabalhadores independentes e crescimento anual por regime de proteção, 2005-2009**



Fonte: Direção Atuarial, CCSS.

---

Deve avançar-se ainda mais na adaptação do sistema às condições, necessidades e aspirações dos trabalhadores independentes. São exemplos de ações neste sentido: a) estabelecer novas periodicidades para o pagamento das contribuições, ou um nível de contribuições variável em função dos ciclos produtivos do trabalho independente; b) Relativamente às pensões, oferecer coberturas diferenciadas segundo as preferências dos trabalhadores independentes, uma vez que muitos deles poderiam estar interessados nas coberturas contra a morte e a invalidez, mas não contra a velhice. Tratar-se-ia numa estratégia para os aliciar ainda mais para o sistema, com o objetivo final de poder cobrir todos os riscos; c) redução dos custos administrativos e d) melhoria na gestão dos investimentos.

Em suma, se por um lado se reconhece o avanço conseguido em relação às boas práticas de proteção social para o trabalhador independente, por outro lado fica claro que ainda falta muito a percorrer.

---

## 8. Equador - O caso do Seguro Social Camponês

A cobertura da segurança social no Equador caracteriza-se pela importância relativa da população camponesa no mercado de trabalho equatoriano e pelo papel de destaque assumido pelo Seguro Social Camponês (SSC) dentro da estrutura da segurança social desse país.

O presente capítulo procura reunir os elementos mais importantes do SSC, o qual constitui um mecanismo inovador para a extensão da cobertura de segurança social aos trabalhadores camponeses, um grupo tradicionalmente excluído. Na primeira seção estabelecem-se as principais características do Instituto Equatoriano de Segurança Social (IESS). Na segunda parte analisa-se a população camponesa no Equador, o seu papel dentro do mercado de trabalho e os seus principais indicadores de cobertura, uma vez que é ela a principal beneficiária e a razão de ser do SSC. Por último, revemos a figura do SSC através de uma perspectiva institucional e com o objetivo de expor as suas principais características.

### 8.1. Principais características do Sistema Equatoriano de Segurança Social

Tal como é definido no documento *Diagnóstico do sistema de segurança social do Equador* (Durán-Valverde, 2008), o sistema equatoriano de segurança social é composto pelas seguintes instituições: a) IESS, b) Instituto de Segurança Social das Forças Armadas (ISSFA) e c) Instituto de Segurança Social da Polícia Nacional (ISSPOL). Estas entidades gerem um conjunto de programas típicos da segurança social, nos 9 ramos de segurança social definidos pela Convenção n.º 102 da OIT.

O IESS é a principal instituição de segurança social do país e gere os seguintes seguros e prestações de curto prazo: Seguro Social Camponês (saúde e pensões de velhice); Seguro de Saúde Individual e Familiar (prevenção e recuperação), incluindo prestações monetárias; Seguro Geral de Riscos do Trabalho; Seguro Geral de Pensões de Invalidez, Velhice e Morte; Fundos de Reserva; Fundo de proteção no desemprego, entre outras prestações monetárias de curto prazo.

Dentro deste portefólio de proteção social e seguros destaca-se o SSC, regime especial de seguro considerado um baluarte dentro do sistema de segurança social no Equador.

Com o apoio da OIT, o Governo do Equador está a trabalhar num esboço de reforma do sistema de segurança social, que inclui os mecanismos de proteção para avançar em direção à universalização. O SSC constitui uma peça fundamental dentro do atual sistema de segurança social, situação que foi consolidada na nova Constituição Política do Equador. O Instituto, juntamente com o SSC, constituem as únicas instituições que figuram com nome próprio dentro da nova Carta Magna.

### 8.2. Participação da população camponesa no mercado de trabalho equatoriano

A população alvo do SSC são os trabalhadores camponeses e da pesca artesanal, que trabalham por conta própria e as suas famílias. Pela sua natureza, esta população reside essencialmente nas zonas rurais do país.

De acordo com dados do Inquérito aos Agregados Familiares 2005, 48% dos trabalhadores da PEA ocupada são considerados trabalhadores por conta própria. Do total de trabalhadores desta categoria, 42% dedicam-se às atividades do setor primário da economia (ver tabela 9).

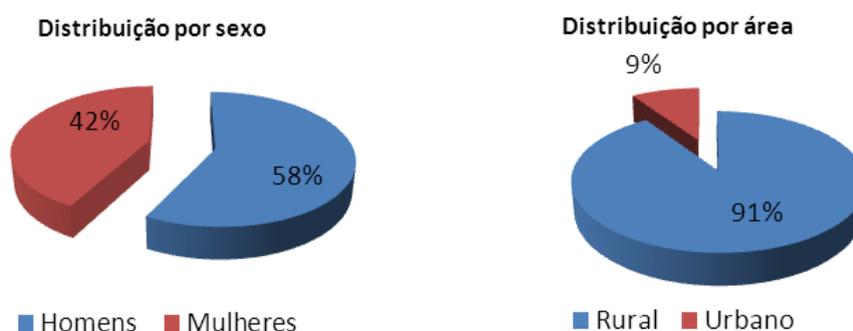
**Tabela 9. Equador: Trabalhadores independentes por setor de atividade, 2005**

Setor de Atividade	Pessoas	%
Agricultura, silvicultura, caça e pesca	1.221.236	42
Comercio, restaurantes e hotéis	929.681	32
Construção	87.605	3
Indústria transformadora	271.782	9
Outras atividades	221.366	8
Serviços coletivos, sociais e pessoais	152.084	5
Total	2.883.755	100

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2006a.

Conforme apresentado na figura 9, no universo de trabalhadores por conta própria que se dedicam a atividades de agropecuária, predomina a população masculina (58% dos trabalhadores camponeses são homens). De salientar ainda o fato de que do total desta população 91% corresponde a trabalhadores de áreas rurais.

**Figura 9. Equador: Características dos trabalhadores por conta própria agropecuários, 2005**

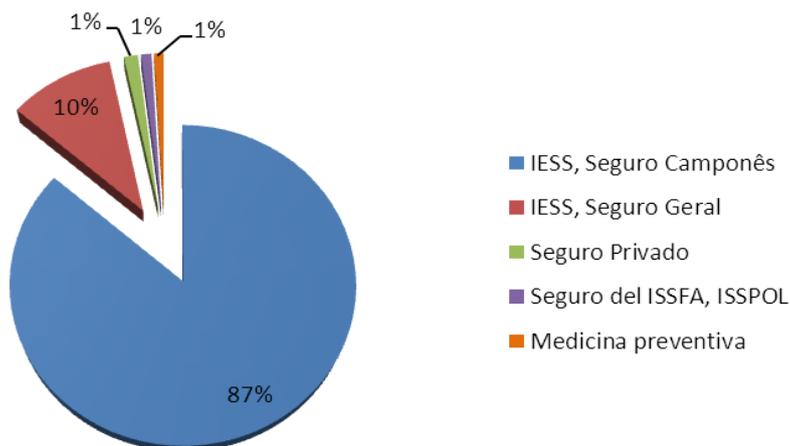


Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2006a.

Em matéria de cobertura, a maioria dos trabalhadores por conta própria que desempenham atividades agropecuárias não estão cobertos por nenhum sistema de segurança social (86%); no entanto a grande maioria dos trabalhadores agrícolas inscritos na segurança social fazem-no através do SSC.<sup>35</sup> Ver figura 10.

<sup>35</sup> De acordo com dados do Inquérito aos Agregados Familiares 2005, foi contabilizado um total de 262.986 trabalhadores ativos inscritos no SSC. Deste total, 181.932 pertencem ao setor de trabalhadores privados não assalariados, e 83% deste universo (151.156) é constituído por trabalhadores independentes agropecuários ou camponeses.

**Figura 10. Equador: Cobertura dos trabalhadores independentes agropecuários, 2005**



Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2006b.

### 8.3. Inovações do Seguro Social Camponês

O SSC constitui um regime de substituição em matéria de segurança social, criado com a finalidade de ampliar a cobertura através das organizações camponesas que, por sua vez, apresentam características diferenciadas em relação ao resto da população ativa. Este objetivo encontra-se expresso no artigo 2.º da Lei da Segurança Social (2001), que estabelece o seguinte:

“... São sujeitos obrigados a solicitar a proteção do regime especial do Seguro Social Camponês, os trabalhadores que se dedicam à pesca artesanal e os habitantes rurais que trabalham "habitualmente" no campo, por conta própria ou da comunidade a que pertencem, que não recebem remunerações de um empregador público ou privado nem contratam pessoas estranhas à comunidade ou terceiros para realizarem atividades económicas sob a sua dependência”.

Os principais elementos desta forma de seguro encontram-se enumerados na tabela 10.

**Tabela 10. Equador: Principais características do Seguro Social Camponês**

<b>Campo de aplicação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O chefe de família segurado ou aposentado do SSC.</li> <li>▪ O seu cônjuge ou companheiro/a em união de facto.</li> <li>▪ Os seus filhos e familiares que vivam sob a sua dependência.</li> </ul>
<b>Prestações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Saúde (promoção, prevenção, saneamento ambiental e desenvolvimento comunitário); atenção odontológica preventiva e de recuperação; atenção durante a gravidez, parto e puerpério.</li> <li>▪ Pensões de invalidez e velhice.</li> <li>▪ Auxílio de funerais.</li> </ul>
<b>Requisitos</b>	<p><u>Inscrição Individual:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Requerimento verbal por parte do chefe ou membro da família suscetível de inscrição.</li> <li>▪ Cópia de documento de identidade do/da chefe de família e dos seus dependentes, ou caso não o possua deve apresentar a certidão de nascimento original.</li> </ul> <p><u>Inscrição da Organização:</u></p>

- 
- Requerimento escrito (de um/a representante da organização).
  - A organização deve estar localizada em área rural, estar ativa, ter caráter geral, permanente e aberta, e a sua missão deve ser o desenvolvimento integral da comunidade.
  - A maioria dos seus membros deve expressar vontade de se inscreverem.
  - Um diagnóstico comunitário deve ser aprovado pela Subdireção de Seguros e Fiscalização das Prestações do SSC.
  - A admissão deve ser autorizada pela Direção do SSC.

Fonte: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2012.

---

A seguir são apresentadas as principais inovações do SSC.

### **8.3.1. Focalização na cobertura da população rural**

O SSC constitui desde o seu início uma opção de seguro social dirigida à população rural, partindo do princípio de que a solidariedade nacional devia dirigir-se à população mais vulnerável, com o objetivo de prover soluções às suas necessidades. O SSC assenta no princípio da universalidade, segundo o qual a segurança social deve ser estendida a toda a população equatoriana.

Segundo dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos* do Equador (2006b), o SSC constitui o principal mecanismo de segurança social da população rural, a qual é composta por aproximadamente 4,5 milhões de pessoas. A percentagem de inscritos no SSC é de 73%, enquanto o segundo mecanismo de seguros em ordem de importância é o Seguro Geral do IESS (23%), sendo os restantes 4% distribuídos entre os mecanismos de seguros do ISSPOL, ISSFA e outros.

### **8.3.2. Modelo de financiamento altamente subsidiado**

A estrutura de financiamento do SSC baseia-se no princípio de solidariedade, razão pela qual a contribuição do inscrito é mínima se comparada a outras fontes de recursos financiadoras do Seguro. A sua estrutura de financiamento é fortemente subsidiada. É composta pela contribuição solidária dos empregadores, das pessoas inscritas no Seguro Geral Obrigatório com relação de dependência ou sem ela, pela contribuição obrigatória dos seguros públicos e privados que integram o Sistema Nacional de Segurança Social, pela contribuição das famílias protegidas pelo Seguro Camponês e pela contribuição do Estado.

De acordo com Durán-Valverde (2008), as principais contribuições do SSC estabelecidas nos artigos 5.º e 136.º da Lei da Segurança Social, são as seguintes:

- (1) Contribuição solidária a cargo dos empregadores, calculada sobre os rendimentos tributáveis (matéria coletável) dos inscritos no regime de Seguro Geral Obrigatório, com relação de dependência ou sem ela, e dos inscritos em regime voluntário.
- (2) Contribuição obrigatória dos seguros públicos e privados que integram o Sistema Nacional de Segurança Social.
- (3) A Contribuição diferenciada das famílias protegidas pelo Seguro Social Camponês, correspondente a 2% e a 3% da parcela do salário mínimo de contribuição dos inscritos em relação de dependência.
- (4) A contribuição financeira obrigatória do Estado sobre a matéria coletável dos inscritos com relação de dependência ao Seguro Geral Obrigatório, e
- (5) Outras dotações entregues pela função Executiva para o financiamento das prestações solidárias deste Seguro, em conformidade com o Regulamento Geral da Lei.

---

### **8.3.3. Importante presença geográfica e infraestrutura de serviços**

O SSC caracteriza-se por uma importante estrutura de serviços, através da qual tem uma presença regional notável.

Atualmente dispõe de 597 dispensários distribuídos entre as 24 províncias do Equador. Estes dispensários constituem as unidades por meio das quais os beneficiários acedem às prestações de saúde, mencionadas na tabela 10.

É importante mencionar que quando se trata de outro tipo de cuidados médicos especializados, os inscritos têm a opção de recorrer às unidades médicas do Seguro Geral de Saúde Individual e Familiar, bem como a outras com as quais o IESS mantém acordos.

### **8.3.4. Estrutura Administrativa**

Tal como mencionado anteriormente, o SSC é um regime especial gerido pelo IESS, embora com independência administrativa suficiente dentro da estrutura de gestão nacional da segurança social. Isto é especialmente útil na medida em que garante o apoio por parte da autoridade que rege a segurança social.

A gestão do SSC está a cargo da Direção do Seguro Social Camponês. Este órgão tem como principais funções a gestão dos processos de seguro, a entrega de pensões, prestações de saúde e pecuniárias e a aquisição de serviços médico assistencial. Além disso, como o refere Durán-Valverde (2008), os dispensários rurais do SSC estão subordinados à Direção deste Seguro.

Em resumo, Durán-Valverde (2008, p. 116) indica que operacionalmente o SSC “caracteriza-se por funcionar sob um modelo de desconcentração geográfica e descentralização operativa, sob a hierarquia da Direção do SSC, a qual por sua vez responde perante a Direção Geral do IESS devendo submeter ao Conselho Diretivo da Entidade a aprovação das suas políticas e programas”.

### **8.3.5. Elevada importância no cenário político nacional**

Ao longo do seu desenvolvimento o SSC adotou um papel promotor na construção da segurança social que transcendeu para outras esferas da sociedade equatoriana; permitindo fortalecer o papel de liderança das organizações camponesas no âmbito político.

Em torno do SSC funcionam uma série de organizações e federações camponesas da máxima importância nas lutas políticas pelas conquistas sociais, tanto do setor camponês como de interesse nacional. Assumem destaque particular os números da Federação Única de Filiados do Seguro Social Camponês e a Confederação Nacional do Seguro Social Camponês, as quais aglomeram a grande maioria dos camponeses. Adicionalmente reconhecem-se outras organizações camponesas como a Federação Nacional de Organizações Camponesas, a Federação Nacional de Organizações Camponesas Indígenas, a Federação Equatoriana de Indígenas, a Federação Nacional de Camponeses Livres do Equador, entre outras.

Estas organizações lutaram por ideais relacionados com o SSC, abrangendo a ampliação dos seus direitos e o seu fortalecimento, a necessidade de constitucionalizá-lo, ações contra a sua privatização entre outras. Além disso, assumiram a defesa e questionaram muitos outros aspectos que afetam a população camponesa, tais como as privatizações no setor público, as reformas agrárias e muitos outros feitos de vital importância para o desenvolvimento deste setor.

---

Apesar dos elementos salientados, o SSC vê-se afetado por uma série de fatores que denotam a existência de áreas de melhoria e um desafio latente para as autoridades do IESS. Tal é o caso da dinâmica de inscrição apresentada nos últimos anos a qual não tem alcançado o dinamismo desejado, em contraste com o grande número de pessoas da área rural que não contam com nenhum tipo de seguro. Especificamente, a inscrição no SSC tem vindo a perder peso em comparação com o crescimento da população camponesa. Os relatórios de diagnóstico têm indicado a existência de problemas nos sistemas de processamento de informação e registos, nas fiscalizações exercidas sobre as pessoas inscritas e suas respectivas contribuições relativos ao compromisso estatal na distribuição de subsídios, entre outros.

Por fim, o SSC merece ser destacado pelos fatores referidos anteriormente, e não deixa de constituir um bastião da segurança social no Equador. No ano 2009 contabilizava 917.417 pessoas protegidas, 227.694 famílias, e um total de 34.729 aposentados. No palco internacional das iniciativas que visam a universalização da segurança social, é um exemplo digno de seguir pelas nações que se preocupam em estender a proteção social aos grupos mais vulneráveis.

---

## 9. França – A cobertura dos trabalhadores independentes nos regimes RSI e MSA

O sistema de segurança social francês é o resultado de muitos anos de desenvolvimento. O primeiro tipo de cobertura apareceu no século XIX com fundos mutualistas de seguros (*sociétés de secours mutuel*) e instituições de seguro social criadas por grandes empresas. O seu desenvolvimento foi ainda mais acentuado com o reconhecimento oficial dos fundos mutualistas de seguros em 1852. A lei de 1 de abril de 1898 contribuiu ainda mais para o seu desenvolvimento, conferindo o total apoio do governo. Em paralelo, os mecanismos de assistência social apareceram a partir da Revolução Francesa, mas com alcance e recursos muito limitados.

No início do século XX, houve várias tentativas de impor mecanismos de seguro social com base no modelo de *Bismarck*. No entanto, a construção de um sistema de segurança social coordenado e completo começou em 1945 com a ratificação das portarias de 4 e 19 de outubro. Estas portarias, em parte inspiradas no Relatório *Beveridge* publicado no Reino Unido, estabeleceram um amplo sistema de seguro obrigatório de pensões, saúde, e outros regimes de previdência, integrando as entidades que já existiam (instituições de seguro social e fundo de seguro mútuo). As estruturas pré-existentes, bem como a organização por ramos profissionais, foram mantidas resultando na coexistência de uma diversidade de interlocutores e regimes dentro do sistema global de segurança social.

### 9.1. Trabalhadores independentes em França

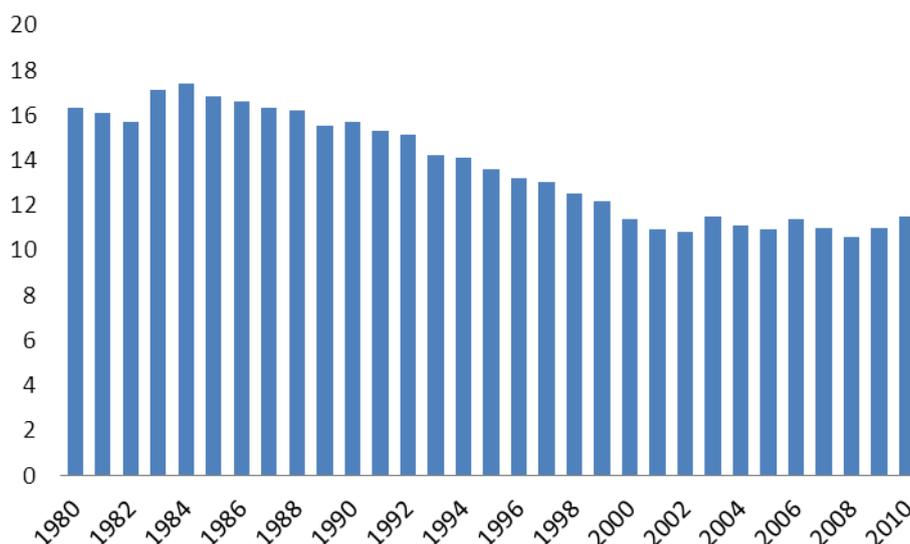
Como em muitos países, os níveis de proteção social, em termos de níveis de prestações e extensão da cobertura de risco, permaneceram menores para os trabalhadores independentes e agrícolas por várias razões. Por muito tempo as organizações profissionais de trabalhadores independentes estiveram relutantes em cooperar com um sistema centralizado e coordenado pelo Estado. Como mencionado, vários regimes e instituições estiveram encarregues dos trabalhadores independentes e só recentemente é que os sistemas e instituições se aproximaram, incentivados por novas exigências de maior mobilidade profissional e pressão sobre a eficiência institucional em termos de custos.

Na França, o número de trabalhadores independentes têm vindo a diminuir progressivamente ao longo dos últimos 30 anos, como ilustra a figura 11 a seguir. No que diz respeito à cobertura, todos os trabalhadores independentes registados são abrangidos pela segurança social e contribuem ativamente.<sup>36</sup> Atualmente, não existem dados disponíveis sobre os trabalhadores independentes informais.

---

<sup>36</sup> Em França, os registos comerciais, registos fiscais e regimes de segurança social comunicam entre si de forma a garantir que todos os trabalhadores independentes registados pagam impostos e contribuições sociais.

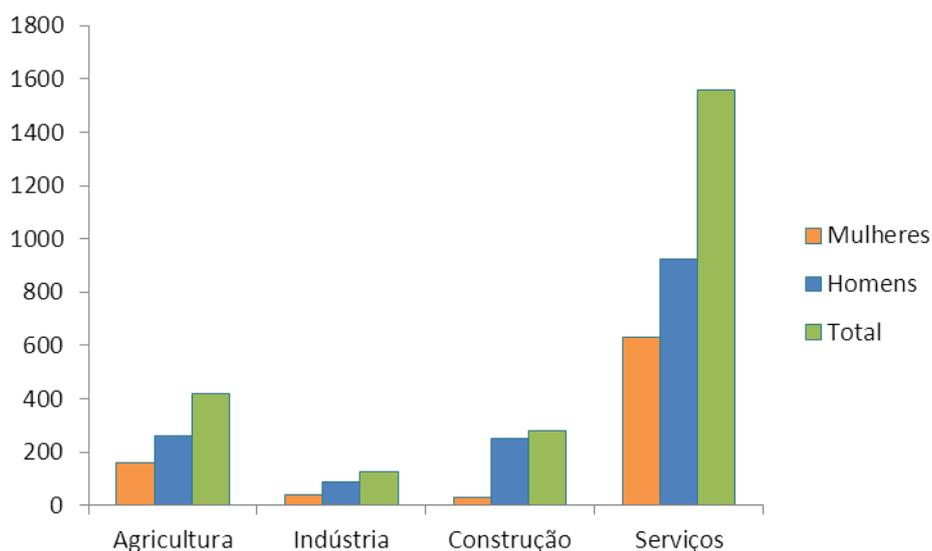
**Figura 11. França: Total de trabalhadores por conta própria, em número absoluto e em percentagem do emprego total, 1980-2010**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da OIT (Key Indicators of the Labour Market), 2011b.

Em 2011 os trabalhadores independentes representavam 11,6% da população ativa (OIT, 2011b) e trabalhavam principalmente no setor dos serviços. Como demonstrado abaixo, o número de homens é maior do que o número de mulheres, que representam 36% dos trabalhadores independentes e estão praticamente ausentes dos setores da indústria e da construção (*Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012).

**Figura 12. França: Trabalhadores independentes, por setor de atividade e por sexo, 2011**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do INSEE, 2012.

O último estudo estatístico que analisou especificamente os trabalhadores independentes, realizado por Evain e Amar (2006), demonstrou que em 2002 o rendimento médio dos trabalhadores independentes foi ligeiramente superior a 30000 € por ano. Ainda assim, também foram sublinhadas disparidades importantes, dependendo dos setores de atividade. Por exemplo, os trabalhadores independentes que trabalham como profissionais liberais

desfrutam de uma receita média superior a 54.000€ enquanto aqueles que trabalham na agricultura ganham um pouco mais de 14.000€ por ano.

## 9.2. Os regimes de proteção social

Em França, os trabalhadores independentes estão divididos em categorias que correspondem a diferentes regimes de segurança social e instituições. São elas:

- Pequeno comerciante/lojista, empresários de pequenas e micro empresas<sup>37</sup>, industriais: são abrangidos por um único regime de proteção social, o Regime Social dos Independentes (RSI).
- Profissionais liberais são abrangidos pelo RSI para o seguro de saúde e por vários outros regimes (dependendo do setor de atividade) para a pensão de velhice e prestações de invalidez e morte.
- Os agricultores independentes (*agriculteur exploitant/chef d'exploitation*) são cobertos pelo *Mutuelle Sociale Agricole* (Fundo mútuo social agrícola - MSA) para os regimes de saúde, pensão de velhice e prestações de invalidez e morte.

Qualquer trabalhador independente que tenha declarado rendimentos enquadra-se em uma das categorias acima, dependendo da natureza das suas atividades (incluindo o trabalho doméstico remunerado, etc.). Os trabalhadores não-salariados são abrangidos por regimes de prestações familiares ou por regimes não-contributivos uma vez que não são considerados trabalhadores independentes.

Figura 13. França: Regimes de proteção social dos trabalhadores independentes, 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base em relatórios de atividade institucional do RSI e MSA. Caisse Nationale RSI, 2011b e MSA, 2012b.

Este documento focaliza-se nos regimes RSI e MSA em razão deles cobrirem a maioria dos trabalhadores independentes. Além disso, a situação dos profissionais liberais na França é peculiar e conseqüentemente, o conhecimento relativo à proteção social que lhes é conferida não é facilmente transferível para outros contextos.

<sup>37</sup> NT: Em França são considerados empresários de micro e pequenas empresas (*artisans*) profissionais tais como o padeiro, o açougueiro, o sapateiro, etc.

---

a) Regime Social dos Independentes (*Régime Social des Indépendants* - RSI)

O RSI foi criado em 2005<sup>38</sup> a partir da fusão de três fundos de seguros (o CANAM, o ORGANIC e o CANCAVA)<sup>39</sup> e as suas respectivas redes. Abrange a seguinte população-alvo:

- Empresários de pequena e micro empresa registados no Registo específico para as atividades profissionais (tais como padeiros, açougueiros e sapateiros etc.).
- Trabalhadores por conta própria da indústria e do comércio registados no Registo de comércio e empresas.
- Outros trabalhadores por conta própria da área de serviços específicos (tais como agentes comerciais, diretores de instituições de ensino privadas, etc.) registados como empresas independentes.
- As profissões liberais apenas para seguro de saúde (tais como arquitetos, advogados, médicos, etc.).<sup>40</sup>
- Trabalhadores por conta própria que sejam cônjuges de trabalhadores das duas primeiras categorias e que decidiram ser registados como cônjuge que colabora no negócio como trabalhador não-salariado.
- auto empreendedor (ver detalhes abaixo).

Para esta população alvo, a inscrição no RSI é obrigatória. O RSI tem uma estrutura representativa e garante a inscrição, a cobrança das contribuições, a concessão de prestações e ações médicas preventivas em favor de membros. Em 2010, o RSI contava com 2,5 milhões de contribuintes (três quartos eram homens), cobria 3,9 milhões de pessoas para o seguro de saúde com um total de 6,8 mil milhões de euros e garantia pensões a 2 milhões de pessoas para um total de 8,3 mil milhões de euros (*Caisse Nationale RSI*, 2011a).

b) Fundo mútuo social agrícola (*Mutualité Sociale Agricole* - MSA)

O MSA foi criado em 1900 como um seguro mútuo para os trabalhadores agrícolas, incluindo os assalariados e não assalariados. Na altura estava muito ligado aos sindicatos de agricultores e manteve um forte sentido de pertença ao mundo rural (nunca se abriu para fora do mundo rural). Esta identidade específica continua a ajustar-se à identidade dos agricultores.

Quando o sistema de segurança social foi criado em 1945, o MSA foi encarregado da gestão da segurança social dos agricultores, que se manteve bastante independente e distinta do resto do sistema de segurança social. Os agricultores em França, assim como o resto dos trabalhadores independentes, em certa medida, demonstraram uma relutância em adotar um sistema de segurança social centralizado e coordenado pelo Estado, acreditando que naquele momento os seguros privados eram a forma mais eficaz de obter cobertura e que a intervenção do Estado iria resultar num aumento de impostos sociais, sem retornos

---

<sup>38</sup> Portaria n.º 2005-1528, de 8 de dezembro de 2005.

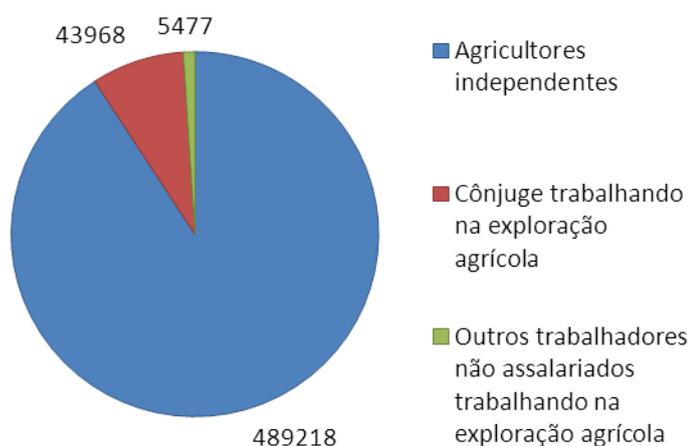
<sup>39</sup> Respectivamente: Caixa nacional de seguro de doença dos profissionais independentes (*Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes* - CANAM); Organização autónoma nacional da indústria e do comércio (*Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce* - ORGANIC) e Caixa nacional de seguro de velhice dos empresários (*Caisse nationale d'assurance vieillesse des artisans* - CANCAVA).

<sup>40</sup> Registado e filiado nos fundos de pensão adequados.

reais visíveis. Esta situação explica por que o regime dos agricultores independentes levou algum tempo para se harmonizar com os outros regimes de proteção social.

Em 2011, o MSA protegeu mais de 1,6 milhões de pessoas através do regime não-assalariado, sendo 28% de contribuintes ativos, 53% de agricultores reformados (aposentados) e 19% de dependentes (cônjuge e filhos dependentes). Também distribuiu pensões a mais de 1,6 milhões de membros do regime não-assalariado.<sup>41</sup> O regime de agricultores independentes do MSA conta com mais de 500.000 contribuintes, como demonstrado na figura 14.

**Figura 14. France: Contribuintes para o regime MSA não-assalariado, 2011**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do MSA, 2012a.

O MSA é uma organização distinta das outras instituições de segurança social em França. O órgão central é uma mutualidade de seguro dirigido pelos seus membros e não uma instituição pública. As entidades regionais desfrutam de um alto nível de autonomia e o sistema é muito mais descentralizado do que as outras instituições de segurança social. Por exemplo, não há uma unidade central de controlo médico, sendo este totalmente descentralizado nas regiões. Ainda assim, tal como outras instituições de segurança social do país, o MSA está a passar por uma fase de aplicação de medidas de concentração e realocação de recursos a fim de aumentar a sua viabilidade económica.

### **9.3. Inovações para a proteção social dos trabalhadores independentes**

#### **10.3.1. Rumo a pacotes de prestações adaptados**

Seguindo uma tendência de harmonização progressiva dos diversos regimes de proteção social no país, os pacotes de prestações oferecidas pelo RSI são similares àqueles concedidos aos trabalhadores assalariados. O cálculo da pensão é o mesmo, bem como o montante da pensão média. Desde 2004, o regime da pensão complementar é obrigatório, aumentando assim o nível das pensões de reforma, que era menor do que a concedida aos trabalhadores assalariados. As prestações de saúde são as mesmas para os trabalhadores independentes e trabalhadores assalariados, mas ainda há diferenças quanto ao subsídio de doença (Para ter acesso a um resumo das inovações ver Anexo 3).

<sup>41</sup> Incluindo pessoas que não estão protegidas pelo MSA para a saúde e outros riscos, uma vez que optaram por uma seguradora privada, o que explica a diferença entre o número de reformados protegidos pelo MSA e o número total de trabalhadores reformados.

Até ao momento, ainda são aplicáveis regras específicas para os agricultores independentes. Por exemplo, sistemas de seguros são obrigatórios para a saúde, pensões de velhice, invalidez, morte e acidentes de trabalho, mas os agricultores independentes têm a liberdade de escolher a sua seguradora para efeitos de acidentes e doenças profissionais, que pode ser diferente do MSA. Isto significa que as seguradoras privadas e mutualidades podem fornecer esses serviços. É uma situação única na França, onde a inscrição e as contribuições são obrigatórias, reguladas em função da profissão, e têm de ser feitas na instituição de segurança social designada. Para o resto da população, a livre escolha de fornecedor de seguro aplica-se apenas para o seguro complementar.

No que diz respeito aos agricultores independentes, as prestações estão a aproximar-se progressivamente àquelas concedidas nos regimes gerais para os trabalhadores assalariados e não-assalariados. Por exemplo, prestações de saúde, prestações familiares e regimes de acidentes de trabalho estão alinhados com os de outros regimes. O subsídio de doença e a pensão de invalidez permanecem com valores baixos, o que em certa medida se deve a uma maneira diferente de perceber os riscos por parte dos agricultores (e, portanto, uma baixa predisposição para pagar a cobertura). Assim, o subsídio de doença e as pensões por invalidez não são tidas em consideração pelos agricultores independentes e, especialmente o subsídio de doença é considerado menos necessário do que outras garantias.<sup>42</sup>

### 10.3.2. Contribuições diferenciadas e mecanismos de financiamento

Para o regime de RSI, as contribuições são calculadas de acordo com os rendimentos, de forma progressiva, como se demonstra na tabela abaixo.

**Tabela 11. França: Cálculo das contribuições ao RSI**

Tipo de contribuição	Base	Taxa (%)
Prestações de saúde e maternidade	Até 36 372 €	0,6
	Até 181 860 €	5,9
Subsídio de doença	Até 181 860 €	0,7
Pensão de velhice - base	Até 36 372 €	16,65
Pensão de velhice - complementar	Até 35 876 €	7,2
Pensão de velhice - complementar para empresários de PME	Entre 35 876 € e 145 488 €	7,6
Pensão de velhice - complementar para indústria e comércio	Até 109 116 €	6,5
Pensões de invalidez e morte para empresários de PME	Até 36 372 €	1,8
Pensões de invalidez e morte para indústria e comércio	Até 36 372 €	1,3
Prestações familiares	Totalidade dos rendimentos profissionais	5,4
CSG - CRDS*	Totalidade dos rendimentos profissionais	8,0
Formação profissional	36 372 €	0,15

Nota: \* Impostos Gerais alocados diretamente aos regimes de segurança social que registam desequilíbrios.  
 Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da *Caisse nationale RSI*, 2011a.

Globalmente, essas contribuições não são tão elevadas quanto as contribuições sociais dos trabalhadores assalariados. No entanto, é preciso ter em mente que as contribuições sociais dos trabalhadores assalariados são compartilhadas entre o empregador e o empregado.

<sup>42</sup> Alguns argumentam que, dado que a exploração agrícola ainda pode funcionar por algum tempo mesmo quando o agricultor está doente, por exemplo graças à solidariedade da família, os agricultores valorizam menos as licenças médicas pagas, e por isso os sindicatos dos agricultores demonstram relutância em aceitar a cobertura obrigatória aquando da negociação com o Estado. Também é importante sublinhar a complexidade da implementação efetiva das licenças médicas pagas aos trabalhadores independentes (controles, etc.)

Como consequência, o esforço financeiro individual é maior para os trabalhadores independentes. Uma diferença importante é também o fato de que a maioria dos trabalhadores assalariados em França desfrutam de seguro complementar, muitas vezes negociado e parcialmente pago pelos empregadores, para planos de saúde e de pensão de velhice. A fim de reduzir o pagamento direto para serviços de saúde e para garantir níveis mais elevados de proteção para outros riscos, o governo francês decidiu conceder uma série de incentivos para os trabalhadores independentes obterem a cobertura complementar. O regulamento Madelin<sup>43</sup> permite que os trabalhadores independentes tenham uma redução de impostos ao aderirem a contratos especiais de seguros complementares de acordo com diretrizes específicas.

Para os agricultores independentes, o cálculo da pensão e das taxas de contribuição permanecem muito diferente dos outros regimes, apesar de muitas reformas terem levado à equiparação dos níveis de pensão, especialmente através da introdução de um regime obrigatório de pensão complementar em 2002 (várias décadas após a sua generalização a outros setores de atividade). Isto está relacionado com o fato da base de cálculo para as contribuições dos agricultores independentes ser muito diferente de outros regimes. Eles têm várias opções em relação ao rendimento de base utilizado para o cálculo da contribuição social, as quais incluem opções de quantia fixa baseadas em médias regionais (ligadas a opções de avaliação de rendimento com base no rendimento médio por acre) e a opção de tomar por base o rendimento real (que é ainda marginalmente usada).<sup>44</sup> As taxas de contribuição são descritas na tabela 12.

**Tabela 12. França: Taxas de contribuição, 2011**

<b>Tipo de contribuição</b>	<b>Taxa (%)</b>
Prestações de saúde e maternidade - base	10.84
Pensão de velhice - base	16.01
Pensão de velhice - complementar	3
Prestações por acidente de trabalho	Quantia fixa (~300€)
Prestações familiares	5.4
CSG - CRDS*	8

Nota: \*Impostos gerais alocados diretamente aos regimes de segurança social que registam desequilíbrios.  
Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Ministère de l'agriculture, 2011.

O regime MSA é amplamente financiado por impostos gerais, impostos nacionais de solidariedade e subsídios estatais pontuais. Já em 1960, um orçamento especial denominado "orçamento anexo das prestações sociais agrícolas" foi criado de forma a compensar o baixo nível de contribuição dos agricultores. Este orçamento é gerido diretamente pelo Ministério da Agricultura; as suas receitas provêm do Imposto sobre o Valor Agregado (um terço do fundo), outros impostos gerais, solidariedade entre os fundos de segurança social e contribuições (15% do fundo).

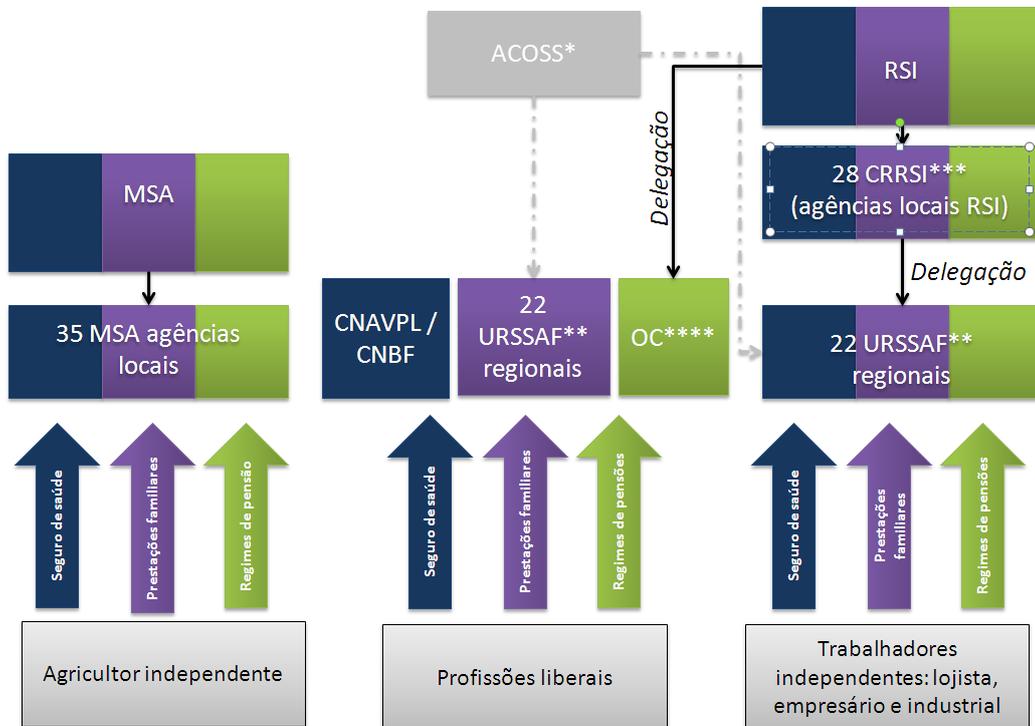
### **10.3.3. Mecanismos de cobrança adaptados**

<sup>43</sup> A lei n.º 94-126 de 11 de fevereiro de 1994, "Loi Madelin", adotada pelo artigo 154º bis do Código Geral Tributário, permite que os trabalhadores independentes possam deduzir dos seus rendimentos tributáveis as contribuições para um contrato Madelin, como incentivo à constituição de uma pensão complementar, e de assegurar proteção através de um contrato previdência (incapacidade para o trabalho, invalidez, morte), bem como um contrato mútuo (seguro de saúde complementar) ou de garantia em caso de desemprego. Consultar em (<http://www.loimadelin.com>).

<sup>44</sup> Como a determinação da base de cálculo para as contribuições é complexa, o MSA disponibiliza um formulário on-line que permite que o agricultor independente forneça algumas informações de forma a obter uma estimativa da respetiva contribuição.

Como ilustrado no gráfico abaixo, a cobrança de contribuições relativamente ao seguro de saúde, prestações familiares e regimes de pensão é realizada através de um interlocutor único: RSI para os trabalhadores independentes (exceto profissionais liberais) e MSA para os agricultores independentes.

**Figura 15. França: Cobrança de contribuições por regime, 2012**



Notas:

\*Agência central dos organismos de segurança social, que tutela as URSSAFs.

\*\*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, ou seja, União para a cobrança das quotas de segurança social e de prestações familiares. Estas estavam organizadas a nível local, mas estão atualmente em um processo de concentração em 22 entidades regionais (fim da fusão previsto para 2014).

\*\*\* Caixa Regional do Regime Social dos Independentes (ramos locais do RSI).

\*\*\*\*Organisme Conventionné (seguro de grupo ou seguro mútuo nos quais o RSI delegou a cobrança de contribuições de saúde).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em relatórios de atividade institucional da ACOSS, 2011; Caisse nationale RSI 2011b; MSA, 2012b e CNAVPL, 2012.

Para adaptar-se às limitações dos seus membros, o RSI permite várias fases de pagamento. As contribuições podem ser pagas mensalmente ou trimestralmente e, quando a situação económica do negócio o exigir, o pagamento pode ser reescalado ou adiado para o ano seguinte.

### 10.3.4. Inovações administrativas

Uma importante inovação trazida pelo RSI é o "Interlocutor Social Único", disponibilizando aos trabalhadores filiados um único ponto de contato para a filiação, cobrança de contribuições e concessão de prestações. É um dos principais objetivos da fusão iniciada em 2005, mas também o resultado de um processo mais amplo de fusão que já dura algumas décadas. Assim, considerando o histórico da proteção social em França, os regimes foram construídos por profissão, o que levou a um grande número de regimes e instituições, multiplicando os custos e contribuindo para a complexidade do sistema. Com a atual situação económica que exige instituições mais eficientes e com a maior mobilidade profissional experienciada pela população ativa, faria sentido, quando possível, harmonizar progressivamente os regimes. O RSI também desenvolveu uma série de serviços on-line

para os seus membros (acesso ao histórico de pagamentos, histórico de prestações, cálculo de pensões, etc.) e serviços de consultoria para os empresários.

#### **Quadro 2. Um novo estatuto para a criação de empresas: o auto-empresendedor**

Em 2008, o governo francês aprovou uma lei sobre a modernização da economia, que incluiu a criação de um novo estatuto para os empresários: o auto-empresendedor. Trata-se de trabalhadores independentes que trabalham no comércio ou na prestação de serviços (e as atividades liberais), com um volume de negócios inferior a 81500 € para atividades de comércio ou de 32600 € para a prestação de serviços. Acima desses limites, existem outros estatutos jurídicos para empresas e trabalhadores independentes.

Os auto-empresendedores estão sujeitos a tributação e contribuições sociais específicas. O registo na segurança social é obrigatório, sendo que a maioria deles deve registar-se no RSI (excluindo profissões liberais, exceto para a saúde). Ainda assim, as pessoas que também são trabalhadores assalariados mantêm o seu seguro de saúde e registam-se somente para as outras prestações. Ao contrário do que se aplica aos demais trabalhadores independentes, as contribuições são fixadas como um pacote em percentagem dos rendimentos. Para os auto-empresendedores que atuam nos setores comerciais ela é de 12% e para os auto-empresendedores que atuam na prestação de serviços é de 21,3%.

Os auto-empresendedores ainda têm a opção de pagar um pacote global como percentagem dos seus rendimentos, que inclui tanto as contribuições sociais como os impostos sobre os rendimentos. Esta é uma importante inovação que facilita muito a contabilidade na fase de criação de empresas.

Auto-empresendedor é um estatuto flexível de trabalhador independente que visa facilitar a criação de empresas. Por exemplo, este estatuto é compatível até certo ponto com o trabalho assalariado. Ele pode ser visto como uma ferramenta para a formalização do trabalho que anteriormente não era declarado por várias razões (complexidade dos procedimentos, incompatibilidade com outras fontes de rendimentos declarados, etc), especialmente pelo tipo de serviços prestados (limpeza, jardinagem, etc).

Desde o seu lançamento, esta iniciativa tem sido muito bem-sucedida em termos de criação de empresas. Em 2011, contavam-se mais de 700.000 empresários registados em estado ativo. Em 2010, os auto-empresendedores representavam 25% dos contribuintes do RSI, embora apenas metade deles tenha declarado rendimentos e pago as correspondentes contribuições.

Fonte: Le portail des auto-entrepreneurs, 2012.

#### **9.4. Desafios futuros**

A criação do RSI trouxe inovações importantes com o objetivo de melhorar os serviços prestados (filiação, cobrança de contribuições e concessão de prestações). No entanto, muitos dos seus objetivos iniciais estão ainda por alcançar, uma vez que alguns desafios atrasaram a eficácia operacional da fusão, afetando assim a qualidade dos serviços prestados. São eles: a) o difícil contexto político enquanto ocorria a fusão - reformas das pensões, reformas dos seguros de saúde - devido à multiplicação de reformas ligadas às prestações sociais a nível nacional tornou o processo complexo e de difícil implementação; b) o sucesso do estatuto do auto-empresendedor resultou num aumento substancial das filiações; c) a fusão de sistemas de informação revelou-se mais complexo do que o previsto e não pôde ser totalmente concluída, especialmente considerando a elevada pressão causada pelos fatores anteriores; d) a ausência de um sistema de informação incorporado dentro do RSI e de uma eficiente troca de bases de dados entre o RSI e as entidades responsáveis pela cobrança das contribuições resultou em dificuldades e atrasos na implementação do Interlocutor Social Único e e) a subsequente perda de qualidade no serviço prestado aos clientes foi considerável, como por exemplo a demora para filiações e o atraso para operações de encerramento. Estes desafios estão a ser levados em conta e as dificuldades subsequentes deverão ser resolvidas nos próximos anos.

Em relação ao MSA, a constituição demográfica da sua população-alvo tem um forte impacto na sua cultura e nos seus mecanismos de financiamento. Devido ao êxodo rural (ligado ao enorme aumento na produtividade do trabalho decorrente da mecanização), os agricultores são cada vez menos numerosos na França. Em 50 anos, o MSA perdeu um milhão de agricultores independentes filiados, sendo a população não-salariada a mais afetada por esta redução.

---

## 10. Uruguai - A inclusão do trabalhador independente no regime de Monotributo

O sistema de segurança social uruguaio não só é pioneiro na América Latina, como também é um dos sistemas que maior desenvolvimento registou ao longo do século XX, constituindo-se em um dos mais amplos e vantajosos da região. Apesar disso, as mudanças estruturais na economia, no mercado de trabalho, na composição da unidade familiar e na demografia, fizeram com que, nas últimas décadas, este sistema enfrentasse crescentes tensões financeiras, assim como uma nova estrutura de risco social, a qual progressivamente derivou numa sociedade menos igualitária com setores excluídos da proteção social.

Neste contexto, nos últimos 15 anos o país empreendeu uma série de reformas visando redefinir a estrutura do sistema e incorporou, entre outros instrumentos, o regime de Monotributo. Este regime foi concebido para reduzir a exclusão dos trabalhadores independentes, os quais no Uruguai, como em muitos outros países em vias de desenvolvimento, constituem um segmento da população economicamente ativa crescente em termos relativos altamente vulnerável na sua inserção no mercado laboral, e com uma cobertura muito baixa por parte da segurança social. Conforme já mencionado neste estudo, isto acontece devido a condições adversas presentes em boa parte deles, como são o elevado grau de precariedade do emprego, a irregularidade dos rendimentos, a exígua capacidade contributiva, a elevada sazonalidade nos trabalhos e a conseqüente baixa antiguidade laboral. A este quadro junta-se a elevada heterogeneidade intra-grupo, o seu baixo grau de organização, a sua vulnerabilidade competitiva, a sua permanente luta pela sobrevivência do negócio e o seu reduzido nível de escolaridade.

É óbvio que o fato de estes trabalhadores não terem acesso às oportunidades de que desfrutam os outros trabalhadores em matéria de proteção social, impossibilita-lhes o desenvolvimento pleno do seu potencial produtivo, limitando assim as possibilidades de crescimento do país e as receitas do Estado. Também é evidente que estes mesmos trabalhadores geram custos ao Estado já que adoecem, necessitam de assistência social e, em diversos casos caem na delinquência. Acrescenta-se ainda que se as circunstâncias destes trabalhadores não melhorarem, acentuar-se-á o risco de que a sua exclusão social persista por gerações.

Frequentemente diz-se que a adaptação programática e administrativa das organizações de segurança social às necessidades e características destes trabalhadores, constitui um elemento essencial para incrementar o índice da sua cobertura, no entanto, a evidência mostra que, pela complexidade das causas que geram a exclusão, para um grande número de países, há ainda muito trabalho a fazer neste campo. A experiência uruguaia relativamente ao regime de Monotributo apresenta facetas que podem interessar a outros países, na medida em que, segundo os resultados observados, as mesmas contribuiriam para que o sistema se aproximasse da meta de cobertura universal e para que um número crescente de trabalhadores independentes desfrutasse das vantagens económicas e psicológicas de poder participar de forma plena na sociedade.

### 10.1. Cobertura do trabalho independente e génese do Monotributo

No Uruguai o emprego independente constitui a segunda forma de inserção no mercado laboral, sendo que, cerca de três de cada dez trabalhadores empregados trabalham nesta modalidade. Uma revisão do desenvolvimento do sistema de segurança social permite identificar duas etapas na cobertura institucional deste conjunto de trabalhadores. A primeira ocorreu no século XX, período em que foi desenvolvido o regime de reforma por solidariedade intergeracional (regime de repartição) para trabalhadores dependentes e

---

independentes, gerido por uma entidade pública denominada Banco de Previdência Social (BPS). Dentro do regime contributivo para não dependentes foi criado o Regime Geral de Trabalhadores de Empresas Unipessoais.<sup>45</sup>

Paralelamente, no decurso deste século estabeleceu-se o Regime de Profissionais Licenciados integrado por duas caixas para estatais<sup>46</sup> cuja atividade é regulada pelo Banco Central. A primeira é a Caixa Notarial de Segurança Social, cuja existência se associa às características especiais da profissão notarial, assumindo a responsabilidade pelas prestações por velhice, invalidez e sobrevivência, pelos subsídios por doença e despesas de funeral. Ligado a ela há um Sistema Notarial de Saúde que cobre as contingências de saúde dos seus associados. A segunda é a Caixa de Aposentações e Pensões dos Profissionais Licenciados (CJPU), a qual cobre os licenciados que exercem a sua profissão como profissionais liberais, com exceção dos notários,<sup>47</sup> constituindo um regime de solidariedade intergeracional instituído sobre uma base de salários fixos (ou presumidos) de contribuição distribuídos em dez categorias, que cobre principalmente os riscos de invalidez, velhice e sobrevivência. Em paralelo, existe um segundo pilar de inscrição voluntária, através do qual esta Caixa está mandatada para atuar como agente cobrador das poupanças voluntárias dos seus associados, as quais se destinam a fundos de poupança de previdência radicados no país, incluindo os geridos pelas Entidades Gestoras de Fundos de Poupança Previdência, ou para a contratação de seguros de reforma em companhias seguradoras habilitadas para esse efeito.

Como foi característico na maioria dos países da América Latina, as reformas estruturais implementadas nos sistemas de previdência social durante a década de noventa, acentuaram a relação entre o direito às prestações e o emprego formal, apesar de já nessa época as tendências de precariedade resultantes do crescimento do emprego informal e do desemprego serem notórias. No início do ano 2000 reconheceu-se que um setor importante de trabalhadores por conta própria com atividade económica limitada, regia-se por normas inadequadas que fomentavam a sua marginalização do sistema de proteção social. Neste sentido, diversos estudos mostraram que mais de 80% deste tipo de trabalhadores se encontrava excluído da cobertura da segurança social.

Estes fatos caracterizam o preâmbulo da segunda etapa, que parte da criação do regime de Monotributo, previsto no artigo 590º da Lei n.º 17.296 de 21 de fevereiro de 2001, o qual constitui uma prestação opcional tributária unificada que substitui as contribuições especiais para a segurança social geradas pela atividade económica exercida, bem como todos os impostos nacionais vigentes que lhes sejam aplicáveis (exceto os de importação). Inicialmente este regime focalizou-se nas empresas unipessoais de dimensão económica reduzida<sup>48</sup> que desenvolviam atividades empresariais na via pública ou em espaços públicos. Seis anos após a sua entrada em funcionamento verificou-se que não havia atingido os seus objetivos no que diz respeito à inclusão de trabalhadores por conta própria do setor informal.

---

<sup>45</sup> Em 1996 este Regime foi reformado estabelecendo-se um regime misto que recebe as contribuições e concede as prestações de forma combinada. O primeiro pilar do mesmo é constituído pelo regime de repartição. O segundo pilar é composto pelo regime de reforma por poupança individual obrigatório (regime de capitalização), gerido pelo setor privado, existindo ainda um terceiro pilar, similar ao segundo, mas opcional para as categorias de rendimentos superiores a um determinado nível.

<sup>46</sup> Consideram-se instituições para estatais as geridas conjuntamente pelo poder executivo e pelos associados.

<sup>47</sup> Inicialmente, cobria apenas determinados licenciados da Universidade da República, no entanto, atualmente encontra-se em processo de reforma no sentido de vir a incluir um maior número de licenciados, oriundos não apenas da Universidade da República, mas igualmente das Universidades privadas reconhecidas no país.

<sup>48</sup> Definida em termos do número máximo autorizado de trabalhadores e de postos (ou locais), do valor máximo dos ativos, do volume de vendas anual, do tipo de vendas autorizadas e da amplitude máxima dos postos.

Assim, segundo registos de 2006, estima-se que a inscrição total dos trabalhadores independentes nos três regimes descritos é de 116.160<sup>49</sup> trabalhadores, sendo o Regime Geral dos Trabalhadores de Empresas Unipessoais o que concentrou a maior percentagem de associados (61%), seguido pela Caixa de Aposentações e Pensões dos Profissionais Licenciados (30,8%), abrangendo o Monotributo apenas 2,2% (Ver tabela 13).

**Tabela 13. Uruguai: Estimativa do número de trabalhadores independentes inscritos no sistema de segurança social de acordo com o regime de cobertura, 2006**

Regime	Montante absoluto	Percentagem
Regime de Profissionais Licenciados	42.698	36,8%
Caixa Notarial de Segurança Social	6.971	6%
Caixa de Aposentações e Pensões dos Profissionais Licenciados	35.727	30,8%
Regime Geral de Trabalhadores das Empresas Unipessoais	70.858	61%
Regime de Monotributo	2.604	2,2%
<b>Total</b>	<b>116.160</b>	<b>100%</b>

Fonte: Lanzilotta, 2009.

Por outro lado, de acordo com o Inquérito Nacional aos Agregados Familiares de 2006, os três regimes descritos cobriam apenas 17,6% dos trabalhadores por conta própria sendo que, do ponto de vista distributivo, a cobertura dos trabalhadores por conta própria de maiores rendimentos (quinto quintil) era 18,8 vezes a do primeiro, e 5,8 vezes a do segundo (tabela 14). Ainda assim, dos 52.953 trabalhadores por conta própria efetivamente cobertos apenas 2.604 (4,9%) estavam na modalidade de Monotributo, encontrando-se principalmente na capital do país.

**Tabela 14. Uruguai: Trabalhadores por conta própria cobertos pela segurança social de acordo com o quintil de rendimento, 2006**

	Total	Quintil de rendimento				
		I	II	III	IV	V
<b>Total absoluto</b>	<b>300.285</b>	<b>107.502</b>	<b>76.873</b>	<b>55.853</b>	<b>38.737</b>	<b>21.320</b>
Sem cobertura	247.332	106.178	72.584	47.433	24.704	-3.568
Com cobertura	52.953	1.324	4.289	8.420	14.033	24.888
<b>Total percentagem</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Sem cobertura	82,4%	97,5%	91,9%	84,1%	73,5%	53%
Com cobertura	17,6%	2,5%	8,1%	15,9%	26,5%	47%

Fonte: Lanzilotta, 2009.

Em 2006 o Regime de Monotributo foi objeto de uma profunda modificação, inicialmente promovida pelo Conselho de Administração do BPS e, posteriormente assumida pelo Poder Executivo e pelo Parlamento. As alterações introduzidas pela Lei da Reforma Tributária de 2006,<sup>50</sup> em vigor desde julho de 2007 visaram a saída da informalidade de pelo menos 170 mil pessoas, permitindo-lhes tributar através dos seus micro empreendimentos produtivos e aceder às prestações da segurança social.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Dado que parte dos inscritos nas Caixas também contribui para o Regime Geral de Trabalhadores de Empresas Unipessoais gerido pelo BPS, este número pode estar sobrestimado.

<sup>50</sup> Lei n.º 18.083, de 27 de dezembro de 2006 e respectivos diplomas regulamentares.

<sup>51</sup> Com exceção do Seguro de Desemprego por se considerar uma atividade de tipo patronal.

---

## 10.2. Reformas ao Regime de Monotributo

A reforma introduziu modificações para ampliar e flexibilizar o regime, de forma a fortalecer a sua eficácia permitindo a integração dos trabalhadores empregados em setores de atividade historicamente excluídos da segurança social. Neste sentido, foram estabelecidas oito alterações que constituíram inovações importantes.

### 11.2.1. Tipo de empresa autorizada

Antes da reforma apenas podiam inscrever-se no regime de Monotributo as empresas unipessoais de dimensão económica reduzida, com um máximo de quatro trabalhadores (incluindo o titular da empresa unipessoal e o seu cônjuge colaborador se for caso)<sup>52</sup>. Após esta reforma, podem inscrever-se:

- (1) As empresas unipessoais, incluindo aquelas em que o titular exerce a atividade com o seu cônjuge ou companheiro em união de fato colaborador, desde que não tenham mais do que um dependente.
- (2) As sociedades de fato não familiares compostas por um máximo de dois sócios, sem dependentes.
- (3) As sociedades compostas exclusivamente por familiares, até ao 4.º grau de consanguinidade<sup>53</sup> ou até ao segundo de afinidade,<sup>54</sup> desde que o número de sócios não ultrapasse três; e a sociedade que não tenha dependentes, mantendo-se para todas elas a condição da reduzida dimensão económica. Importa assinalar que, para promover ainda mais a cobertura social do regime de Monotributo, a lei permite que nos casos de atividades sazonais ou fixas se possam incluir até três trabalhadores dependentes.

### 11.2.2. Tipo e número máximo de atividades empresariais<sup>55</sup> autorizadas e lugares permitidos para o seu desenvolvimento

Antes da reforma, a opção a favor do regime de Monotributo apenas podia ser tomada por empresas unipessoais de dimensão económica reduzida que exercessem uma atividade empresarial única e exclusiva, sujeita a inscrição do empregador, ligada à venda de bens ou à prestação de um serviço, em estabelecimentos<sup>56</sup> (ambulantes ou fixos) localizados na via pública ou em espaços públicos. Depois da reforma, adicionaram-se as pequenas produções de tipo artesanal e permitiu-se que os produtores rurais exercessem mais de uma atividade sujeita a inscrição do empregador, desde que complementassem os rendimentos provenientes da produção de bens em estado natural do seu estabelecimento, com a alienação de forma acessória de outros bens agropecuários em estado natural ou submetidos a algum processo artesanal. É ainda autorizado que a atividade empresarial

---

<sup>52</sup> A existência de um cônjuge colaborador não altera o carácter unipessoal da empresa, sem prejuízo de determinar uma contribuição adicional do empregador, pela atividade do referido cônjuge, efetuada por idêntico montante ao do cônjuge titular.

<sup>53</sup> Até ao 4.º grau de consanguinidade do titular inscrito no regime mono tributo: 1.º Grau: pais ou filhos; 2.º Grau: tios, irmãos, netos ou avós; 3.º Grau: bisneto ou bisavô, sobrinhos, primos; 4.º Grau: tetranetos ou tetravôs, sobrinhos netos ou segundos sobrinhos.

<sup>54</sup> Até ao 2.º Grau de afinidade do titular do regime de Monotributo: 1.º Grau: filhos, irmãos ou país do cônjuge; 2.º Grau: irmãos, avós ou netos do cônjuge.

<sup>55</sup> Entende-se por atividade empresarial aquela que combina capital e trabalho para produzir um resultado económico.

<sup>56</sup> Entende-se por “posto”, toda a unidade económica localizada na via pública ou em espaços públicos, seja em forma ambulante ou estável, cuja superfície ocupada não ultrapasse os 15 m<sup>2</sup>.

possa ser desenvolvida em pequenos locais<sup>57</sup> desde que não ultrapasse 15 m<sup>2</sup> de extensão. A tabela seguinte ilustra o tipo de atividade empresarial autorizado e o perfil dos trabalhadores por conta própria beneficiados com a reforma.

**Tabela 15. Uruguai: Atividades empresariais e perfil dos trabalhadores por conta própria considerados no regime de Monotributo**

Atividade empresarial	Perfil dos trabalhadores independentes
<b>A- Produção de bens</b>	
Alimentos e bebidas artesanais	Produtor de alimentos, sobremesas, compotas, doces, licores, pescador artesanal, etc.
Artesanato	Artesão de madeira, couro, teares, bijuteria, tapetes, etc.
Blocos	Produtor de blocos artesanais
Têxteis	Produtor de tecidos, teares, mantas, fazendas, ponchos, etc.
<b>B- Produção de serviços</b>	
Corte, confecção e tecidos	Costureira, crocheteira, bordadeira artesanal, bordadeira á máquina, tecedeira artesanal, tecedeira à máquina, alfaiate, modista, engomadeira.
Cosmética e maquiagem	Cosmetóloga, estilista, manicura, cabeleireira, podóloga, maquiadora, depiladora.
Aulas particulares	Professor de idiomas, música, canto, trabalhos manuais, preparação para exames e, estudo acompanhado (Exclui aulas particulares no domicílio do aluno).
Limpeza	Lavadeira, lavador de carros, limpa vidros, tintureiros, limpador de carpetes e cortinados.
Polimento	Polidor de móveis e de sapatos.
Massagens	Massagista, drenagem linfática e estética (Exclui reiki e ioga).
Reparação	Reparador de frigoríficos, televisores, equipamentos de áudio, computadores, eletrodomésticos, bicicletas, motos, calçado.
Serigrafia	Estampador de telas por impressão de imagens.
Venda ambulante de alimentos	Vendedor de guloseimas, amendoins, gelados, café, pipocas, frutas, verduras, chouriços, hambúrgueres, <i>pancho</i> , grelhados, tortas fritas, empadas, pasteis, ração para animais, em feiras etc. Inclui carrinhos, quiosques, peixarias, minimercados (Exclui quiosques com jogos de azar).
Venda de artesanato	Vendedor de artesanato de couro, madeira, vidro, sementes, metais, plumas, bijuteria, pedras semipreciosas, sapatos, sapatilhas.
Venda de artigos vários	Vendedor de artigos para telemóveis, jornais e revistas, incensos, velas, malas, carteiras, artigos de maquiagem, óculos de sol, livros, ponteiras, artigos de borracha, perfumes, ferramentas, artigos em desuso, antiguidades de reduzido valor, pilhas, relógios, pentes, lenha, brinquedos, flores, artigos escolares, serviço de fotocópias, etc. Feirantes em feiras vizinhas, expo-feiras, feiras permanentes e “techitos verdes” (local de feira no Uruguai) (Exclui a venda de fardas).
Vigilância	Vigilante de automóveis, motos e outros automotores.
Serviços vários	Serralheiro, carpinteiro, afiador, encadernador, vendedor de colchões, tapeteiro, fotógrafo, ferreiro, soldador, mensageiro, pintor, gesseiro, aluguer de vídeos, propaganda com alto-falantes, apanhador de malhas de meias, tatuagens e outros de natureza semelhante definidos pelo Ministério de Economia e Finanças, após informação prévia favorável do Ministério do Trabalho e Segurança Social, do Banco de Previdência Social e da Direção Geral dos Impostos.

Fonte: BPS Instituto de Seguridad Social, 2011.

<sup>57</sup> Entende-se por “pequeno local”, toda a unidade económica localizada em locais fechados ou vedados, dentro de prédios públicos ou privados construídos ou adaptados para a realização de atividades empresariais, com uma área que não ultrapasse os 15 m<sup>2</sup> (incluindo área de instalações sanitárias). Excluem-se desta categorização as unidades localizadas dentro de centros comerciais de grandes superfícies.

---

### **11.2.3. Número máximo de postos ou pequenos locais autorizados**

Em ambos os contextos, a utilização em simultâneo de mais de um posto ou de um pequeno local, não está autorizada, no entanto, a rotação entre diferentes localizações físicas do posto ou do local é permitida, desde que não implique a exploração de mais de uma atividade, exceção feita aos trabalhadores rurais nas condições referidas no número anterior.

### **11.2.4. Tipo de compradores (clientes) autorizados**

Inicialmente, os contribuintes do regime Monotributo apenas estavam autorizados a vender ao consumidor final. Atualmente, dependendo da natureza dos bens alienados e dos serviços prestados, também estão autorizados a vender aos consumidores não finais (empresas privadas e Estado).

### **11.2.5. Modalidades de venda autorizadas**

Antes da reforma os contribuintes do regime de Monotributo apenas podiam vender a dinheiro, sem a possibilidade de utilização de cartões de crédito, ordens de compra ou equivalentes, nem a concessão de financiamento próprio. Após a reforma, podem fazê-lo através da utilização do cartão de crédito.

### **11.2.6. Faturação máxima anual autorizada por tipo de atividade económica**

Antes da reforma a faturação máxima anual permitida para o comércio era de 144.000 pesos, ao passo que para os serviços era de 72.000 pesos. Depois da reforma estes montantes aumentaram respectivamente para 300.000 e 200.000 pesos. Em ambos os casos, os rendimentos do exercício resultantes da atividade económica, não devem ultrapassar o limite estabelecido para a pequena empresa.

### **11.2.7. Montante mensal do regime de Monotributo e dotação computável no sistema de segurança social**

Antes da reforma, a determinação do montante mensal a pagar pela empresa inscrita no regime de Monotributo<sup>58</sup> e a dotação correspondente computável no sistema de segurança social resultavam do cálculo das taxas aplicáveis por conceitos de contribuições de segurança social e impostos cobrados pelo BPS (com exclusão do denominado Complemento de Quota Mútua, salvo se o contribuinte optasse por ela) sobre um salário fixo equivalente a um salário mínimo nacional. Empreendida a reforma, o montante mensal do regime de Monotributo e a respectiva dotação para o sistema de segurança social resultavam da aplicação da soma das taxas dos tributos vigentes que o BPS cobra<sup>59</sup> sobre um salário fixo de cinco Bases Fixas de Contribuição (BFC).<sup>60</sup> Como ilustrado no tabela 16, o Poder Executivo pode aumentar o salário fixo numa escala de seis a dez BFC em função das atividades desenvolvidas, da dimensão do local e de outros índices.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Este tributo único exclui as contribuições de segurança social e os impostos aplicáveis sobre as remunerações dos trabalhadores dependentes.

<sup>59</sup> Exclui o Complemento Quota Mútua.

<sup>60</sup> Com a reforma mantém-se o incentivo de devolução de uma quota mensal anual para os contribuintes que paguem no final de cada mês e por débito automático na conta bancária ou com cartão de crédito.

<sup>61</sup> A existência de cônjuge ou companheiro em união de fato, colaborador (para empresas unipessoais) ou de sócios, determinará uma contribuição patronal adicional idêntica, devida pela atividade de cada um destes integrantes.

**Tabela 16. Uruguai: Montante do Monotributo mensal de acordo com o nível de base fixa de contribuição, 2007 - Pesos -**

Salário Fixo (\$U)	Montante Monotributo sem complemento quota mútua (\$U)	Montante Monotributo com complemento quota mútua (\$U)
5 BFC = 1.367	419	1.237
6 BFC = 1.640	503	1.299
7 BFC = 1.914	586	1.360
8 BFC = 2.187	670	1.422
9 BFC = 2.461	754	1.484
10 BFC = 2.734	837	1.545

Fonte: BPS Instituto de Seguridad Social, 2007.

Importa assinalar que os contribuintes do regime de Monotributo conservam a totalidade dos direitos emergentes da sua inscrição no sistema de segurança social gerido pelo BPS. Neste sentido têm direito ao cômputo do período de atividade para a concessão de uma prestação ou a aumentá-la no caso de já a possuírem. Ainda assim os contribuintes do regime de Monotributo que optem pelo pagamento do Complemento de Quota Mútua (CCM) terão acesso ao Seguro Social de Doença e às suas prestações complementares (por exemplo: cobertura de próteses, lentes, subsídios para o tratamento de infecções circulatórias, cadeiras de rodas, próteses de membros, auriculares).

As empresas unipessoais que não tenham dependentes e cujos rendimentos do agregado familiar sejam inferiores a três BFC, têm direito a uma prestação familiar do novo Sistema de Prestações Familiares. Por outro lado, na categoria de “Monotributo social”, os trabalhadores incluídos no Registo Nacional de Promotores de Desenvolvimento Local e Economia Social do Ministério de Desenvolvimento Social, estão isentos da contribuição para a pensão de reforma, pagando 50% da contribuição para a obra social, \$U 35 por titular e igual montante por cada familiar coberto.

#### **11.2.8. Tipo de reformado autorizado a inscrever-se como contribuinte do regime de Monotributo**

Antes os reformados da indústria e do comércio não podiam ser contribuintes do regime de Monotributo, podendo agora sê-lo nos seguintes casos:

- (1) Se o reformado foi bancário, notário, militar ou polícia pode inscrever-se no regime de Monotributo qualquer que seja o tipo de montante da prestação que receba da sua Caixa, isto porque a prestação que recebe não é uma atividade suportada pelo BPS.
- (2) Se for reformado do BPS, pode inscrever-se nas seguintes situações: reformado por quotização civil, rural e por serviço doméstico. Nestes casos, não importa o montante nem o tipo de prestação recebida uma vez que se trata de uma prestação por uma atividade suportada pelo BPS, mas com inscrição diferente da indústria e comércio.
- (3) Se o reformado trabalhou na indústria ou no comércio e é titular de uma reforma comum ou por idade avançada, pode inscrever-se desde que a sua origem não tenha sido a atividade que pretende desenvolver no regime de Monotributo e simultaneamente cumpra as seguintes condições: i) possuir uma pensão de reforma inferior ou igual a três Bases de Prestações e Contribuições (BPC), e ii) integrar um agregado familiar em que o rendimento médio de cada membro seja igual ou inferior a três BPC. Para este efeito consideram-se todos os rendimentos com exceção dos

originados pela percepção do Rendimento do Cidadão, Prestações Familiares e o Seguro por Desemprego, motivado pelo despedimento do trabalhador.

- (4) O reformado que pretenda inscrever-se no regime Monotributo, pode fazê-lo na qualidade de empresário unipessoal, cônjuge ou companheiro em união de fato colaborador, ou sócio de sociedades pessoais, desde que cumpra todas as condições gerais.

A tabela 17 abaixo sintetiza as modificações introduzidas no regime de Monotributo.

**Tabela 17. Uruguai: Síntese das modificações ao regime de Monotributo**

Variável	Condições antigas segundo a Lei 17.296 de 21/02/01 e legislação complementar	Condições atuais segundo a Lei 18.083 de 27/12/06 e legislação complementar
<b>1- Tipo de empresa permitida</b>	Empresas unipessoais de dimensão económica reduzida, com um máximo de quatro trabalhadores (incluindo o titular da empresa unipessoal e o seu cônjuge colaborador ou companheiro em união de fato, caso exista).	Empresas unipessoais (com ou sem cônjuge/companheiro em união de fato colaborador) com apenas um trabalhador dependente.  Sociedades de Fato não familiares de até dois sócios, sem dependentes.  Sociedades de fato familiares com afinidades até ao 4.º grau de consanguinidade ou ao 2.º, desde que não sejam mais de três sócios e sem dependentes. Todas elas de reduzida dimensão económica. É facultada ao Poder Executivo a possibilidade de incluir, nas definições anteriores até três dependentes quando se tratar de atividades sazonais ou fixas.
<b>2- Tipo e quantidade máxima de atividades empresariais autorizadas e lugares permitidos para o seu desenvolvimento</b>	Uma única e exclusiva atividade empresarial sujeita a inscrição do empregador, ligada à venda de bens ou à prestação de um serviço.	Uma atividade empresarial única e exclusiva sujeita a inscrição patronal, ligada à venda de bens, à prestação de um serviço ou à pequena produção artesanal manual, podendo realizar-se apenas em postos localizados na via pública ou em espaços públicos (ambulantes ou fixos), ou em pequenos locais de extensão menor a 15 m². Os produtores rurais são autorizados a exercer mais de uma atividade sujeita a inscrição patronal desde que complementem os rendimentos provenientes da produção de bens em estado natural do seu estabelecimento, com a alienação de forma acessória de outros bens agropecuários em estado natural ou submetidos a algum processo artesanal.
<b>3- Número máximo de postos ou pequenos locais autorizados</b>	Um posto. A rotação entre diferentes localizações físicas do posto é autorizada desde que não implique a exploração de mais de uma atividade.	Um posto ou um pequeno local. A rotação entre diferentes localizações físicas do posto ou local é autorizada desde que não implique a exploração de mais de uma atividade (exceto para trabalhadores rurais).
<b>4- Tipo de compradores (clientes) utilizados</b>	Consumidores finais.	Consumidores finais. Empresas privadas (com restrições). Estado (com restrições).
<b>5- Modalidade de venda autorizada</b>	Em dinheiro.	Em dinheiro. Com cartão de crédito.
<b>6- Faturação máxima anual autorizada por tipo de atividade económica</b>	No comércio: 144.000 pesos. Nos serviços: 72.000 pesos.	No comércio: 300.000 pesos. Nos serviços: 200.000 pesos.

<b>7- Montante mensal de Monotributo e dotação computável ao sistema de segurança social</b>	Calcula-se aplicando taxas sobre as contribuições de segurança social e impostos cobradas pelo BPS, sobre um salário fixo equivalente a um salário mínimo nacional, excluindo o "complemento de quota mútua".	Calcula-se aplicando taxas sobre as contribuições de segurança social e impostos cobradas pelo BPS, sobre um salário fixo de de cinco Bases Fixas de Contribuição (BFC).
<b>8- Tipo de reformado autorizado a inscrever-se no regime de Monotributo</b>	Nenhum	Ex-funcionário bancário, profissional, notário, militar ou policial.  Reformado do BPS por contribuição civil, rural e serviço doméstico.  Se trabalhou na indústria ou no comércio, é titular de uma reforma comum ou por idade avançada, com origem diversa da nova atividade a desenvolver, com pensão ≤ a três BPC, e integre um agregado familiar com rendimentos médios per capita ≤ a três BPC.

Fonte: Republica Oriental del Uruguay, 2001 e 2006 (Compilado a partir das Leis n.º 17.296 e n.º 18.083).

Por outro lado e nos termos da Lei, não podem ser incluídos no regime de Monotributo:

- Os titulares de empresas unipessoais ou os seus cônjuges ou companheiros em união de fato, colaboradores, quando algum deles seja simultaneamente sócio de qualquer tipo de sociedade pessoal, ou tenha a qualidade de diretor de uma sociedade anónima, mesmo que permaneça inativo.
- As sociedades de fato quando algum dos seus sócios tenha simultaneamente a qualidade de sócio ou diretor.
- Quem prestar serviços pessoais fora da relação de dependência, de forma individual ou societária.
- As sociedades de responsabilidade limitada, as sociedades anónimas, as cooperativas, as cooperativas sociais, as associações civis sem fins lucrativos, as organizações não-governamentais, as fundações, as empresas rurais, as empresas construtoras, as empresas que comercializam vestuário em centros comerciais, exposições e feiras e similares, funcionários de embaixadas e organismos internacionais, entidades patronais do serviço doméstico.
- Os reformados por incapacidade laboral para todo o trabalho.

Para zelar pelo cumprimento do exposto e garantir que os trabalhadores que pretendam fugir aos impostos não são incluídos no regime de Monotributo, foram estabelecidos fortes mecanismos de controlo, estando entre eles: i) Os emissores de cartões de crédito devem informar mensalmente o BPS e a Direção Geral dos Impostos (DGI) sobre as operações dos contribuintes do regime de Monotributo; ii) Os organismos do Estado devem informar o BPS e a DGI sobre o que os contribuintes do regime de Monotributo consomem ou pagam de serviços públicos; iii) Para prorrogar a extensão das licenças relacionadas com as atividades económicas contempladas pelo regime Monotributo, as Câmaras Municipais deverão coordenar com a DGI e o BPS; iv) No local onde desenvolvam a sua atividade, os contribuintes do regime de Monotributo devem expor à vista do público a justificativa da sua inscrição ante a DGI e ao BPS, o último recibo de pagamento da contribuição e a documentação que ateste a procedência e a existência das mercadorias, sendo estes documentos imprescindíveis para que os Governos Departamentais outorguem e renovem as licenças que permitem o exercício das atividades; v) A inscrição pode ser efetuada em todas as delegações da DGI e do BPS, através de um formulário único e singular. Assim,

caso se descubra que o contribuinte não pertence ao regime de Monotributo, este perde todos os direitos e deve pagar o Imposto sobre o Valor Acrescentado, o Imposto sobre o Rendimento de Atividades Económicas e o Imposto sobre o Património.

### 10.3. Lições a retirar e desafios futuros

A tabela 18 mostra-nos a evolução das empresas contribuintes para o sistema de segurança social do Uruguai de 2002 a 2009, desagregadas de acordo com a sua dimensão (unipessoal, micro, pequena, média, grande). Com o objetivo de refletir o efeito da reforma do regime de Monotributo sobre a cobertura dos trabalhadores independentes, esta análise foi subdividida em dois períodos: 2002-2006 (pré-reforma) e 2007-2009 (pós reforma).

Como se pode verificar, no período posterior à reforma (2007-2009), o número médio anual de empresas unipessoais contribuintes, ascendeu a 68.588, isto é 12.722 mais do que o número médio anual de empresas unipessoais contribuintes registadas no período anterior (55,866). Ainda assim, em termos de crescimento médio entre os períodos, são as empresas unipessoais as que registam o maior dinamismo (5,1%), seguidas pelas pequenas com apenas 1,7%. Consequência disso, a participação relativa das empresas unipessoais referente ao total de empresas contribuintes aumentou cerca de 2,0%.

**Tabela 18. Uruguai: Evolução das empresas contribuintes para a Segurança Social de acordo com a sua dimensão, períodos 2003-2006, 2007-2009**

Dimensão da Empresa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média		
									2002-2006	2007-2009	Diferença
<b>Total</b>	<b>142.628</b>	<b>141.375</b>	<b>143.654</b>	<b>149.707</b>	<b>155.008</b>	<b>164.120</b>	<b>175.909</b>	<b>176.670</b>	<b>146.474</b>	<b>172.233</b>	<b>25.759</b>
Unipessoal	56.111	54.418	53.885	55.899	59.015	63.870	70.909	70.984	55.866	68.588	12.722
Micro	65.880	66.954	68.557	70.899	71.453	74.143	76.856	76.467	68.749	75.822	7.073
Pequena	17191	16591	17506	18775	20020	21215	22766	23653	18.017	22.545	4.528
Média	2952	2927	3187	3566	3878	4185	4614	4791	3.302	4.530	1.228
Grande	494	485	519	568	642	707	764	775	542	749	207
<b>Taxa de crescimento</b>		<b>-0,9%</b>	<b>1,6%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,5%</b>	<b>5,9%</b>	<b>7,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>2,1%</b>	<b>4,5%</b>	<b>2,4%</b>
Unipessoal		-3,0%	-1,0%	3,7%	5,6%	8,2%	11,0%	0,1%	1,3%	6,5%	5,1%
Micro		1,6%	2,4%	3,4%	0,8%	3,8%	3,7%	-0,5%	2,1%	2,3%	0,3%
Pequena		-3,5%	5,5%	7,2%	6,6%	6,0%	7,3%	3,9%	4,0%	5,7%	1,7%
Média		-0,8%	8,9%	11,9%	8,7%	7,9%	10,3%	3,8%	7,2%	7,3%	0,2%
Grande		-1,8%	7,0%	9,4%	13,0%	10,1%	8,1%	1,4%	6,9%	6,5%	-0,4%
<b>Participação relativa</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>									
Unipessoal	39,3%	38,5%	37,5%	37,3%	38,1%	38,9%	40,3%	40,2%	38,2%	39,8%	1,7%
Micro	46,2%	47,4%	47,7%	47,4%	46,1%	45,2%	43,7%	43,3%	46,9%	44,0%	-2,9%
Pequena	12,1%	11,7%	12,2%	12,5%	12,9%	12,9%	12,9%	13,4%	12,3%	13,1%	0,8%
Média	2,1%	2,1%	2,2%	2,4%	2,5%	2,5%	2,6%	2,7%	2,2%	2,6%	0,4%
Grande	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,1%

Fonte: BPS Instituto de Seguridad Social, 2010.

Com maior desagregação, o tabela 19 compara a evolução das empresas unipessoais e das micro empresas contribuintes por atividade económica, entre os períodos pré e pós reforma. Conforme pode-se verificar, a evolução foi positiva para a maior parte das atividades, sendo particularmente importante nas empresas unipessoais dedicadas ao comércio, reparação de veículos (automóveis e motociclos), produção agropecuária, reflorestação e pesca, as quais em conjunto absorvem 52,2% do número total deste tipo de empresas.

**Tabela 19. Uruguai: Evolução das empresas unipessoais e microempresas contribuintes para a Segurança Social, por ramo de atividade económica, períodos 2003-2006, 2007-2009**

Atividade	Peso relativo	Quantidade média		Crescimento médio		Diferença
		2003-2006	2007-2009	2003-2006	2007-2009	
<b>Total empresas unipessoais contribuintes</b>	<b>100,0%</b>	<b>55.866</b>	<b>68.588</b>	<b>1,3%</b>	<b>6,5%</b>	<b>5,1%</b>
Comércio, reparação de veículos automóveis e motos	27,0%	12.815	18.161	5,9%	8,6%	2,7%
Agricultura, produção animal, floresta e pesca	25,2%	16.788	18.034	-0,7%	2,4%	3,1%
Atividades profissionais, científicas e técnicas	6,6%	2.997	4.334	0,4%	14,7%	14,3%
Transporte e armazenagem	6,5%	4.883	4.818	-1,3%	-1,4%	-0,1%
Indústrias Transformadoras	6,5%	3.106	4.380	5,1%	9,7%	4,5%
Outras atividades de serviços	5,9%	2.689	3.668	0,9%	14,0%	13,2%
Construção	3,7%	1.612	2.472	5,8%	11,5%	5,7%
Serviços sociais e relacionados com a saúde	3,1%	1.744	2.095	-1,9%	8,7%	10,6%
Informática e comunicação	2,9%	1.620	1.930	-3,9%	11,0%	14,9%
Atividades administrativas e serviços de apoio	2,3%	1.268	1.517	-3,7%	11,1%	14,8%
Alojamento e restauração	2,0%	884	1.342	8,5%	8,6%	0,1%
Atividades imobiliárias	1,7%	966	1.165	3,1%	3,6%	0,6%
Atividades artísticas, de espetáculo e recreativas	1,6%	694	1.100	8,8%	11,1%	2,4%
Educação	1,6%	732	990	2,6%	12,2%	9,7%
Atividades financeiras e de seguros	1,4%	1.119	1.039	-1,3%	-1,8%	-0,5%
Outras atividades	2,0%	1.949	1.543	-6,2%	-6,0%	0,2%
<b>Total microempresas contribuintes</b>	<b>100,0%</b>	<b>71.401</b>	<b>75.822</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,3%</b>	<b>0,3%</b>
Agricultura, produção animal, floresta e pesca	35,3%	28.682	28.095	0,5%	-2,5%	-3,1%
Comércio, reparação de veículos automóveis e motos	21,0%	13.245	15.271	4,3%	6,3%	2,0%
Transporte e armazenagem	9,6%	6.461	7.176	3,8%	4,2%	0,4%
Atividades imobiliárias	6,2%	4.431	4.647	0,0%	2,9%	3,0%
Indústrias Transformadoras	5,4%	3.740	4.146	4,4%	3,0%	-1,4%
Outras atividades de serviços	4,5%	3.294	3.197	0,1%	6,8%	6,8%
Atividades profissionais, científicas e técnicas	4,2%	2.613	3.081	5,3%	7,1%	1,9%
Alojamento e restauração	2,2%	1.331	1.612	4,9%	9,6%	4,7%
Serviços sociais e relacionados com a saúde	1,9%	1.335	1.467	2,8%	3,5%	0,6%
Construção	1,9%	1.028	1.306	5,1%	12,7%	7,6%
Atividades administrativas e serviços de apoio	1,6%	876	1.102	5,8%	11,7%	6,0%
Outras atividades não especificadas	1,3%	1.058	981	-1,8%	-3,1%	-1,3%
Informática e Comunicação	1,1%	665	819	9,5%	7,2%	-2,3%
Atividades artísticas, de espetáculo e recreativas	1,0%	596	693	5,5%	5,9%	0,4%
Educação	0,8%	564	578	0,4%	4,8%	4,4%
Outras atividades	2,1%	1.483	1.662	3,1%	3,1%	0,0%

Fonte: Fonte: BPS Instituto de Seguridad Social, 2010.

Assim, mesmo considerando que a reforma é relativamente recente, estes resultados evidenciam que o regime de Monotributo conseguiu efetivamente atingir um grupo vulnerável de trabalhadores (tais como artesãos, serralheiros, carpinteiros, amoladores, tapeceiros, fotógrafos, ferreiros, soldadores, lavadores de carros, entre outros) favorecendo a cobertura e inclusão social dos mesmos. É possível deduzir que a incorporação de novas

---

condições de operação neste regime contribuiu significativamente para alcançar este resultado. Dentre estas novas condições destacam-se: i) as sociedades de fato (familiares e não familiares); ii) o limite a três dependentes no caso de atividades sazonais ou fixas; iii) a pequena produção artesanal manual; iv) os pequenos locais; v) a venda a empresas privadas e ao Estado; vi) a venda através da utilização de cartões de crédito; vii) o maior limite de rendimentos anuais, viii) a base de cálculo do Monotributo; ix) a exploração de mais de uma atividade por parte dos trabalhadores rurais e x) o perfil do reformado autorizado a inscrever-se no regime de Monotributo.

Neste sentido, a principal lição deste regime é que em contextos caracterizados pela diversidade de perfis socioeconômicos, a concepção de mecanismos mais flexíveis de financiamento pode ser um valioso instrumento para alcançar a inclusão social. Para além disso, este regime mostrou que é possível a aliança estratégica entre as instituições de segurança social e as autoridades encarregadas da cobrança de impostos.

Dado que o Uruguai conseguiu aumentar significativamente a percentagem de trabalho digno e protegido nos setores da sociedade anteriormente excluídos da cobertura de segurança social, o país enfrenta agora o desafio da consolidação das grandes reformas que se implementaram nos últimos anos. Estas reformas devem realizar-se no âmbito do novo sistema de proteção social permitindo ampliar a cobertura universal do sistema.

---

## 11. Conclusões

A análise dos progressos dos sistemas de seguro social do Brasil, Cabo Verde, Colômbia, Costa Rica, Equador, França e Uruguai revela a importância do estabelecimento de um marco diferenciador e de incentivos dirigidos especificamente aos trabalhadores independentes. Tais experiências elucidam alguns dos elementos mais relevantes num sistema de seguro social que incluem mecanismos programáticos e administrativos focalizados nesta categoria de trabalhadores, os quais são apresentados a seguir.

Um fator importante a destacar refere-se à participação estatal no subsídio das contribuições dos trabalhadores de baixos rendimentos, o que permite estabelecer um sistema progressivo de adesão conforme a capacidade contributiva. Este marco solidário constitui um estímulo para que o trabalhador independente se inscreva no seguro social.

A obrigatoriedade de inscrição e do pagamento das contribuições sociais por parte dos trabalhadores independentes também revelam-se requisitos fundamentais para fortalecer o marco de universalização do seguro social. No caso dos sistemas de seguro social criados mais recentemente no mundo em desenvolvimento, a obrigatoriedade de pagamento das contribuições sociais deve ser seguida por uma série de reformas que permitam acompanhar, melhorar e adaptar a gestão e a concessão das prestações no curto prazo.

Por sua vez, a criação de regimes especiais de prestações (diferenciadas) não parece ser um requisito indispensável para aumentar a cobertura dos trabalhadores independentes, mas pode funcionar naqueles países onde este tipo de trabalhadores tem uma capacidade contributiva muito reduzida e portanto, permite associar níveis de pagamento de contribuições mais baixos a prestações diferenciadas mais baixas. Porém, estes regimes teriam que ser transitórios e tender para a sua articulação ou integração com os regimes gerais à medida que forem melhorando as condições económicas e do mercado de trabalho. A formalização deveria, assim, refletir-se também em melhores condições de cobertura da segurança social.

No que concerne à concepção de estratégias de extensão da cobertura dirigidas a grupos específicos de trabalhadores, como os independentes, uma etapa importante é a identificação da distribuição territorial, da capacidade contributiva e dos mecanismos de inserção laboral da população alvo. O caso do Seguro Social Camponês no Equador é uma experiência importante a destacar.

Um fator indispensável para fomentar um ambiente de confiança na gestão dos fundos da segurança social diz respeito à criação de mecanismos que permitam melhorar a transparência no sistema, principalmente no âmbito financeiro. A implementação de um mecanismo de prestação de contas é um ato de responsabilidade que melhora as relações entre o sistema e os seus contribuintes. As experiências abordadas neste estudo demonstram ainda que o estabelecimento de um sistema de inspeção com funções e pessoal especializado em trabalhadores independentes permite reduzir as taxas de evasão às contribuições sociais e aumenta as receitas correntes do sistema. Por outro lado, é igualmente importante prever um mecanismo de controlo de beneficiários, que permita reduzir o pagamento desnecessário de determinadas prestações.

Verifica-se que a introdução de uma diferenciação na taxa de contribuição paga pelos trabalhadores independentes pode contribuir para um aumento marginal no nível da arrecadação por parte deste grupo. A diferenciação pode ser estabelecida com base em taxas de arrecadação menores ou ainda com contribuições para o sistema conforme o valor total da produção.

Da mesma forma, a criação de incentivos adicionais, como os programas de créditos pessoais e hipotecários aos trabalhadores inscritos no seguro social, contribui para a

---

extensão da cobertura e para gerar confiança no sistema de seguro social. Os programas de crédito, em geral apresentam condições de financiamento mais favoráveis em comparação com os créditos concedidos pelo sistema bancário, mas não devem enfraquecer a rentabilidade dos fundos da segurança social.

Os casos do Monotributo no Uruguai, do Auto-empendedor na França e do Simples Nacional no Brasil demonstram que a criação de uma aliança (administrativa) entre a autoridade tributária e o organismo responsável pela segurança social, para a instalação de uma base de arrecadação unificada dos impostos e das contribuições sociais, permite alargar a cobertura àquelas empresas que normalmente pagam os impostos mas estão fora do sistema contributivo de seguro social ou vice-versa. Este mecanismo unificado de pagamento tem a vantagem de reduzir os custos de transação assumidos pelo micro empresário, tais como o tempo e o custo com o transporte até ao local de pagamento.

Para além disso, observa-se que o recurso a mecanismos que permitam simplificar os processos de inscrição, arrecadação e prestação de serviços tende a favorecer o aumento da adesão ao sistema, especialmente no caso dos trabalhadores independentes, para quem ausentar-se das suas atividades para tratar de questões nas instituições de segurança social representa um custo económico elevado. De referir que a simplificação administrativa permite igualmente aumentar a eficiência administrativa e reduzir os custos associados à gestão. Os sistemas de seguro social que estabeleceram mecanismos coletivos para a inscrição e arrecadação, por exemplo, beneficiaram em larga escala com o aumento da cobertura aos trabalhadores independentes.

A utilização de abordagens pró-ativas e de proximidade com os trabalhadores independentes e suas organizações, como demonstrado com a experiência cabo-verdiana, aumenta o nível de informação do público-alvo e de toda a sociedade sobre a segurança social, reduz o custo (implícito) das inscrições para os trabalhadores e favorece a extensão da cobertura.

Por fim, importa destacar a relevância da vontade política necessária para implementar estes tipos de mecanismos. Em geral, tais estratégias fazem parte de uma série de reformas estruturais, de carácter integral que, entre outros aspectos, permitem aumentar a cobertura contributiva. Os dividendos, em termos de desenvolvimento social e económico, oferecidos por estas reformas a longo prazo, constituíram o incentivo que mobilizou os países analisados a proceder às reformas.

---

## 12. Bibliografia

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). 2011. *Rapport Annuel 2011*. Disponível em: <http://www.acoss.fr/index.php?option=content&task=blogcategory&id=200&Itemid=5597>

Alves Rangel, L. et. al. 2009. *Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição*, vol. 1, n.º 17 (Brasília, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada).

Bertranou, F. (ed.). 2009. “*Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*”. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay; Organização Internacional do Trabalho (Genebra, OIT).

BPS Instituto de Seguridad Social. 2007. *El monto de monotributo mensual según nivel de base ficta de contribución*. Documento não publicado.

—. 2010. *Informe Evolución de los cotizantes 2010*. Documento não publicado (Montevideo).

—. 2011. *Actividades incluidas en Monotributo*. Fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/MonotributoLey18083.aspx?menu=reformaTributaria>

Caisse Nationale RSI. 2011a. *L'essentiel du RSI en chiffres 2010*. Disponível em: <http://www.rsi.fr/pied-de-page/espace-telechargement/etudes/etudes-stats.html>

—. 2011b. *Rapport d'activité 2010*. Disponível em: <http://www.rsi.fr>

Caja Costarricense de Seguro Social. 2010. *Anuarios Estadísticos. Reglamento para la Afiliación de los Trabajadores Independientes* (San José).

Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL). 2012. *Portail d'information*. Disponível em: <http://www.cnavpl.fr/la-cnavpl/presentation-de-la-cnavpl/>

Delgado, G. et. al. 2007. *Avaliação do simples: Implicações à regularização previdenciária*. Ministério de Planificação e Gestão Orçamentária (Brasília, Instituto de Pesquisa Económica Aplicada).

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. 2008. *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado Laboral. Seguridad Social y Informalidad*. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=67](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=67)

—. 2010. *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Mercado Laboral. Informalidad y Seguridad Social*. Disponível em: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123&Itemid=67](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67)

Durán-Valverde, F. 2008. *Diagnóstico del sistema de seguridad social del Ecuador*. Organización Internacional del Trabajo/Oficina Subregional para los Países Andinos (Lima, OIT).

—. 2009. “La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica”, em Bertranou, F. (ed.): *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*, OIT-BPS-

---

Centro de Estudios Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay.

Evain, F. et Amar, M. 2006. *Les indépendants*. Institut national de la statistique et des études économiques, n.º 1084, Junho de 2006. Disponível em: [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=ip1084](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1084)

Farné, S.; Perdomo, J.; Vergara, C. 2008. “Caracterización del Trabajo Independiente y su Inscripción a la Seguridad Social en Colombia”. *Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*, No. 11, Universidad Externado de Colombia.

Institut national de la statistique et des études économiques. 2012. *Bases de donnés. Population active*. Disponível em: [http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=3&sous\\_theme=1](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=3&sous_theme=1)

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. 2012. *Seguro Campesino*. Disponível em: <http://www.iess.gob.ec/es/web/guest/19>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2006a. *Indicadores Ocupacionales. Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida. Quinta Ronda* (Quito).

—. 2006b. *Indicadores de Salud. Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida. Quinta Ronda* (Quito).

Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde. 2010. *Inquérito ao Emprego 2009* (Praia).

Lanzilotta, B., 2009, “El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay” en Bertranou, F. (ed.): *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay; Organización Internacional del Trabajo (Genebra, OIT).

Le portail des auto-entrepreneurs. 2012. *Le point sur le regime auto-entrepreneur*. Disponível em: [http://www.lautoentrepreneur.fr/images/2169-PointSur-AE-2013\\_metropole.pdf](http://www.lautoentrepreneur.fr/images/2169-PointSur-AE-2013_metropole.pdf)

Ministère de l’agriculture. 2011. *Information statistique et économique*. Disponível em: <http://agriculture.gouv.fr>

Ministério da Previdência Social. 2008a. *Panorama da Previdência Social Brasileira*. 3ª Edição (Brasília).

—. 2008b. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Volume 15, n.º 3 (Brasília).

MSA. 2012a. *Les chiffres utiles de la MSA 2012*. Disponível em: <http://www.msa.fr>

—. 2012b. *Rapport d’activité de la MSA 2011*. Disponível em: <http://www.msa.fr>

OIT. 1993. *Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE)*, adotada pela 15ª. Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, Janeiro de 1993.

—. 2010a. *Plano Operacional para a extensão da cobertura da Segurança Social aos trabalhadores independentes e domésticos 2010-2013 de Cabo Verde*.

---

—. 2011a. *A cobertura contributiva do INPS de Cabo Verde: Análise e recomendações*. Projeto STEP Portugal, novembro de 2011. Documento de trabalho.

—. 2011b. *Key Indicators of the Labour Market, France*. Disponível em: [http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS\\_114060/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_114060/lang--en/index.htm)

República de Cabo Verde. 2003. *Decreto-Lei nº 28/2003 de 25 de Agosto*. I Série - Nº27. Pág. 429-433

Sánchez, F. 2009. *Fortalecimiento del diálogo social, los derechos fundamentales en el trabajo y la inspección, vigilancia y control del trabajo en Colombia*, Organización Internacional del Trabajo.

República Oriental do Uruguay. 2001. *Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001* (Montevideo).

—. 2006. *Ley n.º 18.083 de 27 de diciembre de 2006* (Montevideo).

Saravia, L. 2009. “Trabajadores Independientes y Cobertura Previsional En Brasil y Chile”, em Bertranou, F. (ed.): *Trabajadores Independientes y protección social en América Latina*. BPS-Instituto de Seguridad Social, Uruguay; Centro de Estudios, Seguridad Social, Salud y Administración, Uruguay, OIT (Genebra, OIT).

## **Outros documentos consultados**

Asesoría Geral en Segurança Social, Banco de Previsión Social. 2010. *Informe Evolución de los Cotizantes* (Montevideo).

Barreiro, P. 1998. *Seguro Social Campesino, Historia y Reforma*. Centro de Estudios y Promoción para el Desarrollo Social, CEPAR. Proyecto Análisis y Promoción de Políticas de Salud (Quito).

—. 2004. *El IESS y el Seguro Social Campesino*. PNUD, CARE & Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (Quito).

Behrman, J. et al. 2003. *Who's In and Who's Out, Social Exclusion in Latin America*, Inter-American Development Bank (Washington, DC).

Bocquet, P-Y.; Eslous, L. e Salas, F. 2011. *Bilan de la convention d'objectifs et de gestion 2007-2011 signée entre l'Etat et le Régime Social des Indépendants (RSI) et recommandations pour la future convention*, Inspection générale des affaires sociales, outubro de 2011.

Buvinic, M. et. al. 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, DC).

Congreso Nacional. 2001. *Ley de Seguridad Social* (Quito).

Departamento de Seguridad Social de OIT. 2007. “Protección social de la salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica. Documento de consulta” em *Temas de protección social. Documento de discusión 19*, OIT (Genebra).

---

Durán-Valverde, F. 2009. *O desafio da cobrança de contribuições dos trabalhadores independentes, trabalhadores rurais, informais e PMEs*. Curso Cobrança das Contribuições na área da Segurança Social, CIF / STEP Portugal (Praia).

Lagomarsino, G. 2009. *A new social protection framework for Uruguay* (Genebra, ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage).

Muñoz, D. et. al. 2006. *Hacia la sostenibilidad y equidad financiera del Seguro de Salud, aporte a la propuesta de visión y estrategias institucionales al 2025*, Sub Comisión de Financiamiento de la Seguridad Social, Caja Costarricense de Seguro Social (San José).

Rance, E. 2002. “La protection sociale des exploitants agricoles en mutation”, *La Documentation Française, Revue française des affaires sociales*, n. °4, p. 189-218.

República de Cabo Verde. *Decreto-Lei n° 48/2009 de 23 de Novembro*. I Série – n.° 44, p. 978-985

Rodríguez, A. (ed.). 1998. *América Latina: seguridad social y exclusión*, Ministerio de la Presidencia, Programa Reforma Integral de Pensiones (San José).

Superintendencia Nacional de Salud. 2002. *Manual: Preguntas sobre derechos y deberes del Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud*. Ministerio de Salud, República de Colombia (Bogotá).

Tafur, L. 1996. “El sistema de salud de Colombia después de la Ley 100” em *Colombia Médica*, Vol. 27 (Cali).

URSSAF. 2011. *A quoi servent les cotisations?* Disponível em: <http://www.urssaf.fr>

—. 2011. *Guide pour les professions libérales*. Disponível em: <http://www.urssaf.fr>

—. 2012. *La protection sociale du créateur d'entreprise, guide pour les commerçants, artisans et industriels*. Disponível em: <http://www.urssaf.fr>

—. 2012. *Plaquette institutionnelle de l'URSSAF*. Disponível em: <http://www.urssaf.fr>

## 13. Anexos

### Anexo 1 – Colômbia: Boas práticas na cobertura dos trabalhadores independentes

Boa prática	Descrição	Vantagens para o aumento da cobertura
<b>Formulário Integrado de Liquidação de Contribuições (FILC)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plataforma eletrônica através da qual se realiza a liquidação e o pagamento das contribuições para o Sistema Geral de Segurança Social quer para os trabalhadores por conta de outrem como para os independentes.</li><li>• Incorpora uma série de elementos como o Formulário Assistido (liquidação de contribuições por via telefónica com a</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centraliza os formulários e contribuições das pessoas inscritas no sistema de seguro social.</li><li>• Facilita e flexibiliza os trâmites a que devem obedecer as pessoas inscritas no sistema de segurança social.</li><li>• Permite ter um maior controlo e fiscalização sobre os inscritos no sistema de segurança social.</li></ul>

---

assistência de um operador telefónico) e a possibilidade de efetuar o pagamento da liquidação através de cheque, cartão de débito ou crédito.

**Registo Único de Contribuintes**

- Ferramenta através da qual é possível o cruzamento da informação contributiva dos inscritos nos diferentes subsistemas de segurança social (Saúde, Pensões e Riscos Profissionais).
- Permite detetar irregularidades como a evasão ao pagamento de contribuições, evasão ao pagamento das quotizações e a multi-inscrição, entre outras.

**Inscrição Coletiva**

- Os trabalhadores que pertencem a associações e cooperativas podem fazer a inscrição coletiva e o pagamento das contribuições de forma coletiva através da organização.
- Reduz os custos da cobrança para a gestão da segurança social.
- Reduz os custos de transação para os trabalhadores.
- Torna mais acessível efetuar o pagamento e a informação para os trabalhadores organizados.
- Aproveita-se a infraestrutura financeira existente ao nível das organizações.

**Flexibilização da legislação existente**

- Face à legislação existente (produto das Leis n.º 100 de 1993 e n.º 797 de 2003), e tendo em consideração as particularidades dos trabalhadores independentes, as autoridades colombianas promoveram uma série de alterações que favoreceram significativamente esta população. Entre outras, destacam-se a possibilidade de alterar o IBC, o “relatório de novidades” e a não-obrigatoriedade de contribuir para o regime de pensões quando a situação económica do indivíduo o aconselhe.
- Permite adaptar a legislação existente à realidade e às principais necessidades da população de trabalhadores independentes.
- Elimina obstáculos que impedem a inscrição de trabalhadores independentes.
- Flexibiliza a legislação em função das características dos trabalhadores independentes.

## Anexo 2 - Costa Rica: Perfil da ação protetora da segurança social aos trabalhadores independentes

### A- Características gerais dos independentes:

% trabalhadores independentes na PEA ativa	18,5
% trabalhadores independentes mulheres	37,8
% trabalhadores independentes urbanos	56,5
Rendimento médio dos trabalhadores independentes / salário médio	76,1

### B- Regime de cobertura:

Definição de trabalhador independente (categorias profissionais incluídas)	
Inscrição obrigatória de independentes?	Sim
Há mecanismos de inscrição de grupo ou coletiva?	Sim
Existe mutualismo ou cooperativas como forma de inscrição?	Não
Regime único geral ou regimes especiais para trabalhadores independentes?	Sim
As prestações (benefícios) são diferenciadas para os independentes?	Não
Se há prestações diferenciadas, são inferiores ou superiores para os independentes?	Não se aplica
Existem mecanismos de inspeção ou fiscalização para aplicar a obrigatoriedade?	Sim

### C- Financiamento:

Taxa de contribuição dos independentes, segundo o regime (Contrib. global)	11,00% Saúde 7,75% Pensões
A taxa de contribuição é superior ou inferior à dos assalariados?	Inferior
Existem taxas de contribuição diferenciadas por nível de rendimentos?	Sim
Existem taxas de contribuição diferenciadas por categorias de trabalhadores?	Não
Existem subvenções estatais para o pagamento das contribuições?	Sim
Existem incentivos fiscais para contribuir na qualidade de independente?	Não

### D- Cobertura população rural e mulheres

Existem programas para inscrever os produtores agrícolas ou camponeses?	Sim
Existem programas para assegurar a cobertura das mulheres?	Não, há o programa universal
Como se financiam estes programas?	Análogo ao resto de TI
O Estado contribui para estes programas? Qual é o mecanismo?	Sim, subvenção

### D- Cobrança de contribuições:

Existe um sistema único de cobrança de contribuições?	Sim
Quantos sistemas de cobrança de contribuições há? Quais são?	Um, CCSS
Existem diferentes prazos de pagamento das contribuições?	Não
Quais os prazos de pagamento existentes?	Mensal
Existem contribuições em conceitos que não numerário? -venda de colheitas, etc.	Não
Sobre que conceito (base de cálculo) são aplicáveis estas contribuições?	Rendimento Presumido
Listar.	
Instituição agência ou estabelecimentos que participam no processo de cobrança:	Dependências do CCSS, agências do sistema financeiro, supermercados, farmácias
Pode fazer-se o pagamento das contribuições pela Internet?	Sim
Pode fazer-se o pagamento das contribuições por cartão de crédito?	Não

### E- Estratégias de integração no sistema segundo obstáculo para inscrição

- E.1- Precariedade do emprego e baixa ou nula capacidade contributiva:** Subvenção estatal de contribuições proporcionalmente inversa à capacidade contributiva de cada grupo socioprofissional/rendimento e obrigatoriedade de inscrição contributiva (desde o ano 2000) e fiscalizações.
- E.2- Rotação e intercâmbio com o trabalho assalariado, formal e informal:** Portabilidade das contribuições (com manutenção de direitos) entre trabalhadores inscritos como assalariados e não assalariados e vice-versa.
- E.3- Heterogeneidade do trabalho independente:** Utilização de uma tabela contributiva segundo a categoria. Socioprofissional e a classificação ao nível dos rendimentos.
- E.4- Baixo grau de organização:** Acordos de inscrição coletiva com organizações de produtores agrupados em Associações e Cooperativas.
- E.5- Desconfiança nas instituições de segurança social por deficiências de gestão:** Diminuição dos custos de transacção facilitando locais de pagamento em todo o sistema financeiro, supermercados, farmácias e Internet.

### Anexo 3 - Uruguai: Perfil da ação protetora da segurança social aos trabalhadores independentes

<b>A- Características gerais dos independentes:</b>		<b>D- COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES:</b>	
% trabalhadores independentes na PEA empregada	27,7	Existe um sistema único de cobrança de contribuições?	Não
% trabalhadores independentes mulheres		Quantos sistemas de cobrança de contribuições existem? Quais são?	BPS
% trabalhadores independentes urbanos		Existem diferentes prazos de pagamento das contribuições?	Não
Rendimento médio dos trabalhadores independentes / salário médio		Quais os prazos de pagamento existentes?	Mensal
		Existem contribuições em conceitos que não numerário? - venda de colheitas, etc.	Não
		Sobre que conceito (a base de cálculo) são aplicáveis estas contribuições? Listar.	Rendimento presumido
		Instituições, agências ou estabelecimentos que participam no processo de cobrança.	BPS
<b>B- Regime de cobertura:</b>		Pode fazer-se o pagamento das contribuições pela Internet?	
Definição de trabalhador independente (categorias profissionais incluídas)		Pode fazer-se o pagamento das contribuições através de cartão de crédito?	
Inscrição obrigatória de independentes?	Sim	Existe alguma inovação especial relacionada com a cobrança? Qual?	
Há mecanismos de inscrição de grupo ou coletiva?	Sim		
Existente mutualismo ou cooperativas como forma de inscrição?			
	Regimes especiais		
Regime único geral ou regimes especiais para trabalhadores independentes?	Não	<b>E- COBERTURA POPULAÇÃO RURAL E MULHERES</b>	
As prestações (benefícios) são diferenciadas para os independentes?	Não	Existem programas para inscrever os agricultores ou camponeses?	Sim
Se há prestações diferenciadas, são inferiores ou superiores para os independentes?		Existem programas para abranger as mulheres?	Não, há programa universal.
Existem mecanismos de inspeção ou fiscalização para aplicar a obrigatoriedade?	Sim	Como são financiados estes programas?	Análogo a resto de TI
		O Estado contribui para estes programas? Qual o mecanismo?	Sim, subvenção
<b>C- Financiamento:</b>		<b>F- Estratégias de integração no sistema de acordo com os obstáculos de inscrição</b>	
Taxa de contribuição dos independentes, segundo o regime (Contrib. Global)		<b>F.1- Precariedade do emprego e capacidade contributiva baixa ou nula:</b>	
A taxa de contribuição é superior ou inferior à dos assalariados?	Inferior	Subvenção estatal de contribuições proporcionalmente inversa à capacidade contributiva de cada grupo socioprofissional/renda e obrigatoriedade da inscrição contributiva e fiscalizações.	
Existem taxas de contribuição diferenciadas por nível de rendimentos?	Sim	<b>F.2- Rotação e intercâmbio com o trabalho por conta de outrem, formal e informal:</b>	
Existem taxas de contribuição diferenciadas por categorias de trabalhadores?	Não	Portabilidade das contribuições (com a garantia de direitos) entre trabalhadores inscritos no Regime geral e no Regime Especial de Monotributo, e vice-versa.	
Existem subvenções estatais para o pagamento das contribuições?	Sim	<b>F.3- Heterogeneidade do trabalho independente:</b>	
Subvenções estatais como % do total de contribuições dos independentes?		Aplicação de uma tabela contributiva de acordo com a categoria socioprofissional e a classificação de nível de rendimento.	
Subvenções estatais como % do total de prestações concedidas aos independentes		<b>F.4- Baixo grau de organização:</b> Regime especial de Monotributo	
Existem incentivos fiscais para contribuir na qualidade de independente?	Sim		

### Anexo 3 – França: Síntese de inovações

Inovação	Descrição
Pacotes adotados	<p>Rumo a pacotes de prestações que atingem o mesmo nível de garantias e prestações concedidas aos trabalhadores assalariados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Portaria de 8 de dezembro de 2005:</b> Criação do RSI, que agrega três fundos de seguros: o CANAM, o ORGANIC e o CANCAVA e as suas respectivas redes, com uma posterior harmonização de pacotes.</li> <li>- <b>Lei de orientação agrícola, 1999:</b> Adoção de uma lei que afirmou a vontade política para aumentar as prestações dos regimes agrícolas, para que eles atingissem um nível similar ao do resto da população. Posteriormente, a base de cálculo da contribuição para a pensão mudou, as pensões foram aumentadas e uma pensão complementar obrigatória foi criada.</li> <li>- <b>Liberdade para escolher fornecedores de seguros:</b> Relativamente à saúde e aos acidentes de trabalho, os agricultores independentes são livres para escolher o seu fornecedor. É uma situação única na França, onde a filiação e as contribuições são obrigatórias, reguladas em função da profissão, e devem ser feitas na instituição de segurança social designada.</li> </ul>
Contribuições e mecanismos de financiamento diferenciados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Contribuições Progressivas (RSI):</b> Para o regime de RSI, as contribuições são calculadas de acordo com os rendimentos.</li> <li>- <b>Base específica para o cálculo da contribuição (MSA):</b> O rendimento base para o cálculo das contribuições dos agricultores independentes é diferente dos outros regimes. Eles possuem várias opções para efetuar a base de cálculo da contribuição social, as quais incluem uma quantia fixa baseada em médias regionais (ligadas a opções de avaliação de rendimento com base na rendimento médio por acre) e a utilização do rendimento real como base (que é ainda marginalmente usada).</li> <li>- <b>Os regimes subsidiados (MSA):</b> Já em 1960 um orçamento especial chamado "orçamento anexo das prestações sociais agrícolas" (BAPSA) foi criado para compensar o baixo nível da contribuição dos agricultores. O BAPSA é gerido diretamente pelo Ministério da Agricultura; as suas receitas provêm do IVA (um terço do fundo), outros impostos gerais, a solidariedade entre os fundos e contribuições sociais (15% do fundo).</li> <li>- <b>O regulamento Madelin:</b> Permite que os trabalhadores independentes obtenham redução de impostos ao aderirem a contratos de seguros complementares desenvolvidos pelas seguradoras de acordo com diretrizes específicas.</li> </ul>
Mecanismos de cobrança adaptados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Interlocutor Social Único (ISU):</b> Com a criação de um ponto único de contato, os membros do RSI podem inscrever-se, pagar suas contribuições (saúde, pensão, etc.) e receber as prestações numa única instituição. Para os agricultores independentes, o interlocutor também é único; o MSA centraliza a inscrição, pagamento de contribuições e concessão de prestações. Isto inclui um importante passo para a harmonização do sistema de informação e partilha de dados.</li> <li>- <b>Pagamento:</b> Para se adaptar às limitações dos seus membros, o RSI permite várias fases de pagamento.</li> </ul>
Inovações administrativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Auto-empendedor:</b> É um estatuto flexível de trabalhador independente que visa facilitar a criação de empresas. Os auto empreendedores têm a opção de pagar um pacote como percentagem dos seus rendimentos, compreendendo as contribuições sociais e o imposto sobre o rendimento. Esta importante inovação facilita muito a contabilidade na fase de criação de empresas.</li> <li>- <b>Colaborador conjunto:</b> Desde 2001, o cônjuge que trabalha para a empresa é reconhecido oficialmente e tem de se registar como contribuinte nos regimes de segurança social, sendo que está incluída uma pensão.</li> </ul>