

NOTA TÉCNICA SOBRE OS IMPACTOS DA PEJOTIZAÇÃO SOBRE A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA¹

Nelson Marconi²

Marco Capraro Brancher³

Esta nota técnica, encomendada pela seccional paulista da OAB, é elaborada em razão das potenciais repercussões econômicas das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em reclamações constitucionais em matéria trabalhista, nas quais diversos Ministros da Corte têm validado amplamente a chamada "pejotização".

Conforme pesquisa “Terceirização e pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais” desenvolvida sob a coordenação da professora Olivia de Quintava Figueredo Pasqualetto, da Escola de Direito da FGV⁴, entre janeiro e agosto de 2023, o STF cassou centenas de decisões proferidas pela Justiça do Trabalho que concluíram pela fraude nas contratações de empregados por outras vias que não a relação de emprego. Com isso, diversos Ministros têm validado contratos realizados entre pessoas jurídicas, associados ou autônomos, independentemente da existência dos elementos caracterizadores da relação de emprego contidos no artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho.

Ainda de acordo com a pesquisa acima referida, alguns ministros do STF, com base no princípio da liberdade econômica e da liberdade de contratar, têm prestigiado a formalidade contratual em detrimento da realidade fática, afastando o vínculo empregatício declarado pelo judiciário trabalhista. Esse posicionamento vem se tornando mais sistemático, o que pode estimular a já citada pejotização.

Além de discussões jurídicas importantes, a presente controvérsia também tem uma enorme repercussão sobre a arrecadação tributária, fundiária e previdenciária. O reiterado afastamento do vínculo empregatício, com a sistemática contratação através de Pessoas Jurídicas, gera uma importante diminuição arrecadatória para a União. As decisões dos membros do STF também têm um impacto previdenciário, tema que é caro ao Estado, em face das legítimas preocupações com o déficit público e a sustentabilidade da previdência.

Assim, o objetivo deste trabalho é estimar o impacto sobre a arrecadação tributária do movimento de contratação fraudulenta que vem sendo observado no mercado de trabalho e intitula-se como “pejotização”. Tal prática vem sendo adotada de forma indiscriminada e, além de seus impactos sociais, econômicos e sobre as relações de trabalho, também deteriora a arrecadação. É este último aspecto que analisaremos neste trabalho.

Quando o trabalhador que labora pessoalmente e com subordinação perde o vínculo formal, baseado na CLT, e passa a atuar de forma fraudulentamente autônoma, constituindo pessoa jurídica – por isso

¹ Esta nota técnica foi realizada com o apoio da OAB/SP e representa exclusivamente a opinião dos seus autores.

² Doutor em economia e professor associado do curso de administração pública na FGV-EAESP.

³ Mestre em economia pela FGV-EESP e em Desenvolvimento Internacional por Harvard.

⁴ Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34507>.

intitulamos pejotização –, a estrutura de encargos sobre o trabalho se altera. O trabalhador e aquele que o contrata passam a suportar alíquotas menores dos impostos remanescentes, o que constitui perda de arrecadação (incluindo a previdenciária) e deterioração do resultado fiscal.

Para defender este argumento, apresentaremos inicialmente alguns dados referentes ao comportamento do mercado de trabalho em anos recentes; posteriormente a metodologia de estimativa da perda arrecadatória e por fim, os resultados de nossos cálculos, bem como o impacto esperado sobre o resultado fiscal.

O comportamento do mercado de trabalho e a pejotização

Para avaliar a dinâmica do mercado de trabalho nacional após a entrada em vigor da Reforma Trabalhista em novembro de 2017 e realizar nossas estimativas, utilizamos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua) do IBGE. Foram utilizadas as informações contidas nas divulgações anuais do período entre 2012 e 2022 e uma agregação das divulgações trimestrais para o ano de 2023, uma vez que a divulgação anual ainda não se encontra publicada.⁵ Os valores de rendimentos brutos habitualmente recebidos foram inflacionados pelo IPCA médio de cada trimestre, de modo que todos os valores monetários são reportados a preços do quarto trimestre de 2023 (isso é, foram atualizados pela inflação até este período, para viabilizar uma melhor comparação entre eles). Finalmente, de maneira a facilitar a ilustração dos resultados em gráficos, as CNAEs (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) foram agregadas de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 – Agregação de CNAES

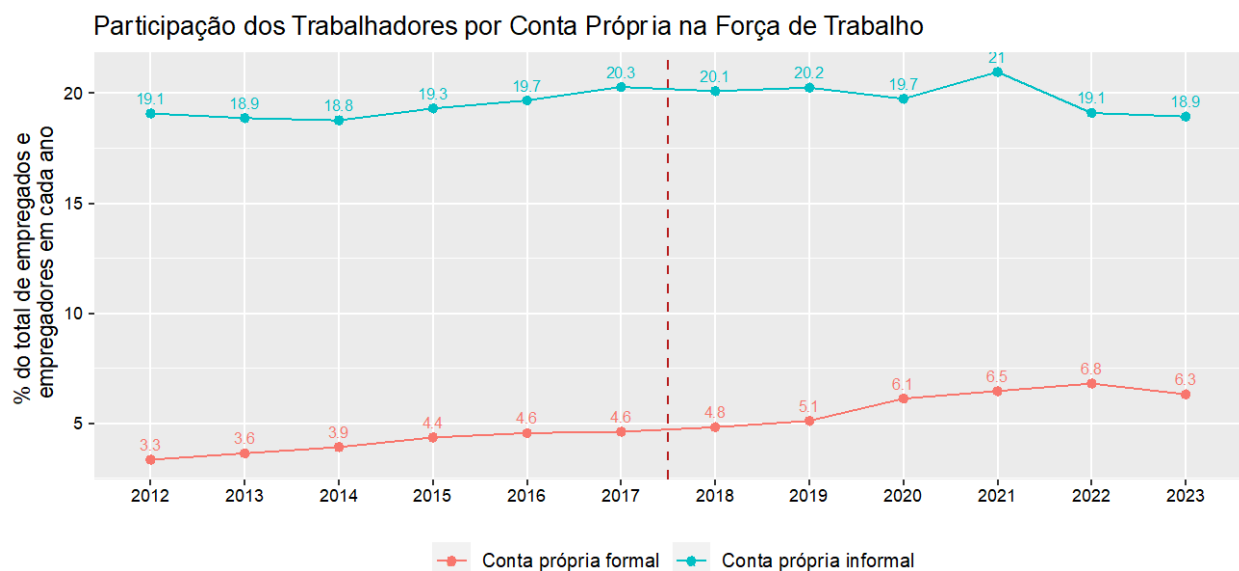
CNAE DOMICILIAR	AGREGAÇÃO
01 A 03	AGRIC., PECUÁRIA. E PESCA
05 A 09	INDÚSTRIA EXTRATIVA
10 A 33	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
35 A 39	ELETRICIDADE, GÁS, ÁGUA E ESGOTO
41 A 43	CONSTRUÇÃO
45 A 48	COMÉRCIO
49 A 56	TRANSPORTE., ARMAZENAGEM, ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO
58 A 82	SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO, FINANCEIROS, IMOBILIÁRIOS E PROFISSIONAIS
84	ADM. PUBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL
85	EDUCAÇÃO
86 A 88	SAÚDE HUMANA
90 A 96	OUTROS SERVIÇOS
97	SERVIÇOS DOMÉSTICOS
99	ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Para definir nosso grupo de análise, estabelecemos alguns critérios. Primeiramente, consideramos apenas os trabalhadores por conta própria que possuem CNPJ – doravante intitulados “conta própria

⁵ Os resultados aqui apresentados se referem à primeira visita feita em cada unidade amostral (com exceção de 2020 e 2021, nos quais a segunda entrevista é utilizada, uma vez que os microdados da primeira entrevista não foram publicados).

formais” (portanto, estamos excluindo deste grupo todos os demais empregados formais e informais, os empregadores por conta própria formais e informais e os trabalhadores sem vínculo informais). Além disso, desconsideramos todos os trabalhadores por conta própria formais que não poderiam ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional ou MEIs, em virtude do patamar de seus rendimentos ou da atividade que exercem. O grupo restante é aquele que, supostamente, poderia estar trabalhando como empregado com carteira assinada e foi “pejotizado”.

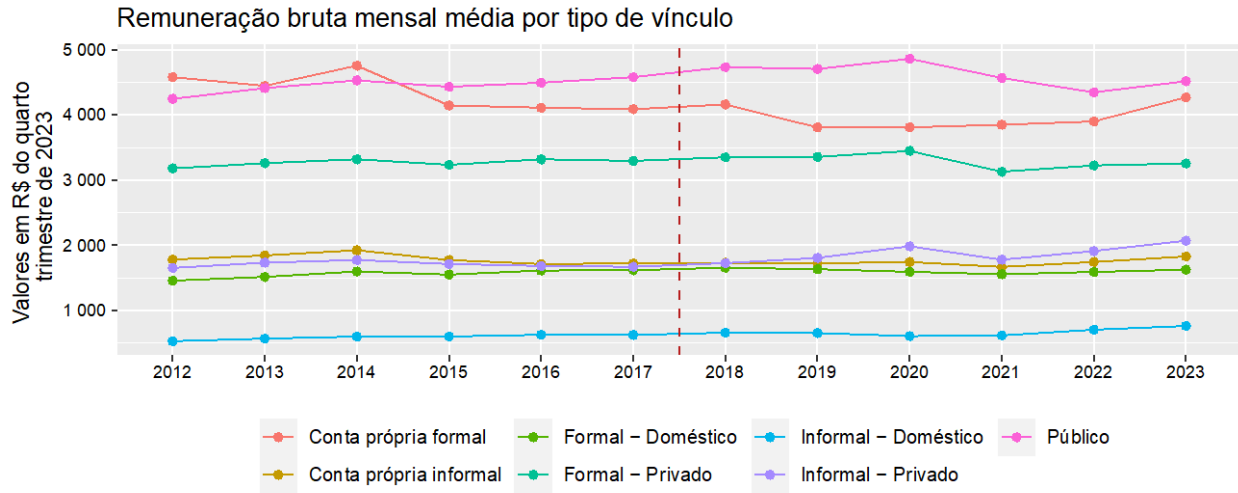
Gráfico 1 – Evolução da participação dos trabalhadores por conta própria



O gráfico acima demonstra a evolução de trabalhadores por conta própria, formais (alvo de nosso estudo) e informais, isso é, que afirmam não possuir CNPJ quando respondem ao questionário da PNAD-Contínua (e não são, conseqüentemente, alvo de nosso estudo). Nota-se um aumento bem mais significativa do número de trabalhadores por conta própria formais, ainda que o número absoluto seja inferior ao dos informais. Enquanto a participação dos trabalhadores por conta própria informais na força de trabalho apresentou queda de pouco mais de um ponto percentual desde 2017, a participação dos trabalhadores por conta própria formais chegou a aumentar mais de 2 pontos percentuais no mesmo período, o que representa uma alta, na participação na força de trabalho, de mais de 45%.

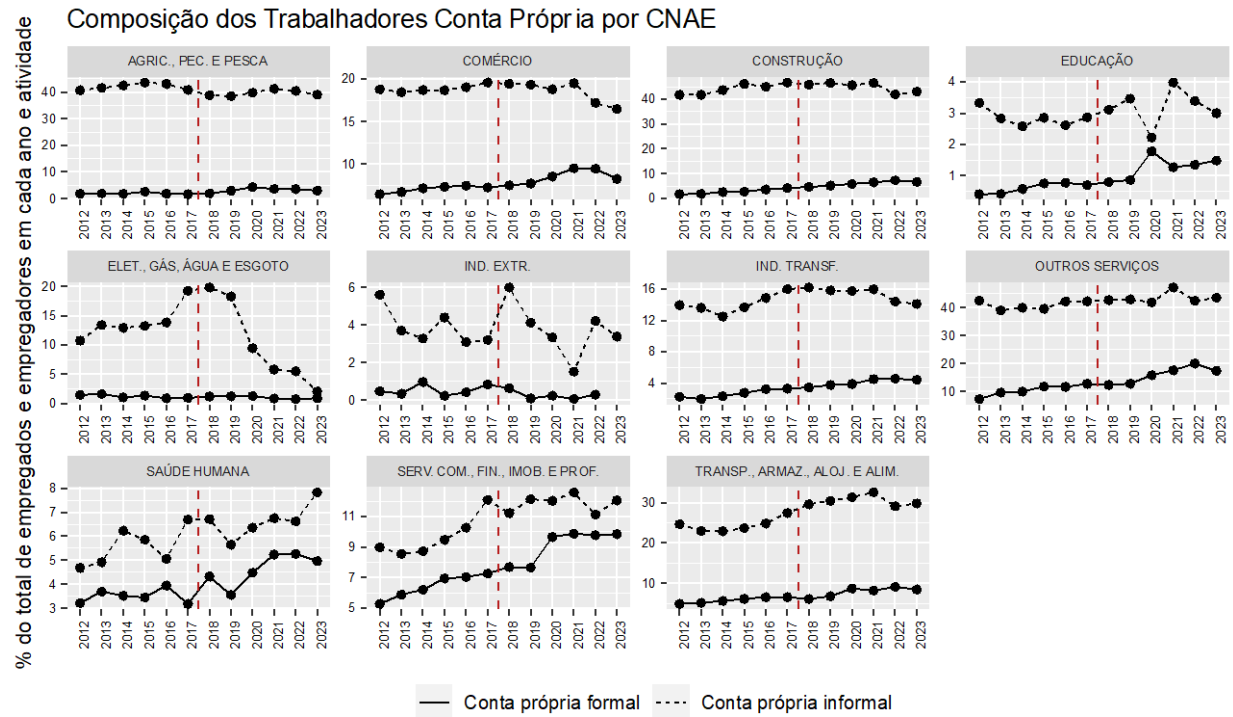
Nota-se também que a remuneração dos trabalhadores por conta própria formais é mais elevada, em média, que a observada para outras categorias de trabalhadores (com exceção dos trabalhadores no setor público), sugerindo que este movimento de pejotização atinge os trabalhadores mais qualificados e não apenas atividades operacionais que seriam tipicamente passíveis de terceirização.

Gráfico 2 – Evolução da remuneração das diversas categorias de trabalhadores



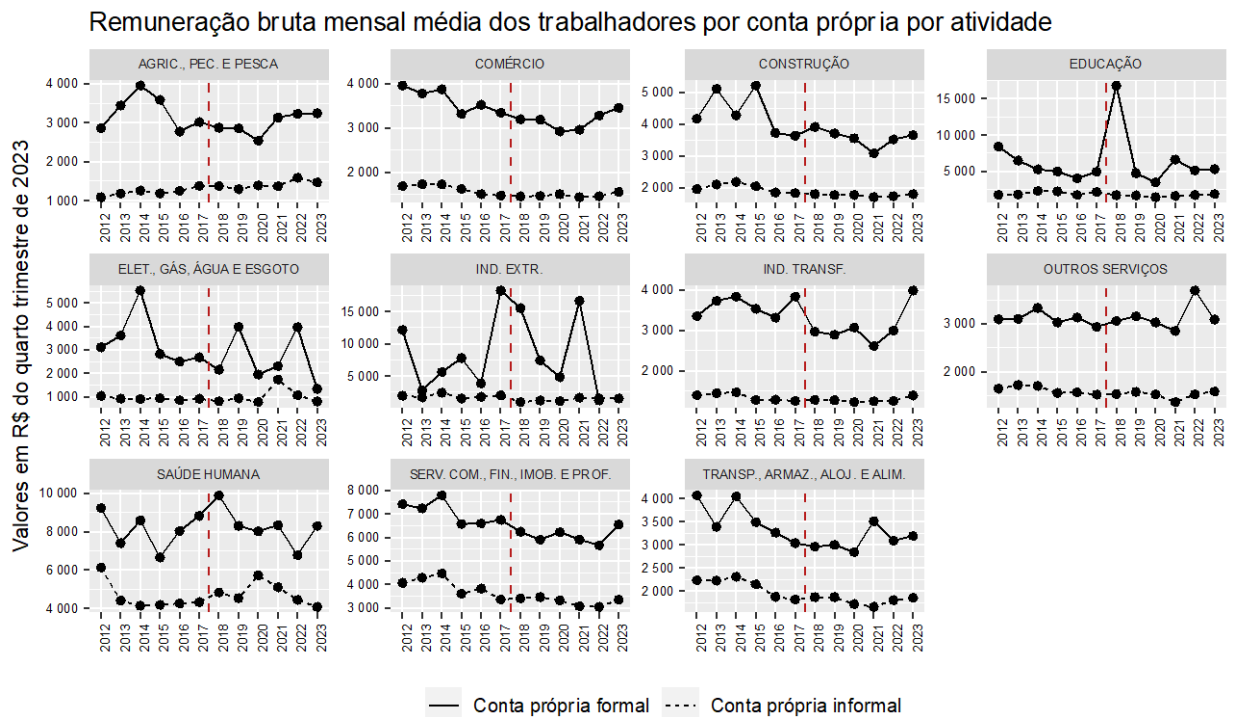
Confirmando nossa suposição, nota-se, segundo os gráficos 3 e 4, que após 2017 os setores nos quais há uma evolução maior do percentual dos chamados conta própria formais – ou pejetizados – são aqueles em que os salários são mais elevados, como saúde humana; serviços de comunicação, financeiros, imobiliários e profissionais de educação - com a exceção dos chamados “outros serviços”, que se constituem fundamentalmente de serviços pessoais em que as remunerações são menores. Observa-se, portanto, que o fenômeno da pejetização atinge primordialmente o setor de serviços, e não apenas aqueles que tradicionalmente exercem atividades menos complexas; atividades que requerem maiores habilidades e são usualmente exercidas dentro de organizações também têm sido alvo de pejetização. Estes números demonstram que essa prática vem se disseminando, mudando o perfil das relações de trabalho e, por consequência, reduzindo direitos sociais e não apenas isso, mas a própria arrecadação do Estado. É deste último ponto que trataremos a seguir.

Gráfico 3 – Participação dos trabalhadores por conta própria no total de ocupados, subdivididos por CNAE



Fonte: PNAD Contínua – IBGE

Gráfico 4 – Remuneração média mensal dos trabalhadores por conta própria, subdivididos por CNAE



Fonte: PNAD Contínua – IBGE

Metodologia⁶

Adotamos um critério adicional para subdividir os trabalhadores por conta própria formais em dois subgrupos – separando aqueles que atuavam como MEI (Microempreendedor individual) daqueles que atuavam sob as regras do Simples Nacional, mas não constituem MEI.

Classificamos um trabalhador por conta própria formal como MEI seguindo as regras estabelecidas na legislação para alcançar o direito a usufruir de tal regime: exercício de uma atividade permitida pelo regimento e rendimentos mensais brutos habitualmente recebidos menores que o limite para o faturamento das MEIs (60 mil reais anuais ou 5 mil reais mensais para os anos anteriores a 2017 e 81 mil reais anuais ou 6.750 reais mensais para os anos posteriores a 2018).

Seguindo também as regras pré-estabelecidas, os trabalhadores não classificados como MEIs que exerçam atividades permitidas pelo regimento do Simples Nacional e possuam rendimentos mensais habitualmente recebidos inferiores a 400 mil reais (o equivalente mensal do limite anual de 4,8 milhões de reais), foram classificados como trabalhadores por conta própria formais cujas pessoas jurídicas também se enquadram no Simples Nacional, porém não como MEIs. Casos em que a remuneração mensal exceda este limite foram desconsiderados por não constituírem uma situação típica de pejetização, isso é, de mudança de regime celetista para outro que constitua CNPJ.

De posse dessa classificação das pessoas jurídicas dos trabalhadores por conta própria formais, foram calculadas as contribuições tributárias de cada trabalhador. No caso das pessoas jurídicas classificadas como MEI, consideramos como contribuição básica uma parcela fixa equivalente a 5% do valor do salário mínimo vigente em cada ano e somamos a esse valor 5 reais, caso sobre a atividade exercida incida ISS, e 1 real caso haja incidência de ICMS. No caso das pessoas jurídicas classificadas como Simples Nacional (e não MEI), foram aplicadas as tabelas de alíquotas que dependem da atividade exercida (que constam dos Anexos do Simples Nacional) e das faixas de faturamento bruto, bem como os descontos previstos por faixa.

Uma vez definidos estes critérios para os agrupamentos das pessoas jurídicas e as alíquotas aplicáveis, estruturamos os seguintes cenários para estimar a arrecadação tributária oriunda da atividade dos optantes pelo Simples e MEI:

1. O cenário 1 supõe que as pessoas jurídicas que se enquadram no Simples Nacional, sendo MEI ou não, recolhem os tributos devidos ao Fisco em valores estimados conforme detalhado acima;
2. O cenário 2 supõe que as pessoas jurídicas que se enquadram no Simples Nacional mas não são classificadas como MEI recolhem os tributos devidos ao Fisco conforme detalhado acima, enquanto indivíduos cujas pessoas jurídicas são classificadas como MEIs recolhem adicionalmente IRPF de acordo com as regras de tal tributo. Cabe ressaltar que, no cálculo em que fazemos esta suposição, as estimativas aqui apresentadas representam o limite superior da

⁶ O presente estudo não constitui uma avaliação econométrica dos impactos da Reforma Trabalhista, pois não realiza a comparação entre grupos de tratamento e controle. Os resultados aqui expostos representam apenas uma análise de possíveis cenários.

arrecadação, pois consideram 80% do faturamento como base tributária do IRPF (dado o desconto de 20% aplicado sobre tal base; para além dele, não é considerada mais nenhuma dedução da base tributária, incluindo custos e despesas).

Para estimar a variação na arrecadação decorrente da adesão a tal regime tributário, precisamos comparar o montante estimado segundo a aplicação destas regras com o montante arrecadado que resultaria da submissão do trabalhador ao regime celetista, no qual ele seria um empregado formal (com carteira assinada). Para essa segunda etapa da estimativa, consideramos as seguintes alíquotas sobre o rendimento bruto habitualmente recebido dos empregados com carteira:

- Férias: 11,11%
- FGTS: 8%
- Provisão de multa para a rescisão contratual: 4%
- Fração do 13º salário: 8,33%
- Contribuição patronal ao INSS: 20%
- Seguro de Acidente de Trabalho: 3%
- Salário Educação: 2,5%
- Contribuição ao Sistema S ou INCRA: 3.3%
- Benefícios Previdenciários: 7,93%

De maneira similar às estimativas feitas anteriormente, também consideramos dois cenários para a situação em que os trabalhadores são empregados formais:

1. Empregados formais de empresas enquadradas nos Regimes de Lucro Real ou Lucro Presumido: todas as alíquotas acima são recolhidas;
2. Empregados formais de empresas enquadradas no Simples Nacional: apenas as alíquotas referentes às férias, FGTS, provisão de multa para a rescisão contratual, décimo terceiro e benefícios previdenciários são recolhidas.

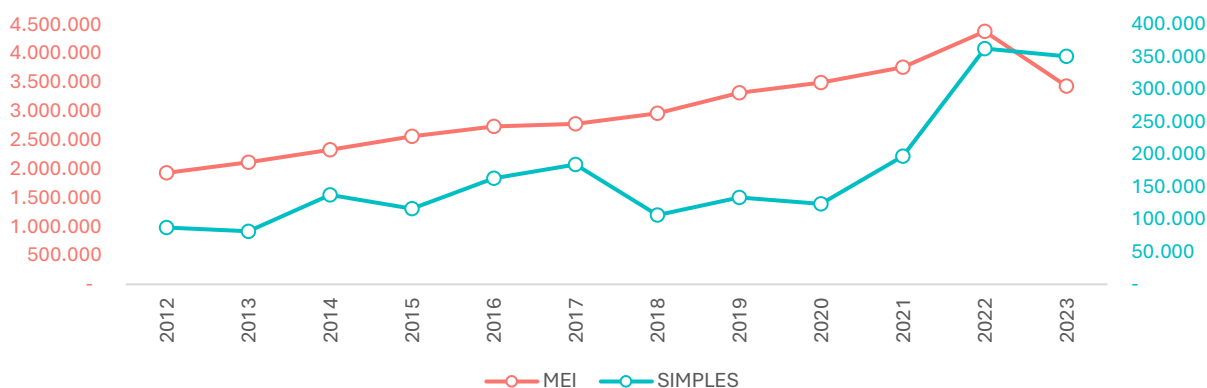
Resultados

Entre 2017 e o final de 2022, o número de trabalhadores por conta própria classificados como MEIs (segundo o critério apresentado anteriormente) aumentou 57%, enquanto o número de trabalhadores por conta própria classificados como empresas do Simples Nacional (idem) aumentou 97%. Ambos os valores apresentaram um recuo em 2023, mas ainda assim encerraram o ano 24% e 90% acima dos valores de 2017, respectivamente. Escolhemos o ano de 2017 como base de comparação porque a reforma trabalhista entrou em vigor no final daquele ano. Cabe destacar que parte significativa dos aumentos, no caso do Simples, ocorreu nos anos de 2021 e 2022, marcados pela Pandemia de Covid-19.

Vale ressaltar que os resultados desta nota não abarcam os dados do primeiro trimestre de 2024, visto que ainda não foram publicizados pelo Governo. Assim, considerando que as decisões em reclamação constitucional sobre pejetização ganharam destaque somente em 2023, é possível que os seus efeitos sejam sentidos na prática, de forma ainda mais contundente, apenas a partir do ano de 2024.

Em termos absolutos, entre 2017 e 2022 houve um crescimento de quase 180 mil trabalhadores por conta própria classificados como empresas do Simples Nacional. Essa variação, quando comparamos 2023 em relação a 2017, caiu para aproximadamente 166 mil. De maneira similar, o número de trabalhadores por conta própria classificados como empresas MEI em 2022 era quase 1,6 milhão superior ao estoque registrado em 2017. Esse valor caiu em 2023, mas ainda assim observa-se que houve um crescimento de mais de 650 mil MEIs em relação ao estoque observado em 2017.

Gráfico 5 – Número estimado de trabalhadores por conta própria classificados como Pessoas Jurídicas do Simples Nacional e MEI



A seguir apresentamos a arrecadação estimada em distintos cenários que consideram os trabalhadores por conta própria formais que pudessem ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional. Estes cenários possibilitarão estimar as perdas de receita decorrentes do processo de pejetização. São eles:⁷

1. Supomos que todos os trabalhadores por conta própria formais que pudessem ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional (MEI ou não) recolhessem os tributos devidos por suas pessoas jurídicas de acordo com seu enquadramento na legislação e que os MEIs não recolhessem IRPF.
2. Supomos que todos os trabalhadores por conta própria formais que pudessem ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional (MEI ou não) recolhessem os tributos devidos por suas pessoas jurídicas de acordo com seu enquadramento na legislação e, adicionalmente, que os MEIs também recolhessem IRPF;

⁷ É importante notar que, como consideramos a incidência adicional de ICMS e ISS sobre as MEIs em nossas estimativas de arrecadação, os cálculos apresentados no decorrer do estudo não refletem exatamente a variação que ocorreria na arrecadação federal.

3. Supomos que todos os trabalhadores por conta própria formais que pudessem ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional (MEI ou não) fossem, alternativamente, empregados celetistas em empresas do Simples Nacional;
4. Supomos que todos os trabalhadores por conta própria formais que pudessem ser enquadrados como pessoas jurídicas do Simples Nacional (MEI ou não) fossem, alternativamente, empregados celetistas em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido;

Primeiramente estimamos a arrecadação anual a partir dos rendimentos de cada trabalhador e das distintas estruturas tributárias em cada um dos cenários definidos acima. Na primeira coluna da Tabela 2 apresentamos a arrecadação decorrente da aplicação do cenário 1, na segunda do cenário 2 e assim por diante.

Tabela 2 - Arrecadação anual em cada cenário – Valores em bilhões de reais do quarto trimestre de 2023

	SIMPLES & MEI	SIMPLES & MEI COM IRPF	EMPREGADO EM EMPRESA DO SIMPLES NACIONAL	EMPREGADO EM EMPRESAS DO LUCRO REAL OU LUCRO PRESUMIDO
2012	2,15	9,67	48,29	75,47
2013	2,03	9,66	48,16	75,55
2014	2,94	10,92	58,70	92,20
2015	2,58	10,16	54,20	85,89
2016	3,13	10,91	59,68	94,43
2017	3,30	10,76	59,09	93,58
2018	3,88	11,94	60,78	96,14
2019	3,44	12,53	64,48	102,39
2020	3,67	12,92	65,31	103,84
2021	4,91	13,32	72,85	115,75
2022	7,67	18,89	98,40	154,80
2023	6,06	15,47	79,72	125,61

Este exercício também nos permite avaliar qual seria a mudança na arrecadação média por trabalhador caso os empregados por conta própria formais mudassem seu regime contratual e mantivessem suas remunerações. Para tal, dividimos os valores da Tabela 2 pelo total de trabalhadores por conta própria formais classificados como pessoas jurídicas do Simples Nacional (MEI ou não) em cada ano. Os valores de arrecadação média por trabalhador em cada um dos cenários são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Arrecadação anual média por trabalhador em cada cenário– Valores em reais do quarto trimestre de 2023

	SIMPLES & MEI	SIMPLES & MEI COM IRPF	EMPREGADO EM EMPRESA DO SIMPLES NACIONAL	EMPREGADO EM EMPRESAS DO LUCRO REAL OU LUCRO PRESUMIDO
2012	1.067	4.792	23.935	37.407
2013	925	4.398	21.928	34.395
2014	1.193	4.425	23.790	37.367
2015	962	3.788	20.209	32.025
2016	1.080	3.763	20.579	32.562
2017	1.115	3.628	19.928	31.556
2018	1.267	3.894	19.817	31.348
2019	996	3.630	18.681	29.662
2020	1.015	3.570	18.045	28.692
2021	1.241	3.366	18.416	29.262
2022	1.617	3.982	20.747	32.638
2023	1.602	4.086	21.056	33.176

Observamos que há uma diferença considerável entre a arrecadação média nos casos em que estes trabalhadores são considerados pessoas jurídicas e nos casos em que são celetistas. A comparação mais relevante se dá entre as estimativas incluídas na primeira coluna (situação em que o trabalhador foi pejetizado e não recolhe imposto de renda, possivelmente por lançar uma série de despesas em sua empresa), e as exibidas na quarta coluna (que corresponderia à situação em que o empregado atua sob o regime celetista, com carteira assinada, em empresa regida pelo Lucro Real ou Lucro Presumido). Considerando os dados de 2023, a arrecadação média seria 95% inferior na situação em que o trabalhador é pejetizado e não paga IRPF. Mesmo supondo que ele pague IRPF, a arrecadação média, no mesmo ano, seria 88% inferior à da situação apresentada na quarta coluna. Há, portanto, a redução da arrecadação média por trabalhador é significativa.

Contudo, o exercício acima não demonstra os efeitos específicos da reforma trabalhista sobre a arrecadação, uma vez que a diferença entre o valor apresentado na primeira e última colunas da Tabela 2 revela a diferença de arrecadação a cada ano caso todos os trabalhadores por conta própria formais classificados como empresas do Simples Nacional (MEI ou não) fossem empregados celetistas em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido, e não apenas os que surgiram após a implementação da reforma trabalhista. Assim, para realizar uma estimativa do impacto arrecadatário específico de tal reforma, consideraremos apenas os movimentos que possam ter ocorrido no mercado de trabalho após a sua implementação.

Dado que a reforma trabalhista possibilitou formas de contratação mais flexíveis, vamos pressupor que sua implementação estimulou o incremento de trabalhadores conta própria formais.

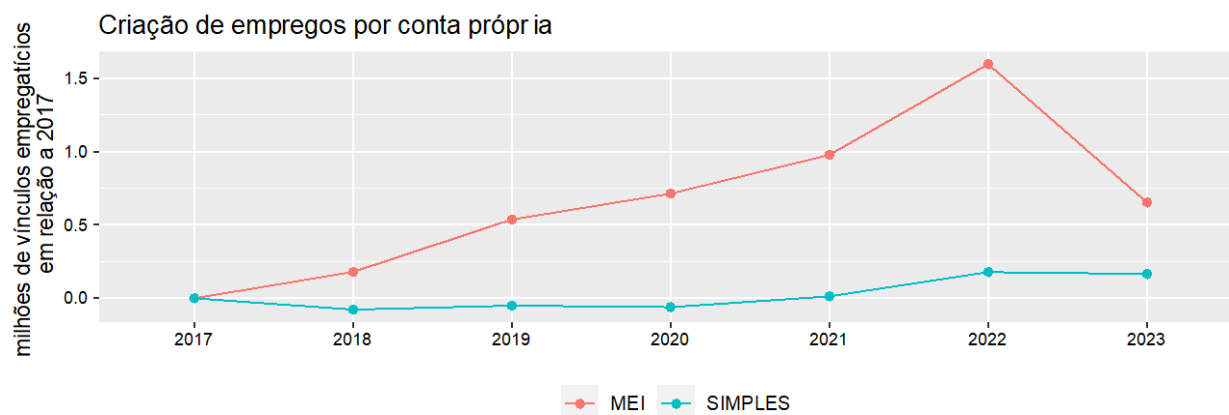
A nossa nova estimativa será construída com base em dois componentes:

1. A arrecadação média para cada ano e cenário apresentado na Tabela 3⁸; e
2. O número incremental de trabalhadores por conta própria formais para cada ano em relação ao estoque de 2017, apresentado no Gráfico 6 (mais abaixo).

Primeiramente, estimamos qual teria sido a arrecadação caso o estoque adicional de trabalhadores por conta própria formais fosse celetista (em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido ou em empresas do Simples Nacional). Estes resultados são apresentados na Tabela 4 abaixo. Estamos, portanto, apresentando duas estimativas de perda de arrecadação: uma considerando que todos os trabalhadores pejetizados poderiam ser, alternativamente, celetistas em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido; e outra em que estes poderiam ser, alternativamente, celetistas em empresas do Simples Nacional. De modo a ilustrar tal cálculo, consideremos, por exemplo, o ano de 2018. Neste ano, foram observados, segundo a PNAD Contínua, 101 mil trabalhadores por conta própria formais a mais do que em 2017. Se estes trabalhadores tivessem sido contratados como celetistas em uma empresa que adotasse o regime de Lucro Real ou Lucro Presumido, a arrecadação tributária seria de pouco mais de 3,2 bilhões de reais (uma vez que a arrecadação média por trabalhador neste caso é de cerca de 31 mil reais).

Assim, caso todo o estoque adicional de trabalhadores por conta própria formais em relação ao observado em 2017 tivesse sido contratado como celetistas em empresas que atuam sob os regimes do Lucro Real ou Lucro Presumido, teríamos entre 2018 e 2023 uma arrecadação de mais de 150 bilhões de reais (a preços médios do último trimestre de 2023, isso é, os valores estão atualizados pela inflação até o último trimestre de 2023). De maneira similar, caso estes trabalhadores por conta própria formais tivessem sido contratados como empregados em empresas do Simples Nacional, essa arrecadação seria da ordem de 95 bilhões de reais (vide Tabela 4).

Gráfico 6 – Número estimado de ocupações por conta própria formais (sob as regras de MEI e/ou Simples) criadas, por ano, a partir de 2017



⁸Iremos desconsiderar o cenário em que os trabalhadores por conta própria classificados como MEIs recolhem IRPF, apresentado na coluna 2 da Tabela 2.

Tabela 4 – Arrecadação anual caso os integrantes da força de trabalho adicional em relação à observada em 2017 tivessem sido contratados como empregados celetistas - Valores em bilhões de reais do quarto trimestre de 2023

	EMPREGADO EM EMPRESAS DO LUCRO REAL OU LUCRO PRESUMIDO	EMPREGADO EM EMPRESA DO SIMPLES NACIONAL
2018	3,2	2,0
2019	14,4	9,1
2020	18,8	11,8
2021	29,0	18,2
2022	58,0	36,9
2023	27,2	17,3
TOTAL	150,6	95,3

Contudo, para identificar o impacto da pejetização sobre a arrecadação, é necessário subtrair dos valores acima os tributos pagos por estes trabalhadores segundo o regime em que eles efetivamente ingressaram no mercado de trabalho, isso é, como conta própria formais – os chamados pejetizados. Essa subtração é importante porque nos possibilitará apurar a diferença entre o que eles recolheram como pessoas jurídicas e o que eles poderiam ter recolhido se fossem empregados celetistas (o cálculo incluído na Tabela 4 reflete apenas o que eles poderiam ter recolhido como celetistas).

Para estimar os tributos pagos pelos efetivos trabalhadores por conta própria, multiplicamos o número adicional de trabalhadores, em relação a 2017, pelos valores anuais de arrecadação média apresentado na primeira coluna da Tabela 3. Estes valores, acumulados entre 2018 e 2023, somam 6,7 bilhões de reais (a preços do último trimestre de 2023). Assim, procedendo ao cálculo da diferença entre o que poderia ter sido arrecadado caso eles fossem celetistas e o que foi arrecadado dada sua atuação como pessoas jurídicas, estimamos que desde 2018 o Fisco deixou de arrecadar quase 144 bilhões de reais, caso todos os novos trabalhadores por conta própria formais após 2017 fossem empregados de empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido, ou quase 89 bilhões de reais, caso fossem empregados de empresas no Simples Nacional. Aplicando a mesmo raciocínio para o FGTS, estimamos que desde 2018 mais de 15 bilhões de reais deixaram de ser recolhidos⁹, o que representa uma perda de mais de 40% da arrecadação para o Fundo em 2023, com impactos significativos para o financiamento de importantes políticas públicas como programas habitacionais, saneamento e mobilidade urbana.

Por fim, com o intuito de indicar a perda potencial de arrecadação futura, para além do que teria ocorrido até o momento em virtude da pejetização pós-reforma trabalhista, estimamos também o impacto de um cenário em que uma parcela significativa dos trabalhadores celetistas passasse a exercer suas funções como pessoas jurídicas.

No último trimestre de 2023 havia no país cerca de 35,5 milhões de empregados no setor privado com carteira assinada. Considerando a estrutura de encargos que incide sobre os celetistas (descrita à página

⁹ Este valor já está incluído nos totais de 89 e 144 bilhões acima citados.

6) e os salários de tais trabalhadores (apurados com base nos dados da PNAD Contínua), e supondo que todos sejam empregados de empresas que seguem o regime de Lucro Real ou Lucro Presumido, a incidência de encargos trabalhistas sobre a sua atividade gerou uma arrecadação de 820 bilhões de reais, apenas em 2023. Imaginemos o caso em que metade desses trabalhadores deixassem de ser empregados CLT para se tornarem conta própria formais (como pessoas jurídicas do Simples Nacional ou MEI, conforme descrito acima). Neste caso, a perda de arrecadação chegaria, em um único ano, a mais de 384 bilhões de reais, uma vez que a arrecadação média gerada por um trabalhador celetista em 2023 foi de cerca de 25 mil reais e a arrecadação média gerada por um trabalhador por conta própria formal foi de cerca de 1,6 mil reais¹⁰.

Cabe notar que nossas estimativas foram construídas a partir de hipóteses que podem ser consideradas extremas como, por exemplo, a suposição de que todos ingressantes no mercado de trabalho como conta própria após a promulgação da reforma trabalhista ao final de 2017 teriam sido, alternativamente, contratados como celetistas. Contudo, a forma como construímos os cálculos viabiliza a estimativa com base em cenários nos quais apenas uma parcela das pessoas se enquadraria nesta situação. Optamos por analisar uma situação extrema para demonstrar os potenciais impactos do avanço disseminado e desregulamentado do processo de pejetização.

Os resultados acima, especialmente o perfil da remuneração dos trabalhadores por conta própria (Gráfico 4), nos mostram como uma política pública que tinha como objetivo facilitar a atuação laboral de trabalhadores autônomos de baixa renda foi distorcida. Como mostra um trabalho recente de pesquisadores do IBRE-FGV¹¹, a proporção de pessoas com ensino superior completo e que atuam como MEIs é superior à dos trabalhadores celetistas. O mesmo trabalho ainda destaca que os benefícios previdenciários concedidos aos MEIs poderão ultrapassar em 80% o valor de suas contribuições.

Destacamos que o presente trabalho discorre apenas sobre os impactos sobre a arrecadação, mas também há impactos do lado do gasto público, uma vez que, por exemplo, todos os trabalhadores que exercem suas funções como MEIs têm direito a se aposentar com um salário mínimo e também têm acesso aos benefícios da Previdência Social.

Conclusões

As estimativas elencadas acima demonstram um relevante impacto de mudanças no regime de trabalho sobre a arrecadação tributária. Se os trabalhadores por conta própria que foram incorporados no mercado de trabalho após a promulgação da reforma trabalhista tivessem sido contratados como celetistas, calculamos que a arrecadação tributária teria sido pelo menos 89 bilhões superior à

¹⁰ O dado difere do apresentado na Tabela 3 porque ali estamos supondo qual seria a arrecadação caso os conta própria se transformassem em celetistas, mantendo a sua remuneração, que é mais elevada. Nesta última simulação apresentada no texto, em que chegamos a R\$ 384 milhões de perda, estamos utilizando a remuneração média observada para os celetistas.

¹¹ Ver <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/estudo-do-fgv-ibre-sobre-o-mei-ganha-destaque-na-midia>

observada (caso fossem empregados em empresas do Simples Nacional), ou de 144 bilhões (caso fossem empregados em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido), considerando os valores acumulados entre 2018 e 2023. Estes valores representam, respectivamente, cerca de 6,2% ou 3,8% da arrecadação pública federal de 2023.

Adicionalmente, se supusermos que, dado o avanço da pejetização e com o passar dos anos, 50% da força de trabalho com carteira assinada passe a atuar como conta própria formal, isso é, seja pejetizada, a perda arrecadatória seria da ordem de 382 bilhões de reais por ano. Esta redução corresponde a 16,6% da arrecadação federal de 2023, a valores do ano passado.

Assim, ressaltamos que a perda de receita decorrente da pejetização causa impacto relevante nas contas públicas. É um importante aspecto a considerar quando são analisados os efeitos da flexibilização ampla pretendida para o mercado de trabalho na direção de possibilitar situações de violação à legislação trabalhista.

Nesse cenário, a própria discussão sobre desoneração da folha de pagamento, cujo alcance a União vem tentando restringir, se torna inócua, pois tanto o conjunto de impostos, como a base de tributação que incidiria sobre o trabalho se reduziria consideravelmente. Destaque-se que a eliminação de direitos trabalhistas decorrentes da pejetização, como décimo terceiro, horas extras, adicionais de insalubridade ou periculosidade, também diminuirá a base de cálculo dos impostos.

Adicionalmente, é importante ressaltar que o poder de fiscalização e controle por parte da Receita Federal também seria enfraquecido, pois é mais difícil fiscalizar muitas empresas com somente um funcionário que poucas empresas com muitos funcionários, cujo recolhimento se dá diretamente na fonte e de forma concentrada.

Com este estudo, buscamos demonstrar que a eventual substituição do regime celetista, de forma fraudulenta, através da aqui intitulada “pejetização”, ao longo do tempo, provocará efeitos deletérios sobre a receita fiscal, prejudicando tanto o financiamento do regime previdenciário como a própria capacidade do Estado para realizar políticas públicas.