

XXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA
Area 8. Trabalho, indústria e sociedade

Os impactos da pejetização e da formalização no financiamento da Previdência Social: uma simulação pautada pela reforma trabalhista

Arthur Welle
Flávio Arantes
Guilherme Mello
Pedro Rossi

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos da reforma trabalhista na arrecadação de recursos para a seguridade social, em particular o financiamento da previdência social. O trabalho se inicia com discussão dos princípios gerais do financiamento da Seguridade Social e a evolução das suas fontes de receita. Em seguida, na seção 2, mostram-se como essas fontes de financiamento estão ligadas às diferentes categorias de emprego e, portanto, dependem da estrutura do mercado de trabalho. Já a seção 3 analisa a evolução da arrecadação da Previdência Social de 2008 a 2015 considerando as transformações recentes no mercado de trabalho. O impacto da reforma trabalhista na arrecadação da Previdência Social é analisado na seção 4 considerando os fenômenos da pejetização e da formalização. Por fim, a seção 5, constrói cenários para avaliação das perdas líquidas da Previdência Social com a reforma trabalhista a partir dos impactos da pejetização e da formalização.

Palavras-chave: pejetização, formalização, previdência.

APRESENTAÇÃO

A reforma trabalhista aprovada no governo Temer possui um caráter amplo, alterando 117 artigos da CLT e a jurisprudência trabalhista (em particular as sumulas da justiça do trabalho), com o potencial de modificar profundamente as relações de trabalho no Brasil. Como resultado, reforça práticas já existentes de contratação atípica, introduz o contrato intermitente e a figura do autônomo permanente. Dentre as mudanças aprovadas, chama atenção aquelas que ampliam as possibilidades de contratação atípica, que antigamente eram vetadas pela Justiça do Trabalho por configurarem vínculo regular do trabalhador com a empresa, exigindo assim a assinatura da carteira segundo a CLT. A legalização da terceirização

irrestrita e a nova definição de trabalho autônomo tem o potencial de acelerar o processo de “pejotização”, já verificado nas últimas décadas no Brasil. Por outro lado, em decorrência da maior flexibilidade das regras trabalhistas, os defensores da reforma argumentam que ela pode estimular a formalização de trabalhadores.

Os impactos da pejotização e da formalização não estão restritos ao mercado de trabalho, pois também afetam a arrecadação de impostos e contribuições que financiam atividades públicas, dentre elas, a Previdência Social. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar os impactos da reforma trabalhista na arrecadação de recursos para o financiamento da Previdência Social. Para isso, simulamos o impacto desses dois fenômenos frequentemente associados à reforma trabalhista: a pejotização e a formalização. O exercício de simulação considera a contribuição previdenciária por faixa de renda, tanto dos assalariados quanto dos trabalhadores não assalariados e, para isso, usamos os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social e das duas bases de dados com informações sobre o mercado e trabalho: os microdados da RAIS e a PNAD anual, ambas para o ano de 2015. É preciso enfatizar que este trabalho foca somente em um dos efeitos esperados da reforma trabalhista na arrecadação estatal. Também vinculados à folha de pagamento, mas não simulados aqui estão, por exemplo, o Fundeb, Sistema S, Inca, Seguro Acidente de Trabalho, financiamento do Salário-Educação. Ademais, não estão simulados aqui os efeitos do eventual crescimento das formas “indiretas” de remuneração (por via das verbas indenizatórias) e da possível limitação do acesso aos benefícios da seguridade social, que exigem tempo mínimo de contribuição e podem ser inviabilizados para trabalhadores que trabalhem de maneira intermitente, reduzindo assim os incentivos para a formalização.

O texto está dividido em cinco seções. Na primeira, discutimos os princípios gerais do financiamento da Seguridade Social e a evolução das suas fontes de receita. Em seguida, na seção 2, mostramos como essas fontes de financiamento estão ligadas às diferentes categorias de emprego e, portanto, dependem da estrutura do mercado de trabalho. Já na seção 3 analisamos a evolução da arrecadação da Previdência Social de 2008 a 2015, considerando as transformações recentes no mercado de trabalho. O impacto da reforma trabalhista na arrecadação da Previdência Social é analisado na seção 4, considerando os fenômenos da pejotização e da formalização. Por fim, a seção 5 constrói três cenários para avaliação das

perdas líquidas da Previdência Social com a reforma trabalhista a partir dos impactos da pejotização e da formalização.

1. A Constituição de 1988 e o Financiamento da Seguridade Social

Nos moldes da social-democracia europeia, a Constituição Federal Brasileira de 1988 criou a Seguridade Social, que integra as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social e consolida, sobretudo, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a irredutibilidade dos valores pagos, a diversificação da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado de gestão. Para o seu financiamento, a Constituição determina a criação do Orçamento da Seguridade Social, com recursos próprios e exclusivos, distinto daquele que financiaria os demais programas e as demais políticas do governo (Salvador, 2007). Assim, a Seguridade Social como um todo deve ser financiada pelas contribuições sociais dos empregadores (incidentes na folha de salários, faturamento e lucro), dos trabalhadores (assalariados, autônomos e contribuições voluntárias), sobre a receita de concursos e prognósticos e, eventualmente, pelo conjunto da sociedade com receitas provenientes do orçamento fiscal (receitas públicas não vinculadas).

O financiamento da Seguridade Social está determinado pelo artigo 195 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II – do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de Previdência Social de que trata o art. 201;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.”

O artigo 195 da Constituição determina como a Seguridade Social deve ser financiada e o Ementário da Receita Orçamentária determina detalhadamente a classificação da receita orçamentária por natureza. Nele as receitas da Seguridade são separadas em três grandes blocos: (i) Contribuições Sociais que Integram o Orçamento da Seguridade Social; (ii) Contribuições que não Integram Exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social; (iii) Demais Receitas do Orçamento da Seguridade Social. Uma maneira de simplificar a enorme gama de fontes de receitas para a Seguridade Social é por meio da apresentação das suas principais rubricas, como na Tabela 1 abaixo. Ela mostra a totalidade dos recursos que financiam a Seguridade Social no Brasil para o período selecionado.

TABELA 1 – Receitas do Orçamento da Seguridade Social de 2005 a 2015 – Em R\$ milhões correntes

| Receitas Realizadas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1. Receita de Contribuições Sociais | 277.045 | 298.474 | 340.821 | 359.840 | 375.887 | 441.266 | 508.095 | 573.814 | 634.239 | 666.637 | 671.471 |
| Receita Previdenciária (1) | 108.434 | 123.520 | 140.412 | 163.355 | 182.008 | 211.968 | 245.890 | 283.441 | 317.164 | 350.978 | 352.553 |
| Compensações não repassadas (2) | - | - | - | - | - | - | - | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 |
| COFINS | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 | 159.625 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.926 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.582 | 57.316 | 62.545 | 63.197 | 59.665 |
| PIS/PASEP | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.031 | 40.372 | 41.584 | 47.738 | 51.065 | 51.774 | 52.904 |
| Outras Contribuições (3) | 30.699 | 33.533 | 38.813 | 3.053 | 2.497 | 3.148 | 3.414 | 3.765 | 4.055 | 4.775 | 5.423 |
| 2. Receitas de Entidades da Seguridade Social | 11.704 | 11.312 | 12.084 | 13.765 | 14.173 | 14.742 | 16.729 | 20.199 | 15.078 | 19.356 | 20.534 |
| Recursos Próprios do MDS | 87 | 110 | 64 | 84 | 217 | 305 | 86 | 66 | 239 | 183 | 137 |
| Recursos Próprios do MPS | 798 | 374 | 381 | 1.063 | 96 | 267 | 672 | 708 | 819 | 608 | 1.078 |
| Recursos Próprios do MS | 947 | 1.463 | 2.010 | 2.338 | 2.790 | 2.700 | 3.220 | 3.433 | 3.858 | 4.312 | 4.257 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.507 | 9.093 | 9.332 | 9.959 | 10.683 | 10.978 | 12.240 | 15.450 | 9.550 | 13.584 | 14.160 |
| Taxas, Multas e Juros da Fiscalização | 264 | 272 | 296 | 321 | 388 | 443 | 511 | 491 | 509 | 552 | 664 |
| 3. Contrap. Org. Fiscal para o EPU (4) | 1.052 | 1.221 | 1.766 | 2.048 | 2.015 | 2.136 | 2.256 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 |
| Receitas da Seguridade Social | 289.699 | 311.008 | 354.671 | 374.644 | 392.075 | 458.094 | 527.079 | 595.736 | 650.996 | 687.712 | 693.993 |

Fonte: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Elaboração própria.

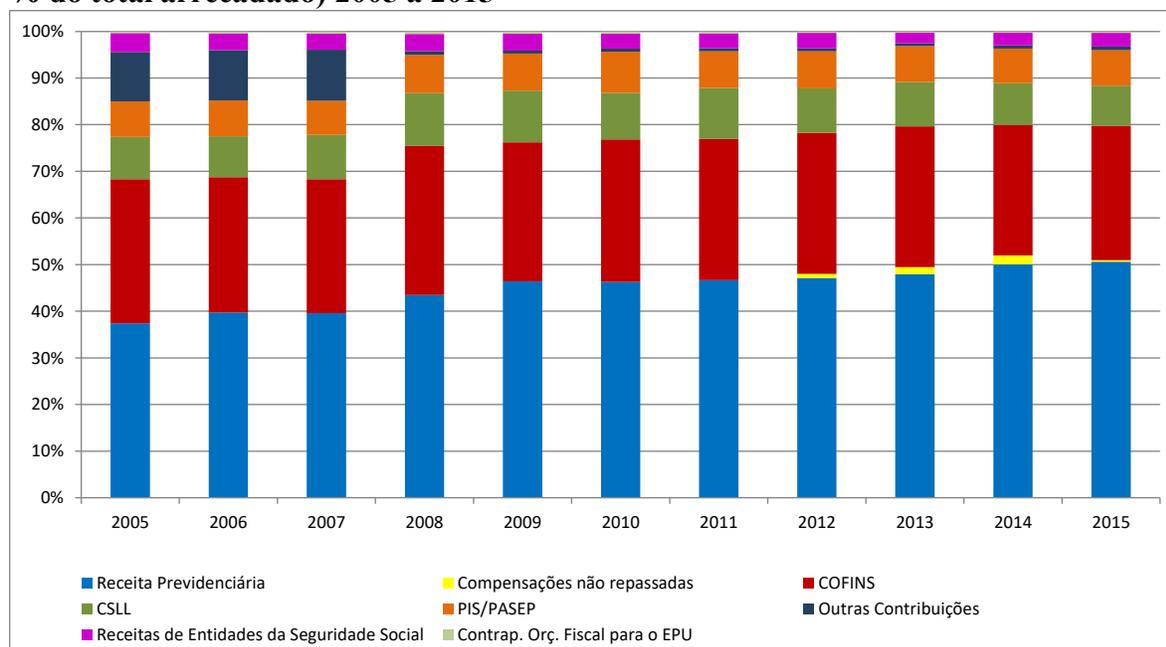
Notas: (1) receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; estão incluídos repasses de compensações previdenciárias a outros regimes; (2) compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados; (3) inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; (4) corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Como previsto na Constituição, a principal fonte de financiamento da Seguridade Social são as receitas das contribuições sociais, que somaram R\$ 671,4 bilhões em 2015. Ao longo dos anos analisados essa parcela responde por mais de 96% em média do total dos recursos arrecadados para a Seguridade. O restante basicamente se deve à arrecadação própria das entidades que fazem parte da Seguridade Social, com destaque especial para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que arrecadou R\$ 14,2 bilhões em 2015.

Dentre as contribuições sociais, a principal fonte de arrecadação é a Receita Previdenciária, que somou R\$ 352,6 bilhões em 2015, seguida pela COFINS, com R\$ 200,9 bilhões. Ainda contribuem de maneira expressiva para a arrecadação da Seguridade Social a

CSLL, que chegou a R\$ 59,7 bilhões em 2015 e a receita do PIS/PASEP, com R\$ 52,9 bilhões naquele ano.

Gráfico 1 – Evolução da Arrecadação da Seguridade Social segundo fonte de Receita (em % do total arrecadado) 2005 a 2015



Fonte: ANFIP. Elaboração Própria.

Além de a receita previdenciária ser a principal fonte de arrecadação para a Seguridade Social, ela é a que mais ganha em participação relativa desde o início da série. O volume arrecadado com a Previdência passa de uma participação de pouco mais 37% do total de arrecadação para a seguridade em 2005 para cerca de 50% do total em 2014 e 2015. A COFINS, que é a segunda maior fonte de receita para a Seguridade Social tem a participação no total arrecadado relativamente estável, em torno de 30%. Por sua vez, a CSLL aumentou a participação até 2008, chegando a pouco mais de 11% do total e, de 2009 em diante, perdeu participação, caindo para 8,6% em 2015. O PIS/PASEP, à exceção do máximo de 8,8% do total das contribuições para a Seguridade Social atingido em 2010, mantém a média de 7,9% para os demais anos da série.

O aumento das receitas da Seguridade Social expressivo não se deu, como em períodos anteriores, pelo aumento das alíquotas ou criação de novos impostos, mas pela retomada do crescimento econômico, geração de empregos formais e aumento dos rendimentos dos trabalhadores.

2. Financiamento da Seguridade Social por Modalidade de Emprego

Na Tabela 2 abaixo relacionamos a posição na ocupação segundo a categoria de emprego, conforme consta na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD – contínua), com as contribuições para a Seguridade Social sobre elas incidentes daqueles ocupados na iniciativa privada (desconsideramos servidores públicos, militares etc.). A marcação com “X” indica quais contribuições cada categoria da posição na ocupação deve recolher para Seguridade Social. A ausência de marcação indica que determinada contribuição não é recolhida por aquela categoria.

Tabela 2 – Contribuições para a Seguridade Social de acordo com a posição na ocupação por categoria de emprego

| Posição na ocupação por categoria de emprego | Tributos | | | | |
|---|----------|---------------|----------|----------|-----------|
| | INSS | INSS patronal | CSLL | Cofins | PIS/PASEP |
| Empregado no setor privado com carteira de trab. assinada | X | | | | |
| Empregado no setor privado sem carteira de trab. assinada | opcional | | | | |
| Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada | X | | | | |
| Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada | opcional | | | | |
| Empregador | | X | X | X | X |
| Conta-própria | opcional | | opcional | opcional | opcional |
| Trabalhador familiar auxiliar | opcional | | | | |
| MEI | X | | | | |
| SIMPLES Nacional | | X | X | X | X |

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível perceber pela Tabela 2 a maior frequência de tributos que são destinados ao financiamento da Seguridade ocorre nos empregadores (inclusive empregador doméstico) independentemente da opção pelo SIMPLES Nacional. Nesses casos, a pessoa jurídica empregadora contribui para a Seguridade Social com a contribuição patronal para o regime geral da Previdência social (que chamamos de INSS patronal), com a CSLL, com a COFINS e com o PIS/PASEP. Os trabalhadores empregados com carteira de trabalho assinada vão contribuir com o regime geral da Previdência Social (INSS) e o Micro Empreendedor Individual (MEI) contribui com um valor fixo mensal para o INSS (5% do salário mínimo) e

está isento dos demais tributos que incidem sobre as pessoas jurídicas – no caso das contribuições, o MEI fica isento do PIS, da COFINS e da CSLL. Já o trabalhador por conta própria, pode ou não pagar o INSS, COFINS, PIS/PASEP e CSLL dependendo da sua formalização. Se o trabalhador por conta própria for uma pessoa jurídica que não seja MEI ele recolherá as mesmas contribuições como qualquer pessoa jurídica. Já se o trabalhador por conta própria for pessoa física, ele pode contribuir com o INSS de maneira voluntária, se enquadrando na categoria de contribuinte facultativo à Previdência Social. Nessa categoria também podem se enquadrar empregado no setor privado e o trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada, bem como o trabalhador familiar auxiliar.

No caso da arrecadação para o INSS os volumes de receitas irão acompanhar o modo como o trabalhador e a empresa se encaixam na dinâmica da ocupação. O empregado assalariado, inclusive o doméstico, contribui de forma direta com um percentual do seu rendimento bruto (8%, 9% ou 11%) dependendo de qual faixa seu rendimento se situa, limitada a contribuição a 11% do teto para os rendimentos iguais e superiores ao teto.

Para esse trabalhador, se o contratante for uma empresa que apura seu tributo sobre o lucro, ela recolherá no geral 20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestam serviços. Se for uma empresa do setor financeiro, a contribuição tem um adicional de 2,5% sobre o total da folha de pagamentos. Mas, se essa empresa for optante pelo SIMPLES Nacional, em primeiro lugar, a contribuição para a Previdência (Contribuição Patronal Previdenciária – CPP) vai depender do setor de atividades (comércio, indústria ou serviços) e, em segundo lugar, da faixa de receita bruta da empresa.

No caso do empregador doméstico, a contribuição para o INSS é de 8% do salário do empregado, com um adicional de 0,8% de contribuição sobre acidentes de trabalho. No caso dos trabalhadores conta própria, para o próprio consumo e próprio uso a contribuição depende da condição que se coloca: pessoa jurídica optante pelo SIMPLES Nacional; Microempreendedor Individual (MEI), facultativo, especial, individual ou trabalhador informal.

3. Mudanças no mercado de trabalho e na arrecadação Previdenciária

A arrecadação previdenciária é a que tem maior peso na arrecadação total para a Seguridade Social e é a que provavelmente será mais afetada pela reforma trabalhista que entrou em vigor em novembro de 2017. Ela depende sobremaneira do mercado de trabalho formal, seja pela contribuição devida pelos empregadores, seja a parcela devida pelos empregados.

As bases de dados públicas e as ofertas de informações sobre a metodologia de cálculo e sobre as próprias variáveis consideradas ainda são muito precárias e parcas no país. Não há séries longas, as rubricas mudam constantemente, as metodologias de cálculo e as formas de apresentação também se alteram com alta frequência. Além disso, há os casos em que a própria Previdência reconhece os erros de registro dos dados, a extinção, a criação ou a mudança nas rubricas entre uma série de outros problemas (AEPS, 2014). Frente a essas questões fizemos o esforço de compatibilizar as informações sobre a arrecadação previdenciária, para dar enfoque na participação daquelas que estão diretamente relacionadas ao mercado de trabalho e que podem sofrer com a reforma trabalhista.

Tabela 3 – Valor Acumulado das Receitas do INSS e do FRGPS de 2008 a 2015 – R\$ milhões correntes

| RUBRICAS | VALOR ACUMULADO DAS RECEITAS DO INSS e do FRGPS (R\$ milhões) | | | | | | | |
|--|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| RECEITA TOTAL | 219.130,8 | 244.270,2 | 285.813,2 | 318.312,4 | 362.676,3 | 386.768,1 | 495.621,6 | 590.073,4 |
| RECEITAS CORRENTES | 161.788,9 | 181.368,7 | 213.216,8 | 246.839,1 | 275.775,3 | 299.835,0 | 321.235,7 | 328.607,2 |
| RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES | 157.264,2 | 177.412,2 | 210.266,5 | 242.270,8 | 268.877,8 | 292.675,8 | 312.740,4 | 319.674,7 |
| - Contribuição de Empresas..... | 63.380,9 | 70.656,0 | 82.229,3 | 95.442,5 | 103.256,1 | 104.023,0 | 106.688,1 | 110.087,7 |
| - Contribuição de Segurados - Assalariados..... | 31.923,5 | 36.050,7 | 42.327,8 | 47.908,0 | 53.163,6 | 55.545,6 | 60.706,1 | 60.238,2 |
| - SIMPLES..... | 10.467,5 | 11.768,8 | 17.654,6 | 20.039,6 | 22.701,8 | 26.075,1 | 29.527,1 | 32.015,8 |
| - Contrib.Prev.dos Órgãos do Poder Público..... | 13.848,6 | 16.107,3 | 18.103,3 | 20.450,7 | 22.421,9 | 27.313,3 | 28.080,1 | 31.408,5 |
| - Contrib.Prev. Retida sobre Nota Fiscal Subrogação..... | 13.038,9 | 14.197,8 | 16.845,0 | 19.856,4 | 22.988,4 | 24.995,6 | 23.596,6 | 22.058,4 |
| - Contrib. Prev. Das Coop. Trab. Desc. Cooperado..... | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 0,0 | 18.163,0 |
| - Contribuição Seguro Acidente do Trabalho Urbano..... | 7.417,1 | 8.042,6 | 12.825,5 | 13.591,4 | 14.510,2 | 14.742,3 | 15.386,6 | 17.815,3 |
| - Contribuição Individual de Segurados..... | 2.661,6 | 2.883,2 | 3.175,5 | 4.573,1 | 5.227,1 | 6.209,0 | 6.987,8 | 7.499,5 |
| - Contribuição sobre Produção Rural..... | 2.480,3 | 2.629,2 | 2.604,4 | 2.948,2 | 3.067,4 | 3.250,1 | 3.560,0 | 3.814,4 |
| - Contribuição em Regime de Parcelamento/Débito..... | 1.990,0 | 2.157,3 | 3.595,7 | 5.475,9 | 5.485,6 | 5.878,7 | 6.588,5 | 3.773,6 |
| - Contrib.Prev.das Entidades Filantrópicas..... | 1.577,2 | 1.775,3 | 1.944,0 | 2.139,2 | 2.412,2 | 2.692,0 | 3.054,1 | 3.261,0 |
| - Reclamatória Trabalhista..... | 1.522,4 | 1.578,5 | 1.741,6 | 2.004,0 | 2.429,0 | 2.493,3 | 2.520,2 | 2.526,3 |
| - Contrib.Previd. do Seg. Obrig.- Emp. Doméstico..... | 1.832,1 | 2.033,3 | 2.263,1 | 2.376,5 | 2.550,7 | 2.775,9 | 2.986,4 | 2.360,6 |
| - Contrib.Prev.na Forma de Dep.Jud.Rec.Custas..... | 1.423,5 | 3.573,9 | 1.970,6 | 2.232,0 | 2.395,7 | 2.368,8 | 2.179,9 | 2.278,9 |
| - Contrib.Prev.do Segurado Facultativo..... | 640,9 | 664,5 | 728,6 | 1.000,3 | 1.207,1 | 1.410,1 | 1.549,5 | 1.641,3 |
| - Prog.Recup.Fis/Parcel.Esp.Emp/Trab.Seg.Seg.Soc..... | 2.979,5 | 3.036,3 | 1.636,0 | 1.698,5 | 1.485,5 | 1.117,9 | 677,7 | 578,3 |
| - Contribuição Empresas-Espetáculos Esportivos..... | 43,1 | 50,2 | 55,4 | 100,7 | 123,3 | 117,5 | 118,9 | 145,5 |
| - Contrib.Previd. do Segurado Especial..... | 5,7 | 6,3 | 6,9 | 7,2 | 7,5 | 8,1 | 7,4 | 7,7 |
| - Outras Contribuições..... | 672,3 | 765,0 | 559,2 | 426,4 | 3.444,8 | 11.659,2 | 18.525,4 | 0,9 |
| RECEITA PATRIMONIAL | 424,8 | 271,5 | 123,9 | 313,8 | 453,0 | 421,7 | 470,4 | 998,1 |
| RECEITA DE SERVIÇOS | 431,3 | 76,6 | 29,8 | 37,2 | 55,2 | 59,9 | 37,7 | 28,4 |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES | 3.668,6 | 3.608,4 | 2.796,6 | 4.217,2 | 6.389,3 | 6.677,6 | 7.987,2 | 7.906,1 |
| RECEITAS DE CAPITAL | 11,6 | 70,2 | 43,3 | 184,5 | 113,7 | 35,1 | 67,4 | 38,4 |
| RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1.790,0 | 9.019,7 | 18.052,0 | 25.407,0 |
| REPASSE DA UNIÃO | 57.330,3 | 62.831,4 | 73.343,0 | 72.418,4 | 86.088,0 | 79.184,1 | 157.729,4 | 237.836,7 |
| - Contribuição para FINSOCIAL..... | 43.717,0 | 49.062,3 | 47.332,8 | 49.996,6 | 39.307,9 | 22.135,8 | 17.310,1 | 80.712,6 |
| - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro..... | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5.040,0 | 41,3 | 9.242,1 | 2.243,5 | 80.645,6 |
| - Contribuição sobre Lucro de Empresas..... | 10.442,2 | 7.421,3 | 13.900,8 | 11.022,3 | 11.712,4 | 7.670,7 | 556,3 | 8.465,2 |
| - Contribuição Patronal para Plano de Seg Social..... | 89,1 | 722,6 | 640,4 | 0,0 | 0,0 | 1.861,9 | 0,0 | 2.228,2 |
| - Recursos Ordinários..... | 2.402,4 | 4.956,9 | 3.478,9 | 2.562,5 | 3.811,6 | 1.528,4 | 17.542,1 | 1.680,2 |
| - Cont. Conc. Prog. - Cota de Previd (Seg. Social)..... | 86,4 | 95,3 | 230,1 | 281,9 | 463,4 | 388,9 | 8,3 | 672,6 |
| - OUTROS REPASSES | 593,2 | 572,9 | 7.760,0 | 3.515,0 | 30.751,5 | 36.356,3 | 118.127,8 | 63.432,3 |
| DEDUÇÕES DA RECEITA (RESTITUIÇÕES) | -641,0 | -563,9 | -789,8 | -1.129,5 | -1.090,7 | -1.305,8 | -1.463,0 | -1.815,8 |

FONTE: INSS, Coordenação de Contabilidade, SIAFI. Elaboração Própria.

NOTAS: 1. As diferenças porventura existentes entre soma de parcelas e totais são provenientes de arredondamento.

2. A partir de 1999, a rubrica Receitas Correntes corresponde ao somatório das rubricas Receitas de Contribuições, Receitas Patrimoniais e Outras Receitas Correntes; e a rubrica Receita Total corresponde ao somatório das rubricas Receitas Correntes, Receitas de Capital e Repasse da União.

(1) Receita Patrimonial inclui as receitas de aluguéis, taxa de ocupação de imóveis, e as receitas Intra-Orçamentária arrecadadas através das RA's (Fonte Tesouro). (2) Receita de Serviços considera os valores das taxas de serviços de terceiros, taxas administrativas de convênios e honorários advocatícios. (3) Outras Receitas Correntes, contém as informações de multas e juros de mora outras receitas, multas e juros de aluguéis e multas, multas por auto de infração, juros previstos em contratos e a conta de outras multas. (4) Receitas de capital - Alienação de Bens Imóveis, Alienação de bens Móveis.Rec.Titulos-STN (5) Inclui Recursos das Fontes 0151, 0351 e 0151057202.

A Tabela 3 mostra as principais fontes de receitas previdenciárias para o período de 2008 a 2015. Nela estão indicadas as origens dos recursos previdenciários, por meio das informações contábeis extraídas do *Balancete Analítico de Receitas e Despesas da Previdência*, que é elaborado pela Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade do INSS e foi por nós compilados. Como é possível perceber, as receitas previdenciárias vêm basicamente das Contribuições e dos Repasses da União.

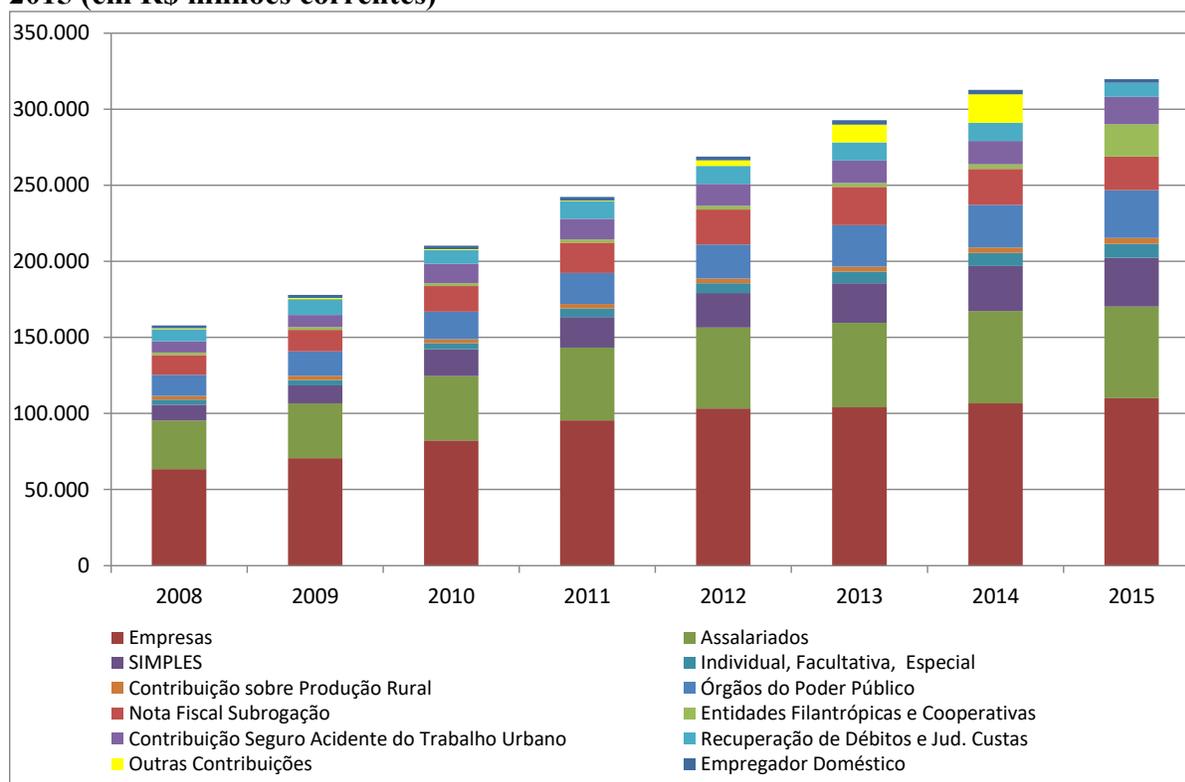
As receitas de Contribuições são aquelas arrecadadas diretamente pela Previdência Social, originárias das contribuições de empresas, empregadores domésticos, segurados (dentre os quais os domésticos) e contribuintes individuais. Em 2015 elas somaram R\$ 319,7 bilhões e responderam por 97,3% do total de receitas correntes da Previdência Social. As receitas correntes ainda são compostas pelas Receitas Patrimoniais, pelas Receitas de Serviços (que são as taxas cobradas pelos serviços prestados pela Previdência Social) e pelas outras receitas correntes, que basicamente se referem a multas, juros de mora, indenizações etc. As receitas correntes da Previdência Social somaram R\$ 328,6 bilhões em 2015, 55,7% da receita total do órgão.

Já os repasses da União, fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA), se referem à parcela recursos do orçamento fiscal determinada constitucionalmente ao pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU) e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios. As contribuições sociais das empresas cujas bases de incidência são o faturamento (COFINS) e o lucro (CSLL) e, ainda, as que incidem sobre a receita de concursos de prognósticos são recolhidas pela União e, posteriormente, transferidas para a Previdência Social, conforme Lei nº 8.212/91. Os repasses da União totalizaram R\$ 237,8 bilhões e representam 40,3% das receitas totais da Previdência Social.

Para a análise proposta nesse estudo, a parcela que mais nos demanda atenção é a receita advinda das contribuições previdenciárias. O Gráfico 2 mostra a totalidade das receitas de contribuições para a previdência e destaca que, historicamente, a principal fonte de receita são as contribuições relacionadas ao mercado formal de trabalho, principalmente àquelas que advêm das contribuições das empresas, seguida da contribuição dos próprios segurados (trabalhadores assalariados). A contribuição das empresas apresenta trajetória de aumentos nominais em todo o período, atingindo R\$ 110,1 bilhões em 2015. Já a contribuição recolhida

dos salários dos segurados tem aumento nominal até 2014, quando atinge o máximo de R\$ 60,7 bilhões e cai em 2015, para R\$ 60,2 bilhões.

Gráfico 2 – Evolução das receitas de contribuições para a Previdência Social de 2008 a 2015 (em R\$ milhões correntes)



Fonte: AEPS (2015; 2016). Elaboração Própria.

A terceira principal fonte de receitas para a Previdência Social em 2015, a arrecadação sobre o SIMPLES Nacional corresponde a praticamente a metade dos recursos arrecadados com os assalariados. O SIMPLES também chama a atenção pela sua trajetória de crescimento contínuo desde o primeiro ano da série. O Gráfico 2 nos mostra que as contribuições das empresas que optam pelo SIMPLES aumentaram de R\$ 10,5 bilhões em 2008, o que representa 6,7% do total das receitas de contribuições para R\$ 32,0 bilhões em 2015, uma participação equivalente a 10% do total. A ampliação das faixas de faturamento para as empresas optarem pelo SIMPLES e a adesão das empresas reduziu significativamente a contribuição patronal para a Previdência¹. Para se ter uma ideia da grandeza, a contribuição patronal das empresas

¹Lembrando que a rubrica do SIMPLES nas contas da Previdência Social engloba os valores recolhidos da contribuição patronal (que incide sobre o faturamento da empresa) e os valores recolhidos dos empregados das empresas optantes pelo SIMPLES.

que não optam pelo SIMPLES cai de 40,3% do total das receitas em 2008 para 34,4% em 2015. De acordo com estimativas da ANFIP (2016a) as renúncias tributárias decorrentes da adesão ao SIMPLES em 2015 foram da ordem de R\$ 22,4 bilhões contra R\$ 8,1 bilhões em 2008².

O volume de arrecadação dos assalariados varia conforme a dinâmica do emprego formal, que responde, entre outros aspectos, a mudanças na dinâmica econômica. A crise dos últimos anos certamente contribuiu para a redução dessas contribuições, bem como para a redução na participação do total de receitas, chegando a 18,8% do total em 2015.

Mesmo que as contribuições individuais, facultativas e especiais sejam bastante inferiores em comparação às demais contribuições, elas merecem atenção, dada sua trajetória de crescimento ao longo do período analisado³. Ambas as contribuições, assim como as dos Segurados Assalariados, a contribuição patronal e as do SIMPLES, podem sofrer mudanças significativas por conta da reforma trabalhista. Em conjunto, as três praticamente triplicaram em valores correntes, saindo de pouco mais de R\$ 3,3 bilhões em 2008 para R\$ 9,1 bilhões em 2015. As principais responsáveis foram as contribuições individuais, que em 2015 foram de 7,5 bilhões, 2,8 vezes maior que em 2008. Já os contribuintes facultativos, em 2015, contribuíram com 2,6 vezes a mais do que em 2008, chegando a pouco mais de R\$ 1,6 bilhão.

A Tabela 4 abaixo mostra a evolução das pessoas ocupadas no período recente, indicando a queda recente da população empregada, dos empregadores e o aumento dos trabalhadores por conta própria.

²Lembrando que a mudança para o SIMPLES também afeta a arrecadação das demais contribuições sociais.

³O contribuinte individual é “aquele que presta serviços de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; ou, aquele que exerce, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana ou rural, com fins lucrativos ou não” (AEPS, 2015, p. 616). Já o contribuinte facultativo é “o maior de 16 anos de idade que se filia ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório ou que esteja vinculado a outro regime de Previdência Social” (idem).

Tabela 4 – Evolução das pessoas ocupadas segundo posição na ocupação

| Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (Mil pessoas) - Brasil | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Posição na ocupação | Ano | | | | | | | | | | | | |
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Total | 79.709 | 80.775 | 85.246 | 87.695 | 89.637 | 90.855 | 93.420 | 93.784 | 94.763 | 96.100 | 96.659 | 99.448 | 95.380 |
| Empregado | 43.233 | 43.906 | 46.969 | 48.209 | 50.102 | 51.984 | 54.721 | 54.914 | 57.728 | 59.403 | 59.901 | 60.651 | 57.565 |
| Trabalhador doméstico | 6.171 | 6.203 | 6.515 | 6.694 | 6.795 | 6.723 | 6.688 | 7.295 | 6.742 | 6.511 | 6.474 | 6.491 | 6.309 |
| Empregador | 3.380 | 3.385 | 3.500 | 3.705 | 3.983 | 3.403 | 4.190 | 4.035 | 3.223 | 3.620 | 3.623 | 3.729 | 3.551 |
| Conta própria | 17.747 | 18.058 | 18.740 | 18.980 | 19.018 | 19.256 | 18.912 | 19.209 | 19.917 | 19.832 | 19.924 | 21.171 | 21.823 |
| Trab. na constr para o próprio uso | 150 | 118 | 100 | 123 | 136 | 144 | 108 | 104 | 110 | 78 | 106 | 122 | 105 |
| Trab. na prod. para o próprio consumo | 3.156 | 3.386 | 3.436 | 3.954 | 4.098 | 3.946 | 4.112 | 3.832 | 3.804 | 3.744 | 4.236 | 4.427 | 3.742 |
| Não remunerado | 5.869 | 5.720 | 5.986 | 6.030 | 5.505 | 5.399 | 4.690 | 4.395 | 3.240 | 2.912 | 2.395 | 2.856 | 2.287 |
| Sem declaração | 3 | - | - | - | - | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

A crise econômica iniciada em 2015 teve reflexos na quantidade de ocupação e, por consequência, no volume arrecadado para a Previdência e para a seguridade como um todo. Do ponto de vista da composição do mercado de trabalho, o aumento do volume de ocupados por conta própria, bem como a série de incentivos fiscais (como a desoneração da folha de pagamentos, o aumento da quantidade de optantes pelo SIMPLES etc.) amplificou a queda da arrecadação recente.

4. Impactos da pejetização e da formalização na arrecadação da Previdência Social

As potenciais mudanças no mercado de trabalho advindas da reforma trabalhista aprovada pelo governo Temer podem afetar diretamente a arrecadação de contribuições para a Previdência Social. Nesta seção, nos limitamos a projetar os possíveis impactos de dois fenômenos que podem ser estimulados por alguns aspectos da reforma: a pejetização e a formalização.

4.1 Bases de dados e aspectos metodológicos

Como visto na seção 3, as principais fontes de financiamento da Previdência Social são as contribuições dos assalariados e dos empregadores (Tabela 3) decorrentes, principalmente, dos empregos com carteira assinada. Para análise das mudanças de arrecadação decorrentes de alterações na estrutura de emprego será necessário primeiramente calcular a contribuição previdenciária por faixa de renda, tanto dos assalariados quanto dos trabalhadores não

assalariados. Para isso, usamos o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) os microdados da RAIS e a PNAD anual, ambos para o ano de 2015⁴.

Os dados individuais presentes na RAIS permitem calcular a contribuição por vínculo de emprego para o regime geral da Previdência (RGPS). O uso desses dados exige duas etapas de tratamento. A primeira consiste em selecionar somente os vínculos celetistas, retirando assim os estatutários que contribuem para outro regime previdenciário (o regime próprio). Já a segunda etapa retira o efeito do 13º salário na renda média, para encontrar a faixa de contribuição na qual o trabalhador se encontra. Depois disso, multiplicamos a renda média mensal do vínculo de emprego pelo número de meses trabalhados e pela alíquota da faixa na qual ele se encontra (ou pelo valor aplicado ao teto de contribuição se a renda ultrapassar o teto).

Já para a contribuição patronal não é possível aplicar o mesmo método. Como vimos na sessão 2, em princípio, o empresário é responsável por uma contribuição de 20% sobre o salário do empregado, mas, devido às desonerações e aos diferentes regimes de tributação, de acordo com categorias e setores, este valor não pode ser indiscriminadamente aplicado aos salários tal como as alíquotas pagas pelos trabalhadores. O total pago pelos empregadores é divulgado pelo INSS, logo, com este número e com o total de vínculos, podemos deduzir a contribuição patronal média por vínculo de trabalho.

Dessa forma, considerando os microdados da RAIS 2015 e os dados divulgados pelo INSS, podemos decompor as contribuições médias dos empregados e dos empregadores por faixa de contribuição como explicitado na Tabela 5.

⁴Como veremos em detalhes, a RAIS nos trará dados sobre o mercado formal de trabalho, em especial referentes aos celetistas do regime geral e dos vinculados ao regime SIMPLES. Com as rendas médias declaradas por trabalhador podemos encontrar a contribuição por trabalhador e decompor de forma precisa o total da contribuição de todos os assalariados formais em diferentes faixas. Por outro lado, a formalização parte do mercado de trabalho informal cujos dados estão presentes na PNAD, uma pesquisa somente amostral. Ademais enquanto a RAIS capta todos os vínculos no ano base a PNAD é como uma foto do momento da pesquisa. A PNAD, portanto, nos traz informações sobre a quantidade e renda dos trabalhadores por conta própria e assalariados sem carteira em 2015.

Tabela 5. Contribuição previdenciária média por faixa de contribuição 2015.

| | Faixa 1 | Faixa 2 | Faixa 3 | Faixa 4 |
|--|------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Faixas de renda mensal | R\$ 0 a 1.399,12 | R\$ 1.399,13 a 2.331,88 | R\$ 2.331,89 a 4.663,75 | Acima de R\$ 4.663,75 |
| Alíquota | 8% | 9% | 11% | 11% de 4.663,75 |
| Renda média anual do vínculo ⁵ | R\$ 7.846,22 | R\$17.419,44 | R\$33.297,52 | R\$95.071,09 |
| Contribuição média anual trabalhador | R\$ 627,70 | R\$ 1.567,75 | R\$ 3.662,73 | R\$ 5.084,38 |
| Contribuição média anual empregador | R\$ 1.047,78 | R\$ 2.616,96 | R\$ 6.113,98 | R\$ 8.487,07 |
| Contribuição média anual por vínculo (k_f) | R\$ 1.675,48 | R\$ 4.184,71 | R\$ 9.776,71 | R\$13.571,45 |
| Nº de vínculos no RGPS | 22.550.262 | 10.000.805 | 5.548.404 | 3.106.372 |
| Participação no total (p_f) | 55% | 24% | 13% | 8% |

Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da RAIS 2015 e do Anuário Estatístico da Previdência Social.

4.2 Simulação dos impactos da pejetização e da formalização

As simulações que seguem buscam captar o impacto na arrecadação previdenciária de três fenômenos frequentemente apontados como efeitos possíveis da reforma trabalhista: a (1) pejetização; a (2) formalização do trabalhador por conta própria e a (3) formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada.

(1) *Pejetização*: empregados com carteira do setor privado (celetista do RGPS) que contribuam no RGPS migram para a contribuição do sistema SIMPLES ou MEI de acordo com sua faixa de renda;

(2) *Formalização do trabalhador por conta própria*: trabalhadores por conta própria, que até então não contribuam, passam a contribuir para previdência pelo SIMPLES ou MEI.

(3) *Formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada*: trabalhadores assalariados sem carteira que até então não contribuam passam a contribuir como MEI ou celetista do RGPS ou em empresas do sistema SIMPLES.

4.2.1 Simulação para a pejetização

Para a análise do resultado da pejetização na arrecadação previdenciária, primeiramente calculamos a perda da Previdência Social com a saída de um “trabalhador

⁵ Renda média mensal vezes o número de meses trabalhados acrescida da parte relativa ao 13º salário proporcional ao tempo trabalhado no ano.

representativo”. Este se caracteriza como um “tipo ideal”, isto é, a somatória das contribuições médias anuais por vínculo de cada faixa de renda, multiplicadas pela participação de cada faixa de renda no total de vínculos⁶. Ainda em outras palavras, é como se calculássemos a perda média da previdência por vínculo (somando contribuição do empregado e do empregador) de uma amostra aleatória da população, sabendo que esta população está dividida em grupos de renda de tamanho distintos sobre as quais se aplicam diferentes alíquotas de contribuição.

A partir dos dados apresentados na Tabela 5, calculamos que, se um trabalhador com carteira assinada sai do mercado de trabalho, ele deixa de contribuir, em média, com R\$ 1.600,50 ao ano para o RGPS. Se esta posição não é repostada com outro trabalhador com carteira assinada, o empregador deixa de contribuir, em média, com R\$ 2.671,62 ao ano. Ou seja, diante da saída de um trabalhador representativo ocorre, em média, uma perda de arrecadação total da Previdência de R\$ 4.272,11 por ano. Evidentemente, por se tratar de um trabalhador médio, a análise deve levar em consideração que o valor de perda é maior nas categorias com maior renda e menor nas categorias de menor renda.

O fenômeno da pejetização aqui se caracteriza não só pela saída do trabalhador da modalidade de emprego com carteira assinada, mas também por sua migração para uma nova modalidade de vínculo contributivo, o regime SIMPLES ou o MEI. Para essa simulação, levando em conta as características desses regimes, discutidas na seção 2, supomos que o trabalhador migrará para o regime SIMPLES se sua renda for referente à faixa 4 de contribuição, ou seja, acima do teto de R\$ 4.663,75, e para o MEI se a sua renda estiver abaixo deste patamar.

A migração para a contribuição ao SIMPLES nesta simulação se dá pela soma de duas contribuições: a) contribuição sobre o pró-labore, tendo como base um salário mínimo – esta contribuição utiliza a alíquota do contribuinte individual, ou seja 11%⁷; b) este pró-labore é retirado da soma total dos salários anteriores e seu resultado será o faturamento anual da empresa hipotética, sobre o qual será pago a tarifa mais frequente para as primeiras faixas do SIMPLES, isto é 2,75%⁸.

⁶ Pela fórmula $\sum_f(k_f * p_f)$ de acordo com Tabela 5.

⁷ Instrução normativa RFB Nº 971, de 13 de novembro de 2009, artigo 65.

⁸ Este é o valor destinado somente à Previdência. Na realidade os valores a serem pagos devem variar um pouco de acordo com os diferentes Anexos do sistema SIMPLES no qual a empresa se encaixaria.

Considerando os dados da RAIS para os valores das rendas acima do teto, que migrariam para o SIMPLES, a contribuição média por vínculo de emprego, calculada pela soma das contribuições sobre o faturamento e sobre o pró-labore, foi de R\$ 3.264,56 ao ano. Por sua vez, a contribuição de um vínculo MEI é de 5% do salário mínimo por mês, o que representa R\$ 39,40 considerando o ano de 2015 como referência. Supondo 10 meses de contribuição no ano, este vínculo trará uma arrecadação de R\$ 394,00 no ano⁹.

Dada a composição atual de rendimentos dos vínculos empregatícios e o critério estabelecido de escolha entre MEI e SIMPLES, o trabalhador representativo da pejetização será uma composição de 7,5% entrando no SIMPLES, com a contribuição ponderada de R\$246,10 para a Previdência, e 92,5% entrando no MEI, com a contribuição ponderada de R\$364,30. Isso significa que o trabalhador representativo pejetizado irá contribuir com R\$ 610,40 em média. Em outras palavras, a cada 100 trabalhadores aleatórios que deixarem o vínculo com carteira assinada, em média, 92 vão para o regime MEI, para contribuir com R\$ 394,00 e 8 trabalhadores vão para o regime SIMPLES contribuindo com R\$2.397,76 ao ano, resultando na média ponderada acima exposta de R\$ 610,40 (Tabela 6).

Tabela 6: Simulação do efeito da pejetização de um trabalhador representativo na arrecadação Previdência Social (ano base 2015)

| | ΔArrecadação |
|---|----------------------|
| <i>Perda de arrecadação com a saída do trabalhador do Regime Geral</i> | -R\$ 4.272,11 |
| Contribuição do trabalhador | -R\$ 1.600,50 |
| Contribuição do empregador | -R\$ 2.671,62 |
| <i>Ganho de arrecadação com o novo vínculo PJ</i> | R\$ 610,40 |
| SIMPLES (7,5%) | R\$ 246,10 |
| MEI (92,5%) | R\$ 364,30 |
| Resultado líquido. | -R\$ 3.661,71 |

Fonte: Elaboração própria.

Deste modo, para cada trabalhador que sai de um emprego com carteira assinada e passa do RGPS para o SIMPLES/MEI a Previdência Social deixa de arrecadar, em média, R\$ 3.661,71 anualmente. Se considerarmos que esse fenômeno ocorre com 1% do total da força

⁹ Supomos que os vínculos de MEI seguem a mesma dinâmica dos vínculos com carteira, tendo em média menos do que 12 meses de contribuição no ano (devido a entradas e saídas). Utilizamos como base 10 meses de contribuição, seguindo o que foi encontrado na RAIS para os vínculos formais em 2015.

de trabalho celetista do setor privado, teremos uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 1,5 bilhões por ano, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7: Simulação do efeito da pejetização de 1% do total de vínculos do Regime Geral na arrecadação da Previdência Social (ano base 2015)

| | Vínculos | ΔArrecadação |
|---|----------|------------------------------|
| <u>Perda de arrecadação com a saída de 1% dos assalariados do Regime Geral</u> | | |
| Contribuição do trabalhador | | -R\$ 1.760.359.711,66 |
| Contribuição do empregador | | -R\$ 659.497.819,02 |
| <u>Ganho de arrecadação com o novo vínculo PJ</u> | | |
| Entrando no SIMPLES (7,5%) | 31.064 | R\$ 101.409.223,81 |
| Entrado no MEI (92,5%) | | R\$ 150.111.915,74 |
| | 380.995 | |
| | 412.058 | R\$ 251.521.139,55 |
| Resultado líquido. | | -R\$ 1.508.838.572,11 |

Fonte: Elaboração própria

4.2.2 Simulação para a formalização de conta própria

O segundo efeito a ser considerado é a passagem de trabalhadores por conta própria para os regimes SIMPLES e MEI, ou seja, a formalização de trabalhadores por conta própria que não contribuíam para a Previdência e passam a fazê-lo. O efeito desta transição será naturalmente positivo para a arrecadação da Previdência, pois é o resultado da formalização de trabalhadores que saem de uma contribuição nula para alguma contribuição.

Usando a PNAD anual de 2015 selecionamos os trabalhadores por conta própria que não contribuem para a Previdência (15.193.644 indivíduos). Dividimos este grupo entre aqueles que ganham menos e mais de R\$ 5.000,00 por mês, valor limite para que o teto do faturamento anual de 2015 do MEI não seja ultrapassado. Se este trabalhador estiver na faixa superior, sua transição será para o SIMPLES, caso contrário, para o MEI. Novamente, usando os valores de contribuição encontrados anteriormente para MEI e SIMPLES e ponderando pela proporção dentre os trabalhadores que ganham acima ou abaixo de R\$ 5.000,00, temos que o processo de formalização de um por conta própria equivale, em média, em uma nova contribuição de R\$ 461,53 (Tabela 8). Se a formalização representar 1% desse grupo de trabalhadores conta própria, o ganho de arrecadação será de R\$ 70 milhões, conforme na Tabela 9.

Tabela 8: Simulação do efeito da formalização de um trabalhador representativo por conta própria na arrecadação da Previdência Social (ano base 2015)

| | % dos trabalhadores conta própria | ΔArrecadação |
|---|--------------------------------------|--------------|
| Ganho de arrecadação com a formalização de um trabalhador representativo | | |
| | | R\$ 461,53 |
| Entrando no SIMPLES | 2,4% | R\$ 76,79 |
| Entrado no MEI | 97,6% | R\$ 384,73 |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 9: Simulação do efeito da formalização de um 1% dos trabalhadores por conta própria na arrecadação da Previdência Social (ano base 2015)

| | Número de trabalhadores | ΔArrecadação |
|--|-------------------------|-------------------|
| Ganho de arrecadação com a formalização de 1% dos conta própria | | |
| | | R\$70.122.522,03 |
| Entrando no SIMPLES | 3.574 | R\$11.667.748,25 |
| Entrado no MEI | 148.362 | R\$ 58.454.773,78 |

Fonte: Elaboração própria

4.2.3 Simulação para a formalização de assalariado sem carteira

Para este tipo de formalização selecionamos na PNAD somente os trabalhadores assalariados sem carteira que não contribuía para a Previdência e que trabalhavam em uma empresa que o trabalhador sabia ter CNPJ¹⁰. No ano de 2015 temos 4.142.579 trabalhadores nesta condição específica.

Este grupo será formalizado para as três formas de contribuição aqui consideradas: a) celetista no RGPS, b) assalariado celetista do SIMPLES¹¹ ou c) MEI. A divisão dos trabalhadores formais do setor privado em 2015 foi de 65% no RGPS (assalariado com carteira), 27% no SIMPLES e 7% em MEI¹². Dada essa divisão, estabelecemos como critério que a formalização do assalariado sem carteira obedece a essa mesma proporção. Note-se que é uma hipótese conservadora, uma vez que se espera uma mudança nessa composição com a

¹⁰ Deixando de lado assim empresas sem nenhum tipo de formalização.

¹¹ Note a diferença da trajetória da pejetização para o SIMPLES, onde o trabalhador passa a ser o sócio da empresa, para o caso aqui em questão, do trabalhador sem carteira indo para o SIMPLES. Aqui, o trabalhador se torna somente um empregado formal de uma empresa SIMPLES, portanto, com carteira assinada, contribuindo de acordo com a média ponderada utilizada no método proposto com base na RAIS. O valor médio ponderado do assalariado de uma empresa SIMPLES é muito mais baixo do que o caso anterior, pois o salário destes é geralmente mais baixo. No primeiro caso, relembrando, consideramos que somente aqueles que estavam acima do teto previdenciário se tornavam sócio do SIMPLES, portanto tinham renda média consideravelmente alta.

¹² Total de optantes pelo MEI em setembro de 2015, para se equiparar aos dados da PNAD Anual realizada no mesmo mês.

reforma trabalhista, aumentando a proporção de MEI e SIMPLES, no total dos trabalhadores formais, o que tem maiores impactos negativos na arrecadação.

Tabela 10: Simulação do efeito da formalização de um trabalhador representativo sem carteira na arrecadação da Previdência Social

| Efeitos da formalização sem carteira | % | ΔArrecadação |
|--|-----|--------------|
| <i>Ganho de arrecadação com a formalização de um trabalhador representativo</i> | | |
| Entrando no Regime Geral | 65% | R\$ 1.663,23 |
| Entrando no SIMPLES | 27% | R\$ 539,27 |
| Entrado no MEI | 7% | R\$ 32,86 |

Fonte: Elaboração própria

Tabela 11: Simulação do efeito da formalização de 1% do total dos sem carteira e sem contribuição na arrecadação da Previdência Social

| | Qtd vínculos | ΔArrecadação |
|--|--------------|-------------------|
| <i>Ganho de arrecadação com a formalização de 1% dos sem carteira</i> | | |
| Entrando no Regime Geral | 30.815 | R\$ 51.253.076,70 |
| Entrando no SIMPLES | 12.897 | R\$ 7.757.029,60 |
| Entrado no MEI | 3.533 | R\$ 145.789,96 |

Fonte: Elaboração própria

A formalização de um assalariado sem carteira que até então não contribuía com a Previdência, ponderada pelas faixas de contribuição e pelos possíveis destinos desta formalização, resulta em um acréscimo médio anual de R\$ 2.219,86 na arrecadação previdenciária, conforme na Tabela 10. A diferença do ganho com a formalização para o valor da perda de arrecadação por pejetização, que foi calculado em R\$ 4.272,11, se dá pelas distintas estruturas de renda do trabalho formal e informal. Por ter renda média menor, quando um assalariado sem carteira se formaliza para a atual estrutura formal ele o faz na base da pirâmide de renda, e está sujeito a uma alíquota menor aplicada sobre uma remuneração média menor. No caso dessa formalização se aplicar a 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões (Tabela 11).

5. Cenários para a arrecadação a partir pejetização e da formalização

A partir das simulações que avaliam o impacto da pejetização e da formalização construímos três cenários para avaliar alguns dos impactos da reforma trabalhista que combinam esses dois fenômenos:

- Cenário 1 → **pejotização intensa** (20% dos trabalhadores assalariados do Regime Geral) + **formalização tímida** (5% dos trabalhadores por conta própria e 5% dos sem carteira, que não contribuía para a Previdência);
- Cenário 2 → **pejotização** (10%) + **formalização** (10% por conta própria e 10% dos sem carteira);
- Cenário 3 → **pejotização tímida** (5%) + **formalização intensa** (20% por conta própria e 20% dos sem carteira).

Tabela 12: Simulação do efeito da reforma trabalhista em três cenários (R\$ milhões)

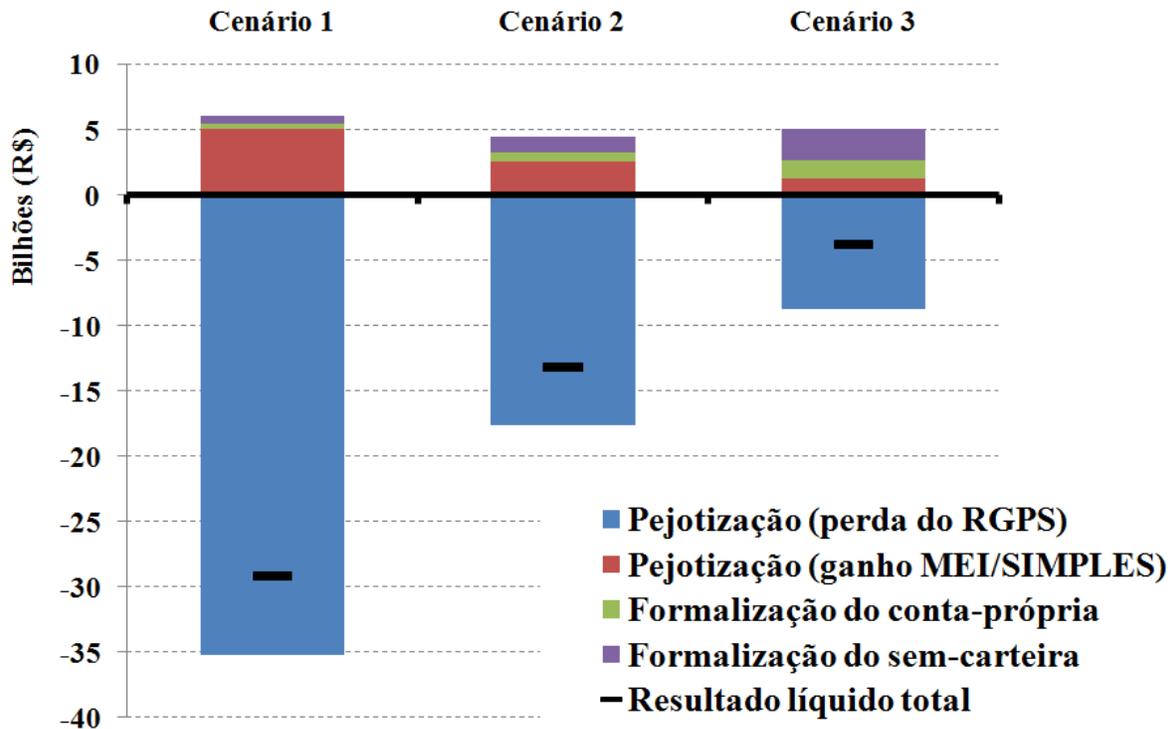
| | Cenário 1 | Cenário 2 | Cenário 3 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Pejotização (perda do RGPS) | - 35.207 | - 17.604 | -8.802 |
| Pejotização (ganho MEI/SIMPLES) | 5.030 | 2.515 | 1.258 |
| Formalização do por conta própria | 351 | 701 | 1.402 |
| Formalização do sem carteira | 590 | 1.181 | 2.361 |
| Resultado líquido total | - 29.236 | - 13.206 | - 3.780 |

Fonte: elaboração própria

A Tabela 12 e o Gráfico 3 sistematizam o impacto arrecadatório em cada cenário. O cenário 1 mostra o efeito simulado de 20% de pejotização sobre a base do total de trabalhadores celetistas do setor privado em 2015 associado a formalização de 5% dos por conta própria e assalariados sem carteira. Claramente o efeito líquido negativo da pejotização no volume arrecadado predomina neste cenário, fazendo a Previdência deixar de arrecadar em torno de R\$ 29,2 bilhões no ano. Já no cenário 2 a perda de arrecadação é de R\$ 13,2 bilhões.

Mesmo para o cenário 3, o melhor cenário do ponto de vista da arrecadação, o efeito negativo da pejotização de 5% dos celetistas mais do que compensa os efeitos positivos da formalização de 20% dos trabalhadores por conta própria e de 20% dos sem carteira que até então não contribuía para a Previdência. O efeito final deste cenário ainda é negativo em quase R\$ 4 bilhões para os cofres da Previdência no ano. Mesmo que 100% dos trabalhadores por conta própria e 100% dos trabalhadores sem carteira que não contribuem para a Previdência se tornassem formalizados nas formas aqui consideradas, bastaria que 12,1% dos contribuintes com carteira assinada migrassem para MEI/SIMPLES para que o resultado líquidos dessas alterações ainda se mantivesse negativo para a arrecadação da Previdência Social.

Gráfico 3. Simulação dos efeitos na arrecadação da Previdência em três cenários.



Fonte: elaboração própria

Importante ressaltar que os cenários e os pressupostos das simulações representam uma forma ainda conservadora de se pensar os impactos da reforma trabalhista na arrecadação previdenciária. Por exemplo, consideramos que uma eventual formalização seguiria a estrutura atual do mercado de trabalho, ignorando as mudanças na composição dos vínculos de emprego decorrentes da reforma aprovada (que pode aumentar a parcela de empregados registrados como MEI e SIMPLES, por exemplo). Também desconsideramos a eventual perda na base de arrecadação para a Previdência, que pode ocorrer em decorrência de vários motivos: pela mudança da forma de remuneração dos trabalhadores com carteira assinada, que podem deixar de receber sua renda como salário e passar a ser configurado como verbas indenizatórias, sobre as quais não incidem as contribuições; pela mudança na natureza dos trabalhos, que podem ser ainda mais flexibilizados, com contratos temporários, de zero hora, regimes parciais etc.; pelo possível desalento dos trabalhadores em contribuir com a Previdência, dado que as regras propostas para se obter o direito à aposentadoria se mostram ainda mais rígidas que as atuais, fazendo com que tais trabalhadores sejam levados a não contribuir para a Previdência e induzidos a aderir a fundos privados de previdência; recebendo suas remunerações de outras

formas que não salário; por fim, pela queda na contribuição patronal, dado o incentivo que o empregador tem em não contratar via carteira assinada e deixar de contribuir. Tampouco consideramos o efeito da terceirização nos salários, lembrando que, historicamente, os salários dos terceirizados são menores do que os não terceirizados para a mesma função (DIEESE, 2017). Por fim, vale mencionar o fato de que, com as possíveis mudanças no mercado de trabalho, outras contribuições sociais também podem ser prejudicadas, como as da COFINS, CSLL, PIS etc., podendo impactar negativamente a arrecadação da Seguridade Social como um todo.

6. Considerações finais

Inúmeras são as possibilidades pelas quais a atual reforma trabalhista pode impactar a arrecadação da Seguridade Social, em particular a arrecadação previdenciária. Neste trabalho, simulamos somente os impactos do crescimento da pejetização e da formalização para a arrecadação da Previdência Social, considerando inalteradas as condições de remuneração e ocupação. Dentre os principais resultados, calculamos que a pejetização de 1% dos trabalhadores celetistas resulta em R\$ 1,5 bilhões de perdas para a Previdência Social (em Reais de 2015)

Evidentemente, mudanças na estrutura de emprego, de rendimentos e na estrutura das remunerações podem modificar os resultados aqui apresentados e ampliar o impacto de queda na arrecadação detectado pelas simulações. Apesar destas limitações, é possível afirmar que, confirmada a tendência de ampliação dos vínculos de trabalho não celetistas em detrimento dos vínculos de trabalho celetistas, a reforma trabalhista aprovada no governo Temer tende a prejudicar a arrecadação previdenciária, ampliando a pressão pela redução de direitos presentes na Constituição Federal de 1988.

Referências bibliográficas

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (AEPS). Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Brasília: MTPS/DATAPREVI2014.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social –Brasília: MTPS/DATAPREV. 2015.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social– Brasília: MTPS/DATAPREV. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). Análise da Seguridade Social 2014 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2014.

_____. Análise da Seguridade Social 2015 / Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário – Brasília: ANFIP.2016a.

_____. Análise da Seguridade Social 2014 - Tabelas / Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP. 2016b.

BRUMER, Anita. Previdência social rural e gênero. Sociologias, Porto Alegre, n. 7, p. 50-81, Junho, 2002.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI). Carta de Conjuntura IPEA nº 38 — 1 ° Trimestre de 2018.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. Nota Técnica Nº172, março. 2017a.

_____. Impactos da Lei 13.429/2017 (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores: contrato de trabalho temporário e terceirização. Nota Técnica Nº175, abril. 2017b.

_____. A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. Nota Técnica Nº178, maio. 2017c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – *IBGE*. *PNAD* (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios). 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. 2015.

SALVADOR, E. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? Observatório da Cidadania. 2007.