

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2971**

**MICROEMPREENDEDOR  
INDIVIDUAL (MEI): EVOLUÇÃO  
DA LEGISLAÇÃO, REVISÃO DA  
LITERATURA E TEMAS  
PARA O DEBATE**

**GRAZIELA ANSILIERO  
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI  
RICARDO CIFUENTES**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL  
(MEI): EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO,  
REVISÃO DA LITERATURA E TEMAS  
PARA O DEBATE**

**GRAZIELA ANSILIERO<sup>1</sup>**

**ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI<sup>2</sup>**

**RICARDO CIFUENTES<sup>3</sup>**

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* graziela.ansiliero@ipea.gov.br.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail:* rogerio.costanzi@ipea.gov.br.

3. Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro). *E-mail:* ricardocifuentes@unicentro.br.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

**LUCIANA MENDES SANTOS SERVO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**FERNANDO GAIGER SILVEIRA**

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

**LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

**CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO**

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

**FERNANDA DE NEGRI**

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

**Chefe de Gabinete**

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

**Coordenador-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social (substituto)**

**JOÃO CLAUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Ansiliero, Graziela

Microempreendedor individual (MEI) : evolução da legislação, revisão da literatura e temas para o debate / Graziela Ansiliero, Rogério Nagamine Costanzi, Ricardo Cifuentes. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

60 p.: il. – (Texto para Discussão ; n. 2971).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. MEI. 2. Formalização. 3. RGPS. 4. Pejotização. I. Costanzi, Rogério Nagamine. II. Cifuentes, Ricardo. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 338.642

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. **Microempreendedor individual (MEI)** : evolução da legislação, revisão da literatura e temas para o debate. Rio de Janeiro : Ipea, fev. 2024. 60 p. : il. (Texto para Discussão, n. 2971). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2971-port>.

**JEL:** H51; H77; I18.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO .....	6
2 O CONTRIBUINTE INDIVIDUAL E A FIGURA DO MEI .....	7
3 MEI: CONTEXTO DE SURGIMENTO NO BRASIL E EVIDÊNCIAS NA LITERATURA ECONÔMICA.....	18
3.1 MEI: contexto de surgimento e escala alcançada no Brasil.....	18
3.2 Revisão narrativa: evidências na literatura especializada .....	21
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	53
REFERÊNCIAS .....	57

## SINOPSE

O trabalho apresenta uma revisão narrativa (não sistemática) da literatura especializada, em particular da abordagem empírica que cobre o período de 2009 a 2021, sobre aspectos selecionados do MEI. Os resultados e impactos analisados, não exaustivos, indicam pontos em que o MEI precisaria ser repensado, inclusive à luz dos recentes choques e transformações ocorridos no país, para evitar a potencialização de seus efeitos adversos, preservando os positivos. Estudos apoiados em distintas abordagens metodológicas apontam para impactos positivos sobre a formalização de empreendimentos e resultados favoráveis quanto à inclusão previdenciária; oferecem pouca evidência de efeitos sobre o rendimento do trabalho, embora as análises sejam limitadas pela inadequação ou insuficiência de dados; revelam problemas de focalização, ao menos quando considerado o perfil alvo original idealizado para a intervenção; denotam que os mecanismos de incentivo desenhados parecem ser suficientes para atrair filiados, mas não para contornar os fatores que determinam a informalidade, tendo em vista os limitados níveis de *compliance*; e sugerem que a *pejotização*, ainda envolta em indícios e evidências contraditórios, deve seguir como uma preocupação a ser enfrentada. Há ainda muitas lacunas a serem preenchidas pela literatura especializada.

**Palavras-chave:** MEI; formalização; RGPS; pejotização.

## ABSTRACT

This discussion paper presents a narrative review (non-systematic) of the specialized literature, particularly the empirical approach covering the period 2009-2021, on selected aspects of the MEI. The results and impacts analyzed, which are not exhaustive, indicate points where the MEI would need to be amended to avoid increasing its adverse effects, while preserving its positive ones, also considering the recent shocks and economic crisis and the labor market transformations that took place in Brazil. Studies based on different methodological approaches point to positive impacts on the formalization of enterprises and favorable results on social security inclusion/coverage; offer little to none evidence of effects on labor income, although analyzes are limited by inadequacy or insufficient data; point to targeting issues, at least when considering the original profile defined as policy priority for the intervention; indicate that the incentive mechanisms designed appear to be sufficient to attract members/affiliated, but not to overcome the factors that determine informality, given the limited levels of compliance; and suggest that the *pejotização* phenomenon, still shrouded in contradictory signs and evidence, should remain a concern to be addressed. There are still many gaps to be filled by specialized literature.

**Keywords:** MEI; formalization; RGPS; *pejotização* phenomenon.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o mercado de trabalho tem se caracterizado por níveis importantes de informalidade na atividade econômica e nas relações laborais. Nas décadas de 2000 e 2010 houve progressos na cobertura social e previdenciária, parcialmente revertidos pela prolongada crise econômica vivida pelo país desde 2015, agravada pela pandemia de covid-19. Os avanços indicados foram alavancados pela boa conjuntura econômica então experimentada pelo país, mas também por políticas públicas implantadas para favorecer a proteção social de grupos específicos, com ênfase, combinada ou não, nos índices de legalização e formalização de pequenos empreendimentos e na melhoria da cobertura previdenciária entre os trabalhadores autônomos.

Uma dessas iniciativas consiste na criação da figura do MEI, tomado como um enquadramento especial no âmbito do regime tributário do Simples Nacional. O MEI foi criado com três objetivos principais: i) estimular a formalização de microempreendimentos; ii) favorecer a inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade contributiva; e iii) elevar a inclusão social. Nos termos da Lei Complementar (LC) nº 123/2006 (art. 18-E, incluído pela LC nº 147/2014), a filiação e o registro oficial são simplificados e livres de custos, além de haver facilidades para outros trâmites burocráticos. Os empreendedores individuais legalizados contam com carga tributária reduzida e alíquota previdenciária subsidiada.

Os elevados subsídios e isenções oferecidos, somados à pressão contínua para a flexibilização de seus critérios de elegibilidade, inspiraram diversas alterações legislativas e estudos voltados à apuração de resultados, impactos e efeitos do MEI. Neste *Texto para Discussão*,<sup>1</sup> propõe-se traçar um retrato legal desta intervenção, notadamente no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e de seus resultados mais importantes a partir de uma revisão narrativa (não sistemática) da literatura especializada, em particular da abordagem empírica que cobre o período de 2009 a 2021.

Para além desta introdução, a seção 2 apresenta sinteticamente a evolução da legislação previdenciária tratando dos contribuintes individuais (CIs) e especificamente da subcategoria dos MEIs. Esta etapa é importante para que sejam compreendidos

---

1. Este *Texto para Discussão* se baseia na contribuição específica dos autores Graziela Ansiliero, pelo Ipea, e Rogério Nagamine Costanzi, então pela Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência (SPREV/MTP), para a análise do MEI no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP – Ciclo 2021). Tal colaboração foi revisada, reestruturada e expandida por cooperação do coautor Ricardo Cifuentes. Para consultar a publicação de referência, ver: Ipea, SPREV e CMAP (2022).

os resultados analisados nos estudos elencados na seção seguinte. A terceira seção traz uma revisão da literatura mais relevante sobre tópicos mais debatíveis do MEI, contemplando as temáticas mais recorrentes, como os riscos de *pejotização* no mercado de trabalho e os efeitos sobre a formalidade. E, finalmente, no último tópico são recuperados e sistematizados os principais aspectos debatidos na literatura revisada, focando os resultados encontrados, as lacunas a serem preenchidas por futuros estudos e contribuições que possam apontar caminhos para o aperfeiçoamento desta política pública.

## 2 O CONTRIBUINTE INDIVIDUAL E A FIGURA DO MEI

O tratamento jurídico outorgado ao trabalhador autônomo evoluiu ao longo das décadas transcorridas desde a publicação e vigência inicial da Lei nº 3.807/1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). O CI consiste atualmente em categoria do RGPS que abrange os profissionais autônomos em diferentes profissões e posições na ocupação, que trabalham por conta própria e/ou prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício. Esse tipo de contribuinte tem as alternativas de recolher suas contribuições mensalmente ou trimestralmente, podendo, na condição de pessoas físicas, contar com o recolhimento (pelo contratante) de cota patronal a seu favor quando presta serviços a pessoas jurídicas (PJs) (Paulo, 2014; Ansiliero e Costanzi, 2017; Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

A alíquota previdenciária tradicional – básica, de 20%, incidente sobre o salário de contribuição, delimitado pelo piso e pelo teto previdenciários – permite, ao CI, acesso a todos os benefícios e serviços previdenciários, exceto os benefícios devidos em caso de acidentes de trabalho e o salário-família. Desde meados dos anos 2000, com base em diagnóstico que associa a limitada cobertura previdenciária à falta de capacidade contributiva (financeira) dos trabalhadores, as mudanças legislativas contemplam a criação de subcategorias de CI e a diferenciação de alíquotas de cotização. A heterogeneidade observada no interior deste grupo dos trabalhadores por conta própria justificaria tal abordagem, marcada por diferenças de tratamento e subsídios elevados à contribuição previdenciária autônoma (Paulo, 2014; Ansiliero e Costanzi, 2017). Em 2003, a Lei nº 10.666/2003 instituiu a retenção obrigatória, que impõe às empresas descontar 11% do valor dos contratos de CIs (pessoas físicas) que lhes prestam serviços, a título de contribuição do trabalhador. Mais à frente, em 2006, foi instituído o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), que entrou em vigor em 2007. Os optantes pelo PSPS recolhem sob uma alíquota reduzida de 11%, incidente sobre o

piso previdenciário do RGPS. Finalmente, em 2009,<sup>2</sup> surge a figura do MEI, criada com o objetivo principal de fomentar a cobertura previdenciária e a formalização da atividade econômica dos trabalhadores autônomos.

As duas primeiras medidas mencionadas tratam especificamente da formalização previdenciária e da inclusão social dos trabalhadores autônomos. O MEI visa também a legalização do pequeno empresário, por meio de seu enquadramento no regime do Simples Nacional.<sup>3</sup> Neste contexto, o MEI é uma modalidade empresarial simplificada para pequenos negócios, a qual permite que o trabalhador autônomo se beneficie, entre outras vantagens, de diminuição nos custos e na burocracia associados à inscrição, ao registro, à licença e ao cadastro do empreendimento, como também à alteração de dados cadastrais e ao pedido de baixa do registro de MEI; e, notadamente, de reduções significativas na carga tributária, contribuindo ao mesmo tempo para incentivar a formalização e o empreendedorismo no país (Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

O PSPS e o MEI focalizam públicos parcialmente sobrepostos e foram implantados em um período de franca expansão da cobertura previdenciária, o que dificulta o isolamento de seus eventuais efeitos. Estas intervenções se destinam originalmente a autônomos desprotegidos e com baixos rendimentos do trabalho e, por isso, a alíquota de contribuição bastante reduzida, atualmente fixada em 5% do piso previdenciário. De todo modo, esse público se beneficia, virtualmente, do pacote original, completo, de serviços e benefícios ofertados pelo RGPS, exceção feita ao direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) e à concessão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC). Tais restrições tendem a ser menos relevantes para este grupo, uma vez que cerca de 60% dos contribuintes já recolhem sobre o salário-mínimo (SM) e entre os CIs tende a ser menor a parcela dos que acessam a ATC – que, desde a Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, foi extinta e passou a ser concedida apenas como regra de transição. Assim mesmo, a qualquer tempo, os recolhimentos como MEI podem ser complementados a fim de que sejam contabilizados para o acesso a estes direitos (Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

---

2. O MEI entrou em vigor em julho de 2009, mas seu início foi progressivo: 1º de julho no Distrito Federal (DF); 24 de julho em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; setembro de 2009 em Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo; e demais unidades federativas (UFs) em fevereiro de 2010, juntamente com o lançamento do Portal do Empreendedor.

3. O Simples Nacional consiste em um regime tributário diferenciado aplicável às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na LC nº 123/2006. Para melhor compreensão da governança do MEI, ver box 1, ao final desta seção.



**TEXTO para DISCUSSÃO**

Ao inscrever-se no MEI e obter um registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ),<sup>4</sup> o autônomo passa a contar com maior segurança jurídica; recebe automaticamente o Número de Identificação de Registro de Empresas (Nire-MEI), criado pela Junta Comercial do estado e exigível para todo empreendimento;<sup>5</sup> torna-se segurado da Previdência Social, desde que inicie aportes ao RGPS; tem facilidades para uso do sistema bancário ou financeiro; passa a ser capaz de emitir notas fiscais, o que pode favorecer a expansão de sua atividade e de sua clientela; obtém acesso a serviços gratuitos de orientação e ao apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae);<sup>6</sup> e ganha a oportunidade de formar consórcios de fins específicos, como para a realização de compras e vendas em condições mais favoráveis.

A intervenção prevê a isenção de determinados tributos federais<sup>7</sup> e o pagamento de um valor fixo mensal que substituiu a contribuição previdenciária e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) ou o Imposto sobre Serviços (ISS). Diferentemente do que ocorre com os demais CIs, apenas para o MEI o não recolhimento das contribuições previdenciárias resulta necessariamente em inadimplência perante o RGPS,<sup>8</sup> já que esta categoria possui deveres e direitos diferenciados. O atraso no pagamento implica pagamento de juros e multa e pode levar à suspensão temporária e, no limite, ao cancelamento compulsório do registro. A baixa voluntária do registro é capaz de

4. Ressalte-se que, conforme o Art. 18-A, § 1º, da LC nº 123/2006, o MEI é uma pessoa natural, sendo espécie de empresário individual de que trata o Art. 966 do Código Civil e não uma PJ de direito privado.

5. A Junta Comercial valida a razão social das empresas, sua tipologia jurídica e sua localização, além de armazenar e organizar os registros das atividades ligadas ao empreendimento.

6. O Sebrae é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que possui a finalidade de promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos empreendimentos de micro e pequenas empresas no país. A organização busca fortalecer o empreendedorismo e acelerar o processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, acesso ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo, incentivo à educação empreendedora na educação formal, feiras e rodadas de negócios. Sua principal fonte de financiamento é composta por contribuições parafiscais, uma categoria de tributos cuja arrecadação é destinada ao custeio de atividades paraestatais, ou seja, atividades exercidas por entidades privadas, sem fins lucrativos, mas voltadas a programas sociais e de interesse público. Os repasses parafiscais são arrecadados por meio de contribuições compulsórias incidentes sobre o valor da folha salarial das empresas.

7. O MEI fica isento dos seguintes tributos federais: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Programa de Integração Social (PIS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

8. Todo CI com atividade remunerada precisa cotizar para o RGPS, sob pena de fazê-lo com atraso e arcar com as devidas penalidades. Nos casos em que a atividade é autônoma, instável e não associada a instrumento jurídico que garanta sua formalidade, o rendimento é autodeclaratório e, no momento da solicitação de qualquer serviço ou benefício, o CI – sujeito a sanções em caso de informação inverídica – poderá declarar que nos períodos sem cotização nenhuma atividade remunerada foi desempenhada. Nestes casos, que tendem a prevalecer, o pagamento deixa de ser cobrado e, na prática, portanto, apenas incorrem em inadimplência aqueles vinculados a atividades legalmente instituídas, como o MEI.

ocorrer independentemente de eventuais irregularidades tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, mas posteriormente o MEI (ou ex-MEI) será instado a pagar os valores devidos, bem como a responder por multas e outras penalidades decorrentes da inadimplência e/ou de outras faltas cometidas.

Ao se formalizar como MEI, o microempreendedor deve realizar o pagamento mensal de valores fixos a título de contribuição previdenciária – atualmente, 5% do valor do SM, e de julho de 2009 a abril de 2011, 11% deste mesmo valor de referência –, ISS – de R\$ 5 devido a governos municipais, por prestadores de serviço – e ICMS – de R\$ 1 para governos estaduais e DF, devido por empreendedores nas atividades de comércio e indústria. Estes valores, no caso do RGPS, são atualizados anualmente conforme o montante estabelecido para o SM. O MEI não pode participar em outra empresa como sócio ou titular e deve cumprir com outras obrigações fiscais e contábeis, a exemplo da emissão de notas fiscais e a manutenção de registros contábeis e fiscais atualizados. Para tornar-se e manter-se como MEI, o microempresário deve possuir faturamento anual máximo igual ou inferior ao limite estabelecido para o enquadramento.

Inicialmente, o limite de receita anual bruta era de R\$ 36 mil anuais, valor elevado a R\$ 60 mil em janeiro de 2012 e a R\$ 81 mil em janeiro de 2018 (LC nº 123/2006, alterada pela LC nº 155/2016). Caso ocorra a superação deste limite, duas situações podem ser observadas e diferentemente tratadas: i) se o faturamento ultrapassa o teto em até 20%, o empreendimento é reenquadrado no exercício subsequente e o pagamento dos impostos corresponde a um percentual do faturamento mensal, que varia conforme o tipo de negócio e o faturamento; ii) se o limite é superado em mais de 20%, o reenquadramento é retroativo e o recolhimento sobre o faturamento é calculado já a partir do mesmo ano em que tiver ocorrido o excesso, com acréscimos de juros e multa. Cabe ao MEI acompanhar a evolução de seu faturamento bruto e, quando cabível, solicitar tempestivamente o desenquadramento do programa.

É permitida ao MEI a contratação de até um empregado, desde que este seja o único funcionário da empresa e receba o SM ou o piso salarial da categoria ou profissão. Cabe ao MEI empregador cumprir com as obrigações trabalhistas e previdenciárias, assim como as obrigações acessórias, a exemplo das associadas, desde 2019, ao Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial). O empregador MEI, além de recolher a contribuição previdenciária patronal (CPP), subsidiada, reduzida expressivamente de 20% para 3%, precisa reter e repassar a contribuição devida pelo trabalhador e garantir que todos os seus direitos trabalhistas sejam respeitados.

Muitos dos procedimentos legais, administrativos e contábeis obrigatórios para empreendimentos formais de maior porte são simplificados ou inexigíveis para o MEI. Suas obrigações tributárias são automaticamente calculadas por sistemas eletrônicos e o pagamento dos valores devidos se dá por meio do Documento de Arrecadação Simplificada do Microempreendedor Individual (DAS-MEI). Não há exigibilidade de registros contábeis escriturados, por exemplo, mas é recomendável que se mantenha algum nível básico de controle para facilitar a elaboração da Declaração Anual do Simples Nacional – Microempreendedor Individual (DASN-Simei), que deve informar o faturamento do ano anterior. Neste sentido, também é recomendável, embora não mandatário, que o MEI preencha o Relatório Mensal de Receitas Brutas obtidas a cada mês, para facilitar a elaboração da DASN-Simei.

No decorrer de sua vigência, o MEI passou por várias alterações normativas, começando pela periódica redefinição das atividades permitidas no âmbito da intervenção. Um requisito fundamental é que o microempreendedor exerça atividades que estejam dentro do rol de possibilidades permitidas para a filiação ao regime especial, sendo possível acumular ocupações constantes da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), o que traz uma maior flexibilidade para os empreendedores. Várias ocupações foram incluídas e excluídas desta lista de possibilidades ao longo do tempo, mas prevalece a tendência de amplificação de seu alcance (Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

Por um lado, esta diversificação de atividades pode ser vista como uma medida de inclusão social e de fomento ao empreendedorismo, proporcionando maior acesso aos benefícios propiciados pela intervenção. Por outro, bastante enfatizado, tal movimento suscita questionamentos quanto às interações entre o MEI e as demais categorias de segurados do RGPS, bem como seus eventuais impactos no mercado de trabalho, e à aderência destas mudanças às finalidades originais do MEI, voltado à formalização de microempreendimentos e à inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade financeira (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). As diferentes visões ilustram debates intensos e influenciam a tomada de decisões, que, por vezes, resulta em frequentes mudanças nos entendimentos e em suas implicações legais.<sup>9</sup>

9. Tal dinâmica suscitou revisões periódicas das ocupações permitidas, a exemplo da ocorrida por meio da Resolução CGSN nº 150/2019, que excluía quatorze ocupações a partir de 2020; em 2020, a Resolução CGSN nº 151 revogou a supressão destas ocupações. Além disso, o CGSN também aprovou a Recomendação CGSN nº 8/2019, que determina que sejam estabelecidos critérios mais claros para a inclusão e eliminação de ocupações permitidas ao MEI. Para informações básicas sobre a finalidade e atuação do CGSN, ver box 1, ao final desta seção.

Outra mudança trata da aplicabilidade da regra de retenção obrigatória, objeto da mencionada Lei nº 10.666/2003. Por um breve período, encerrado em setembro de 2009, o MEI que prestava serviços a PJs estava sujeito ao desconto de 11% do valor do contrato, determinação revogada pela Resolução CGSN (Comitê Gestor do Simples Nacional) nº 67. A medida foi justificada pela necessidade de se evitar sobrecarga financeira com a antecipação e acumulação de recolhimentos individuais que superam o valor legal mensal, considerando-se principalmente que o MEI pode firmar mais de um contrato simultaneamente. O argumento é certamente defensável, mas perdeu-se um mecanismo importante de compulsoriedade que melhoraria a adimplência e a efetividade do MEI como política de incentivo à proteção social.

A eliminação deste dispositivo também pode contribuir, portanto, para explicar a persistência dos elevados índices de inadimplência no MEI (Ipea, SPREV e CMAP, 2022), quadro que motivou outra mudança introduzida pela LC nº 147/2014, por meio de alterações na LC nº 126/2006. Pelas regras estabelecidas e regulamentadas pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), caso deixe de efetuar os recolhimentos principais obrigatórios e não apresente a DASN-MEI em prazo hábil, o MEI pode ter sua inscrição automaticamente cancelada. A Resolução CGSIM nº 36/2016 estabeleceu os procedimentos cabíveis quanto ao cancelamento da inscrição do MEI inadimplente, quando configurada a seguinte situação: a) omissão na entrega da declaração DASN-MEI nos dois últimos exercícios; e b) inadimplência em todas as contribuições mensais devidas nos últimos 24 meses.

Outro tema afetado por mudanças legais e com possíveis implicações sobre a densidade contributiva no MEI é a cobrança de CPP de PJs que contratam os serviços de MEIs. Originalmente, nos termos da LC nº 123/2006, o contratante do MEI não estava obrigado ao recolhimento da CPP, exceto no caso de contratação de determinados serviços (hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos). Mais à frente, a LC nº 139/2011 estabeleceu que, a partir de fevereiro de 2012, a CPP seria devida em caso de contratação, por PJ, de todo e qualquer serviço por intermédio do MEI. Mais recentemente, a LC nº 147/2014 retomou o entendimento original, extinguindo, salvo no caso dos serviços específicos mencionados, a obrigação de registro no eSocial e de recolhimento da CPP pela empresa contratante de serviços do MEI.

Nos termos da legislação vigente, a PJ contratante de serviços executados por intermédio de CI pessoa física deve recolher a CPP (fixada em 20% do valor total pago ou creditado) e cumprir obrigações acessórias, como a retenção da contribuição devida

pelo próprio CI, medida que poderia elevar a densidade contributiva da categoria, e sua inclusão no informe mensal do eSocial, instrumento que permite o monitoramento do mercado de trabalho. A legislação relativa à matéria havia replicado estes dispositivos no âmbito do MEI com o intuito de impedir (ou minimizar) sua utilização como instrumento de desestruturação das bases de financiamento do RGPS e de precarização das relações de trabalho. Isto porque, como reconhecido pelo próprio Sebrae Bahia (Sebrae-BA, 2016) e destacado no estudo promovido por Ipea, SPREV e CMAP (2022), a retirada desta cobrança incentiva ainda mais a contratação de MEIs, em detrimento das demais subcategorias de CI, as quais abrangem trabalhadores tão ou mais vulneráveis, prejudicados pela alteração nos preços relativos dos serviços prestados.

Para evitar que as empresas usem o MEI como estratégia de redução de gastos com pessoal, dados os custos e as obrigações acessórias mais brandos para a contratação de empreendedores individuais, a LC nº 139/2011 reforça a determinação legal de que, caso sejam identificados entre as partes (contratante e contratado) os elementos típicos da relação de emprego, o contratante fica sujeito a todas as obrigações trabalhistas, tributárias e previdenciárias dela decorrentes. Contudo, argumenta-se que a eliminação destes instrumentos – retenção de 11%, CPP e obrigações acessórias por parte de empresas contratantes – no âmbito do MEI, somada à recente reforma trabalhista,<sup>10</sup> pode favorecer a substituição paulatina de relações empregatícias formais por relações de prestação de serviços. Este movimento de *precarização* das relações de trabalho, via prática ilegal de *pejotização*, ainda provocaria perdas adicionais de receitas previdenciárias, afetando a sustentabilidade do RGPS.

Este receio está associado principalmente à legalização da terceirização irrestrita, introduzida pela Lei nº 13.429/2017,<sup>11</sup> que passou a admitir a terceirização ampla do trabalho, ou seja, de qualquer tipo de atividade da empresa contratante, inclusive de sua atividade-fim. Há salvaguardas e regras visando disciplinar a terceirização e minimizar os riscos para sua licitude trabalhista, sendo que, relativamente ao MEI, a restrição mais importante consiste na determinação de que apenas podem realizar serviços de

10. A Lei nº 13.467/2017 alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Lei nº 6.019/1974, a Lei nº 8.036/1990 e a Lei nº 8.212/1991, a fim de, alegadamente, adequá-las às novas relações laborais. A Lei nº 13.429/2017, por sua vez, altera a Lei nº 6.019/1974, no que se refere ao trabalho temporário, e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços.

11. A definição consta do art. 4º-A da Lei nº 6.019/1974 (redação pela Lei nº 13.467/2017) e consiste na transferência pela contratante da execução de qualquer de suas atividades, inclusive a principal, à PJ de direito privado que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

terceirização as PJs de direito privado, ficando de fora os empresários individuais e, justamente, os MEIs.<sup>12</sup>

O risco associado à *pejotização*, portanto, não consistiria em implicação legal e direta da reforma trabalhista, pois as normas existentes preveem sanções e medidas preventivas para mitigar os casos em que a relação laboral tradicional (patrão-empregado) é ilegalmente descaracterizada para permitir ao empregador a troca de uma relação de trabalho assalariado por outra de prestação de serviços, menos onerosa para o estabelecimento. O risco estaria em um ambiente no qual a maior flexibilidade da legislação trabalhista, somada às peculiaridades do MEI – incluindo seu crescimento vertiginoso no país – e às sabidas dificuldades na fiscalização por parte do poder público, tornaria ainda mais difícil a caracterização e comprovação do desvirtuamento da relação contratante-prestador de serviço. A este cenário complexo se somariam as inovações nos arranjos laborais, como as potencializadas pelas plataformas digitais de trabalho e por instrumentos como a Lei nº 13.352/2016, conhecida como Lei do Salão Parceiro (LSP), que regulamentou contratos de parceria entre salões e profissionais de beleza.<sup>13</sup>

Há ainda tentativas de ampliar os incentivos do MEI para categorias específicas, com regras ainda mais favoráveis, a exemplo do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 31/2021, que propõe a criação da figura MEI-Mulher Empreendedora, com regras diferenciadas para a MEI do sexo feminino. Pela proposta em análise na Câmara dos Deputados, as mulheres que empreendem sob essa categoria poderão auferir receita bruta de até R\$ 10 mil a mais do que os outros MEIs e ter até dois estabelecimentos, enquanto os demais se limitam a apenas um. Adicionalmente, os valores fixos de recolhimento mensal, para a MEI-Mulher, corresponderiam à metade dos valores previstos para os outros microempreendedores nos dois primeiros anos de funcionamento.

---

12. O MEI pode exercer atividades por empreitada ou, excepcionalmente, como prestador de serviços por meio de cessão ou locação de mão de obra – apenas em serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos. Neste último caso, o contratante do MEI deve recolher a cota patronal, bem como reter e repassar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a cota relativa à contribuição do trabalhador ou MEI prestador de serviço.

13. Segundo estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), baseado em registros administrativos, 55,7% dos MEIs estão presentes em 15 de 673 atividades econômicas, com ênfase para o setor de restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas – segunda maior presença, embora represente apenas 37,7% do total de ocupações no setor – e, principalmente, para o de cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza – 9,1% dos MEIs e 90,4% do total de ocupações no setor (box 2, no tópico 3.2.5).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Nessa mesma linha, a LC nº 188/2021 (MEI Caminhoneiro – transportador autônomo de cargas) estabelece que os caminhoneiros exercendo as ocupações da tabela B do anexo XI da Resolução CGSN nº 140/2018<sup>14</sup> podem ser enquadrados em uma regra excepcional desta subcategoria de CI. A nova legislação majora o valor mensal da contribuição previdenciária em sete pontos percentuais (p.p.), de 5% para 12% do SM, mas também permite que se formalizem como MEIs com um limite de receita bruta anual de até R\$ 251,6 mil – para as demais ocupações permitidas no âmbito do MEI é estipulado um limite de R\$ 81 mil anuais.

Nesse contexto, vale abordar também o PLP nº 30/2021, do Senado Federal, que, sendo aprovado e entrando em vigor, permitiria a jornalistas serem incluídos no Simples Nacional como MEIs e, assim, ampliaria – injustificadamente – o alcance da intervenção para atividades intelectuais. Propostas deste tipo, contudo, tendem a ir de encontro à focalização original do MEI, pois favorecem autônomos cada vez mais bem posicionados na estrutura distributiva, ao menos baseando-se na hipótese de forte associação entre renda e nível de escolaridade.

Há que se mencionar ainda o PLP nº 108/2021, também em tramitação na Câmara dos Deputados e já aprovado no Senado Federal, que propunha o enquadramento como MEI de PJ com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 130 mil reais e permitia que o MEI pudesse contratar até dois empregados. Ressalte-se que este projeto foi modificado em sua tramitação na Câmara dos Deputados por um substitutivo adotado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e, caso as alterações se confirmem no Plenário, a matéria precisará retornar ao Senado, onde o texto final será definido. A matéria, aprovada na CFT e posteriormente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), mantém a permissão para a contratação de até dois empregados, mas amplia o teto anual de faturamento dos atuais R\$ 81 mil para R\$ 144,9 mil.

As propostas que elevam o teto de faturamento do MEI costumam ser (tentativamente) justificadas pelo argumento de que o aumento poderia ajudar a ampliar o índice de formalização de autônomos e de seus empreendimentos, bem como evitar o fenômeno do nanismo tributário e o desenquadramento de empreendedores em função da escalada inflacionária no país. O novo limite ainda reposicionaria favoravelmente os empreendimentos com faturamento entre os limites atual e proposto, o que supostamente afetaria positivamente a atividade econômica, o emprego e a renda.

14. São elas: transportador autônomo de carga – municipal (4930-2/01); transportador autônomo de carga intermunicipal, interestadual e internacional (4930-2/02); transportador autônomo de carga – produtos perigosos (4930-2/03); e transportador autônomo de carga – mudanças (4930-2/04).

A alteração ainda trataria, indiretamente, das diferenças entre o faturamento (critério de elegibilidade) e a renda resultante da atividade (situação socioeconômica do trabalhador), pois esta relação pode ser bastante diferente entre atividades econômicas e ocupações. A permissão de dois empregados, por seu turno, poderia, potencialmente, gerar postos de trabalho (formais) e/ou formalizar vínculos não registrados pela restrição legal atual e o consequente risco de desenquadramento.

Quanto ao teto, contudo, as assimetrias setoriais e ocupacionais na relação faturamento e renda do trabalho poderiam ser abordadas por meio de distinções pontuais nas regras, definidas a partir de estudos específicos por parte da Receita Federal do Brasil (RFB). Ademais, o reenquadramento de microempresas poderia afetar negativamente a arrecadação, sem garantias de compensação pelo alegado círculo virtuoso de crescimento, especialmente em razão do fenômeno já mencionado de nanismo tributário – as condições aplicadas ao MEI são tão mais favoráveis que o desincentivo ao reenquadramento, para portes superiores, poderia prevalecer. Este reenquadramento, para baixo, também seria capaz de afetar adversamente o emprego formal e a receita previdenciária, com as firmas se ajustando ao limite de empregados para garantir a transição para o MEI. Por fim, há que se discutir a extensão dos subsídios à contratação formal de um trabalhador adicional, ainda mais com o eventual reenquadramento de microempresas, que implicaria mais perdas de receitas – ao menos para o RGPS.

Muitas dessas novas propostas parecem estar em consonância com atas aprovadas nas reuniões de 2022 e 2023 do Comitê Temático do Microempreendedor Individual, do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (FPMPEs), capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). O Comitê Temático do MEI sustenta a importância de: i) projetos como o PL nº 108/2021, que propõe o aumento da receita bruta anual permitida para esta categoria, ainda que tal instância pareça inclinada a elevar este limite por meio da criação de uma faixa adicional de alíquota, mais alta, compreendendo aqueles que faturam anualmente acima de R\$ 81 mil e até R\$ 144,9 mil; ii) de propostas que versam sobre a criação de uma rampa de acesso (reenquadramento) de MEI para ME, a fim de proporcionar melhor adaptação às mudanças tributárias e operacionais associadas à transição de MEI para microempresa (ME); e iii) de iniciativas que aumentem o número de ocupações ou atividades permitidas ao MEI. Trata-se de um debate complexo, que, diferentemente do que tem ocorrido, precisa ser travado com base em evidências sólidas.

Da mesma maneira, cabe citar o tema da ocupação por meio de plataformas digitais, cuja regulamentação no país tem sido crescentemente associada ao registro



de trabalhadores na condição de MEI. Nessa nova forma de organização da produção, as plataformas se recusam a aceitar a relação de emprego, com argumentos de que seriam meros intermediários entre prestador e tomador de serviço, em entendimento que convenientemente as pouparia da regulamentação e dos custos patronais trabalhistas e previdenciários. Na prática, há desregulamentação deste segmento do mercado de trabalho, com riscos para as condições de trabalho e para o financiamento da Previdência Social. Apesar do debate ainda insuficiente, o Decreto nº 9.792/2019, por exemplo, estabelece que, no caso da atividade como motorista de transporte remunerado privado individual de passageiros, vinculada a empresas responsáveis por aplicativos ou por outras plataformas digitais, a inscrição como segurado CI deve ser feita diretamente pelo motorista, que pode optar pela inscrição como MEI.

### **BOX 1**

#### **A governança do MEI**

O MEI é o empresário individual ou empreendedor que atende, cumulativamente, aos requisitos para ser optante pelo Simples Nacional nesta condição, nos termos do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Concretamente, a filiação consiste na solicitação para ingresso no Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional (Simei), um enquadramento possível unicamente para o MEI. A LC nº 123/2006 prevê o regime tributário diferenciado do Simples Nacional e estabelece três instâncias para gerir o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs), previsto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal (CF), onde se insere a figura do MEI.

O arcabouço que define a gestão desse tratamento diferenciado conferido às MPEs é conformado principalmente pelas resoluções técnicas elaboradas por dois importantes órgãos colegiados: o CGSIM e o CGSN. O regime diferenciado do Simples Nacional é administrado pelo CGSN, composto por oito integrantes, sendo quatro da Secretaria Especial da RFB, dois dos estados e do DF e dois dos municípios. O CGSN é um órgão colegiado do Ministério da Economia, previsto na LC nº 123, de 2006, e criado pelo Decreto nº 6.038, de 2007, para tratar dos aspectos tributários regulamentares do Simples Nacional.

O regime diferenciado, no qual está contido o MEI, também é normatizado pelas deliberações do CGSIM, órgão colegiado que tem por finalidade gerir a Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) e regulamentar o registro e a legalização de empresários e de PJs, observadas as diretrizes da LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007. Cabe ao CGSIM – composto por representantes da Secretaria da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte e do Empreendedorismo (Sempe) e do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (Drei/Sempe), ambos do MDIC, e da RFB, do Ministério da Economia – normatizar a inscrição, o cadastro, a abertura, o alvará, o arquivamento, as licenças, a permissão, a autorização, os registros e os demais itens relativos à abertura, à legalização e ao funcionamento de empresários e de PJs de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária, zelando ainda pelo cumprimento das normas de registro e legalização de empresários e PJs.

(Continua)

(Continuação)

A terceira instância é o FPMPE, também estabelecido pela LC nº 123/2006 para gerir o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado a esse segmento, dedicando-se aos aspectos não tributários da referida lei, excetuando-se também a competência do CGSIM. O FPMPE, presidido e coordenado pela Sempe/MDIC, reúne o governo federal e entidades de apoio e representação nacional do segmento com a finalidade de orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de apoio e desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação.

Fonte: Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br>.

Elaboração dos autores.

### **3 MEI: CONTEXTO DE SURGIMENTO NO BRASIL E EVIDÊNCIAS NA LITERATURA ECONÔMICA**

#### **3.1 MEI: contexto de surgimento e escala alcançada no Brasil**

Muitos países em desenvolvimento se deparam com elevada proporção de empreendimentos informais e altos níveis de informalidade nas relações de trabalho, assim como enfrentam patamares limitados de proteção social – notadamente em sua dimensão previdenciária. Some-se a isso o surgimento, em quase todo o mundo, de novos arranjos de produção e trabalho, os quais têm exigido a adaptação dos sistemas tributários e previdenciários nacionais, a fim de evitar perdas arrecadatórias e vácuos regulatórios nos temas relativos à cobertura previdenciária e trabalhista. Neste cenário, planos previdenciários e/ou tributários simplificados e subsidiados e novos modelos para a contratação de empregados a tempo parcial ou ocupados em relações trabalhistas mal definidas ganham espaço no debate, com ênfase nos empregados com jornadas reduzidas e intermitentes e, principalmente, nos trabalhadores por conta própria e em seus empreendimentos frequentemente informais (Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

O Programa para a Promoção da Formalização na América Latina e Caribe (Forlac), desenvolvido no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), preconiza a adoção de uma série de estratégias para atacar os fatores que determinam a informalidade dos micro e pequenos empreendimentos (OIT, 2014). As estratégias sugeridas passam, por exemplo, pela redução da carga tributária; pela simplificação administrativa, contábil e tributária; pelo acesso à Previdência Social, preferencialmente, via contribuições progressivas que contemplem, quando cabível, subsídios à cotização dos trabalhadores com baixos rendimentos; pela oferta de serviços técnicos e financeiros; pela melhoria do alcance das ações de fiscalização e de outros mecanismos que afetem os níveis

de *compliance*; e pela melhoria do acesso à informação, inclusive com respeito às vantagens da formalização e às desvantagens e riscos associados à informalidade.

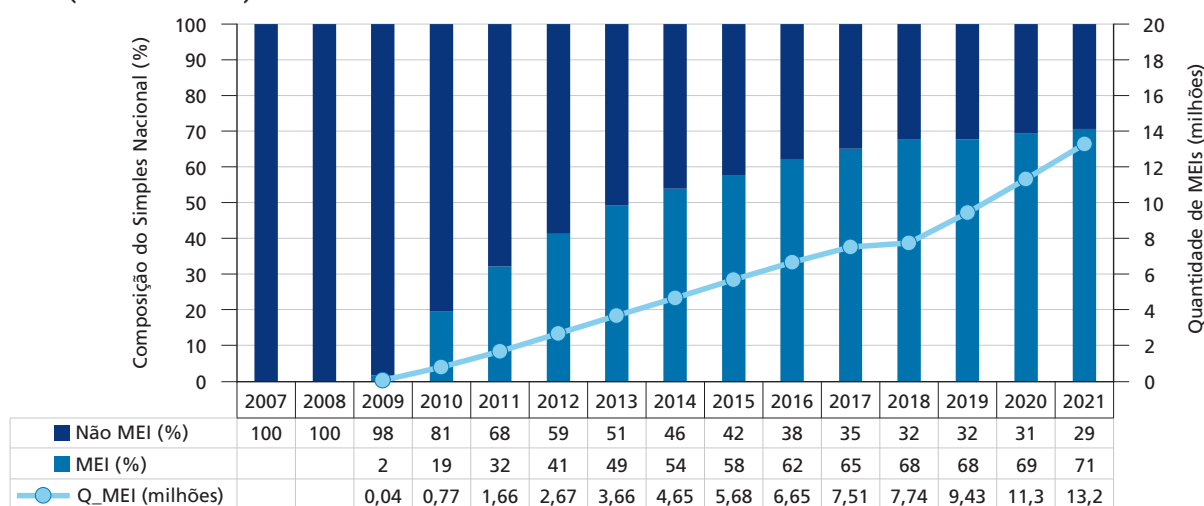
O MEI surge desse contexto, baseado em diagnóstico que pode ser compartilhado, em alguma medida, com iniciativas semelhantes implantadas em outros países, apesar dos avanços observados no Brasil nas últimas décadas. Nos anos 2000, a economia brasileira saiu de um crescimento baixo e instável para um cenário de taxas moderadas e mais estáveis, com rebatimentos positivos no mercado de trabalho (Amitrano, 2013). Este fenômeno começou a esmorecer em 2014, com maior deterioração no triênio de 2015 a 2017 e poucos sinais de recuperação no biênio de 2018 a 2019, revertidos em 2020 pelos efeitos provocados pela pandemia de covid-19.

Desde 2009, com a instituição da figura do MEI, a quantidade de microempreendimentos registrados aumenta a taxas expressivas. No Simples Nacional, por exemplo, o MEI já representava, entre 2019 e 2021, pouco mais de dois terços do total de empresas ativas (gráfico 1). Esta proliferação de registros, que cresce ainda mais no biênio de 2020 a 2021, se não implica necessariamente a geração de novos empreendimentos, ao menos aponta para a formalização de empreendimentos informais pré-existentes. O quantitativo de filiados ativos em dezembro de cada ano, por sua vez, passou de 47 mil, em 2009, para 9,43 milhões, em 2019, desconsiderando o período atípico afetado pela pandemia de covid-19, e chegando a 13,28 milhões em 2021.

Em menor proporção, houve um aumento no volume de todas as categorias e subcategorias de contribuintes do RGPS, com ênfase entre 2003 e 2014; desde 2015, com o início da crise econômica que persiste no país, houve retração generalizada, exceto no MEI, embora seu crescimento tenha sido mais moderado comparativamente ao observado no período anterior. O MEI passa de 0,1% dos contribuintes do RGPS, em 2009, para 6% deste contingente, em 2017, e, segundo dados agregados, alcança quase 8% em 2019 e 10% em 2021. Não apenas o contingente de MEI cresce como proporção do total de contribuintes, mas, principalmente como proporção do total de CIs, que passou de 0,4% destes contribuintes, em 2009, para 21% e 29% deste grupo, respectivamente, em 2014 e em 2017. Em 2019, considerando dados agregados, o percentual chegou a 37%, saltando para 43% em dezembro de 2021.

**GRÁFICO 1****Empresas ativas no Simples Nacional e proporção de MEIs (2007-2021)**

(Em milhões)



Fonte: Brasil (2023).

Elaboração dos autores.

Obs.: Q\_MEI – quantidade de MEIs em dezembro de cada ano.

Essa expansão significativa, vale destacar, ocorre apesar dos limitados níveis de *compliance* no MEI, fenômeno que explica a distância entre as duas linhas vermelhas (contínua e pontilhada) no gráfico 2. Pela ilustração, é possível observar o volume crescentemente maior de filiados (MEI\_RFB), em comparação ao de contribuintes (CI\_MEI), tomando-se a contribuição regular ao RGPS como indicativo do cumprimento das obrigações tributárias do MEI. A base de dados consolidada pelo IBGE (2023) a partir de um conjunto robusto de registros administrativos reforça esta percepção de expansão do grupamento de interesse, que assume volume crescente (9,6 milhões em 2019 e 13,2 milhões em 2021) – especialmente de 2019 a 2021, uma vez que 53,1% dos MEIs ativos em 2021 se filiaram nos últimos três anos – e peso continuamente maior no total de empresas (64,7% em 2019 e 69,7% em 2021) e no total de ocupados no país (15,2% em 2019 e 19,2% em 2021).<sup>15</sup> Da mesma forma, há tendência de aumento na

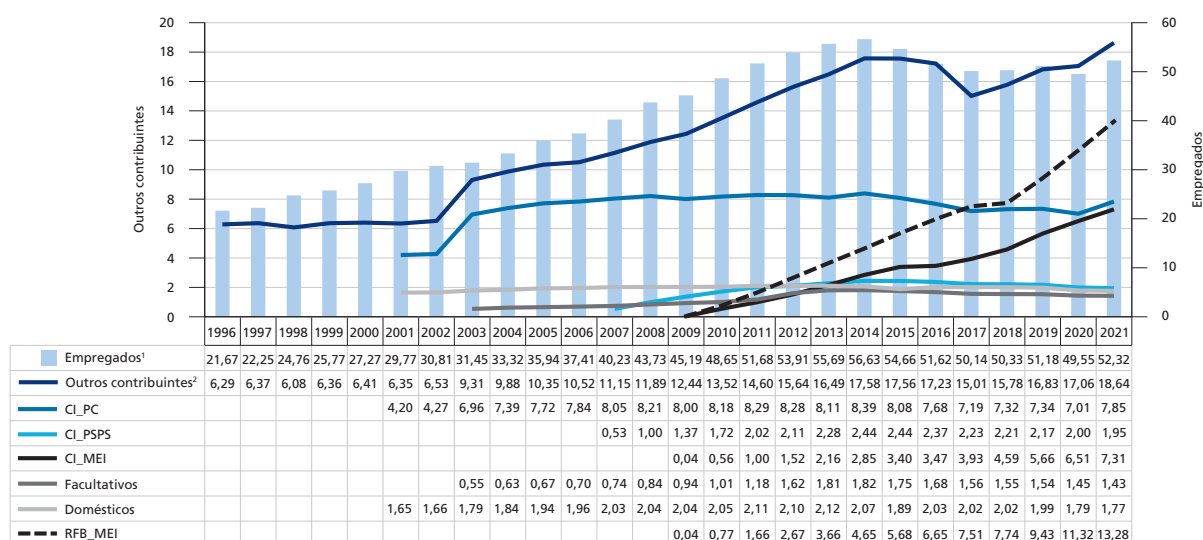
15. O IBGE (2023) realizou estudo sobre o perfil do MEI, baseado em registros administrativos do CPF, do CNPJ, da Rais (desde 2019, gradativamente substituída pelo eSocial), do Simples Nacional e do Cadastro Central de Empresas (Cempre). Foi considerado o MEI que: i) possuía situação cadastral na RFB ativa ou inapta em 31 de dezembro do ano de referência; ii) possuía CPF associado a um único registro de MEI – ou seleção da empresa mais recente; iii) possuía a natureza jurídica 213-5 (empresário individual); iv) possuía apenas um empregado em 31 de dezembro do ano de referência e apenas uma unidade local declarada; v) declarava subclasse CNAE prevista na Resolução nº 140/2018 do CGSN; vi) e, caso fosse empregador, não possuísse empregado com remuneração superior ao faturamento permitido – *proxy* para o limite de faturamento do MEI. No contexto do estudo, o total de ocupados corresponde à soma do número de MEIs, dos seus empregados e do pessoal ocupado das unidades locais do Cempre.

proporção de MEIs que possuem vínculo empregatício concomitante, expresso pelo aumento do índice de 5,6%, em 2014, para 14,9%, em 2021.

## GRÁFICO 2

### Evolução na quantidade anual de contribuintes do RGPS, segundo categorias e subcategorias de outros contribuintes (1996-2021)

(Em milhões)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) – Infologo/MTP.

Notas: <sup>1</sup> Para todos os grupamentos do gráfico, trata-se da quantidade de indivíduos com ao menos uma contribuição no ano.

<sup>2</sup> O total de outros contribuintes inclui os segurados especiais (rurais).

Obs.: CI\_PC – contribuinte individual – plano completo (20%); CI\_PSPS (11%); CI\_MEI (julho de 2009 a abril de 2011: 11%; maio de 2011 até o tempo presente: 5%); facultativos: facultativo – plano completo (20%); facultativos – PSPS (11%) e contribuintes facultativos de baixa renda (5%); domésticos (2003 a setembro de 2015: 20% a 23%; outubro de 2015 até fevereiro de 2020: 16% a 19%; março de 2020 até o tempo presente: 15,5% a 22%); RFB\_MEI: microempreendedores individuais ativos em dezembro de cada ano.

## 3.2 Revisão narrativa: evidências na literatura especializada

Muito embora o MEI seja continuamente tomado como um programa bem-sucedido, tomando-se como referencial principalmente o volume de registros no Simples Nacional, com alusões frequentes a ganhos na formalidade de empreendimentos e de contribuintes, também há, na literatura, críticas recorrentes a seus resultados e efeitos, como: i) a manipulação de informações de ocupações e de dados financeiros para garantir o enquadramento; ii) a prática de nanismo tributário (estagnação e/ou divisão

horizontal de empreendimentos para manter o enquadramento); iii) os altos subsídios via alíquotas reduzidas, afetando a progressividade e, principalmente, a sustentabilidade do sistema previdenciário; e iv) seu uso como mecanismo de precarização das relações de trabalho.

Após mais de dez anos de sua implementação no país, a literatura econômica já abordou uma variedade de tópicos relacionados ao MEI, incluindo os já mencionados e vários outros. Os inúmeros estudos publicados abrangem diferentes períodos e abordam uma série de características do desenho do MEI, bem como seus potenciais resultados, impactos e efeitos. Como temas mais frequentes, pode-se mencionar os seguintes aspectos do MEI: formalização *versus* criação de empreendimentos; desempenho registrado dos empreendimentos; inclusão previdenciária; evolução do rendimento do trabalho; riscos de incentivo à *pejotização*; riscos para a sustentabilidade do RGPS; problemas de focalização; e motivação das filiações e estrutura de incentivos da intervenção.

Ressalte-se que há temas ainda inexplorados ou insuficientemente tratados, possivelmente pela carência e/ou inadequação das bases de dados disponíveis. As pesquisas domiciliares, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Anual – salvo por suplemento incluído na edição de 2014 – e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), não possuem perguntas específicas sobre o MEI, mas, sim, quesitos que permitem a identificação de *potenciais* ou prováveis MEIs. Isso inclui a posição na ocupação; informação de registro no CNPJ; valor do rendimento do trabalho e não do faturamento; e quantidade de empregados, no caso de autônomos empregadores. Os poucos registros administrativos acessíveis do RGPS não fornecem informações socioeconômicas abrangentes e os registros da RFB possuem acesso ainda mais restrito e/ou não contemplam a divulgação de informações sobre o faturamento e outras dimensões importantes. Apesar dessas limitações, a literatura existente apresenta trabalhos relevantes para o debate técnico e acadêmico.

### 3.2.1 Resultados sobre a formalização dos empreendimentos

Os resultados do MEI em termos da geração e da formalização de empreendimentos foram objeto recorrente de estudo ao longo de sua vigência. Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) partem da identificação tentativa de grupos de controle e de potenciais tratados e da aplicação de distintas modelagens econométricas aos dados da PNAD Anual e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), ambas do IBGE, para estabelecer associações entre o MEI e os resultados de interesse. Os achados dão suporte às hipóteses de

efeitos positivos da intervenção na formalização de microempreendimentos, ainda que sobre a dimensão previdenciária, não a de registro do CNPJ, bem como apontam indícios compatíveis com a estratégia de nanismo tributário, na qual as firmas reduzem ou mantêm sua escala para sustentar enquadramentos mais vantajosos.

Esse resultado a respeito da contribuição previdenciária, mas não sobre a formalização dos empreendimentos, pode ser um sinal de inconsistência nas respostas de quesitos-chave na PNAD e/ou problemas na identificação dos grupos de tratamento e/ou controle. Afinal, no período considerado no estudo, o PSPS apresentava resultado importante na inclusão previdenciária e seus efeitos podem ter sido confundidos com os do MEI, já que este último implica a dupla formalização – quando muito, em caso de inadimplência, seria o oposto, com indicativo de formalização do empreendimento, mas não necessariamente de formalização previdenciária.

Rocha, Ulyssea e Rachter (2018), modelando os microdados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) para medir impactos sobre o número de firmas com até um empregado, identificam um menor efeito nas primeiras fases do MEI (implantação paulatina, de julho de 2009 a janeiro de 2010, e nacionalização, de fevereiro de 2010 a março de 2011), quando a alíquota previdenciária estava no nível anteriormente estabelecido para os empreendedores do Simples e para o PSPS (11%) e os demais tributos estavam zerados ou reduzidos a valores fixos simbólicos. Apenas na terceira fase (abril de 2011), com a redução de 6 p.p. na contribuição previdenciária, teria havido um ganho mais direto e significativo na adesão. Complementarmente, baseando-se em regressões construídas a partir de painéis da PME, os autores destacam que os efeitos se devem à formalização de empreendimentos existentes, não à geração de novas firmas.

Muito embora as modelagens baseadas na PME possam conter algum viés pela dificuldade na identificação precisa dos tratados – e, conseqüentemente, de grupos de controle adequados –, seus resultados parecem mais consistentes do que aqueles obtidos a partir da Rais, pois os autores consideram esta base, equivocadamente, como uma espécie de censo dos estabelecimentos existentes e oficialmente em atividade no país. A base não capta a totalidade dos empreendimentos formais, possuindo baixa cobertura justamente nos grupamentos com prevalência de estabelecimentos sem

empregados – como o MEI (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). Esta característica da Rais pode ter limitado o seu potencial para a aferição dos impactos investigados pelos autores.<sup>16</sup>

Um levantamento amostral produzido pelo Sebrae (2019a) indica que, de maneira geral, o MEI seria bem-sucedido em termos de formalização, embora a pesquisa não controle a influência de outros fatores e não leve em consideração diferenças entre a formalidade da empresa e a formalidade previdenciária, a qual já poderia existir independentemente da filiação a essa categoria. Ou seja, os benefícios atribuídos ao MEI poderiam já ter sido – ou serem – alcançados por outras ações com menor gasto tributário. A relativização desses resultados ganha força quando se considera que, segundo o mesmo estudo, apenas 32% dos MEIs ativos estavam previamente na informalidade; ou seja, a maioria deles (cerca de dois terços) já estava operando de alguma maneira na formalidade, como empreendedores ou empregados.

De Farias e Rocha (2021), usando várias bases de dados e estratégias empíricas robustas, encontraram evidências que contradizem, em parte, os resultados apontados por Rocha, Ulyssea e Rachter (2018). Merece destaque a aplicação de métodos quase experimentais em registros administrativos da RFB para investigar a formalização destes empreendimentos, com base em um segmento de atividades sempre permitidas no âmbito do programa (subclasses da CNAE), indicando que reduções substanciais na burocracia e nos custos de formalização afetaram positivamente o número de empresas formais e o grau de formalização entre 2009 e 2015, com maior efeito nas duas primeiras fases do programa, em detrimento da terceira – redução da alíquota previdenciária, de 11% para 5%. Em outras palavras, os autores concluíram que os incentivos iniciais foram eficazes para estimular a adesão e que a redução adicional na alíquota previdenciária não necessariamente potencializou o fenômeno. Como limitação, pode-se citar o uso de dados que capta o registro do MEI na base do CNPJ, mas não oferece informações sobre a formalidade efetiva na atuação dos empreendimentos.

---

16. O MEI sem empregados não é obrigado a informar a Rais, mas em 2010 (ano-base 2009) uma parte fez a declaração, motivada pela insegurança em torno da exigibilidade desta obrigação acessória. Tal insegurança foi agravada pela cobrança automática, indevida, da entrega por parte da RFB, que posteriormente emitiu comunicado admitindo o equívoco e reiterando a obrigatoriedade apenas para o MEI empregador. Portanto, a Rais não consiste em base censitária. No caso da PME, uma limitação pode ter sido justamente a seleção do grupo de tratamento, pois a inclusão dos empregadores com até um empregado tende a gerar mais erros do que acertos na identificação do MEI – os registros administrativos revelam que, em média, cerca de 3% do grupo possui empregados formais próprios.



### 3.2.2 Resultados sobre o desempenho dos empreendimentos filiados

Como um primeiro aspecto de desempenho, a duração típica da atividade dos estabelecimentos é um dos tópicos mais comuns na literatura. Neste sentido, estudo conduzido pelo Sebrae (2016) avalia a sobrevivência das empresas criadas anualmente entre 2008 e 2012. Baseando-se em registros administrativos da RFB, o estudo aponta que a taxa de mortalidade de empreendimentos com até dois anos teria caído de 45,8%, em 2008, para 23,4%, em 2012. Essa melhoria poderia ser atribuída a vários fatores, incluindo o crescimento contínuo do PIB durante o período, a tendência de queda da taxa básica de juros, a melhoria do rendimento médio real do trabalho e mudanças na legislação voltada para pequenos negócios, com destaque para a criação do MEI.

O forte aumento na sobrevivência das empresas teria sido bastante determinado pela expansão do número de MEIs dentro do universo dos pequenos negócios e pelo fato de sua taxa de sobrevivência, então elevada, puxar para cima a taxa geral média (Sebrae, 2016). No entanto, estes resultados não levam em conta a inadimplência (total, inclusive) no MEI, o que tende a superestimar os resultados em termos de sobrevivência. Com efeito, Rocha, Ulyseia e Rachter (2018), modelando os microdados da PME, concluem não haver evidências estatisticamente significantes de aumento da sobrevivência dos microempreendimentos pós-MEI. Além disso, estudo mais recente do próprio Sebrae revela que a fragilidade deste segmento se manifestou ao longo da pandemia de covid-19, que catapultou o MEI ao topo dos empreendimentos recém-criados (2018-2019) que sucumbiram (Sebrae, 2021a).

Novamente o Sebrae (2019a), desta vez com base em levantamento amostral mencionado anteriormente, indica que 72% dos MEIs registrados declararam estar em atividade, enquanto os outros 28% responderam negativamente, pois já haviam encerrado suas atividades (20%), ainda não as haviam iniciado (6%) ou haviam se tornado microempresas (2%). Essa última proporção, extremamente baixa, deveria levantar questionamentos sobre o custo-benefício da intervenção, considerando o nível de gasto tributário envolvido em sua execução – poucos empreendedores parecem conseguir desenvolver sua atividade e expandir seu faturamento a ponto de serem reenquadrados no âmbito do Simples Nacional.

Ely, Uhr e Uhr (2019) se utilizam dos dados da PNAD Anual para o ano de 2014, incluindo seu Suplemento Inclusão Produtiva, e aplicam três diferentes métodos de estimação para amostras complexas – mínimos quadrados ordinários, *propensity score weighting* e *propensity score matching* – para analisar empiricamente a efetividade

do MEI sobre a jornada dos trabalhadores, sua produtividade e o acesso a linhas de crédito para financiamento de suas atividades empreendedoras. Os resultados indicam que o programa eleva a probabilidade de demandar crédito, embora não produza nenhum efeito significativo nas chances de obtê-lo. Além disso, a iniciativa aumenta a jornada de trabalho e a produtividade do trabalho principal, o que pode explicar, em parte, a ausência de qualquer efeito significativo na probabilidade de ter mais de uma atividade laboral.

Avançando no debate, De Farias e Rocha (2021) combinam registros administrativos da Rais, da base do CNPJ (RFB) e do Cadastro Nacional de Empresas (CNE), do MDIC, para construir um painel longitudinal e acompanhar o desempenho dos empreendimentos de indivíduos que em algum momento fizeram parte do MEI. O painel construído, contendo informações sobre o tamanho das firmas (em termos do número de empregados) e o volume de massa salarial, apontaria para a ausência de evidências de crescimento, tomando-se como critério principal o percentual de empreendedores que, após dois anos de filiação ao MEI, possuem ao menos um empregado. Esta baixa proporção, estimada em 3%, indica que muitos permanecem como autônomos e raramente se convertem em empregadores. Tampouco haveria evidências de que, embora seguissem micro ou pequenos (em quantidade de vínculos empregatícios), os empreendimentos alcançassem maior nível de produtividade, espelhada em uma massa salarial mais elevada (ainda poucos trabalhadores, mas recebendo melhores salários).<sup>17</sup>

Já com base nos microdados da PNAD Anual (IBGE), os autores exploram esta dimensão, de desempenho dos empreendimentos, também sob a ótica do *gap* no rendimento médio do trabalho de empreendedores formais e informais, rejeitando a hipótese de grandes ganhos associados à formalização. De Farias e Rocha (2021), portanto, encontram evidências de que o impacto positivo sobre a formalização de empreendimentos não teria resultado em benefícios econômicos relevantes, em termos de crescimento, para os formalizados via MEI.

Corseuil, Neri e Ulyssea (2014), em um dos estudos pioneiros sobre o MEI, sustentam a hipótese de impactos da intervenção sobre a formalização de empreendimentos, mas, aplicando um modelo *probit* aos microdados de empregadores constantes da PNAD Anual, obtêm indícios de redução deliberada da escala de seus empreendimentos para

---

17. Como há pouca evidência de mudanças de enquadramento a partir do MEI (Ipea, SPREV e CMAP, 2022), esta análise parece limitada pelo fato de que as regras permitem ao microempreendedor a contratação de um único empregado, recebendo o SM ou o piso da categoria. Além disso, parte importante dos empregados com carteira, no Brasil, recebe (formalmente) valores bastante próximos ao SM.

manutenção do enquadramento no limite de faturamento. Intencionalmente ou não, a tendência de permanência no mesmo enquadramento é confirmada pelos dados da RFB, explorados em Ipea, SPREV e CMAP (2022). Segundo esta referência, das empresas na base de dados do Simples Nacional, instituídas entre 2009 e 2019, tem-se que: 26,2% sempre pertenceram ao Simples Nacional; 0,1% chegaram a ter alguma passagem pelo MEI, mas deixaram o enquadramento; 0,6% começaram no Simples Nacional e depois optaram pelo MEI; 70,3% optaram e permaneceram no MEI; 0,1% possuem passagens aparentemente dissociadas entre os dois enquadramentos; e, finalmente, apenas 2,7% fizeram a transição do MEI para o Simples Nacional, evidenciando alguma expansão em termos de porte.

O estudo mencionado indica que a grande maioria dos filiados (95,2%) entre 2009 e 2019 se manteve unicamente na condição de MEI ao longo de todo o período em atividade. Neste período, enquanto um pequeno percentual oscilou entre categorias no âmbito do Simples Nacional, apenas 3,7% dos filiados ao MEI foram reenquadrados a partir do MEI e permaneceram, enquanto ativos, em alguma categoria superior, sendo que o efeito líquido desta movimentação foi reduzido pelo fato de que 0,9% dos filiados fizeram o caminho inverso, mudando de outros enquadramentos no Simples Nacional para o MEI e permanecendo nesta categoria. Além disso, o percentual de MEIs que possuem empregados se mostra limitado também por esta fonte, alcançando uma média de 2,3% dos filiados ativos em cada ano, entre 2010 e 2019. É claro que a escolha de permanecer como MEI pode estar relacionada à opção por um enquadramento tributário mais favorável, mas os resultados apresentados pelos autores (Ipea, SPREV e CMAP, 2022) reforçam o entendimento de que o MEI não tem sido realmente eficaz no fomento ao crescimento e desenvolvimento de microempreendimentos.

Os resultados em termos de filiação e sobrevivência parecem positivos, indicando elevada atratividade e bons níveis de permanência em atividade, ao menos quando tomados os registros de início e fim de atividade na base do CNPJ (RFB), mas os indicadores de inadimplência desafiam esta interpretação. O total de MEIs ativos aumentou expressivamente entre 2009 e 2019, com aceleração nos dois últimos anos da série, enquanto o quantitativo de contribuintes do RGPS nesta categoria também cresceu, mas sem acompanhar o ritmo de expansão de registros no CNPJ (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). Segundo indicador oficial medido pela Receita Federal (Brasil, 2021), com periodicidade mensal, a inadimplência média (de janeiro a dezembro) foi de 49% em 2018 e 2019, com aumento observado em 2020 (51%). Ely, Uhr e Uhr (2019) também destacam a elevada insolvência, atribuindo-a à falta de informação sobre a necessidade de pagamento, e

à continuidade dos benefícios associados à formalização do empreendimento, mesmo com pagamentos em atraso.

Ainda no estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022), as deficiências do MEI em termos de desempenho são demonstradas a partir de indicadores de sobrevivência em dois contextos complementares: o do MEI como empreendimento, no âmbito do Simples Nacional; e o do microempreendedor, no âmbito do RGPS, recolhendo como MEI. Pela estimativa Kaplan-Meier da função de sobrevivência, tem-se que, em média, os MEIs como estabelecimentos permanecem ativos por aproximadamente 68 meses, e enquanto contribuintes do RGPS, apenas 44 meses. Para além desta disparidade, os autores ressaltam que a densidade contributiva previdenciária, mesmo dentro deste menor intervalo de sobrevivência, não é perfeita, chegando a 84% – uma taxa alta, mas que deveria ser relativizada em razão do intervalo de duração do esforço contributivo.

Mais recentemente, em relação ao desempenho, estudo do IBGE (2023) também parece oferecer indícios de dinamismo limitado: em 2021, apenas 104,9 mil MEIs eram empregadores e pareciam ainda em recuperação dos impactos adversos da pandemia de covid-19, pois este número, embora ainda bastante modesto, chegava, em 2019, a 146,3 mil. Em termos de sobrevivência dos empreendimentos, tem-se que, dos MEIs filiados em 2014, 51,6% permaneciam ativos após cinco anos, com heterogeneidade por determinadas categorias, como os segmentos econômicos e a faixa etária – quanto mais jovem o empreendedor individual, menores tendem a ser as chances de sobrevivência.

O indicador de sobrevivência pode parecer positivo, mas deve ser relativizado pelo fato de que os dados administrativos tipicamente utilizados para seu cálculo não levam em consideração os níveis de *compliance*, mas tão somente a manutenção do registro na condição de ativo. Apesar disso, ressalte-se que o estudo sinaliza para uma redução na proporção de MEIs sobrevivendo por ao menos três ou cinco anos, sob a explicação alegada de queda no dinamismo (IBGE, 2023). Uma hipótese adicional, não aventada no estudo citado, passa pelos controles instaurados pela RFB, sob a orientação do CGSIM, para conter o endividamento dos empreendedores individuais em razão da elevada inadimplência, via cancelamento de registros com baixos níveis de *compliance*.

### 3.2.3 Resultados sobre a inclusão previdenciária

Devido à sua importância temática e à escala que já alcançaram no país, os programas direcionados à formalização de trabalhadores autônomos têm se tornado foco crescente

de estudos e avaliações de impacto. Um dos estudos pioneiros sobre o tema no país, conduzido por Foguel *et al.* (2011), utilizou grupos de controle e tratamento bem definidos e o método de diferenças em diferenças (*difference-in-differences*) para avaliar o PSPS após aproximadamente um ano e meio de sua implantação. Os resultados indicam que, oferecendo uma alíquota reduzida idêntica à original estabelecida para o MEI (11% do SM), o plano aumentou significativamente o número de contribuintes e a probabilidade de que trabalhadores de baixa renda, com salários próximos ao SM, contribuíssem para o RGPS.

Corseuil *et al.* (2014), em seu estudo já citado, baseiam-se em modelagem dos microdados da PNAD Anual e, principalmente, em modelo *probit* aplicado aos microdados da PME para realizar uma análise exploratória de possíveis impactos do MEI. Os autores se valem de modelos econométricos para estimar efeitos da intervenção, contrastando os resultados observados no grupo elegível à política (grupo de tratamento, tentativamente identificados como MEI a partir de variáveis não específicas para este fim) com aqueles observados em diferentes grupos não elegíveis (grupos de controle). Embora evitem estabelecer efeito causal, os autores reportam evidências de efeitos positivos sobre a probabilidade de contribuir para o RGPS. De Farias e Rocha (2021), também apoiados nos microdados PNAD Anual, apontam que, ao menos até 2015, o MEI não teria incorporado indivíduos de fora da força de trabalho, pois a participação na força de trabalho teria permanecido estável, mas que a cobertura previdenciária teria aumentado, com a proporção de contribuintes aumentando de 17% (2008) para 32% (2015) entre os microempreendedores.

Utilizando-se de um painel de microdados mensais do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), cobrindo o período de janeiro de 2005 a dezembro de 2014, Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020) criam uma matriz de migrações entre categorias de contribuintes e estados (contribuinte *versus* não contribuinte), identificando um aumento na inclusão previdenciária por meio da incorporação de indivíduos com prevalência de períodos sem recolhimento. Os exercícios feitos também sugerem certa melhoria na densidade contributiva dos filiados ao MEI que previamente já contribuía para o RGPS, mas o método utilizado pelos autores não permite que os possíveis resultados sejam atribuídos necessariamente ao MEI. Ou seja, não se estabelece causalidade, mas, tão somente, alguma associação entre a intervenção e as transições da situação de desproteção para a de proteção via contribuição previdenciária. O efeito do MEI não foi isolado de outros fatores explicativos, não sendo possível afirmar que tais resultados não seriam obtidos na ausência da intervenção.

O estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022) replica a metodologia adotada por Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020), empregando-a sobre os dados anuais do período de janeiro de 2005 a dezembro de 2018. O exercício considera a composição do fluxo de entrada no MEI com base na origem dos segurados no período anterior à sua filiação (24 meses), permitindo que se identifique alguma associação entre a intervenção e a inclusão previdenciária, por meio da absorção, via MEI, de determinada parcela dos trabalhadores anteriormente na condição de desprotegidos. O estudo também observa uma tendência sutil, porém sustentada, de aumento na participação de egressos do mercado formal de trabalho (empregados com carteira) e um movimento expressivo de migração oriunda de outras categorias de autônomos, como o CI\_PC e o PSPS.

Baseando-se em análises exploratórias de registros administrativos e, também, replicando, com poucas adaptações, o trabalho já mencionado de De Farias e Rocha (2021), o estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022) corrobora as evidências de impacto significativo do MEI nas filiações ao Simples Nacional em suas etapas iniciais (julho de 2009 a janeiro de 2010 e fevereiro de 2010 a março de 2011), mas não em sua terceira fase de implantação (iniciada em abril de 2011). Complementarmente a esta análise, os autores conduzem um exercício simplificado que trata da evolução do fluxo de novos contribuintes do RGPS. Embora esse estudo não configure avaliação de impacto e consista apenas em testes de quebra estrutural nas séries históricas mensais de novos contribuintes na condição de CI, os resultados parecem convergentes: teria havido mudança de patamar na primeira e segunda fases do MEI, mas não na terceira, mesmo com a expansão geral de contribuintes no período. De acordo com os autores, o ponto de abril de 2011 não representou uma quebra estrutural em nenhuma das séries totais (novos empreendimentos; novos CIs), indicando que a redução adicional da alíquota previdenciária (de 11% para 5%) não teve o efeito esperado em termos de novos empreendimentos e novos contribuintes. O estudo chama atenção ainda para os elevados índices de inadimplência nessa subcategoria, o que afeta a efetividade desta política de incentivo à proteção social, via RGPS.

### 3.2.4 Resultados no mercado de trabalho: rendimento do trabalho

Os estudos tratando dos efeitos do MEI sobre os rendimentos do trabalho são particularmente afetados pela indisponibilidade de dados mais adequados ou suficientes. Como já sinalizado, os registros administrativos ou são inacessíveis (caso das bases de faturamento e renda da RFB) ou trazem informações insuficientes para as análises pretendidas (caso das bases do RGPS, que trazem apenas o salário de contribuição,

não o rendimento efetivo). No caso das pesquisas amostrais – como PNAD Anual, PNADC e PME –, os maiores desafios residem na identificação precisa do MEI, dada a insuficiência de quesitos específicos para esta tarefa. As análises que constam da literatura produzem resultados aparentemente coerentes, mas precisam ser valoradas à luz das limitações mencionadas.

Um exemplo de algumas dessas limitações no uso de registros administrativos consta do trabalho de Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020), que investiga diversos aspectos do MEI a partir dos microdados do CNIS para o período de 2005 a 2014. Os autores registram que a média geral supera em cerca de 21% o piso previdenciário, pois uma parte dos MEIs acumula mais de um recolhimento. Os microdados também apontam para uma certa tendência de redução no valor médio do salário de contribuição pós-filiação, diante da média registrada pré-filiação – situação esperada pela natureza do plano –, com benefício definido em um SM. O estudo possui a vantagem de se basear em registros administrativos específicos do RGPS, mas as análises não incorporam controles que isolem os efeitos da intervenção.

Para avaliar os efeitos de curto prazo do MEI sobre os rendimentos do trabalho, Rocha, Ulyssea e Rachter (2018) aplicam aos microdados da PME diferentes especificações econométricas que permitem que sejam isolados os impactos da intervenção. Adotados os variados métodos e controles propostos, os autores não encontram evidências de que os empreendedores que se formalizaram em função da política registraram aumento de sua renda no curto prazo – no máximo catorze meses após a implantação do programa. Os autores ressaltam, contudo, que certos efeitos (positivos) da formalização tendem a se manifestar em médio e longo prazos, implicando cautela na interpretação dos resultados estimados.

Um levantamento amostral realizado pelo Sebrae (2019a) estima que a renda familiar dos MEIs ativos alcançaria o valor médio de R\$ 4,4 mil, com 45% deles declarando montante superior a quatro SMS, em 2019. Este dado, confrontado com o tamanho médio das famílias do MEI (3,2 pessoas), resultaria em uma renda individual média do MEI de R\$ 1.375, um valor considerado como positivo e tratado como indicativo de efeitos do MEI sobre os rendimentos do trabalho. Porém, este valor foi estimado sem controles que permitam a determinação de causalidade, ou seja, sem que seja possível atribuir seu patamar e sua evolução à intervenção, podendo antes refletir problemas na focalização do MEI e/ou a influência de outros fatores.

Baseando-se em microdados da PNAD Anual, De Farias e Rocha (2021), com as limitações citadas anteriormente, comparam o diferencial de rendimento entre microempreendedores formais e informais após o início da vigência do MEI, com e sem a aplicação de controles por covariáveis relevantes, como educação, raça, sexo, idade e idade ao quadrado e, como efeito fixo, UF. Os autores, embora não pretendam estabelecer nexos causais, apontam para a convergência (redução do *gap*) dos rendimentos de empreendedores formais e informais após a introdução da intervenção, um resultado que poderia ser tomado como evidência de ausência de efeitos da intervenção sobre o desempenho das firmas formalizadas.

### 3.2.5 Resultados no mercado de trabalho: *pejotização*

Argumenta-se com certa frequência que a crise econômica deflagrada em 2015 e a reforma trabalhista aprovada em 2017, posteriores à vigência inicial do MEI, podem ter alterado sua interação com outras categorias de segurados do RGPS e favorecido mudanças nas relações de trabalho (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). A respeito das transições entre posições na ocupação e entre categorias de contribuintes, um tema bastante recorrente é a utilização do MEI como instrumento de precarização das condições de trabalho – notadamente, via *pejotização*, tema que acompanha o MEI desde a sua criação, sendo objeto frequente de análise. Há estudos que identificam algum movimento neste sentido, a exemplo do já citado estudo de Corseuil, Neri e Ulyssea (2014), bem como dos trabalhos de Oliveira (2013) e de Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020), além de outros, como Moreira (2013), que ao menos advertem para o risco de que isto ocorra.

Moreira (2013), ainda nos primeiros anos de funcionamento do MEI, analisa os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que são MEIs, mediante o uso de base de dados primários coletados pelo Sebrae para a pesquisa Perfil do Empreendedor Individual – 2011 (amostra de 10.585 MEIs no país) e de cruzamento do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com registros cadastrais do MEI (fornecido pelo MDIC). O autor encontra um elevado percentual de beneficiários do PBF desempregados que se tornaram MEIs, resultado que poderia validar o emprego do MEI como ferramenta de inclusão produtiva, mas que também levanta a hipótese de que sua implantação estimule a precarização do mercado de trabalho. Mais precisamente, questiona-se se o elevado nível de transição de desemprego para a condição de MEI ocultaria casos de empregados informais *disfarçados* de MEIs para poupar empregadores de encargos patronais.



Oliveira (2013) realiza uma análise exploratória dos efeitos do MEI na ampliação da base formal da economia. O autor cruza dois conjuntos de dados administrativos – o Cadastro do Microempreendedor Individual (julho de 2009 a julho de 2012), extraído do CNE, e a Rais (2006 a 2010) – para obter, para os filiados ao MEI, o número de empregos formais no período, o tipo de vínculo empregatício mais recente registrado na Rais e o tipo de desligamento informado. Os resultados indicam que quase a metade (49,9%) dos filiados (até julho de 2012) ocupou empregos formais em algum momento anterior (2006 a 2010), enquanto a outra metade estava inativa, desocupada ou atuava informalmente.

Ainda de acordo com Oliveira (2013), o grupo formado pelos egressos do emprego formal pode ser dividido em dois subgrupos, sendo o primeiro formado por pessoas demitidas, que provavelmente fizeram a transição para o MEI por necessidade; e o segundo, composto pelos chamados “decididos”, que teriam feito a transição espontaneamente. Para o primeiro subgrupo, haveria indícios de desvirtuamento do MEI, via práticas de terceirização (que, à época do estudo, era legalmente bem mais restrita) ou de substituição do emprego formal pela prestação de serviços. Esse fenômeno afetaria mais os trabalhadores mais vulneráveis – pouca escolaridade, menor renda e mais idade – e os segmentos econômicos mais intensivos em mão de obra de baixa produtividade. O segundo grupo, menos numeroso que o primeiro, seria caracterizado por uma concentração maior de jovens e por um perfil mais escolarizado, ainda que com persistência do perfil de renda mais baixa.

Corseuil, Neri e Ulyssea (2014) apresentaram evidências em suporte à hipótese de substituição da relação de trabalho assalariado por relações de prestação de serviços, especialmente em estabelecimentos de menor porte. Segundo os autores, mediante aplicação de modelagem *probit* em microdados da PNAD Anual, após a implantação do MEI observou-se uma redução na razão entre a chance de se manter um emprego formal e a chance de ser um MEI formal. Como ressalva, os autores destacam que os dados disponíveis não permitem a separação entre duas causas potenciais – a substituição de vínculos formais por prestadores de serviços (decisão do empregador ou contratante) *versus* a adesão voluntária de empregados formais interessados em empreender diante dos menores custos e entraves burocráticos (decisão do trabalhador).

Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020) abordam o tema da migração entre categorias de contribuintes do RGPS a partir de microdados do CNIS e descrevem a possível interação entre este fenômeno e o MEI, mas, a exemplo de limitação também aplicável ao estudo de Oliveira (2013), os autores não alcançam a determinação de

causalidade. Tomando-se um cenário intermediário utilizado pelos autores, em que se caracteriza a migração pela presença de contribuições nos 24 meses anteriores à primeira contribuição como MEI, o índice de migração chega a 35% dos filiados nesta subcategoria. A matriz de transições mensais (janeiro de 2005 a dezembro de 2014), também estruturada pelos autores a partir do CNIS, detalha esta migração de outras categorias, incluindo empregados formais, para o MEI.

Um exercício análogo que foca as transições anuais (2005 a 2019), apresentado em Ipea, SPREV e CMAP (2022), indica que, até 2014, a migração seria moderada e contida por fatores conjunturais (economia e mercado de trabalho aquecidos) e pelas regulamentações trabalhistas vigentes na época (menos favoráveis à contratação de PJ). As matrizes de transição anuais destacariam dois padrões principais: i) haveria frequente transição entre as categorias, embora os trabalhadores tendam a alternar entre as mesmas categorias, sendo que o grupo de empregados tende a registrar as probabilidades mais elevadas em sua direção; ii) as *proxies* das probabilidades de transição para o MEI, a partir das demais categorias, seriam aparentemente baixas, mas se mostrariam (como tendência) mais consistentemente crescentes no tempo.

Os autores ainda consideram as bases sobre as quais tais probabilidades incidem, indicando que, muito embora as probabilidades sejam maiores no sentido MEI-empregado, o volume mais expressivo de segurados na condição de empregados faz com que o efeito líquido anual seja sistematicamente favorável ao MEI (o que poderia ser indicativo de *pejotização*), descontado o fluxo contrário. Ou seja, o fluxo de pessoas que migram de empregado para MEI é maior que o de MEI para empregado. Estes resultados, quando combinados às probabilidades de permanência na mesma categoria ou condição após 12 meses, apontariam para um efeito cumulativo das transições no tempo. O método empregado pelos autores, contudo, esbarra frequentemente na impossibilidade de determinação de causalidade, bem como das motivações impulsionando estas transições.

Costanzi e Magalhães (2023) trabalham a série histórica completa da PNADC e destacam que, apesar da expressiva expansão do MEI, o indicador de cobertura previdenciária da população ocupada e dos trabalhadores por conta própria não teria apresentado mudanças estruturais relevantes. A combinação destes resultados leva os autores a sugerirem algum movimento indesejável – impulsionado pela substituição de outras categorias de trabalhadores por MEIs – na estrutura ocupacional brasileira, com rebatimentos na composição do estoque de segurados contribuintes do RGPS e em sua sustentabilidade financeira e atuarial. Os autores alertam, contudo, que, como

o estudo se baseia em estatísticas descritivas, sem controles que isolem os efeitos da intervenção, não se pode eliminar a influência de outros fatores nestes resultados, a começar pela crise econômica vivenciada pelo país desde 2015.

Em sentido oposto, Rocha, Ulyssea e Rachter (2018) concluem que não haveria evidências estatisticamente significantes de transição das situações de emprego e desemprego para a atividade empreendedora, o que afastaria a ideia de *pejotização*, ao menos na fase inicial de implantação do MEI. Nesta mesma direção, o Sebrae (2019a), com base em um levantamento amostral de microempreendedores, identificou em diferentes anos os MEIs anteriormente ocupados como empregados com carteira assinada, categoria que assumiu proporções crescentes no tempo (41% em 2013 e 51% em 2019). Em 2019, o estudo aponta que, deste subgrupo de egressos do trabalho assalariado, 6% teriam continuado a exercer a mesma atividade realizada quando empregados no mesmo estabelecimento, percentual de *pejotização* considerado reduzido pela instituição.

Duque e Damasceno (2019) se valem do caráter longitudinal da PNADC Trimestral para construir *matrizes de transição* com cobertura de cinco trimestres que mapeiam origem e destino do trabalhador, permitindo que sejam analisadas para quais condições ocupacionais os indivíduos migraram ou, alternativamente, a partir de quais condições os indivíduos partiram. Os autores se propõem a analisar a expansão do número de trabalhadores autônomos com CNPJ entre 2015 e 2018 (4º trimestre de 2015 e 3º trimestre de 2018), concluindo que tal crescimento se deveria principalmente à formalização de negócios informais pré-existentes, minimizando a prática de *pejotização*. Além disso, os autores encontram uma taxa alegadamente baixa de transição da situação de empregados formais para a condição de trabalhadores autônomos com CNPJ (na qual se concentra o MEI), variando entre 0,6% e 0,8%, e identificam que os principais grupos migrantes são os formados pelos trabalhadores autônomos sem CNPJ e pelos empregadores com CNPJ.

As limitações no uso da PNADC para esse tipo de estudo seguem válidas aqui, razão pela qual algumas ressalvas poderiam ter sido incluídas nas análises propostas pelos autores, apesar de focarem a *pejotização*. O estudo não menciona a possibilidade de que os empregados com carteira que migram para outras situações (desemprego, inatividade ou emprego sem carteira), inflem os indicadores de inclusão nos trimestres subsequentes, em virtude da crise econômica persistente iniciada em 2015 (antes do período coberto pelo estudo). Tampouco faz-se distinção, mesmo que conceitual, entre os autônomos sem CNPJ que contribuem ou não para o RGPS, desconsiderando-se

assim a migração oriunda de outras subcategorias de CI (CI\_PC e PSPS) para o MEI. Da mesma maneira, não há alusão às diferentes categorias de empregadores com CNPJ, quando, sabidamente, o reenquadramento voluntário no âmbito do Simples Nacional também pode levar à perda de receitas tributárias sem necessariamente gerar impactos sobre a inclusão previdenciária e a formalização de empreendimentos.

De Farias e Rocha (2021) também abordam o tema da *pejotização*, valendo-se para tanto de microdados da PNAD Anual, englobando os setores formal e informal da economia. Os autores argumentam que o MEI não incentivaria ou forçaria trabalhadores para fora do mercado de trabalho assalariado, em direção ao empreendedorismo, pois a parcela deste grupo na força de trabalho seguiria estável, entendimento reforçado pela constatação de que a parcela de microempreendedores pagando impostos e recolhendo contribuições previdenciárias teria aumentado substantivamente entre 2008 e 2015, novamente apontando para a formalização de empreendimentos pré-existentes.

Estudo recente do IBGE (2023), embora não trate explicitamente do fenômeno da *pejotização*, tangencia este tema por meio da análise da experiência prévia dos MEIs no mercado formal de trabalho e da análise de associação entre as ocupações auto-declaradas como MEI e as atividades econômicas informadas (não necessariamente pelo trabalhador, ressalte-se) em experiências anteriores registradas na Rais. Restrita aos MEIs filiados em 2021 (2,9 milhões), a análise considerou o histórico formal prévio de 2009 a 2021 – tempo trabalhado formalmente no período de 1º de janeiro de 2009 até a data de filiação ao MEI, limitada a 31 de dezembro de 2021. Foram classificados como *sem experiência* ou *não encontrados* os microempreendedores que não tiveram, desde 2009, algum vínculo de trabalho formal prévio à filiação do MEI, o que incluiria o trabalhador informal ou que possuiu vínculo de trabalho formal anterior a 2009.

Essa metodologia, contudo, deixa de contemplar a complexidade na ocupação deste grupamento de trabalhadores à margem do mercado formal de trabalho, que podem exercer suas ocupações e alcançar sua formalização previdenciária na condição de *outros contribuintes*, grupo que incluiu não apenas o MEI, mas outras categorias de segurados do RGPS. Ou melhor, pode-se captar as transições entre o emprego formal e o MEI, mas não entre o MEI e as demais categorias de contribuintes legalmente previstas no sistema previdenciário, como o CI\_PC e o PSPS. Também deve-se considerar a possibilidade de algum viés pela opção de focar a análise nos filiados em 2021, ainda durante a pandemia de covid-19, quando o registro como MEI inclusive facilitava o acesso a benefícios assistenciais criados para garantir renda mínima aos brasileiros em situação vulnerável durante a referida emergência sanitária.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Feitas essas observações, tem-se que, desse subconjunto de 2,9 milhões de MEIs – com distintas idades, trajetórias laborais e perfis socioeconômicos –, 76,1% (2,2 milhões) possuíam alguma experiência prévia formal e 23,9% (691 mil) não acumulavam anos de trabalho registrados na Rais no período de 2009 a 2021. O estudo do IBGE (2023) destaca o percentual de 26,6% dos microempreendedores, entre aqueles com alguma experiência prévia, que possuíam no máximo dois anos de trabalho formal antes da filiação ao MEI. Contudo, chama mais a atenção que 33,1% possuíam entre cinco e dez anos de emprego formal prévio e outros 10,6% possuíam entre dez e treze anos acumulados, resultando em um percentual de 43,7% com ao menos cinco anos de experiência prévia no mercado de trabalho formal – 963 mil trabalhadores, do subtotal de 2,2 milhões.

Novamente considerando o universo de microempreendedores com passagens pelo emprego formal (2,2 milhões), o IBGE identifica que a ampla maioria (79,5%) atuava sob o respaldo de contratos por tempo indeterminado, mais estáveis, e que, entre os desligados (1,83 milhão ou 82,9%), cerca de dois terços (62,2% ou 1,14 milhão) tiveram como causa do desligamento a demissão ou a demissão por justa causa (IBGE, 2023). Extrapolando as conclusões próprias do estudo citado, considera-se aqui razoável interpretar que parcela expressiva dos MEIs deixou o mercado de trabalho formal involuntariamente, por decisões unilaterais do empregador, o que possivelmente afeta a motivação real para a atividade empreendedora.

O estudo do IBGE (2023) ainda estabelece uma identificação tentativa de experiência prévia no setor em que os trabalhadores filiados em 2021 atuam como MEI, segundo as quinze classes CNAE 2.0 (cinco dígitos) mais representativas. Em termos globais, apenas 14,3% dos MEIs teriam tido experiência prévia na mesma atividade econômica, mas este percentual se mostra mais elevado em determinados setores. A pesquisa evidencia a atividade de manutenção e reparação de veículos automotores como aquela com o maior percentual de MEIs com experiência prévia no mesmo setor (23,8%), seguidas de obras de acabamento (22,9%); restaurantes e outros estabelecimentos de serviços alimentares e bebidas (20,8%); e transporte rodoviário de carga (20,0%). Destaque-se também os serviços especializados para construção não especificados anteriormente (18,6%), que, assim como as obras de acabamento, integram a divisão 43 da seção f (construção) da CNAE; bem como os cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza (19,0%). Ressalte-se que, neste e em outros estudos semelhantes, baseados nos cadastros do MEI, considera-se a autodeclaração da atividade no CNPJ e não se realiza crítica da informação, dada a indisponibilidade de registros administrativos com os dados necessários para checagens deste tipo.

Convém reconhecer que os estudos que rechaçam a hipótese de *pejotização* são os que mais comumente baseiam-se em estratégias empíricas robustas, mas são também aqueles que mais frequentemente testam esta hipótese a partir de pesquisas domiciliares do IBGE, as quais tendem a oferecer subsídios insuficientes para a precisa identificação do MEI, bem como dos autônomos que prestam serviço, de maneira eventual ou regular, a PJs, um elemento de informação que poderia favorecer a investigação do fenômeno da *pejotização*. A ausência de evidências contundentes não deve ser tomada como sinal de ausência do efeito de interesse, pois os dados disponíveis para este tipo de estudo ainda são, sabidamente, insuficientes para que se estabeleça causalidade, mas a magnitude das transições exige o acompanhamento cuidadoso do tema.

Nesse sentido, mais recentemente, Alvarez (2023) analisa o impacto do MEI em dimensões como produtividade, produto e bem-estar. Usando um primeiro modelo dinâmico de diferenças em diferenças para o período de 2008 a 2011, a autora encontra evidências de que, após 2009, áreas mais próximas a antenas 3G – onde seria maior a facilidade de se registrar como MEI pelos canais disponíveis – experimentariam um efeito de substituição determinado pelo incremento no quantitativo de microempreendedores e pelo declínio no emprego formal. Este resultado seria consistente com a prática da *pejotização* ou com o aumento do empreendedorismo entre trabalhadores anteriormente atuando como empregados. Adicionalmente, para separar e quantificar ambos os mecanismos, utiliza-se um modelo estrutural que os decompõe e capta efeitos de equilíbrio geral. Este modelo, que permite que os indivíduos optem entre atuar como assalariados, como empregados *pejotizados*, como MEI ou como empreendedores formais de maior porte, revelaria que 53% dos microempreendedores atuariam como empregados, não como empreendedores. Políticas contrafactuais indicariam aumento do bem-estar, da produtividade e do produto, sendo que a intervenção alternativa mais efetiva, entre as outras três consideradas – inexistência do MEI, inexistência de *pejotização* e mais rigor no combate ao trabalho informal –, implicaria a redução da tributação incidente sobre a folha de salários.

Além disso, como destaca o estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022), a *pejotização* não deveria ser entendida unicamente como a contratação de um trabalhador, antes empregado com carteira (na mesma ou em outra firma), como prestador de serviço – concepção bastante restritiva e prevalente na literatura brasileira. A geração de vagas para prestação de serviços, que antes seriam tipicamente postos formais, também deveria ser considerada, inclusive contemplando a conversão de autônomos pessoas físicas em autônomos PJs, dado o tratamento previdenciário conferido aos primeiros quando contratados por essa modalidade.

**BOX 2****O caso da LSP**

A LSP (Lei nº 13.352/2016) foi estabelecida para regular a celebração de contratos de parceria de salões de beleza e clínicas de estética com profissionais da área, como cabeleireiros, barbeiros, esteticistas, manicures, pedicures, depiladores e maquiadores. Esses contratos permitem que o chamado salão parceiro (salão de beleza ou clínica de estética) conte com profissionais parceiros (PPs), que atuam formalmente inscritos como MEIs, pequenos empresários ou microempresários na prestação de serviços especializados. O referido contrato de parceria deve ser firmado entre as partes, por escrito e diante de testemunhas, e homologado pelo sindicato da categoria profissional e laboral ou por órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O salão parceiro repassa aos PPs uma parte pré-acordada, em contrato, do valor recebido pelos serviços, reservando o restante para cobrir os custos operacionais e outras necessidades da atividade. A parcela destinada ao PP não é considerada como receita bruta do salão parceiro, mas, sim, do próprio PP, que é responsável por manter sua inscrição regular e cumprir outras obrigações perante as autoridades fiscais.

A legislação proíbe expressamente o reconhecimento de relação de emprego ou sociedade entre o salão parceiro e o PP enquanto durar o contrato estabelecido nos termos da LSP. O vínculo empregatício somente fica caracterizado quando, ao mesmo tempo, não existe um contrato de parceria formalizado de acordo com a lei e o profissional parceiro desempenha funções diferentes das permitidas no contexto do contrato de parceria. Essa dupla exigência torna ainda mais difícil a comprovação do vínculo empregatício, especialmente porque a caracterização dos requisitos legais é reconhecidamente complexa.

A referida lei exerce impacto no arcabouço legal trabalhista, pois oferece a base legal para a substituição de vínculos empregatícios (relação empregador-empregado) por parcerias entre o salão parceiro e o PP, nas quais a prestação de serviços por PJs ou equiparadas tendem a suplantar o emprego celetista. Tal mudança resulta na perda de direitos trabalhistas, como férias remuneradas, aportes patronais ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e acesso ao Seguro-Desemprego. Além disso, gera implicações previdenciárias, uma vez que os profissionais podem deixar a posição de empregados – ainda que potenciais, dada a elevada informalidade – e passar a atuar principalmente como CIs. Nesta condição, seriam responsáveis pelo financiamento de suas próprias contribuições previdenciárias, ainda que obrigatoriamente retidas e repassadas ao INSS pelo salão parceiro.

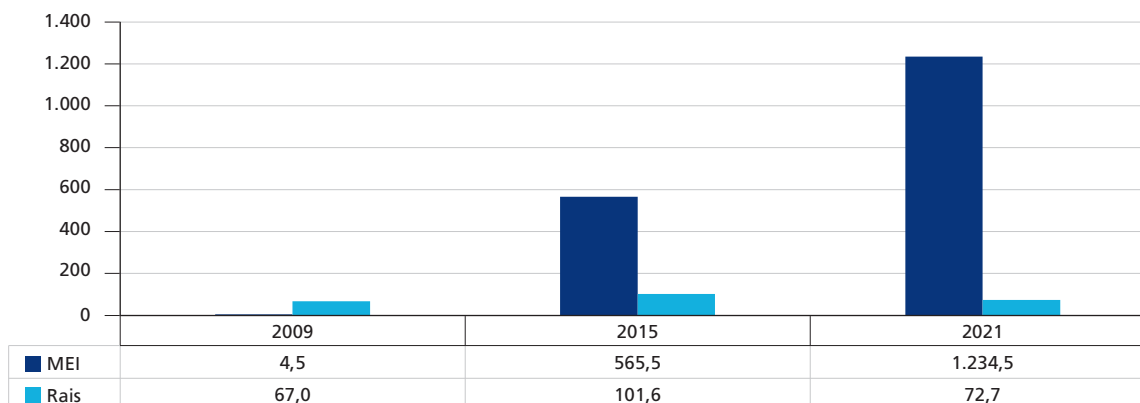
Um levantamento amostral realizado pelo Sebrae (2021b) aponta traços positivos desse modelo, como a percepção de um aumento no número de postos de trabalho disponíveis, mas também indica aspectos preocupantes. A pesquisa revela que apenas uma proporção limitada de PPs possui contratos registrados nos termos da lei (32%, aumentando em 19 p.p. se considerados os contratos não homologados). Há, ainda, uma aparente queda na proporção de trabalhadores com carteira de trabalho, que já era reduzida (de 27% para cerca de 4% dos PPs). Embora tenha havido algum aumento na proporção de contribuintes do RGPS, que passou de 52% para 65% (+13 p.p.), o efeito na cobertura parece menos expressivo que o crescimento desse modelo de contratação no setor e não compensaria a redução mencionada no emprego formal (-23 p.p.). Além disso, a pesquisa destaca a forte relação entre o arranjo proposto pela LSP e o MEI, com 74% dos PPs declarando atuar nesta condição.

(Continua)

(Continuação)

Indicadores produzidos a partir da PNADC e de registros administrativos reforçam esses resultados. As subclasses 9602-5/01 (cabeleireiros, manicure e pedicure) e 9602-5/02 (estética e outros serviços de cuidados com a beleza), somadas, saíram de 4,47 mil MEIs ativos, em 2009, para 1,23 milhão, em 2021, segundo dados da RFB. Nas mesmas subclasses, o total de empregados formais diminuiu, em constatação compartilhada por Costanzi e Magalhães (2023) especificamente para a CNAE 9602-5/01. Outras categorias de segurados não trazem informações de CNAE, impossibilitando a identificação de todos os trabalhadores nestas atividades, mas, neste subconjunto (MEI + segurados empregados), a prevalência dos empregados formais deu lugar ao MEI (gráfico 1A). Os dados da PNADC refletem o movimento: houve aumento no contingente atuando nestas atividades, embora seu peso no total de ocupados tenha permanecido relativamente constante (2,00% em 2015 e 2,28% em 2021); a cobertura aumentou até 2015 (27% em 2012 e 35% em 2015), oscilando e decrescendo ligeiramente desde então (33% em 2021), como ocorreu para o total de ocupados. Entre os ocupados nas atividades de que trata a LSP, a PNADC também revela queda na proporção de empregados com carteira (5% em 2012 e 2% em 2021) e crescimento entre conta próprias com CNPJ, potenciais MEIs (9% em 2012 e 22% em 2021).

Embora a LSP tenha sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), há preocupações legítimas sobre a possibilidade de abuso e práticas fraudulentas por parte das empresas, aproveitando-se de brechas e excepcionalidades. Essas práticas podem resultar na exigência de que os trabalhadores criem seus próprios empreendimentos, principalmente como MEI, como uma forma de *pejotização*, permitindo que os contratantes se isentem de obrigações patronais. Um indício disso pode surgir da citada pesquisa do Sebrae (2021b): muito embora 51% dos profissionais relatem possuir contrato de parceria, homologado ou não, e outros 45% digam possuir parceria sem contrato, 67% deles, surpreendentemente, assumem não conhecer (29%) ou conhecer muito pouco (38%) tal lei. Ademais, a identificação de vínculos empregatícios ocultos por relações de prestação de serviços ou parcerias fraudulentas não é tarefa simples e, nas atividades de que trata a LSP, tornou-se mais difícil. Para além disso e das preocupações sobre a especificidade dessa flexibilização nas atividades de beleza e estética, há o receio de sua eventual extensão a outras ocupações e atividades econômicas.

**GRÁFICO 2A****Volume de empregados com carteira assinada e de MEIs**  
(Em milhares)

Fonte: Brasil (2023) e Rais/MTE.

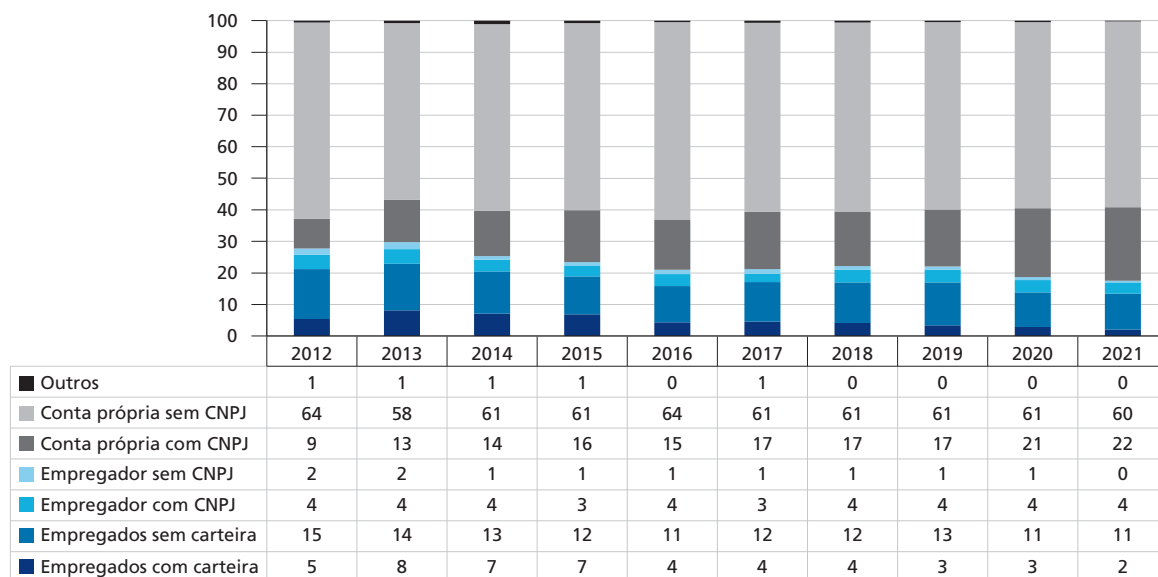
(Continua)



(Continuação)

**GRÁFICO 2B****Composição do grupo de ocupados nas atividades de que trata a LSP**

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Fonte: Brasil, 2016.

Elaboração dos autores.

### 3.2.6 Resultados sobre a sustentabilidade do RGPS

A alíquota de contribuição previdenciária estabelecida para o MEI é reduzida e gera perdas de receita significativas quando comparadas com as taxas-padrão definidas para as demais categorias de contribuintes do RGPS, o que, juntamente à crescente participação deste grupo no estoque de segurados ativos, estimula debates sobre os riscos de sustentabilidade do sistema. A expectativa (pouco plausível) inicial era de que o MEI contribuísse com taxas menores, mas de forma mais regular, o que aumentaria a densidade contributiva dos CIs e, em certa medida, compensaria a perda de receita gerada pelo recolhimento mínimo. No entanto, os níveis de *compliance* são persistentemente baixos – em média, apenas cerca de 50% dos afiliados ativos pagam regularmente suas contribuições –, o que é preocupante para o financiamento e para a sustentabilidade do sistema, bem como para a cobertura pelo sistema protetivo previdenciário.

Dentro deste tema, focando aspectos fiscais e atuariais, Costanzi (2018) realiza diferentes exercícios unicamente com a aposentadoria por idade (API), baseados em

cenários para segurados hipotéticos típicos, para estimar o montante dos desequilíbrios gerados a médio e longo prazos pelo MEI e pelo PSPS. O autor aplica uma taxa de desconto de 3% e supõe densidade contributiva perfeita (100%) para diferentes idades de filiação ao RGPS, mas, trazendo os fluxos de contribuições e pagamentos de benefícios para valor presente e capitalizando as contribuições, os exercícios resultam em razões muito baixas entre fluxos de contribuições e fluxos de benefícios. O autor estima os fluxos esperados de arrecadação e pagamento de benefícios de API de 2015 a 2060 para aqueles que contribuíram ao menos uma vez pelo MEI ou pelo PSPS em 2014, sendo desconsiderados os benefícios de risco oferecidos pelo sistema (pensões por morte, por exemplo) e tomando-se como insumo para as estimativas os indicadores de mortalidade extraídos de projeção demográfica de longo prazo do IBGE.

No caso específico do MEI, na ausência de reajuste real do SM, a massa fechada composta pelos 2,77 milhões de contribuintes incluídos na simulação geraria, a preços de 2018, uma arrecadação acumulada esperada de R\$ 26,8 bilhões, uma despesa esperada estimada com API de R\$ 240,1 bilhões e um déficit da ordem de R\$ 213,3 bilhões. Os resultados, na visão de Costanzi (2018), aproximariam o MEI de um esquema não contributivo. Costanzi e Sidone (2022) atualizam estes cálculos, mantendo os alertas de geração de elevados passivos financeiros e atuariais. As estimativas atualizadas, baseadas no volume de contribuintes do MEI em 2018, apontam para déficits financeiros acumulados crescentes para os períodos futuros, tendo em vista o incremento expressivo e contínuo desta subcategoria de CI. Ressalte-se que, em ambos os estudos, a hipótese de densidade contributiva de 100% tende a superestimar a arrecadação e a despesa futura com aposentadorias e pensões; por outro lado, deixa-se de considerar novos fluxos de contribuintes e as transições entre as diversas categorias de contribuintes do RGPS.

O estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022) estima que, enquanto a participação do MEI passou de 0,07% (2009) para 7,81% (2019) do total de contribuintes do RGPS, sua participação na receita previdenciária líquida não ultrapassou 0,63% (2019). Os autores se utilizam da razão entre o valor presente de receitas e despesas para ilustrar o cenário de crescente risco à sustentabilidade. Considerando-se o cenário entendido como mais plausível,<sup>18</sup> tem-se que, em valor presente, as contribuições do MEI equivaleriam de 4%

18. Cenário proposto: taxa de desconto anual de 3%, uso das tábuas de vida calculadas pelo IBGE para o conjunto da população brasileira, densidade contributiva estipulada em 50% e desconto do percentual comprometido com os benefícios de risco da alíquota previdenciária do MEI (redução de 3,05 p.p. na alíquota de 5%, restando 1,95 p.p.). Os autores partem da alíquota utilizada pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-EXE) para o financiamento dos benefícios de risco, mas de seu valor definido em 2019 (3,05%), direcionado ao Fundo Coletivo de Benefícios Extraordinários (FCBE).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

a 6% das despesas com benefícios entre os homens e de 3% a 4% entre as mulheres, conforme a idade de início das contribuições (30 ou 21 anos). Os subsídios são extremamente elevados e tendem, obviamente, a afetar as escolhas dos contribuintes.

Analogamente, Veloso, Barbosa Filho e Peruchetti (2023) analisam a evolução dos registros do MEI de 2009 a 2022, constatando a expansão de sua importância relativa para o estoque do RGPS (0,02% em 2009 e 9,28% em 2021). Os autores utilizam as Tábuas Completas de Mortalidade do IBGE e diferentes valores da taxa de juros real para estimar o valor presente líquido do MEI para um CI, desconsiderando os benefícios de risco e adotando hipóteses sobre a idade inicial de filiação ao RGPS (39 anos); a idade de aposentadoria por idade (65 anos); e a política de reajuste do SM (supondo ausência de aumento real). Por estes cálculos, o subsídio variaria de 79,1% a 86,5% do valor presente dos benefícios, dependendo da taxa de juros aplicada (3%, 4% ou 5%). Com base nas mesmas hipóteses, os autores estimam a alíquota de contribuição que tornaria o MEI fiscalmente sustentável, chegando a valores que variariam de 23,9% a 37%, muito superiores à taxa atual (5%).

Abordando o tema de *compliance*, Bosch, Fernandes e Villa (2015) realizam estudo quase-experimental para avaliar, em escala nacional, uma iniciativa de 2014 do governo federal para elevar a adimplência dos filiados ao MEI. A medida consistiu no envio aos filiados de cartilha explicativa com direitos e deveres do MEI – incluindo o alerta de que a contribuição é obrigatória e que sua evasão implica débito perante o RGPS – e de carnês contendo as Guias de Previdência Social (GPS) para o recolhimento das contribuições. Uma modelagem aplicada aos microdados administrativos do RGPS indicariam que a medida aumentou os pagamentos em 15% e reduziu a inadimplência em 7 p.p., mas que estes resultados se concentraram no mês inicial da ação e se dissiparam e desapareceram passados três meses da intervenção. Os autores concluem que o ganho com as contribuições adicionais, ainda que breve, teria superado os custos da intervenção.

Os autores comparam esses resultados com os obtidos por meio da redução da alíquota contributiva do MEI em abril de 2011, de 11% para 5%, concluindo que a intervenção comportamental atingiu maior custo-efetividade, aumentando a adimplência mais significativamente – e a um menor custo – que a diminuição da taxa de contribuição. A baixa elasticidade da relação entre a taxa de contribuição e a propensão a contribuir (tomada como a proporção de contribuintes, entre filiados), somada ao elevado custo dos subsídios à contribuição (redução de 6 p.p. sobre uma alíquota originalmente já considerada baixa), levaria a um incremento limitado nas cotizações

mensais, à sobreposição do corte na alíquota como fenômeno mais relevante e, conseqüentemente, à perda líquida de receitas (Bosch, Fernandes e Villa, 2015).

Essa mesma medida foi avaliada por Lenz (2017), que, a partir de uma amostra aleatória de MEI de quatro UFs (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo), também conclui que este tipo de intervenção comportamental pode ser custo-efetiva para o aumento da adimplência, mas desde que se leve em conta o padrão de comportamento anterior dos segurados, pois tende a afetar positivamente aqueles com histórico irregular de pagamento e negativamente aqueles com histórico sistemático de aportes. Para o primeiro grupo, a modelagem aplicada revelaria evidências de melhoria na frequência de pagamentos ao longo do semestre seguinte à intervenção; para o segundo, possivelmente em razão de efeitos adversos da intervenção sobre hábitos desenvolvidos previamente em relação à rotina de recolhimentos, os efeitos começariam pequenos e se tornariam negativos.

Diante dessas evidências, os autores do estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022) destacam os efeitos da Lei nº 10.666/2003 (retenção obrigatória para CI pessoa física), que, também sem concessão de qualquer subsídio, teria logrado elevar sensivelmente o volume de CIs contribuindo para o RGPS (Pereira, 2005). A medida pode ter produzido efeitos a partir de seu componente compulsório, mas também é capaz de ter mudado comportamentos e estimulado parte dos trabalhadores a contribuir e/ou a complementar as contribuições, quando inferiores aos recolhimentos mínimos, ainda que os resultados em termos de densidade contributiva possam sugerir que a mudança na sistemática arrecadatória não evitou a persistência de uma menor densidade contributiva entre CIs. Trata-se de outra medida meramente administrativa, operacional, que produziu resultados importantes sobre o volume de CIs, sem as implicações financeiras e atuariais adversas associadas ao MEI.

De Farias e Rocha (2021) abordam brevemente a questão da sustentabilidade, tratando do custo do MEI como política pública, argumentando que, embora a intervenção não tenha por objeto o aumento das receitas fiscais, haveria reflexos positivos, diretos (contribuições) e indiretos (efeito arrecadatório em cadeia, associado à formalização das atividades), sobre esta dimensão, ainda que os ganhos sejam bastante limitados pela pequena escala dos empreendimentos e pelos valores simbólicos recolhidos pelos MEIs. Pelo lado da despesa, os autores argumentam que os custos seriam relativamente baixos também, pois os potenciais segurados como MEIs seriam ainda potenciais beneficiários de outras intervenções que garantem benefícios

equivalentes a trabalhadores que pouco ou nada cotizaram para a Previdência Social.<sup>19</sup> Os custos adicionais, segundo este entendimento, corresponderiam apenas aos salários-maternidade e aos auxílios-doença.

Um problema com essa análise é que as hipóteses sobre a arrecadação, embora já sinalizem para receitas bastante modestas, são superestimadas pelo uso de cenários que assumem 100% de *compliance*, o que não encontra respaldo nos dados e na literatura especializada. Outro aspecto é que os benefícios semi ou não contributivos citados como alternativa ao MEI não são diretamente comparáveis, apesar de assumirem normalmente o mesmo valor monetário (um SM): as aposentadorias semi ou não contributivas, no âmbito do RGPS, são concedidas para um grupo específico de trabalhadores rurais, os chamados segurados especiais, cujo perfil ocupacional e socioeconômico e concentração geográfica vão de encontro aos mesmos aspectos apurados para os típicos filiados ao MEI; os benefícios assistenciais, não contributivos, são fundamentalmente urbanos, como o MEI, mas não compreendem todos os repasses monetários oferecidos aos beneficiários previdenciários – destaques para a idade antecipada de recebimento,<sup>20</sup> a gratificação natalina (décimo terceiro benefício) e o direito de gerar pensão por morte a dependentes.

Por fim, De Farias e Rocha (2021) argumentam que a despesa seria limitada pelo pequeno subconjunto de MEIs que efetivamente alcançariam benefícios nessa condição. Entretanto, os transferências previdenciárias associadas à intervenção seriam ainda mais subfinanciadas por inclusão das parcelas adicionais mencionadas, dos benefícios derivados e da possível maior duração dos benefícios, sendo que as despesas, ainda que *pro rata temporis*, tenderiam a crescer continuamente em médio e longo prazos, incorporando também o efeito (em grande parte) indesejável de transições oriundas de outras categorias de segurados do RGPS em direção ao MEI – risco minimizado pelos autores, mas bastante recorrente na literatura, como em Oliveira (2013); Corseuil, Neri e Ulyseia (2014); Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020); Ipea, SPREV e CMAP (2022); e Costanzi e Magalhães (2023).

19. Faz-se referência aos seguintes benefícios: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que consiste na garantia de um SM por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade, desde que comprovem baixa renda nos termos da legislação pertinente; e a aposentadoria por idade rural, concedida a segurados especiais do RGPS. Esta categoria contempla, simplificada, os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar.

20. Idade mínima no RGPS: aposentadoria por idade urbana – homens: 65 anos; mulheres: 62 anos; aposentadoria por idade rural – homens: 60 anos; mulheres: 55 anos. Idade mínima no BPC, previsto na Loas: 65 anos (homens e mulheres).

### 3.2.7 Resultados em focalização do MEI

Um aspecto bastante questionado e estudado é a focalização do MEI, pois argumenta-se que seu desenho e revisões frequentes de suas regras de acesso favoreceriam a incorporação de segurados com melhor perfil socioeconômico, que não necessitariam ou necessitariam menos de subsídios tão expressivos à formalização e à contribuição previdenciária. Os resultados tipicamente encontrados na literatura – a serem detalhados mais adiante – parecem convergir para um perfil socioeconômico intermediário, o que iria de encontro aos objetivos originais desta política pública, que focalizava autônomos de mais baixa renda, não alcançados por outros mecanismos de incentivo à inclusão econômica e social.

Na visão de Costanzi (2018), a focalização do MEI contrariaria o embasamento constitucional para a sua criação, pois o art. 201 da CF, em sua atual redação, estabelece a instituição de um sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para trabalhadores de baixa renda – EC nº 41/2003 – ou sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência – EC nº 47/2005. A exigência pré-existente de pertencimento a famílias de baixa renda ainda foi reforçada por condicionalidade imposta pela EC nº 103/2019. Os limites de faturamento e a expansão das ocupações permitidas aos MEIs os afastariam da focalização exigida pela CF para a criação de regras diferenciadas no âmbito do RGPS.

Indicativos nesse sentido surgem da associação conhecida entre escolaridade e nível de renda. De acordo com estudo amostral do Sebrae (2019a), há uma tendência de elevação do perfil educacional dos microempreendedores filiados ao MEI: entre 2011 e 2019, teria havido uma redução da proporção de participantes com escolaridade inferior ao ensino médio ou técnico (36% em 2011 e 30% em 2019) e do grupo exatamente com este nível intermediário de escolaridade (47% em 2011 e 39% em 2019); por diferença, registra-se o aumento na proporção daqueles com ensino superior incompleto ou mais (17% em 2011 e 31% em 2019). Estas evidências sugerem que o perfil médio do MEI tem se modificado paulatinamente, afastando-se daquele originalmente pensado para a sua focalização.

Como argumentado no estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022), outro indício de má focalização, que endossaria o uso da escolaridade como referência para o nível de renda, surgiria das estimativas da renda familiar total dos MEIs, também obtidas no levantamento produzido pelo Sebrae (2019a). Segundo o levantamento, este dado,

confrontado com o tamanho médio das famílias do MEI, resultaria em uma renda individual média do MEI de R\$ 1.375, valor que superaria substantivamente os valores de referência tipicamente utilizados para a determinação de vulnerabilidade econômica no país. Se tomada como fonte a PNADC 2019, a renda individual média do MEI se situaria no oitavo décimo da distribuição da renda familiar *per capita* (RFPC) estimada para o conjunto da população (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). Este posicionamento na estrutura distributiva colocaria em xeque o cumprimento da condicionalidade constitucional de baixa renda, especialmente porque há na literatura evidências de que este nível de rendimento não pode ser necessariamente atribuído à intervenção.

Costanzi e Ansiliero (2017), baseando-se no Suplemento Especial sobre Inclusão Produtiva da PNAD Anual de 2014, elaboram um perfil socioeconômico do MEI e identificam prevalência de escolaridade média-alta: cerca de 60% dos MEIs possuiriam ao menos o ensino médio completo, proporção que não passaria de 34% para os trabalhadores por conta própria; e 23% possuiriam ao menos o ensino superior incompleto, em comparação a 11% no mesmo grupo tomado como referência. O rendimento familiar *per capita* também seria superior à média nacional, com 65% concentrados nos três estratos superiores da distribuição da RFPC, em proporção bastante acima dos 36% medidos para os trabalhadores por conta própria.

Esses resultados são respaldados pelos achados de estudos metodologicamente mais robustos. Rocha, Ulyssea e Rachter (2018) posicionam os empreendedores formalizados pelo MEI no quartil de renda mais elevado da PME, utilizada em sua abordagem econométrica. Este perfil socioeconômico se mostra relativamente coerente com os resultados produzidos por De Farias e Rocha (2021), que identificam, via PNAD Anual, efeitos heterogêneos sobre a formalização ao longo da distribuição de rendimentos do grupo de microempreendedores: os indivíduos mais responsivos aos incentivos oferecidos seriam aqueles situados na parte central desta distribuição, enquanto aqueles mais concentrados em seus extremos se mostrariam menos inclinados a participar da intervenção. Um aspecto positivo é que os autores identificam, entre os mais suscetíveis aos incentivos oferecidos pelo MEI, alguns segmentos tipicamente marginalizados sob a ótica laboral, como jovens, mulheres e não brancos.

O estudo elaborado pela parceria Ipea, SPREV e CMAP (2022) utilizou os microdados da PNADC para identificar potenciais MEIs. O estudo indica que aproximadamente dois terços deles possuiriam ao menos o ensino médio, em uma proporção crescente que superaria o mesmo indicador calculado para o total de ocupados na mesma faixa de idade (16 a 64 anos). Já cerca de um quarto possuiria pelo menos o curso superior

incompleto, embora neste caso a tendência seja de convergência com o total de ocupados. Uma limitação desta análise, reconhecida pelos próprios autores, é o uso do rendimento habitual do trabalho principal como *proxy* para o faturamento, pois as receitas brutas, em geral, superam os valores de rendimento, em graus diferentes por ocupações e tipos de atividades, e a PNADC ainda tende a subestimar as rendas mais altas.

Da mesma forma, aproximadamente dois terços dos potenciais MEIs estariam concentrados nos três últimos décimos da distribuição da RFPC, um percentual muito superior às proporções calculadas para os demais trabalhadores por conta própria (35%) e para o conjunto de ocupados (47%). Na visão dos autores, esta má focalização estaria bastante associada ao aumento do teto máximo de faturamento do MEI ao longo de sua vigência, mas também a fatores que limitariam o alcance do público beneficiário original da intervenção. Entre vários aspectos relevantes, afetando parte dos indivíduos situados na base da distribuição de renda, estariam a volatilidade na renda e o receio da perda de benefícios sociais *means-tested* (como o PBF), que afastariam beneficiários de mais baixa renda (preferenciais) e piorariam os resultados em termos de focalização (Ipea, SPREV e CMAP, 2022).

Veloso, Barbosa Filho e Peruchetti (2023) também analisam as características socioeconômicas dos trabalhadores do MEI a partir dos microdados da PNADC, baseando-se em *proxy* (bastante utilizada na literatura) que considera como MEI os trabalhadores por conta própria que contribuem para a Previdência Social e são cadastrados no CNPJ. O perfil, embora algo destoante do que se observa tipicamente nos registros administrativos,<sup>21</sup> revela um grupo com sobrerrepresentação masculina (60,2%, pela PNADC 2022, e 50,1%, pelo CNIS 2020); uma grande concentração na faixa etária de 30 a 49 anos (56,5%, pela PNADC 2022, e 41,9%, pelo CNIS 2020); prevalência de indivíduos com ao menos o ensino médio (74,7%, na PNADC 2022); e com rendimento superior a dois SMs (56,4%, na PNADC 2022), percentual que supera inclusive a proporção estimada para os empregados formais (32%, na PNADC 2022). Os achados também dão suporte ao entendimento de que a intervenção não seria direcionada aos trabalhadores mais vulneráveis.

Recente estudo do IBGE (2023), baseado em registros administrativos, igualmente oferece informações que lançam alguma luz sobre o tema da focalização. O estudo revela que a proporção de mulheres MEIs (44,9%) é inferior à de homens (55,1%), embora

21. Os dados para a comparação com a PNADC/IBGE foram extraídos do AEPS de 2020. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.



seja mais representativa que a observada no mercado de trabalho formal. Na média, possuem 40,7 anos, sendo os homens um pouco mais jovens que as mulheres. Em ambos os casos, a idade modal se situaria no intervalo etário de 30 a 39 anos. Em termos de raça ou cor, chega-se a um percentual de apenas 59% de MEIs com informações declaradas. O elevado percentual de trabalhadores sem este dado registrado na Rais (11,0%) ou sem passagens pelo mercado de trabalho formal no período de 2009 a 2021 (30,0%) pode introduzir algum viés nos resultados, que, tal como apresentados, indicam raça ou cor majoritariamente branca, para ambos os sexos.

Na ausência de informações sobre o nível de renda dos filiados, pode-se tomar como *proxy* o nível de escolaridade, levantado a partir da Rais, mas também neste caso o percentual com informações faltantes é considerável (30,0% de 13,2 milhões). Do total, 60,7% não possuíam nível superior completo e 9,3% possuíam educação superior ou mais (IBGE, 2023). A exemplo do que indicam outros estudos presentes na literatura, a escolaridade modal seria o ensino médio completo ou superior incompleto (43,8%). Também neste caso o volume de casos com falta de informação pode distorcer os resultados, sendo mais provável que os trabalhadores ausentes da Rais possuam perfil socioeconômico mais modesto.

Finalmente, com respeito ao nível de escolaridade típico do MEI e à relação frequentemente estabelecida entre escolaridade e nível de renda como indicativo de focalização, convém introduzir uma visão alternativa, que associa a persistente crise econômica no país a um crescente descasamento entre os requisitos ocupacionais e o nível de escolaridade dos trabalhadores, notadamente entre autônomos. Em outras palavras, a escassez de postos de trabalho, em particular de empregos formais, levaria os trabalhadores à atividade econômica autônoma, comumente em arranjos que resultam em sobrequalificação dos ocupados, o que limitaria o uso da escolaridade como referência adequada, ou ao menos suficiente, para inferências sobre focalização. Outra possibilidade, também a ser investigada, passa pela qualidade dos anos de educação formal acumulados pelos indivíduos, que, em certos casos, podem não refletir os conhecimentos e habilidades efetivamente dominados pelos trabalhadores.

### 3.2.8 Motivação das filiações e estrutura de incentivos da intervenção

Um último ponto recorrente de análise é justamente a motivação para a filiação ao MEI, pois este elemento pode afetar os níveis de *compliance* (filiação previdenciária, densidade contributiva no RGPS e cumprimento de outras obrigações tributárias e acessórias) e o perfil socioeconômico do MEI. A decisão de formalizar um empreendimento

envolveria alguma análise de custo-benefício, em que seriam comparados os benefícios da formalidade e as consequências negativas da informalidade (Lenz, 2017). O argumento, em relação ao MEI, seria de que os autônomos informais poderiam enxergar poucos benefícios advindos da formalização, ao mesmo tempo em que entenderiam ser pouco provável serem submetidos a ações fiscalizatórias ou a outros riscos decorrentes da informalidade, combinação que resumiria a regularização em aumento de custos e de burocracia em suas atividades.

Oferecendo algum respaldo a esta argumentação, estudo do Sebrae (2019b) indica que, entre os motivos relevantes para a formalização de empreendimentos, o acesso aos benefícios do RGPS apareceria em primeiro lugar como motivação principal (25% em 2019), percentual que já teria sido mais elevado no passado (32% em 2015 e 26% em 2017). Este benefício da formalização seria seguido de perto pela intenção de se ter uma empresa formal (24%), bem como por outros ganhos potenciais associados ao registro formal de empreendimentos, todos integrantes de uma lista de respostas possíveis especificadas no questionário do levantamento amostral conduzido pelo Sebrae. Esta característica do questionário – que concentra os efeitos positivos da formalização previdenciária em um único quesito e multiplica os quesitos associados aos benefícios da formalização do empreendimento – deveria relativizar a interpretação do somatório dos percentuais associados aos benefícios do registro formal (75%).

Tal motivação para a formalização também pode estar relacionada à própria razão para empreender. Segundo o mesmo estudo do Sebrae (2019b), entre os motivos mais alegados, estariam: i) a necessidade de uma fonte de renda (33%); ii) a busca pela independência (32%); iii) o desejo de praticar seus conhecimentos profissionais (8%); iv) a disponibilidade de recursos e oportunidades (7%); v) a não obtenção de um emprego bem-remunerado (6%); vi) a falta de um emprego na área desejada (5%); e vii) outros motivos diversos (9%). Se combinados os motivos relacionados à escassez de oportunidades em outro tipo de ocupação ou de outras fontes de renda (motivos 1, 5 e 7), cerca de 44% dos MEIs seriam movidos por outros estímulos, que não a vocação empreendedora.

Um levantamento amostral realizado pelo programa de pesquisa *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, 2020), em 2019, reúne evidências neste mesmo sentido. Identificou-se um elevado percentual de empreendedores iniciantes que atribuem à escassez de empregos (88%) um dos motivos para empreender no país e um percentual menor, mas não negligenciável, que o faz exclusivamente por esse motivo (26,2%). Outras dimensões cobertas pelo levantamento do Sebrae (2019b)

novamente apontam nessa direção, especialmente quando são analisados os motivos para o encerramento das atividades como MEI entre aqueles que se autodeclararam como egressos: a segunda justificativa mais citada seria a obtenção de um emprego (18%), superada apenas pela ideia de que a atividade gerava pouco dinheiro (22%). Estes resultados reforçam a argumentação de que a filiação ao MEI teria menos relação com um alegado perfil empreendedor e mais com uma necessidade não atendida pelo mercado de trabalho brasileiro.

Simplificadamente, há indicativos de que, no Brasil, nos termos citados por Oliveira (2013) e no estudo da GEM (2020), haveria *empreendedores por oportunidade*, os quais atuariam pela real vontade de empreender e/ou em razão de uma oportunidade de negócio; e, também, os chamados *empreendedores por necessidade*, quase involuntários e frequentemente temporários, que atuariam movidos pela falta de outras oportunidades no mercado de trabalho. Este cenário poderia explicar em parte o próprio desempenho do MEI, pois, de acordo com Oliveira (2013), haveria indícios na literatura especializada de que os empreendedores por oportunidade teriam maiores chances de sucesso em comparação com aqueles que empreendem por falta de oportunidades de emprego assalariado.

Morais e Emmendoerfer (2018) se propõem a identificar determinantes socioeconômicos do MEI por meio de análise de regressão múltipla incluindo variáveis de condições sociais dos municípios de Minas Gerais. Os autores destacam a frequente associação entre o MEI e o exercício de atividades econômicas relacionadas a produtos e serviços de menor valor agregado, que oferecem baixo potencial de crescimento. O empreendedorismo individual se enquadraria entre as tipologias *sobrevivência* (subsistência básica para o empreendedor e sua família, normalmente sem posse de instalações e com poucos ativos) ou *estilo de vida* (algum engajamento com a proposta do negócio, que gera retorno estável e reinvestimento modesto a fim de manter alguma competitividade local). Os resultados do estudo apontam para efeitos das variáveis educação, renda e saneamento básico sobre a proporção de MEIs no âmbito municipal e oferecem indícios de que melhores condições socioeconômicas estão inversamente relacionadas ao MEI. Os autores sugerem que esta relação inversa, combinada ao perfil socioeconômico normalmente atribuído ao MEI na literatura, poderia significar que autônomos com piores condições de vida têm se mantido na informalidade; ou que os MEIs beneficiados pela política têm logrado alcançar melhores patamares de vida.

Abordagem, metodologias e resultados semelhantes são obtidos em Moraes *et al.* (2022), que levantam dados transversais sobre as características dos MEIs e de variáveis

socioeconômicas municipais, tomando-se diversos registros administrativos oficiais para as municipalidades de Minas Gerais, aplicando-os em modelagem econométrica (regressão linear múltipla) para identificar os determinantes do MEI (em termos de seu peso na população ocupada).<sup>22</sup> Os autores também encontram efeitos significativos das variáveis de educação, renda e saneamento básico sobre a proporção de MEIs, indicando que melhores condições socioeconômicas municipais estariam inversamente relacionadas ao microempreendedorismo individual. Este resultado aproximaria o MEI do *empreendedorismo por necessidade*, pois o aumento da formalização por esta via tenderia a ocorrer em circunstâncias socioeconômicas insatisfatórias. A conciliação entre este resultado e o perfil socioeconômico típico do MEI se daria pela hipótese de que os MEIs formalizados estariam se apropriando dos benefícios oferecidos por essa política pública e alcançando melhores níveis de renda, de educação e de saneamento, mesmo em ambientes de condições socioeconômicas precárias.

Essa última hipótese explicativa, de que o aparente contraste entre esses resultados e o perfil socioeconômico tipicamente atribuído ao MEI (RFPC média-alta e escolaridade intermediária) indicaria que os autônomos elegíveis ao MEI teriam bons retornos socioeconômicos, é questionável se tomadas outras referências. A explicação mais aderente à literatura, contudo, pode estar associada ao fato de que este grupo se concentra principalmente nos grandes centros urbanos (Ipea, SPREV e CMAP, 2022), nas regiões mais ricas – Sul e Sudeste, segundo Veloso, Barbosa Filho e Peruchetti (2023) – e de que o perfil prevalente neste contingente não necessariamente se repete nas demais desagregações geográficas. Ressalte-se a suposição da parceria Ipea, SPREV e CMAP (2022), de que em regiões menos desenvolvidas economicamente (por exemplo, com menor renda *per capita*), a categoria pode representar pouco em termos de volume e de participação no estoque nacional de MEI, mas pode assumir peso relevante na estrutura ocupacional local, como opção acessível de proteção previdenciária, ainda que o maior contingente de empreendedores por necessidade tenda a seguir na informalidade.

Nesse contexto, na visão de Ipea, SPREV e CMAP (2022), o diagnóstico original pode ter subestimado um importante determinante da informalidade. A falta de capacidade contributiva regular poderia ser o fator explicativo, dada a significativa presença, entre os *empreendedores por necessidade*, de um grupo de empreendedores denominados *empreendedores de subsistência* ou *sobrevivência*, que faturariam apenas o suficiente

22. Os dados foram consultados nos portais da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), do IBGE, do MTE (desde 2021), do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação (MEC).

para suprir suas necessidades pessoais e familiares básicas. Neste cenário, poderia fazer mais sentido garantir a proteção social por meio de um pilar não contributivo ou priorizar a formalização previdenciária, por meio da instituição de regimes previdenciários diferenciados, semicontributivos e tentativamente mais bem focalizados, a exemplo do PSPS.

Ainda na lista de obstáculos à formalização, contariam também a crise econômica, a reforma trabalhista e os novos arranjos laborais – fomentados principalmente, mas não unicamente, por modelos de negócios operados via plataformas digitais, bastante apoiados na (polêmica) prestação de serviços por MEIs –, posteriores aos períodos cobertos por vários dos estudos citados (Ipea, SPREV e CMAP, 2022). Da mesma forma, pesariam o pouco acesso à informação e o limitado entendimento sobre os benefícios da formalização, como sugere o já citado estudo de Moreira (2013), que analisa os beneficiários do PBF que são MEIs. Ao tratar do potencial do empreendedorismo formal como ferramenta de inclusão produtiva e talvez *porta de saída* do PBF, o autor sustenta que, embora parte expressiva dos chefes de família, no PBF, atuem como autônomos, uma parcela diminuta teria formalizado sua atividade como MEI. Este resultado limitado seria atribuível, por exemplo, à falta de esclarecimento entre os mais pobres e menos escolarizados com maior potencial de ganho com a formalização.

Nesse mesmo contexto, o estudo Ipea, SPREV e CMAP (2022) também cita como obstáculo à formalização o (compreensível) receio pela interação do MEI com outros programas sociais, mesmo que estas intervenções, como o PBF, e seus critérios de elegibilidade adaptados à alta volatilidade de renda das famílias mais vulneráveis possuam mecanismos que minimizem estes efeitos adversos. Em todo caso, a interseção entre MEI e PBF pode ter evoluído no tempo e com a consolidação do MEI, sugerindo a necessidade de estudos com dados mais recentes.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após pouco mais de uma década do início de sua vigência, a figura jurídica do MEI já passou por diversas mudanças legislativas e foi tema, com maior ou menor rigor e profundidade, de diversos estudos e avaliações. Seu desenho básico, em teoria, se mostra relativamente alinhado às principais recomendações presentes na literatura de fomento ao empreendedorismo e à formalização de empreendimentos, bem como costuma ser referenciado internacionalmente, ainda que com ressalvas mencionadas mais à frente, como exemplo de política pública de inclusão social e combate à informalidade. Há, contudo, ainda muitas lacunas a serem exploradas em termos

de seus resultados e impactos na economia, na Previdência Social e no mercado de trabalho brasileiro.

Entre os aspectos positivos atribuídos ao MEI na literatura revisada, vale destacar de início que a simplificação burocrática e os elevados subsídios concedidos, via reduções substanciais na tributação, afetaram positivamente as filiações ao Simples Nacional, produzindo impactos expressivos no número de empresas formais e, principalmente, no grau de formalização dos empreendimentos no país. Dada a vinculação direta estabelecida pela intervenção entre as duas dimensões de formalidade – do empreendedor, como segurado do RGPS, e do empreendimento –, há também evidências de efeitos positivos sobre a contribuição previdenciária para o RGPS. Isto fomenta a inclusão de desprotegidos e, em hipótese ainda a ser submetida a testes mais rigorosos, alguma melhoria, ainda que bastante modesta, na densidade contributiva dos filiados ao MEI que anteriormente já integravam o sistema em outras categorias. O tema carece de aprofundamento, pois, em termos gerais, há limitada aderência entre os indicadores de filiação e os indicadores de contribuição, traduzindo-se em problemas de densidade contributiva para o conjunto da subcategoria ou, em outros termos, em limitados níveis de *compliance*.

Outro aspecto muito pouco explorado é a migração entre categorias do RGPS, tipicamente tomada como um dos efeitos adversos do MEI. É claro que nem toda transição entre categorias deveria ser considerada indesejada, pois, se bem focalizada, poderia significar o alcance da proteção a um menor custo para os potenciais segurados com menor capacidade contributiva, auxiliando a progressividade do sistema. Porém, problemas apontados na focalização do MEI e o volume e padrão de tais transições tendem a reforçar o efeito negativo deste fenômeno. Haveria indícios, a serem melhor investigados, de que a migração incluiria segmentos de segurados que poderiam cotizar ou seguir cotizando com base nas taxas-padrão, mais elevadas, gerando perdas de receitas e risco de regressividade, tanto no RGPS quanto no Simples Nacional. Vale destacar, neste contexto, os alertas de risco potencial ou de indícios de *pejotização* associados ao MEI, ainda que o diagnóstico não seja unânime e alegue-se que este fenômeno, mesmo quando observado, ainda não atingiria escala relevante ou que seus determinantes seriam desconhecidos e dificultariam sua imputação a decisões das firmas. Mencione-se ainda o caso da LSP (Lei nº 13.352/2016), que estimula explicitamente a substituição de assalariados por MEIs.

Com respeito ao mencionado tópico da focalização, há a tendência de flexibilização dos critérios de acesso – isto é, a expansão do teto de faturamento e as frequentes

alterações nas ocupações passíveis de filiação – e dificuldades na verificação de sua aderência ao perfil socioeconômico originalmente visado pela política pública. Há indicativos de acesso de trabalhadores situados nos estratos médio-altos da distribuição de renda brasileira, sendo que o MEI, originalmente, foi desenhado para fomentar a formalização e a inclusão previdenciária de autônomos com baixos rendimentos e dificuldades para recolher tributos (incluindo a contribuição para o RGPS) nos termos até então vigentes. Há risco de distorções de enquadramento no Simples Nacional, via comportamento econômico oportunista (como a prática de nanismo tributário), com perdas arrecadatórias sem justificativa clara e/ou não respaldadas por um diagnóstico específico e risco de regressividade no sistema tributário e previdenciário.

Embora as referências mais frequentes apontem discrepâncias entre o perfil socioeconômico preferencial para a intervenção e o observado entre os MEIs filiados, há alguma indicação de que, entre aqueles inclinados aos incentivos pró-formalização, via MEI, se destacariam alguns segmentos tipicamente marginalizados sob a ótica laboral, como jovens (elevada concentração) e mulheres (relativo equilíbrio entre os sexos, no estoque de filiados). Além disso, a importância do MEI para a inclusão previdenciária, inclusive como única categoria do RGPS em expansão após a prolongada crise econômica iniciada em 2015, sugere que para uma parcela da população a intervenção representa uma alternativa para sustentar a qualidade de segurado mediante uma contribuição mais acessível. Ou seja, além de ter contribuído para a formalização, pré-crise, o MEI possivelmente colaborou para que os níveis de cobertura social não se deteriorassem ainda mais no período posterior à crise.

Em termos de desempenho dos MEIs, o entendimento prevalente aponta para resultados pouco expressivos. Há um indicativo de elevação na quantidade de horas trabalhadas no trabalho principal e nos níveis de produtividade, mas trata-se de aspectos ainda muito pouco explorados e que exigem novos olhares e esforços analíticos. Tomando-se como indicativos a baixa proporção de MEIs com empregados registrados, a limitada parcela que logra migrar para categorias de maior porte no Simples Nacional, a convergência dos rendimentos de empreendedores formais e informais após a implantação do MEI e o diferencial entre a sobrevivência dos empreendedores individuais como filiados ao Simples Nacional e como contribuintes do RGPS, chega-se a efeitos limitados da política sobre o crescimento e desenvolvimento dos microempreendimentos formalizados. Ou seja, os ganhos associados à formalização, para este porte de empreendimento, seriam questionáveis, exigindo estudos adicionais que expliquem os resultados e qualifiquem a lógica para a intervenção.

Finalmente, alcança-se o tema da sustentabilidade, analisado essencialmente sob a ótica previdenciária, já que justamente no RGPS os efeitos dos subsídios concedidos assumem seu maior peso, tanto em termos de perdas potenciais de receitas quanto em termos de aumentos na despesa pela inclusão de segurados vinculados a um plano de caráter semicontributivo. A literatura oferece amplo suporte ao argumento de que os subsídios são expressivos a ponto de gerarem riscos financeiros e atuariais ao sistema, que sob certas condições tornariam o MEI mais oneroso do que a cobertura por meio de aposentadorias não contributivas (benefícios assistenciais continuados por idade avançada). Não bastasse isso, há indicações de que a intervenção, ao menos em seu desenho atual – em particular com a alíquota previdenciária reduzida de 11% para 5% –, seria menos custo-efetiva que medidas alternativas, como intervenções comportamentais que incentivem as cotizações ou medidas administrativas que reforcem seu caráter obrigatório, introduzindo um componente compulsório.

Este trabalho procurou apresentar um extrato do debate acadêmico sobre os resultados e impactos do MEI, reunindo discussões por vezes dispersas, que tratam de diferentes aspectos e momentos da intervenção, com o objetivo de levantar elementos a serem considerados em sua eventual reformulação. O MEI foi concebido em um contexto bastante diverso do atual, em termos de dinâmica econômica, estrutura ocupacional e regulação do mercado de trabalho. Se a crise econômica pode ser conjuntural, determinadas transformações ocorridas no mundo do trabalho, bem como os efeitos da recente reforma trabalhista, podem produzir impactos estruturais no mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre a Previdência Social. Os resultados e impactos sistematizados indicam pontos em que o MEI precisaria ser repensado, à luz das recentes transformações ocorridas no país, para evitar a continuidade e/ou potencialização de seus efeitos adversos e preservar seus efeitos positivos.

Como pontos de partida, recomenda-se o debate das seguintes sugestões: i) revisão e parcimônia nas futuras alterações nos requisitos de acesso (ocupações permitidas e teto de faturamento anual) e barreiras à criação de novas variações do MEI, aproximando-o de seus objetivos originais e de seu respaldo constitucional; ii) majoração paulatina da alíquota previdenciária até seu valor inicial, visando minimizar os riscos para a sustentabilidade do RGPS e a geração de incentivos que distorçam decisões e comportamentos para além da decisão de empreender ou formalizar um empreendimento; iii) instituição de contribuição social específica para firma que contrate MEI para a prestação de serviços, medida importante para reduzir desequilíbrios financeiros e atuariais, mas também para desestimular a substituição de outros CIs e de segurados empregados por MEI; e iv) introdução de obrigação acessória exigindo o envio mensal de



informações (via eSocial) sobre o MEI contratado como prestador de serviços, medida fundamental para o acompanhamento e fiscalização da intervenção.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, B. Employees or entrepreneurs? Uncovering the pejetização phenomenon in Brazil. **Social Science Research Network**, New York, p. 1-33, Oct. 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4598482>.

ANSILIERO, G; COSTANZI, R. N. **Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8113/1/td\\_2342.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8113/1/td_2342.pdf).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o Plano Simplificado de Previdência Social e o microempreendedor individual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão n. 2546).

AMITRANO, C. **Elasticidade emprego-produto no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Carta de Conjuntura n. 21).

BOSCH, M.; FERNANDES, D.; VILLA, J. M. **Nudging the self-employed into contributing to social security: evidence from a nationwide quasi-experiment in Brazil**. Washington, D.C.: IDB, 2015. (Working Paper n. 633).

BRASIL. Lei nº13.352, de 27 de outubro de 2016. Altera a Lei nº 12.592, de 18 de janeiro 2012, para dispor sobre o contrato de parceria entre os profissionais que exercem as atividades de cabeleireiro, barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador e maquiador e pessoas jurídicas registradas como salão de beleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 208, p. 5, 28 out. 2016. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Receita Federal Do Brasil. **Índice de Inadimplência do MEI**: abril de 2021. Brasília: RFB, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas/dados-publicos-cnpj>. Acesso em: jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Receita Federal Do Brasil. **Dados Abertos: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ**. Brasília: RFB, 2023. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-nacional-da-pessoa-juridica---cnpj>.

CORSEUIL, C. H. L; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão n. 1939).

COSTANZI, R. N. **Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Carta de Conjuntura n. 38).

COSTANZI, R. N.; MAGALHÃES, M. A evolução do microempreendedor individual (MEI) e os impactos no financiamento da Previdência Social e no mercado de trabalho formal. **Informações fipe**, São Paulo, p. 15-24, mar. 2023. Mimeografado.

COSTANZI, R. N.; SIDONE, O. J. G. Avaliação da política previdenciária: o caso do microempreendedor individual (MEI). In: MENDES, Marcos (Org.). **Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2022. 444 p.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. **Análise da focalização do microempreendedor individual**: notas preliminares a partir do suplemento especial da PNAD 2014. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Nota Técnica n. 37).

DE FARIAS, A.; ROCHA, R. H. **Formality costs, registration and development of microentrepreneurs**: evidence from Brazil. Berkeley: University of California, 2021. (Working Paper).

DUQUE, D.; DAMASCENO, J. Pejotização: uma análise a partir de dados da PNADC. **Blog do Ibre**, Rio de Janeiro, 28 mar. 2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pejotizacao-uma-analise-partir-de-dados-da-pnadc>. Acesso em: 19 ago. 2021.

ELY, R. A.; UHR, D. de A. P.; UHR, J. G. Z. O impacto do programa Microempreendedor Individual no mercado de trabalho brasileiro. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 210-224, maio/ago. 2019.

FOGUEL, M. *et al.* **Impacto do plano simplificado de previdência sobre as contribuições voluntárias à Previdência Social**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1605).

GRECO, S. M. S. S. (Coord.) *et al.* **Global Entrepreneurship Monitor**: empreendedorismo no Brasil. Curitiba: IBQP, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Cadastros e Classificações. **Estatísticas dos Cadastros de Microempreendedores Individuais**: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA – SPREV; CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CMAP. **Relatório de Avaliação**: microempreendedor individual (MEI) – ciclo 2021-2022. IPEA; SPREV; CMAP: Brasília, 2022. Mimeografado.

LENZ, A.-K. **Studies on entrepreneurship and formalization in Brazil**. 2017. 115 f. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20161>.

MORAIS, M. C. A. *et al.* Determinantes socioeconômicos do microempreendedor individual (MEI). **Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 11, n. 3, Artigo e2070, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14211/ibjesb.e2070>.

MORAIS, M. C. A.; EMMENDOERFER, M. Determinantes socioeconômicos do microempreendedorismo individual (MEI): evidências e implicações. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS, 10., 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Anegepe, 2018.

MOREIRA, R. de F. C. Empreendedorismo e inclusão produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 25, p. 19-31, abr. 2013.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil**. Geneva: OIT, 2014.

OLIVEIRA, J. M. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 25, p. 33-44, abr. 2013.

PAULO, N. **Estudo sobre o contribuinte individual**. Brasília: MPS, 2014. Mimeografado.

PEREIRA, E. S. Efeitos da Medida Provisória nº 83/2002 na cobertura previdenciária. **Informe de Previdência Social**, v. 17, n. 11, nov. 2005.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 134, p. 28-49, Sept. 2018.

SEBRAE. **Pesquisa Sobrevivência das Empresas no Brasil**. Brasília: Sebrae, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório Especial MEI 10 anos**. Brasília: Sebrae, 2019a. Disponível em: [https://dataSebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/09/MEI-10-anos-p-impressao-v3\\_compressed.pdf](https://dataSebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/09/MEI-10-anos-p-impressao-v3_compressed.pdf).

\_\_\_\_\_. **Perfil do Microempreendedor Individual**. Brasília: Sebrae, 2019b. Disponível em: [https://dataSebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/08/013\\_0319\\_APRE\\_MEI\\_v15\\_principais-resultados-inicio.pdf](https://dataSebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/08/013_0319_APRE_MEI_v15_principais-resultados-inicio.pdf).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Sobrevivência das Empresas no Brasil**. Brasília: Sebrae, 2021a. Disponível em: [https://www.agenciaSebrae.com.br/asn/Estados/NA/Sobrevivencia-empresas-Sebrae\\_Final.pdf](https://www.agenciaSebrae.com.br/asn/Estados/NA/Sobrevivencia-empresas-Sebrae_Final.pdf).

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Sebrae Profissional Parceiro da Beleza**. Brasília: Sebrae, 2021b.

SEBRAE-BA. **Guia completo para o microempreendedor individual** – com alterações da Lei Geral. Salvador: Sebrae, 2016. 22p. Disponível em: [https://www.Sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/BA/Anexos/guia\\_do\\_microempreendedor\\_\(2\).pdf](https://www.Sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/BA/Anexos/guia_do_microempreendedor_(2).pdf).

VELOSO, F.; BARBOSA FILHO, F. de H.; PERUCHETTI, P. Análise do MEI: evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal. **Blog do Ibre**, Rio de Janeiro, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analise-do-mei-evolucao-caracteristicas-socioeconomicas-e-sustentabilidade-fiscal>.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

**Missão do Ipea**  
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro  
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria  
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

