

PROJETO DE PESQUISA
Subsídios para a discussão sobre a reforma trabalhista no Brasil

Texto de Discussão Nº 7
Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social:
simulação dos impactos da pejetização e da formalização

1ª VERSÃO

EQUIPE RESPONSÁVEL

Arthur Welle
Flávio Arantes
Guilherme Mello
Juliana Moreira
Pedro Rossi

Campinas, Outubro de 2017.

RESUMO EXECUTIVO

- 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 (seção 1). 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.

Sobre o financiamento da Seguridade e da Previdência

- A Seguridade Social no Brasil é uma criação da Constituição Federal de 1988, que integrou a previdência social, a assistência social e a saúde em um único orçamento, Orçamento da Seguridade Social (OSS).
- Como previsto na Constituição, a principal fonte de financiamento da seguridade social são as receitas das contribuições sociais, que somaram R\$ 671 bilhões em 2015. Nos anos de 2005 a 2015 essa parcela responde por mais de 96% em média do total dos recursos arrecadados para a seguridade. Dentre as contribuições sociais, a principal fonte de arrecadação é a Receita Previdenciária que somou R\$ 352 bilhões em 2015, seguida pela COFINS, com R\$ 200 bilhões no mesmo ano.
- A arrecadação previdenciária tem origem basicamente nas contribuições (de empregadores e trabalhadores) e nos repasses da União, se configurando

como a fonte de recursos com maior peso na arrecadação total da seguridade social.

- Historicamente, a principal fonte de receita são as contribuições relacionadas ao mercado formal de trabalho e advém principalmente das contribuições das empresas, seguida da contribuição dos próprios segurados (trabalhadores assalariados). A terceira principal fonte de receitas para a Previdência Social em 2015 foi a arrecadação sobre o SIMPLES nacional que correspondeu praticamente à metade dos recursos arrecadados com os assalariados.
- O SIMPLES também chama atenção pela sua trajetória de crescimento contínuo desde o primeiro ano da série, passando de R\$ 10,5 bilhões em 2008, o que representa 6,7% do total das receitas de contribuições naquele, para R\$32,0 bilhões em 2015, uma participação equivalente a 10% do total. 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 2008.

Simulação dos efeitos da pejetização e da formalização

- O exercício de simulação considera a contribuição previdenciária por faixa de renda, tanto dos assalariados quanto dos trabalhadores não assalariados e, para isso, faz-se uso dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social e de duas bases de dados com informações sobre o mercado e trabalho: os microdados da RAIS e PNAD anual, ambos para o ano de 2015.
- A simulação busca captar o impacto na arrecadação previdenciária de três fenômenos frequentemente apontados como efeitos possíveis da reforma trabalhista: (1) a pejetização; (2) a formalização do trabalhador conta-própria e (3) a formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada, conforme descrito a seguir:
- *Pejetização*: empregados com carteira do setor privado (celetista do regime geral) que contribuía no regime geral da previdência migram para a contribuição do sistema SIMPLES ou MEI de acordo com sua faixa de renda;

- Com a pejetização, a Previdência Social perde, em média, R\$3.727,06 de contribuição por ano por trabalhador representativo que se caracteriza como um tipo ideal que contribui para previdência com valor médio ponderado, decorrente das contribuições médias por faixas, multiplicadas por sua participação no total.
- Se considerarmos que a pejetização ocorre com 1% do total da força de trabalho celetista do setor privado, verifica-se uma perda de arrecadação da ordem de R\$1,5 bilhões.
- *Formalização do trabalhador conta-própria*: trabalhadores conta-própria que até então não contribuía para a previdência social passam a contribuir nos regimes SIMPLES ou MEI.
- Essa formalização proporciona um ganho médio para a previdência de R\$441,14 ao ano, por trabalhador. Se a formalização representar 1% desse grupo de trabalhadores conta-própria, o ganho de arrecadação será de R\$ 67 milhões.
- *Formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada*: trabalhadores assalariados sem carteira que até então não contribuía passam a contribuir como celetista em empresas do SIMPLES, MEI e para o Regime Geral.
- Nesse caso a formalização resulta em um acréscimo médio anual de R\$2.219,86 para a Previdência Social. A diferença deste valor para aquele da perda de arrecadação por pejetização que foi calculado em R\$4.272,11 se dá pelas distintas estruturas e renda do trabalho formal e informal.
- No caso dessa formalização se aplicar a 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões.

Cenários para avaliação do impacto da reforma trabalhista na arrecadação da Previdência Social

- A partir das simulações que avaliam a pejetização e a formalização pode-se construir cenários para avaliar os impactos líquidos da reforma trabalhista que combinam esses dois fenômenos. Foram aqui simulados três cenários com diferentes parâmetros de pejetização e formalização.

- Cenário 1: pejetização intensa (20% dos trabalhadores assalariados do Regime Geral) e formalização tímida (5% dos trabalhadores conta própria e 5% dos sem carteira, que não contribuía para a previdência). O efeito líquido negativo da pejetização no volume arrecadado predomina neste cenário. No total, a previdência deixaria de arrecadar em torno de R\$ 30 bilhões ao ano.
- Cenário 2: pejetização (10%) e formalização (10% conta própria e 10% dos sem carteira). Nesse cenário intermediário a perda de arrecadação é de R\$ 13,5 bilhões.
- Cenário 3: pejetização tímida (5%) e formalização intensa (20% conta própria e 20% dos sem carteira). Mesmo nesse cenário, o melhor cenário do ponto de vista da arrecadação, o efeito negativo da pejetização de 5% dos celetistas mais do que contrabalança os efeitos positivos da formalização de 20% dos 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.
- Nesse contexto, os exercícios de simulação apresentados destacam que a reforma trabalhista impõe um enorme desafio para o financiamento da Previdência Social.
- Por fim, é preciso destacar que os exercícios de simulação apresentados avaliam apenas alguns dos efeitos da reforma trabalhista na arrecadação previdenciária: a pejetização e a formalização. Não se considera, por exemplo, a terceirização e, tampouco, a flexibilização de contratos de trabalho, que podem provocar a redução do número de horas trabalhadas, da massa salarial e o aumento das formas de remuneração que não contribuem para a previdência social.

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

Elaborada após mais de 20 anos de ditadura militar, que reprimiu fortemente os direitos civis e políticos, a Constituição de 1988 representou um marco no processo civilizatório brasileiro. As expectativas criadas com a redemocratização e com todos os benefícios que esta poderia trazer em termos de legitimação e alargamento de direitos, compunham o pano de fundo para formação do consenso entorno da necessidade de resgatar a enorme dívida social do país e de que, para isso, o crescimento econômico era condição necessária, mas insuficiente.

Nos moldes da socialdemocracia europeia, a Carta de 88 cria a Seguridade Social integrando as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, consolidando, sobretudo, a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade dos benefícios, irredutibilidade dos valores pagos, diversificação da base de financiamento e 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, pelo disposto na constituinte, a Seguridade Social como um todo seria 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). Na prática, entretanto, o Orçamento da Seguridade Social nunca funcionou como previsto na Carta Magna, uma vez que o orçamento fiscal passou a competir pelos recursos a ele destinados (ANFIP 2016a; Salvador, 2007).

Conquista importante também trazida pela Constituição de 1988 e que tem impactos diretos na Seguridade Social se refere à criação de um salário mínimo (SM), fixado em lei, nacionalmente unificado com valor adequado às necessidades vitais dos trabalhadores. Ademais, estabeleceu-se que os benefícios assistenciais e previdenciários não podem ter valor inferior ao SM vigente. Essa medida – adoção

de um piso comum – juntamente com a garantia de irredutibilidade dos valores pagos, ampliou a eficácia da Seguridade do ponto de vista da redução da desigualdade e da pobreza. A criação de benefícios como a aposentadoria rural¹ e o Benefício de Prestação Continuada – BPC apresentaram grande impacto redistributivo tanto horizontal como vertical, contribuindo para equidade e combate a graus elevados de destituição. Por fim, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) visava garantir o acesso universal e integral aos serviços de saúde das mais diversas complexidades, sucedendo o modelo do antigo INAMPS, que possuía caráter contributivo.

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. O detalhamento de todas as receitas está contido no Anexo 1.

¹ Apesar de já existir um programa de previdência rural desde a década de 60 (o FUNRURAL de 1969 e o PRORURAL de 1971), a CF 88 amplia o escopo de cobertura social, incluindo as mulheres trabalhadoras rurais e criando e benefícios assistenciais para idosos com mais de 67 anos e portadores de deficiência física, mesmo que não tenham contribuído (Brumer, 2002)

No primeiro bloco está a parcela mais significativa das receitas para a Seguridade Social, pois decorrem das Contribuições Sociais criadas exclusivamente para o seu financiamento. Nesse bloco se encontram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), as Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS e PASEP), as diversas Contribuições dos Servidores ativos e inativos e dos Pensionistas para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as contribuições para a Previdência Militar e para o Custeio das Pensões Militares, as contribuições para Fundos de Assistência Médica, as contribuições sobre diversas Loterias e sobre os Concursos e Prognósticos, a Cota-Parte da Contribuição Sindical; a Contribuição sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, e outras contribuições sociais.

No segundo bloco, das contribuições que não integram exclusivamente o orçamento da seguridade social, estão basicamente as multas e juros relacionados às contribuições citadas acima, bem como juros e multas da dívida ativa. Além destas, destacam-se a Contribuição para Fundos de Assistência Médica dos Servidores Civis e outros Beneficiários, a Contribuição sobre Sorteios Realizados por Entidades Filantrópicas, a Contribuição Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa, a Contribuição sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador, Contribuição Social do Salário-Educação, a Contribuição para o Ensino Aeroviário, a Contribuição para o Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, a Contribuição sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a Contribuição Industrial Rural e o Adicional à Contribuição Previdenciária Rural.

Por fim, nas demais receitas do Orçamento da Seguridade Social estão uma série de taxas e receitas de serviços, receitas imobiliárias como a de aluguéis e cessão de uso de imóveis públicos, receitas de remunerações de depósitos, aplicações e retornos de operações, juros e encargos financeiros, multas de

legislações específicas, ressarcimentos de operadoras de seguros privados de assistência à saúde, entre outras.

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. Orç. 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: 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.

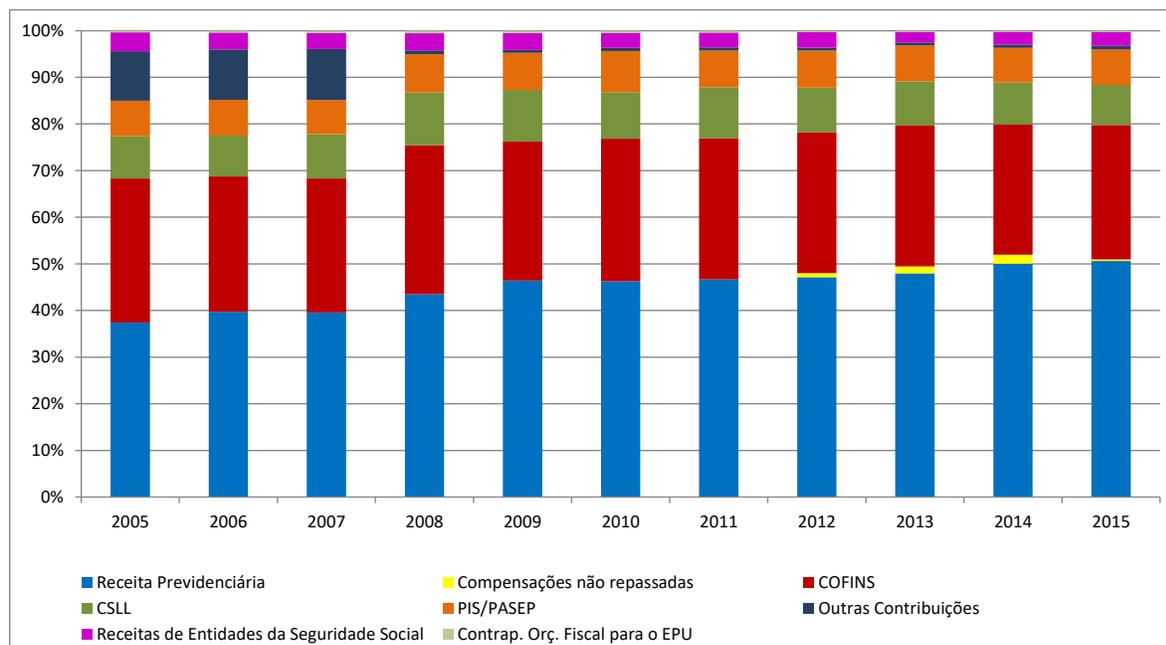
Como previsto na Constituição, a principal fonte de financiamento da seguridade social são as receitas das contribuições sociais, que somaram R\$ 671,4 bilhões em 2015. Ao longo dos anos analisados essa parcela responde por mais de 96% em média do total dos recursos arrecadados para a Seguridade. O restante da arrecadação 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.

Pela tabela 1 é possível perceber a perda de arrecadação ocorrida pelo fim da CPMF, que fez os recursos da rubrica “Outras Contribuições” caírem da ordem de R\$38 bilhões em 2007 para pouco mais de R\$ 3 bilhões em 2008.

A Tabela 1 ainda nos mostra que, 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.

A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) divulga os dados da arrecadação conforme a legislação que determina que as renúncias, as desonerações tributárias e os incentivos fiscais, utilizados principalmente desde 2011 como instrumentos de política econômica frente à crise, sejam integralmente compensados no orçamento da seguridade social por recursos vindos do Tesouro Nacional. Entretanto, o volume repassado pelo Tesouro não corresponde ao total de perdas de receitas acometidas pela Seguridade Social, principalmente em virtude das desonerações da folha de pagamentos. Assim, a ANFIP calcula o valor das compensações não repassadas ao Regime Geral da Previdência Social, “a diferença entre os repasses efetivos do Tesouro no exercício e a integralidade das perdas da arrecadação com o processo de desoneração da folha” (ANFIP, 2014, p. 56). No ano de 2014 os recursos não compensados atingiram seu máximo, de R\$ 13,5 bilhões, representando algo em torno de 2% da arrecadação daquele ano. Esse é um volume expressivo de recursos, principalmente se levamos em conta que eles representam o mesmo montante dos recursos do FAT tanto em 2013 quanto em 2014. O Gráfico 1 mostra a evolução da participação relativa das receitas da Seguridade Social ao longo dos anos em análise.

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



Fonte: ANFIP. Elaboração Própria.

Nota-se pelo Gráfico 1 que, além da 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 uma contribuição em torno de 50% do total em 2014 e 2015, mesmo sem as compensações que não foram completamente repassadas. 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 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” na Tabela 2 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					Contribuição Sindical
	INSS	INSS patronal	CSLL	Cofins	PIS/PASEP	
Empregado no setor privado com carteira de trab. assinada	X					X
Empregado no setor privado sem carteira de trab. assinada	pode ou não					
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	X					
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	pode ou não					
Empregador		X	X	X	X	
Conta-própria	pode ou não		pode ou não	pode ou não	pode ou não	
Trabalhador familiar auxiliar	pode ou não					
MEI	X					
SIMPLES Nacional		X	X	X	X	

Elaboração própria.

Como é possível perceber pela Tabela 2 a maior concentração de arrecadação se dá nos empregadores (inclusive empregador doméstico) independentemente se forem optantes ou não 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 com a cota parte da contribuição sindical. O Micro Empreendedor Individual (MEI) contribui com um valor fixo mensal para o INSS 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 conta própria for uma pessoa jurídica que não seja MEI ele recolherá as mesmas contribuições como qualquer pessoa jurídica. Já se o trabalhador 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 para o próprio uso a contribuição vai depender da condição que ele se coloca: pessoa jurídica optante pelo SIMPLES Nacional; Microempreendedor Individual (MEI), facultativo, especial, individual ou trabalhador informal².

A CSLL incide sobre as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas domiciliadas no país. A alíquota é de 9% para as pessoas jurídicas em geral e de 15% no caso das instituições financeiras, seguros privados e de capitalização. A apuração da CSLL deve acompanhar a forma de tributação do lucro adotada para o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).

As contribuições para PIS/PASEP e COFINS possuem regras bastante similares, variando conforme seus contribuintes – se pessoas jurídicas de direito privado, pessoas jurídicas de direito público ou contribuintes especiais. No caso do PIS/PASEP, a base de incidência é a receita (faturamento) da pessoa jurídica de direito privado no geral e a folha de salários (remuneração paga, devida ou creditada a empregados), excetuando-se as entidades especificadas em lei³. No caso da COFINS, a base de incidência também é o faturamento da pessoa jurídica de direito privado, independentemente de sua denominação ou classificação contábil. O Anexo 2 apresenta o detalhamento das contribuições, suas bases de incidência e a legislação que a elas dá suporte.

² “Para o contribuinte individual que trabalha por conta própria, a alíquota de contribuição é de 20% sobre a remuneração percebida. Para o contribuinte individual que presta serviços a uma ou mais empresas, a alíquota de contribuição é de 11% sobre a remuneração percebida, descontada e recolhida pela empresa contratante. Se o valor pago ao contribuinte individual for inferior ao salário mínimo, este está obrigado a complementar a contribuição. Nesta hipótese, o percentual incidente sobre a diferença é de 20%. Para o segurado facultativo, o salário-de-contribuição é o valor por ele declarado e a alíquota de contribuição é de 20%. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu, a partir de abril de 2007, o Plano Simplificado de Previdência Social, reduzindo de 20% para 11% a alíquota de contribuição para contribuinte individual que trabalha por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparada e contribuintes facultativos, para salário-de-contribuição igual a salário mínimo” (AEPS, 2015, p. 617).

³ De acordo com o artigo 9º do DECRETO Nº 4.524, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2002, essas entidades são templos de qualquer culto, partidos políticos, instituições de educação e de assistência social que preencham as condições e requisitos do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997; instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural, científico e as associações, que preencham as condições e requisitos do art. 15 da Lei nº 9.532, de 1997; sindicatos, federações, confederações e confederações; serviços sociais autônomos, criados ou autorizados por lei; conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas; fundações de direito privado; condomínios de proprietários de imóveis residenciais ou comerciais; e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e as organizações estaduais de cooperativas previstas no art. 105 e seu § 1º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

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 entra em vigor em novembro de 2017. Ela depende sobretudo do mercado de trabalho formal, seja pela contribuição devida pelos empregadores, seja a parcela devida pelos empregados.

Antes de passar à análise dos dados de arrecadação é preciso ressaltar que existem várias fontes de dados para analisar as receitas das contribuições para a seguridade social como um todo e, especificamente, para a previdência. Podemos acessar as bases primárias de informações como a do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), do Tesouro Nacional, a do Portal Siga Brasil, do Senado Federal, que extrai informações compiladas do SIAFI, além da base de dados Dataprev, da Previdência Social, onde é possível fazer as buscas detalhadas referentes aos benefícios previdenciários e ao INSS. Além dessas bases primárias, a Previdência Social, disponibiliza mensalmente o Boletim Estatístico da Previdência, com a compilação dos dados disponíveis nas bases primárias e os detalhamentos relacionados às contribuições e aos benefícios. Anualmente a Previdência pública o Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), compilando todas as informações recolhidas ao longo do ano e fornecendo a visão geral do desempenho do órgão (dinâmica financeira, análises contábeis, comportamento de fluxo de caixa etc.). Além desses relatórios publicados, a ANFIP compila anualmente no documento *Análise da Seguridade Social* o mesmo tipo de dados relacionados à Seguridade Social, inclusive os previdenciários. Os relatórios da ANFIP questionam a maneira “fiscalista” pela qual os dados são expressos pela Previdência e se apoiam na Constituição de 1988 e nas diversas legislações aprovadas desde então para defender uma forma mais coerente de apresentação dos dados.

Recentemente a ANFIP publicou (ANFIP, 2016b) um compilado das principais tabelas presentes nas suas publicações anuais, com correções e revisões, para estabelecer uma espécie de base de dados sobre as estatísticas da Seguridade. Por

sua vez, a Previdência Social também publicou um Suplemento Histórico (AEPS, 2014) com os principais dados da previdência desde os anos 1980, avançando muito na publicidade e organização dos dados previdenciários.

A despeito desses esforços, 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, criação ou mudança nas rubricas, etc. (AEPS, 2014). Frente a isso o esforço que fizemos abaixo foi 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.

A Tabela 3 abaixo 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.

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.

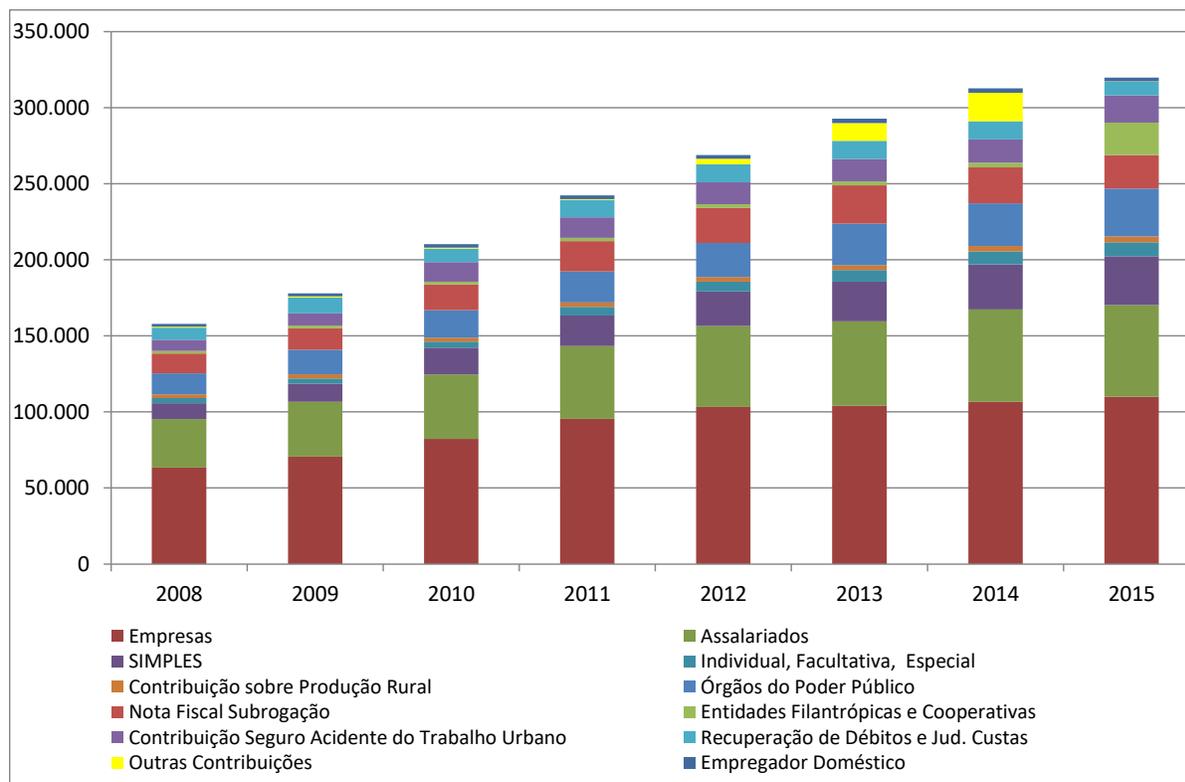
(1) Receita Patrimonial inclui as receitas de aluguéis, taxa de ocupação de imóveis, e as receitas Intra-Orçamentária arrecadadas através das RA's (Fonte Tesouro). (2) Receita de Serviços considera os valores das taxas de serviços de terceiros, taxas administrativas de convênios e honorários advocatícios. (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.

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, cerca de 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 abaixo 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 previdência⁴. Para se ter uma ideia da grandeza, a contribuição patronal das empresas que não optam pelo

⁴ Lembrando 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.

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 2008⁵.

O volume de arrecadação dos assalariados varia conforme a dinâmica do emprego formal, que responde, entre outros aspectos, a mudanças na dinâmica econômica (ver texto de discussão nº 3). 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 com as demais as contribuições, elas merecem atenção, dada sua trajetória de crescimento ao longo do período analisado. O 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). 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

⁵ Lembrando que a mudança para o SIMPLES também afeta a arrecadação das demais contribuições sociais.

2015, contribuíram com 2,6 vezes a mais do que em 2008, chegando a pouco mais de R\$ 1,6 bilhões.

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.

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 tem reflexos na quantidade de ocupação e, por consequência, no volume arrecadado para a previdência e para a seguridade como um todo (ver texto de discussão nº 3). 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

A reforma trabalhista aprovada no governo Temer possui um caráter amplo, alterando 117 artigos da CLT e com o potencial de modificar profundamente as relações de trabalho no Brasil. Como resultado, a reforma reforça práticas já existentes de contratação atípica, introduz o contrato intermitente e a figura do autônomo permanente (ver texto discussão nº 4).

Dentre as mudanças aprovadas, chama atenção aquelas que ampliam as possibilidades de contratação atípica, que antigamente eram vetadas pela Justiça do Trabalho por configurar vínculo regular do trabalhador com a empresa, exigindo assim a assinatura da carteira segundo a CLT. A legalização da terceirização irrestrita, a nova definição de trabalho autônomo, além da flexibilização das regras de contratação para trabalho intermitente, por tempo parcial e trabalho temporário tem o potencial de acelerar o processo de “pejetização”, já verificado nas últimas décadas no Brasil (ver texto de discussão nº 4). Por outro lado, em decorrência da maior flexibilidade das regras trabalhistas, a reforma pode estimular a formalização de trabalhadores. Nesse contexto, esse trabalho busca simular o impacto desses dois fenômenos frequentemente associados à reforma trabalhista: a pejetização e a formalização⁶.

⁶ Importante ressaltar que os cenários e os pressupostos colocados nas simulações a seguir representam uma forma muito 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 empregatícios decorrentes da reforma aprovado (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 pelo atual governo para se obter o direito à aposentadoria se mostram ainda mais rígidas que as atuais, fazendo com que tais trabalhadores optem por não serem celetistas e não contribuir para a previdência, recebendo suas

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 mudanças 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, fazemos uso dos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e de duas bases de dados com informações sobre o mercado e trabalho: os microdados da RAIS e PNAD anual, ambos para o ano de 2015⁷.

Os dados individuais presentes na RAIS permitem calcular a contribuição por vínculo empregatício para o regime geral da previdência. 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 empregatício pelo

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 fenômeno da terceirização que, historicamente, mostra que os salários dos terceirizados são bem menores do que os não terceirizados para a mesma função (DIEESE, 2017a). Por fim, vale mencionar o fato de que, com as possíveis mudanças no mercado de trabalho, outras contribuições sociais podem ser prejudicadas também, como as da COFINS, CSLL, PIS etc., podendo impactar negativamente a arrecadação da Seguridade Social como um todo.

⁷ Como 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. Esta pesquisa nos traz informações sobre a quantidade e renda dos trabalhadores por conta-própria e assalariados sem carteira em 2015.

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 pode ser aplicado o mesmo método. Em princípio o empresário é responsável por uma contribuição de 20% sobre o salário do empregado, mas, devido às desonerações e 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 empregadores⁸ 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.

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 1399,12	R\$ 1399,13 a 2331,88	R\$ 2331,89 a 4663,75	Acima de R\$ 4663,75
Alíquota	8%	9%	11%	11% de 4663,75
Renda média anual do vínculo ⁹	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 ¹⁰
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 regime geral	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 pejotização 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 conta-própria e a (3) formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada.

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

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

(3) *Formalização do trabalhador assalariado sem carteira assinada*: trabalhadores assalariados sem carteira que até então não contribuam passam a contribuir como celetista em empresas do SIMPLES, MEI e para o Regime Geral.

4.2.1 Simulação para a pejetização

Para a análise do resultado da pejetização na arrecadação previdenciária, primeiramente calcula-se a perda da previdência social com a saída de um “trabalhador representativo”, que se caracteriza como um “tipo ideal” que contribui para previdência com valor médio ponderado, decorrente das contribuições médias por faixas, multiplicadas por sua participação no total¹¹. Em outras palavras, é como se calculássemos a perda média por indivíduo 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, calcula-se que se um trabalhador médio com carteira assinada sai do mercado de trabalho ele deixa de contribuir, em média, com R\$1.600,50 ao ano para o regime geral da previdência. Se esta posição não é repostada com outro trabalhador com carteira, o empregador deixa de contribuir, em média, com R\$2.671,62 ao ano. Ou seja, diante da saída de um trabalhador ocorre, em média, uma perda de arrecadação total da previdência de

¹¹ Pela fórmula $\sum_f(k_f * p_f)$ de acordo com Tabela 5.

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, considera-se 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 junção de duas contribuições: a) um pró-labore, tendo como base um salário mínimo - esta contribuição segue o Regime Geral, ou seja, utilizamos a alíquota da primeira faixa, 8%; b) este pró-labore é retirado da soma total dos salários anteriores e seu resultado será o faturamento anual da empresa, sobre o qual será pago a tarifa mais frequente para as primeiras faixas do SIMPLES, isto é 2,75%¹².

Considerando os dados da RAIS para os valores das rendas acima do teto, que migrariam para o SIMPLES, a contribuição média por vínculo, calculada pela soma das contribuições sobre o faturamento e sobre o pró-labore, foi de R\$2.397,76 no 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 ano¹³.

¹² 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.

¹³ 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.

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\$180,76 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\$545,06 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\$545,06 (Tabela 6).

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

	Δ Arrecadação
<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\$ 545,06
SIMPLES (7,5%)	R\$ 180,76
MEI (92,5%)	R\$ 364,30
Resultado líquido.	-R\$ 3.727,06

Fonte: Elaboração própria.

Deste modo, para cada trabalhador que sai de um emprego com carteira assinada e passa do regime geral para o SIMPLES/MEI a Previdência Social perde, em média, R\$3.727,06 de contribuição à previdência anualmente. Se considerarmos que esse fenômeno ocorre com 1% do total da força de trabalho celetista do setor privado teremos uma perda de arrecadação da ordem de R\$1,5 bilhões, 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	Δ Arrecadação
--	-----------------	----------------------

<u>Perda de arrecadação com a saída de 1% dos assalariados do Regime Geral</u>			
			-R\$ 1.760.359.711,66
	Contribuição do trabalhador		-R\$ 659.497.819,02
	Contribuição do empregador		-R\$ 1.100.861.892,64
<u>Ganho de arrecadação com o novo vínculo PJ</u>			
	Entrando no SIMPLES (7,5%)	31.064	R\$ 74.483.191,32
	Entrado no MEI (92,5%)		R\$ 150.111.915,74
		380.995	
		412.058	R\$ 250.909.184,27
Resultado líquido.			-R\$ 1.535.764.604,61

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 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 atual 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 conta-própria equivale, em média, em uma nova contribuição de R\$441,14 (Tabela 8). Se a formalização representar 1% desse grupo de trabalhadores conta-própria, o ganho de arrecadação será de R\$ 67 milhões, conforme na Tabela 9.

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

	% dos trabalhadores conta própria	Δ Arrecadação
Ganho de arrecadação com a formalização de um trabalhador representativo		R\$ 441,14
Entrando no SIMPLES	2,4%	R\$ 56,40
Entrado no MEI	97,6%	R\$ 384,73

Fonte: elaboração própria

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

	Número de trabalhadores	Δ Arrecadação
Ganho de arrecadação com a formalização de 1% dos conta própria		R\$ 67.024.518,15
Entrando no SIMPLES	3.574	R\$ 8.569.744,37
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 contribuíam para a previdência e que trabalhavam em uma empresa que o trabalhador sabia ter CNPJ¹⁴. 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 regime geral, b) assalariado celetista do SIMPLES¹⁵ ou c) MEI. A divisão dos trabalhadores formais do setor privado em 2015 foi de 65% no

¹⁴ Deixando de lado assim empresas sem nenhum tipo de formalização.

¹⁵ 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 sem-carteira indo para o SIMPLES. Aqui, o trabalhador se torna somente um empregado de uma empresa SIMPLES 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, lembrando, consideramos que somente aqueles que estavam acima do teto previdenciário se tornavam SIMPLES, portanto tinham renda média consideravelmente alta.

regime geral (assalariado com carteira), 27% no SIMPLES e 7% em MEI¹⁶. 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 reforma trabalhista, aumentando a proporção de MEI e SIMPLES, no total dos trabalhadores formais, o que tem 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	%	Δ Arrecadação
<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	Δ Arrecadação
<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 possíveis destinos desta formalização resulta em um acréscimo médio anual de R\$2.219,86, conforme na Tabela 10. A diferença deste valor para aquele 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, sujeito a uma menor alíquota aplicada sobre uma remuneração

¹⁶ Total de optantes pelo MEI em setembro de 2015, para se equiparar aos dados da PNAD Anual realizada no mesmo mês.

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 pode-se construir cenários para avaliar alguns dos impactos da reforma trabalhista que combinam esses dois fenômenos. Foram aqui simulados três cenários com diferentes parâmetros de pejetização e formalização.

Cenário 1 → pejetização intensa (20% dos trabalhadores assalariados do Regime Geral) + formalização tímida (5% dos trabalhadores conta própria e 5% dos sem carteira, que não contribuam para a previdência).
Cenário 2 → pejetização (10%) + formalização (10% conta própria e 10% dos sem carteira)
Cenário 3 → pejetização tímida (5%) + formalização intensa (20% 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
Pejetização (perda do Geral)	- 35.207	- 17.604	-8.802
Pejetização (ganho MEI/SIMPLES)	4.492	2.246	1.123
Formalização do conta-própria	335	670	1.340
Formalização do sem carteira	590	1.181	2.361
Resultado líquido total	-29.790	-13.507	-3.977

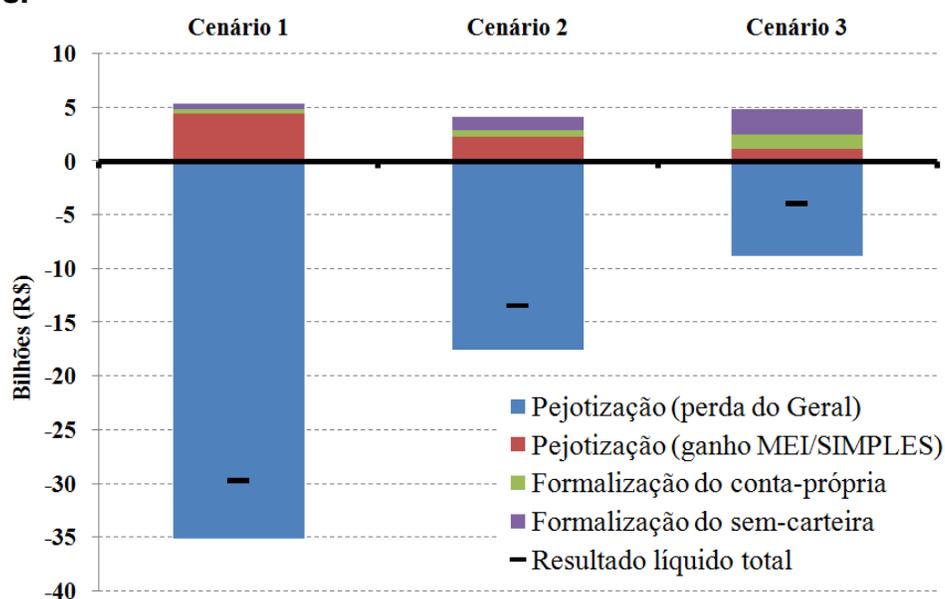
Fonte: elaboração própria

A Tabela 12 e o Gráfico 3 sistematizam o impacto arrecadatório em cada cenário. No cenário 1 mostra o efeito simulado de 20% de pejetização sobre a base do total de trabalhadores celetistas do setor privado em 2015. Claramente o efeito líquido negativo da pejetização no volume arrecadado predomina neste cenário, fazendo com que a Previdência deixasse de arrecadar em torno de 30 bilhões de

reais no ano¹⁷. Já no cenário intermediário a perda de arrecadação é de R\$ 13,5 bilhões.

Mesmo para o cenário 3, o melhor cenário do ponto de vista da arrecadação, o efeito negativo da pejetização de 5% dos celetistas mais do que compensa os efeitos positivos da formalização de 20% dos conta-própria e de 20% dos sem carteira que até então não contribuíam para a previdência. O efeito final deste cenário ainda é negativo em quase R\$ 4 bilhões para os cofres da previdência no ano.

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



Fonte: elaboração própria

6. Considerações finais

Inúmeras são as possibilidades pelas quais a atual reforma trabalhista pode impactar a arrecadação da Seguridade Social, em particular a arrecadação

¹⁷ Na verdade, se 13% dos contribuintes com carteira assinada migrarem para MEI/SIMPLES e se 100% dos conta-própria e 100% dos sem carteira que não contribuem para a previdência se tornassem formalizados nas formas aqui consideradas, ainda assim o resultado seria negativo para 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, calcula-se 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. A reforma trabalhista, portanto, representa um enorme desafio para o financiamento da Previdência Social.

Referências bibliográficas

Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Ano 1 (1988/1992) – Brasília: MTPS/DATAPREV. (2014).

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. Social – Ano 1 (1988/1992) – Brasília: MTPS/DATAPREV. (2015).

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. Social – Ano 1 (1988/1992) – 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, June 2002.

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)

