



Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas

## Relatório de Avaliação

# Microempreendedor Individual (MEI)

**Ciclo 2021**

# **CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO**

**Ciclo CMAP  
2021**

**Política avaliada  
Microempreendedor Individual (MEI)**

**Coordenador da avaliação  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**

**Executores da avaliação**

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):  
Marcos Hecksher (coordenador)  
Graziela Ansiliero  
Fábio Monteiro Vaz  
Mauro Oddo Nogueira**

**Secretaria de Previdência (SPrev/MTP):  
Rogério Nagamine Costanzi**

**Supervisor da avaliação  
Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP/SETO/ME)**

**Informações:  
Departamento de Avaliação de Políticas Públicas (DEAP)  
Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (SETO)  
Tel: (61) 3412-2264  
Home Page:  
<https://bit.ly/DEAP-SETO>**

**É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo  
deste relatório desde que mencionada a fonte.**

## **Lista de siglas e abreviaturas**

API: Aposentadoria por Idade

ATC: Aposentadoria por Tempo de Contribuição

CGSIM: Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

CGSN: Comitê Gestor do Simples Nacional

CI: Contribuintes Individuais

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

CMAP: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS: Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

CNAE: Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNE: Cadastro Nacional de Empresas

CNIS: Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPJ: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

COFINS: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPP: Cota Previdenciária Patronal

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTC: Certidão de Tempo de Contribuição

DAS-MEI: Documento de Arrecadação Simplificada do Microempreendedor Individual

DASN-SIMEI: Declaração Anual do Simples Nacional - Microempreendedor Individual

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GFIP: Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IRPJ: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica

ISS: Imposto sobre Serviços

ME: Ministério da Economia

MEI: Microempreendedor Individual

MTP: Ministério do Trabalho e Previdência

NIS: Número de Identificação Social

OIT: Organização Internacional do Trabalho

PIS: Programa de Integração Social

PJ: Pessoa Jurídica

PME: Pesquisa Mensal de Emprego

PNAD: Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios

PNADC: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PSPS: Plano Simplificado de Previdência Social

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais

RFB: Receita Federal do Brasil

RGPS: Regime Geral de Previdência Social

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEMPE: Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa

SISOBI: Sistema de Controle de Óbitos

SM: salário mínimo

STF: Supremo Tribunal Federal

TST: Tribunal Superior do Trabalho

## **Lista de tabelas**

Tabela 1: Distribuição Anual da Quantidade de Microempreendedores Individuais Filiados, segundo Seções da CNAE – 2010; 2014; 2018.....	51
Tabela 2: Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI e Sexo – Alíquotas Totais .....	93
Tabela 3: Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI e Sexo – Alíquotas Reduzidas: (Alíquotas Totais - Alíquota para Custeio dos Benefícios de Risco).....	93
Tabela 4: Valor Presente (VP) de receitas e despesas por Tipo de Benefício (API Urbana x BPC), segundo Sexo, Taxa de Desconto Anual (TD) e Alíquotas Previdenciárias – Homens .....	96

## **Lista de quadros**

Quadro 1: Síntese das Estimativas de Tempo de Sobrevivência – Casos Analisados na Estimativa das Curvas de Sobrevivência do MEI por Grupamentos de Atividade Econômica – Opção pelo MEI junto à RFB .....	62
Quadro 2: Estimativas de Impacto do MEI no Registro de Firmas .....	85
Quadro 3: Síntese das Estimativas de Tempo de Sobrevivência – Casos Analisados na Estimativa das Curvas de Sobrevivência do MEI – Contribuição Previdenciária e Filiação.....	89
Quadro 4: Parâmetros Usados nas Estimativas da TIR .....	92

## **Lista de gráficos**

Gráfico 1: Quantidade de Contribuintes, proporção de segurados Empregados no total de contribuintes e proporção de vínculos formais atrelados ao SIMPLES Nacional - 1996-2019 - Brasil.....	32
Gráfico 2: Evolução na Quantidade Média Anual de Contribuintes do RGPS, segundo Categorias e Subcategorias de Outros Contribuintes (OC) – 1996 a 2019 – Em Milhões .....	33
Gráfico 3: Taxa de Participação e Taxa de desemprego Trimestral entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo Sexo (2012-2019) - Em %.....	35
Gráfico 4: Pirâmides Etárias dos Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), por Sexo e Categorias – 2010; 2014; 2017 .....	37
Gráfico 5: Variação no Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Categorias de Contribuintes – 2014/2010; 2019/2014 – Em % .....	39
Gráfico 6: Variação no Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Unidades da Federação – 2014/2010; 2017/2014 – Em % .....	39
Gráfico 7: Composição do Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Unidades da Federação e Total (Brasil) – 2010; 2014; 2017 .....	40
Gráfico 8: Composição do Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Sexo (Brasil) – 2010; 2014; 2017 .....	41
Gráfico 9 e Gráfico 10: Evolução na Taxa de Contribuição Previdenciária e na Composição na População Ocupada (2004-2019), segundo Posições na Ocupação e Sexo - Recorte Etário: 16-59 anos – Em %.....	42
Gráfico 11: Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) no total de trabalhadores domésticos e Proporção de Domésticos sem CTPS que contribuem para o RGPS - 2012-2019 - Em % .....	44
Gráfico 12: Empresas optantes pelo MEI – 2009-2021.....	45
Gráfico 13: Arrecadação MEI por receita de desmembramento (R\$ bilhões de 2020) .....	45
Gráfico 14: Evolução da Quantidade de Filiados ao MEI (Estoque-Filiados-MEI) e de Contribuintes do RGPS nesta Categoria (Q_Total e Q_Média) e Percentual Anual de Adimplentes – 2010-2020 .....	46
Gráfico 15: Proporção Nacional e Percentual Anual de Inadimplentes, segundo Unidades da Federação – 2019 – Escala Máxima: 100%.....	46
Gráfico 16: Evolução da quantidade de filiados ativos (no ano e em dezembro de cada ano) e da quantidade de novos filiados e de desfiliados a cada ano – 2009-2019.....	47
Gráfico 17: Composição do Estoque de MEI, segundo Unidades da Federação – 2010; 2017 ...	48
Gráfico 18: Proporção de MEI no Estoque de Contribuintes, segundo Unidades da Federação – 2010; 2014; 2017 – Escala Máxima: 10% .....	49
Gráfico 19: Conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI (% no total de ocupados adultos e em subgrupos com % acima da média) .....	49
Gráfico 20: Distribuição por nível de ensino completo das pessoas de 25 anos ou mais em 2021 (% no total de ocupados e entre os conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI) .....	50
Gráfico 21: Participação na arrecadação do MEI em 2020 (%): 21 atividades que somam a maioria (50,6%) das receitas totais .....	52
Gráfico 22: Forma de Atuação dos Microempreendedores Individuais – Total de Filiados, com posição em agosto/2021 – Brasil.....	54
Gráfico 23: Percentuais de trabalhadores com rendimentos habituais mensais até vários limites em 2021 (salário-mínimo e 1/12 dos tetos de faturamento do MEI em diferentes anos) .....	55
Gráfico 24: Distribuição dos conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI por décimos dos ocupados, ordenados pelo rendimento habitual do trabalho principal.....	56
Gráfico 25: Percentual de adultos cujo domicílio recebe Bolsa Família – 2014 .....	57

Gráfico 26: Percentual de adultos cujo domicílio recebe Bolsa Família – 2017-2020 .....	57
Gráfico 27: Percentual de adultos cujo domicílio tem renda de outro programa social – 2017-2020 .....	58
Gráfico 28: Quantidade de Empreendimentos Ativos no SIMPLES e Proporção de MEI – 2007-2019 .....	58
Gráfico 29: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas pertencentes a Subclasses da CNAE Elegíveis e não Elegíveis ao MEI – jan./05-dez/19 .....	59
Gráfico 30: Taxa de Sobrevida de Empresas no Biênio Inicial de Enquadramento – MEI (Total de Filiados na Década: 12.266.210) – 2009-2018 – Em %.....	61
Gráfico 31: Distribuição da Quantidade de Microempreendedores Individuais Filiados, segundo Grupamentos de Atividade Econômica – 2009-2019 .....	62
Gráfico 32: Curvas de sobrevida para os empreendimentos do MEI, segundo Grupamentos de Atividade – Estimativa Kaplan-Meier da função de sobrevida (Tempo em meses) .....	63
Gráfico 33: Evolução do Enquadramento e da Condição de Atividade das Empresas do SIMPLES Nacional – 2009-2019 .....	64
Gráfico 34: Evolução do Enquadramento das Empresas Filiadas ao MEI – Resultado Agregado e Anual, segundo Condição de Atividade das Empresas Filiadas - 2009-2019 - .....	64
Gráfico 35: Distribuição Mensal (n) e anual (%) e Frequência Acumulada (%) dos microempreendimentos reenquadrados no âmbito do SIMPLES Nacional, segundo o tempo prévio como MEI (em meses) - 2009-2019 - .....	65
Gráfico 36: Proporção de Microempreendedores Individuais com um Empregado Formal, segundo CNIS (2010-2015) e RAIS (2010-2019) .....	66
Gráfico 37: Evolução no Volume de Contribuintes Individuais Totais (CI_T) e Filiados ao Plano Completo (CI_PC) – Brasil – Quantidade (2001-2019) e Variação (Base 100: 2001 – Em %).....	68
Gráfico 38: Evolução no Volume de Contribuintes Individuais, segundo Subcategorias de CI – Brasil – Base 100: 2010 – Em % .....	68
Gráfico 39: Proporção de MEI no Estoque de Contribuintes Individuais (CI), segundo Unidades da Federação – 2010; 2014; 2017 – Escala Máxima: 50%.....	69
Gráfico 40: Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) e Sexo – 2009-2014 .....	70
Gráfico 41: Volume Mensal de Filiados ao MEI e Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) – jan./2010-dez/2014.....	70
Gráfico 42: Volume Anual de Filiados e de Contribuintes do MEI e Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) – 2009-2017 .....	71
Gráfico 43: Probabilidade de Permanência na Mesma Categoria entre um ano e outro (destino no ano seguinte) – 2005-2017 – .....	73
Gráfico 44: Migração de e para a Condição de Desproteção (destino no ano seguinte) - 2006-2017 - .....	74
Gráfico 45: Migração para as Categorias CI_PC, PSPS, MEI e EMP (destino no ano seguinte) - 2006-2017 .....	75
Gráfico 46: Migração EMP-MEI e MEI-EMP (destino no ano seguinte) - 2009-2017 - .....	76
Gráfico 47: Migração MEI-CI_PC versus CI_PC-MEI e MEI-PSPS versus PSPS-MEI (destino no ano seguinte) - 2009-2017 - .....	76
Gráfico 48: Migração para o MEI e para o grupamento Desprotegido (origem no ano anterior) - 2009-2017 - .....	77
Gráfico 49: Composição do Estoque de Contribuintes, segundo Faixas de Idade – 2009-2017 .78	
Gráfico 50: Composição das Faixas Etárias do Estoque de Contribuintes Individuais, segundo Subcategorias de CI – 2009-2017 .....	80
Gráfico 51: Origens e destinos dos conta própria com CNPJ contribuintes em atividades MEI (transições em intervalos de 1 ano no período 2015t4-2021t4).....	81

Gráfico 52: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas pertencentes a Subclasses da CNAE Elegíveis e não Elegíveis ao MEI – jan./05-dez/14 .....	83
Gráfico 53: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas e de Contribuintes do RGPS – jan./2005-dez/2014 .....	87
Gráfico 54: Curvas de Sobrevida para o MEI – Duração: Enquadramento versus Vínculo Contributivo – Estimativa Kaplan-Meier da função de sobrevida (Tempo em meses) .....	88
Gráfico 55: Taxa Interna de Retorno (TIR) para API aos 65 anos, segundo Planos Previdenciários1 e Sexo – Alíquotas Reduzidas: (Alíquotas Totais - Alíquota para Custeio dos Benefícios de Risco) .....	94
Gráfico 56: Razão entre o Valor Presente Atuarial de Receitas e Despesas, em percentual (%), considerando Taxa de Desconto Anual = 3% e Alíquotas Reduzidas (sem Parcela de Risco) .....	95
Gráfico 57: Gasto Tributário (Renúncia Previdenciária) com o MEI – Valores reais, em R\$ bilhões, a preços médios de 20191 (INPC).....	97
Gráfico 58: Estimativas de Despesa Anual com Benefícios Previdenciários e de Receitas Previdenciárias vinculadas ao MEI – 2009-2018 – Valores reais, em R\$ bilhões, a preços médios de 2019 (INPC).....	98
Gráfico 59: Projeção do Resultado Previdenciário e Atuarial do MEI – Horizonte de Longo Prazo (75 anos) – Em bilhões (R\$).....	100
Gráfico 60: Participação feminina no resultado previdenciário do MEI, em percentual do total (%) .....	100

## Sumário

1	Introdução .....	11
	1.1 Questões de avaliação .....	12
2	O Contribuinte Individual (CI) e a figura do Microempreendedor Individual (MEI) .....	12
3	Evidências na literatura econômica .....	20
4	Mercado de trabalho e previdência social no Brasil: notas sobre a evolução recente.....	31
5	MEI: estatísticas e principais dimensões de análise descritiva .....	44
	5.1 MEI: dados gerais e indicadores básicos.....	44
	5.2 MEI: focalização e sobreposição com programas de transferência de renda .....	54
	5.3 MEI: sobrevivência e outros indicativos de desempenho dos empreendimentos ....	58
	5.4 MEI: interação com outras categorias de contribuintes do RGPS.....	67
6	Indicações de resultados e impactos do MEI.....	82
	6.1 MEI – filiação: indicativo de resultados no RGPS e impactos no registro da RFB .....	82
	6.1.1 MEI: Análise de sobrevivência – empreendimento (RFB) <i>versus</i> segurado contribuinte (RGPS) .....	88
	6.2 MEI: indicativos de resultados fiscais e atuariais .....	89
	6.2.1 MEI: impactos fiscais e atuariais de longo prazo.....	99
7.	Considerações finais.....	102
	Referências bibliográficas .....	106
	Apêndice A – Análise de sobrevivência.....	110
	Apêndice B – Resoluções do CGSN – ocupações permitidas no âmbito do MEI .....	112
	Apêndice C – Análise atuarial .....	118
	Apêndice D – Metodologia de cálculo da despesa com benefícios previdenciários concedidos a microempreendedores individuais .....	121
	Apêndice E – Teste de igualdade de parâmetros: identificação de quebras estruturais nas séries mensais .....	123

## 1 Introdução

O mercado de trabalho brasileiro é, historicamente, marcado por altos níveis de informalidade na atividade econômica e nas relações de trabalho, bem como pela participação relevante de autônomos e trabalhadores domésticos, grupos tipicamente mais vulneráveis socioeconomicamente. Entre 2003 e 2014 houve avanços notáveis e generalizáveis na cobertura social e previdenciária da população ocupada, em parte revertidos pela grave e prolongada crise econômica vivenciada pelo país desde 2015. Em meio a estes fenômenos, foram implantadas políticas públicas voltadas à proteção social de grupos específicos, que, pré-crise, visavam maiores avanços e sustentabilidade nas taxas de legalização de pequenos negócios e na cobertura previdenciária; pós-crise, poderiam ser ainda mais importantes para a manutenção de patamares básicos de proteção nos segmentos mais suscetíveis aos efeitos adversos da dinâmica econômica recente. Dentre estas iniciativas, se destaca a entrada em vigor da figura do Microempreendedor Individual (MEI), enquadrado em condições especiais no regime tributário do SIMPLES Nacional.

O MEI foi desenhado para atingir um objetivo triplo, ainda que o alcance do último deles dependa dos primeiros: estimular a formalização de microempreendimentos, favorecer a inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade contributiva e elevar a inclusão social.<sup>1</sup> O processo de filiação e registro oficial é simplificado, célere e livre de custos, sendo bastante acessíveis também os procedimentos para alteração de dados cadastrais, pedido de baixa do registro e outros trâmites. E, principalmente, o empreendedor individual legalizado é beneficiado por uma carga tributária bastante reduzida frente aos demais empreendedores, contando ainda com uma alíquota previdenciária extremamente subsidiada. A expansão expressiva na quantidade de filiados, ao longo de mais de uma década de vigência, somada à pressão para a flexibilização nos critérios de elegibilidade para o enquadramento, exige evidências robustas sobre seus resultados e efeitos.

Nesta avaliação, propõe-se traçar um retrato da inserção previdenciária do grupo de filiados ao MEI, por meio de estatísticas descritivas que ilustrem suas principais dimensões, passando pela composição da população ocupada e por indicadores de cobertura previdenciária, e chegando a análises estilizadas sobre o perfil de inscritos, estimativas de possíveis efeitos fiscais e atuariais e indicativos de resultados da política sobre o registro de empreendimentos e sobre a inclusão previdenciária. Para tanto, o estudo se vale de registros administrativos da Receita Federal do Brasil (2009-2019), da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como de dados extraídos da Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) 2014 e da PNAD Contínua (PNADC) 2012-2021. Na dimensão previdenciária, dado o limite temporal dos dados disponíveis para o RGP (agregados: 2019; micrdados: 2017), a análise se restringe ao período 2005-2019.

Isto implica naturalmente a exclusão dos períodos afetados pela emergência sanitária gerada pela Pandemia de COVID-19. A pandemia sabidamente produziu efeitos negativos sobre o mercado de trabalho e pode ter afetado, em algum sentido, o desempenho do MEI, mas, por seu caráter conjuntural, seus desdobramentos não deveriam ser determinantes na avaliação e eventual revisão de uma política pública de caráter permanente. Mais precisamente, os fatores excepcionais que dominaram o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro nos últimos dois anos podem gerar implicações permanentes, que precisarão, a seu tempo, ser abordadas, mas que exigirão algum distanciamento temporal dos fatos para que sejam efetivamente identificadas e compreendidas.

---

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 18-E (incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014): “O instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária”.

Para além desta introdução, o tópico seguinte apresenta sinteticamente a evolução da legislação previdenciária tratando dos Contribuintes Individuais (CI) e especificamente da subcategoria dos Microempreendedores Individuais. A terceira seção traz uma breve revisão da literatura sobre o MEI, com destaque para os aspectos abordados neste estudo. A quarta seção apresenta indicadores sobre a evolução recente do mercado de trabalho e da previdência social, incluindo o papel e perfil do MEI. A quinta seção divide em quatro tópicos, cobrindo a evolução do quantitativo de filiados (5.1); a interação do MEI com outras categorias de segurados do RGPS, com foco na migração indesejada entre categorias de contribuintes (5.2); os gastos tributários e os efeitos atuariais potenciais no âmbito do RGPS (5.3); e, o enquadramento tributário e a sobrevivência pela ótica dos empreendimentos e dos vínculos contributivos (5.4). E, finalmente, no tópico final são recuperados os principais aspectos debatidos e apresentadas recomendações para o aperfeiçoamento da política pública.

### **1.1 Questões de avaliação**

1. Qual foi o resultado do MEI sobre a formalização e a inclusão social e previdenciária de pequenos empreendedores (níveis de inscritos, contribuintes e valores de contribuições e rendimentos observáveis dos beneficiários ao longo do tempo)? Qual é o perfil socioeconômico dos beneficiários e como esse perfil evoluiu ao longo do tempo (diversidade etária, de gênero, raça/cor, atividades, unidades da federação)? Qual o grau de focalização do MEI (capacidade contributiva/ posição relativa dos beneficiários na distribuição de renda)?
2. Qual foi o impacto do MEI no empreendedorismo, na formalização e nos rendimentos do público beneficiado? Quais dinâmicas de transição no mercado de trabalho (entre desemprego, inatividade e ocupação em diferentes posições) explicam esses efeitos? Quais os efeitos do MEI sobre substituição de trabalho assalariado por prestação de serviço e sobre redução de escala de empreendimentos formais?
3. Qual foi o impacto do MEI sobre a inclusão e a arrecadação previdenciária? Quais os seus efeitos sobre dinâmicas de entrada no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e migração entre diferentes categorias de filiação previdenciária? Em que grau o MEI pode aprofundar os desequilíbrios atuariais do RGPS a médio e longo prazo?
  - 3.1. Qual foi a importância nesses impactos do MEI como empregador?
  - 3.2. Qual é a taxa interna de retorno entre receitas e despesas previdenciárias simuladas?

## **2 O Contribuinte Individual (CI) e a figura do Microempreendedor Individual (MEI)**

Após décadas de evolução no tratamento jurídico do trabalhador autônomo no âmbito da Previdência Social, o Contribuinte Individual pode ser identificado basicamente como o trabalhador ocupado, em diferentes profissões e posições na ocupação, que trabalha por conta própria e/ou presta serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício. Estão incluídos nesta categoria, por exemplo, os diretores que recebem remuneração decorrente de atividade em empresa urbana ou rural, os síndicos remunerados, os motoristas de táxi, os vendedores ambulantes, as diaristas e os associados de cooperativas de trabalho, dentre vários outros. A depender da subcategoria de CI a que se filiam, estes trabalhadores podem recolher mensalmente ou trimestralmente suas contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, eventualmente, contar com o recolhimento de cota patronal (por parte dos contratantes) quando prestarem serviços a pessoas jurídicas (PAULO, 2014).

A alíquota de 20%, incidente sobre o salário-de-contribuição (declarado, mas sujeito a eventual pedido de comprovação pelo INSS), permite o acesso a todos os benefícios e serviços previdenciários, exceto

os benefícios devidos em caso de acidentes de trabalho e o salário-família. Nos anos recentes, as principais alterações legais em relação à categoria dos Contribuintes Individuais envolveram a criação de planos ainda mais subsidiados – as mencionadas subcategorias, com benefícios reduzidos, mas ainda bastante generosos se comparados com os aportes para financiá-los -, direcionados (alegadamente) aos CI com limitada capacidade financeira para contribuir. Tais planos diferenciaram de modo importante a alíquota de cotização, inclusive entre os próprios Contribuintes Individuais, criando subcategorias no âmbito deste grupo – grupo que, vale dizer, parece suficientemente heterogêneo para justificar diferenças de tratamento (PAULO, 2014; ANSILIERO, 2018).

O Governo Federal implantou medidas voltadas aos trabalhadores autônomos nos anos 2000: (i) instituição, em 2003 (Lei nº. 10.666/2003), da Retenção Obrigatória, obrigatoriedade de retenção de 11% do valor dos contratos de Contribuintes Individuais (CI - Pessoas Físicas) equiparados a empregados, quando prestam serviços a empresas, a título de contribuição do trabalhador; (ii) a instituição do Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária (PSPS), em 2006 (vigente desde 2007), medida que reduziu (de 20% para 11%) a alíquota de CI recolhendo sobre o Piso Previdenciário; e, (iii) a criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI), com vigência iniciada em 2009.

As duas primeiras medidas focam apenas a formalização previdenciária e a inclusão social, enquanto a criação da figura do Microempreendedor Individual (MEI) se destina também à legalização do pequeno empresário e envolve seu enquadramento no SIMPLES Nacional. O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nascido do SIMPLES (regime simplificado original, estabelecido pela Lei no. 9.317/1996) e atualmente previsto na Lei Complementar nº. 123/2006. O Simples Nacional abrange a participação de todos os entes (União, Unidades da Federação (UF) e Municípios) e é administrado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), composto por dez integrantes titulares e igual número de suplentes: três da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), um da Subsecretaria de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, Empreendedorismo e Artesanato (Sempe), dois representantes dos estados, dois dos municípios, um do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e um em rodízio anual entre a Confederação Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Comicro) e a Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas e dos Empreendedores Individuais (Conampe).

Enquanto a Retenção Obrigatória pode afetar autônomos com perfis socioeconômicos mais dispare entre si, as demais ações focalizam públicos relativamente semelhantes - que, em algum ponto, podem se sobrepor - e foram implantadas em um período de expansão da cobertura previdenciária, o que dificulta a avaliação de seus efeitos. O PSPS e o MEI se destinam originalmente a autônomos desprotegidos e com baixos rendimentos, motivo pelo qual possuem alíquotas de contribuição bastante reduzidas, ainda que se tome em conta que o pacote original de serviços e benefícios ofertados em contrapartida é apenas ligeiramente mais modesto. Em relação ao pacote completo (CI\_PC, com alíquota de 20% sobre valor declarado até o Teto Previdenciário), os benefícios ficam limitados ao Piso Previdenciário e ficam excluídos apenas a Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) e a concessão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), limitações que para este grupo tendem a ser menos relevantes.<sup>2</sup> A qualquer tempo, os recolhimentos como MEI podem ser complementados para que estes períodos sejam contabilizados para a concessão de ATC ou de CTC.

Pelos termos estabelecidos na Lei Complementar nº. 123/2006 e na Lei Complementar nº. 128/2008, bem como em suas alterações e complementações, o trabalhador autônomo informal pode se tornar um MEI, sendo beneficiado por uma carga tributária bastante reduzida frente aos demais

---

<sup>2</sup> Cerca de 60% dos contribuintes já recolhem sobre o Piso Previdenciário e, entre os CI, tende a ser menor a parcela dos que acessam a ATC, que desde a Emenda Constitucional nº. 103/2019, passou a ser concedida como regra de transição da reforma, o que aproxima os pacotes de benefícios e serviços padrão e subsidiados.

empreendedores.<sup>3</sup> Assim como a inscrição, o registro, a licença e o cadastro são facilitados e livres de custos, também o são a alteração de dados cadastrais e o pedido de baixa do registro de MEI, bastando ao segurado acessar o formulário correspondente a cada caso e preencher os dados solicitados. Cada um destes processos, passíveis de serem realizados em ambiente online, é simples e produz resultados imediatos.

Ao se inscrever, o MEI passa a ter registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), contando com maior segurança jurídica; recebe automaticamente o Número de Identificação de Registro de Empresas (NIRE-MEI), obrigatório para todo empreendimento e criado pela Junta Comercial do estado na qual o empreendimento está instalado;<sup>4</sup> torna-se segurado do RGPS (contando, assim, com proteção previdenciária para si e, indiretamente, para seus dependentes); obtém facilidades para acesso ao sistema bancário/financeiro, inclusive para obtenção de crédito; passa a poder emitir notas fiscais, ao que pode favorecer expansão de sua atividade e de sua cartela de clientes; obtém acesso a serviços gratuitos de orientação e ao apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); e, ganha a oportunidade de formar consórcios de fins específicos, como para a realização de compras e vendas em condições mais vantajosas em preços e condições de pagamento.

O programa enquadra o MEI no Simples Nacional e prevê a isenção de alguns tributos federais<sup>5</sup> e o pagamento de um valor fixo mensal substituindo a contribuição previdenciária e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) ou Imposto sobre Serviços (ISS). Em relação aos demais CI, apenas para o MEI o não pagamento das contribuições mensais resulta necessariamente em inadimplência perante o RGPS,<sup>6</sup> já que esta categoria possui deveres e direitos diferenciados em relação aos demais Contribuintes Individuais, ainda que o pacote de benefícios previdenciários seja praticamente idêntico. O atraso no pagamento, como de praxe, implica pagamento de juros e multa e, em casos extremos, pode levar à suspensão temporária e, finalmente, ao cancelamento compulsório da inscrição. Legalmente, a baixa voluntaria do registro pode ocorrer independentemente de eventuais irregularidades tributárias, previdenciárias ou trabalhistas, mas isto não impede que posteriormente o MEI (ou ex-MEI) seja cobrado desses valores, bem como, responda por multas e outras penalidades decorrentes da inadimplência e/ou de outras faltas cometidas.

A densidade contributiva - frequência das contribuições durante a vida ativa ou durante um intervalo de tempo estabelecido - dos autônomos costuma ser menor que a registrada para os trabalhadores empregados, notadamente aqueles tipicamente protegidos por vínculos empregatícios formais.

---

<sup>3</sup> O MEI entrou em vigor em julho/2009, mas nas demais UF seu início efetivo foi progressivo até fevereiro/2010 (1º. julho: DF; 24 de julho: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; setembro/2009: Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, Ceará e Espírito Santo; demais UF: fevereiro/2010).

<sup>4</sup> A Junta Comercial valida a razão social das empresas, sua tipologia jurídica e sua localização, além de armazenar os registros das atividades ligadas ao empreendimento.

<sup>5</sup> O MEI fica isento dos seguintes tributos federais: Imposto de Renda – Pessoa Jurídica (IRPJ); Programa de Integração Social (o PIS, que congrega contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas PJ, com objetivo de financiar o pagamento do seguro-desemprego, o abono-salarial e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

<sup>6</sup> Todo CI com atividade remunerada precisa cotizar para o RGPS, sob pena de recolher as contribuições não pagas e arcar com as penalidades decorrentes do atraso. Nos casos em que a atividade é autônoma, instável e não associada a qualquer instrumento jurídico que garanta sua formalidade, o rendimento é autodeclarado 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 pelo RGPS. Na prática, portanto, apenas incorrem em inadimplência aqueles vinculados a atividades legalmente instituídas, como é o caso do MEI.

Implicitamente, a ideia é que o MEI cotizasse com base em alíquotas menores, mas o fizesse com maior regularidade, alcançando, assim, densidade contributiva mais elevada e, em alguma medida, compensando em volume de aportes a perda de receitas gerada pela alíquota contributiva mínima. Até setembro de 2009, o MEI que prestava serviços estava sujeito à retenção de 11% do valor do contrato, determinação revogada pela edição da Resolução CGSN no. 67.

Pode se tornar e se manter como MEI o microempresário que possua faturamento anual igual ou inferior ao limite estabelecido legalmente para enquadramento neste regime especial e que não possua participação em outra empresa como sócio ou titular. O custo da formalização é o pagamento mensal de valores fixos a título de contribuição previdenciária (11% do Piso Previdenciário, de julho/2009 a abril/2011; 5% deste valor, desde maio/2011, por força da Medida Provisória no. 529/2011, convertida na Lei no. 12.470/2011), ISS (devido a governos municipais, por Prestadores de Serviço) e ICMS (para governos estaduais e Distrito Federal, devido por empreendedores nas atividades de Comércio e Indústria), por meio de carnê emitido exclusivamente para os participantes do programa. Essas quantias são atualizadas anualmente, sendo que a parcela previdenciária varia de acordo com o valor estabelecido para o Piso Previdenciário (e, consequentemente, para o Salário-Mínimo (SM)).

Originalmente, o limite de receita anual bruta para a elegibilidade era de R\$36 mil anuais, valor elevado a R\$ 60 mil em janeiro de 2012 (Medida Provisória no. 529/2011) e a R\$ 81 mil em janeiro de 2018, mediante alteração promovida pela Lei Complementar no. 155/2016 na Lei Complementar no. 123/2006. Caso ocorra uma eventual superação deste limite, duas situações podem ser observadas e diferentemente tratadas. Caso o faturamento ultrapasse o teto em até 20%, o empreendimento é reenquadrado no exercício seguinte, situação em que o pagamento dos impostos corresponde a um percentual do faturamento mensal, que varia conforme o tipo de negócio e o faturamento. Caso a renda bruta ultrapasse o teto em mais de 20%, o reenquadramento é retroativo e o recolhimento sobre o faturamento calculado já a partir do mesmo ano em que tiver ocorrido o excesso, com acréscimos de juros e multa. A fim de evitar estas penalidades, cabe ao MEI acompanhar a evolução de seu faturamento bruto e, em caso de extrapolação do limite, solicitar tempestivamente o desenquadramento do programa.

Como mais um auxílio ao desenvolvimento do seu empreendimento, o MEI pode contratar a baixo custo um empregado, desde que este seja o único empregado do empreendimento e receba o salário-mínimo ou o piso da categoria ou o piso salarial da profissão específica exercida pelo trabalhador. O Microempreendedor Individual deve preencher e enviar mensalmente a Guia do FGTS e Informação à Previdência Social (GFIP), ação que deve ser acompanhada do depósito da contribuição patronal ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), calculada em 8% sobre o salário do empregado, e do recolhimento do equivalente a 3% desse salário a título de contribuição patronal para a Previdência Social. Cabe ainda ao empregador reter e repassar ao RGPS a contribuição previdenciária devida pelo trabalhador, bem como respeitar todos os demais direitos trabalhistas do empregado. O MEI empregador ainda está obrigado a efetuar a declaração da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), conforme orientação do art. 18-A, § 1º da Lei Complementar nº 123/2006.<sup>7</sup> Desde 2019, diversas destas obrigações atribuídas ao MEI empregador estão concentradas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), em sua versão simplificada via aplicativo (eSocial Web Simplificado).

Todos os cálculos de tributos devidos são feitos automaticamente por sistemas eletrônicos específicos e seu pagamento mensal é feito por meio do Documento de Arrecadação Simplificada do Microempreendedor Individual (DAS-MEI). Ainda com o intuito de reduzir trâmites e entraves

---

<sup>7</sup> Está dispensado de declarar apenas aquele que não teve empregados no ano-base (RAIS NEGATIVA), conforme a Portaria MTE nº. 371/2011, tratando do ano-calendário de 2010, em entendimento mantido.

burocráticos, adotou-se uma série de medidas para a eliminação ou simplificação de procedimentos legais, administrativos e contábeis. O MEI é dispensado de apresentar registros contábeis escriturados, mas algum nível básico de controle é recomendável, já que anualmente é preciso apresentar uma Declaração Anual do Simples Nacional - Microempreendedor Individual (DASN-SIMEI), onde se declara o valor do faturamento do ano anterior. O MEI deve guardar as notas de compra de mercadorias, os documentos relativos ao empregado contratado e o canhoto das notas fiscais que emitir, além de ser desejável, mesmo que não obrigatório, preencher um Relatório Mensal das Receitas obtidas no mês anterior, de maneira a facilitar a elaboração da DASN-SIMEI.

O MEI passou por diversas alterações normativas, como as que estabelecem as atividades para as quais se permite a filiação. Além do limite anual de faturamento bruto, da contratação máxima de um empregado por empreendimento e da não participação em outras empresas como titular ou sócio, outra condição fundamental é que o candidato a MEI exerça atividades elencadas dentre as previstas na legislação pertinente, sendo possível acumular mais do que uma ocupação ou atividade econômica constante da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Ao longo dos anos, várias atividades foram incluídas e excluídas do rol de possibilidades, mas a tendência prevalente tem sido de expansão de sua abrangência – as trabalhadoras domésticas atuando como diaristas, por exemplo, foram admitidas em 2015.

Assim como os debates recorrentes em torno da expansão do limite anual de faturamento bruto, as discussões em torno da diversificação de atividades e ocupações facultadas ao MEI suscitam muitos questionamentos relacionados à aderência destas mudanças às finalidades originais do programa, voltado à formalização de micro empreendimentos e à inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade contributiva. Isto, especialmente quando se leva em consideração os elevados subsídios previdenciários oferecidos, superados apenas pelos potencialmente concedidos aos Segurados Especiais do RGPS.<sup>8</sup> Outros questionamentos recorrentes tratam das interações entre o MEI e as demais categorias de contribuintes da Previdência Social, bem como seus eventuais impactos no mercado de trabalho e, em particular, na composição do emprego sob a ótica das posições na ocupação.

Estas questões suscitararam revisões periódicas das ocupações permitidas ao longo dos anos, a exemplo da aprovada, em dezembro de 2019, por meio da Resolução CGSN nº 150, que excluía quatorze ocupações a partir de 2020, seis delas diretamente ligadas à indústria cultural. Ao mesmo tempo, há crescente pressão em sentido contrário, de flexibilização ou contenção das restrições, movimento que, em 2020, resultou na aprovação da Resolução CGSN nº 151, que revogou a exclusão destas ocupações pela Resolução CGSN nº 150. Além desta revogação, o CGSN também aprovou a Recomendação CGSN nº 8/2019, que determina que sejam estabelecidos critérios mais claros para a inclusão e exclusões de ocupações permitidas ao MEI.

Também após idas e vindas sobre a matéria,<sup>9</sup> outra definição legal importante veio da Lei Complementar no. 147/2014. Idealmente, a pessoa jurídica contratante de serviços executados por intermédio do MEI deveria manter, também em relação a esta contratação, a obrigatoriedade de

---

<sup>8</sup> Os Segurados Especiais possuem um regime especial no âmbito do RGPS, pois, por atuarem fundamente na agricultura familiar de subsistência, suas contribuições são obrigatórias apenas quando da eventual comercialização de sua produção, o que tende a ocorrer pouco ou a envolver a sub-rogação do recolhimento para o comprador, dificultando sua inclusão no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

<sup>9</sup> Nos termos da LC nº. 123/2006, com a redação dada pela LC nº. 128/2008, o contratante do MEI não estava obrigado ao recolhimento da Contribuição Patronal Previdenciária (CPP), exceto no caso de contratação de determinados serviços (hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos); a LC nº. 139/2011 promoveu alterações na LC nº. 123/2006, dentre as quais a efetuada no art. 18-B, levando ao entendimento de 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.

recolhimento da CPP típica devida ao CI-Pessoa Física (fixada em 20% do valor total pago ou creditado), bem como cumprir as obrigações acessórias relativas à contratação de contribuintes individuais (como a retenção da contribuição devida pelo próprio CI - Pessoa Física, medida que poderia elevar a densidade contributiva da categoria). Como advertem ANSILIERO et al. (2020), a legislação relativa à matéria havia originalmente instituído estes dispositivos, atualmente inexigíveis para a ampla maioria da subcategoria, com a clara motivação de impedir (ou, ao menos, minimizar) a utilização do MEI como instrumento de desestruturação das bases de financiamento da Previdência Social e de precarização das relações de trabalho.

Houve forte pressão para que o entendimento jurídico em relação ao CI-Pessoa Física não fosse aplicado ao CI-Pessoa Jurídica. A referida Lei Complementar no. 147/2014 extinguiu parcialmente a obrigação de registro na GFIP e de recolhimento da cota previdenciária patronal (CPP) de 20% pela empresa contratante de serviços do Microempreendedor Individual, exigível quando da contratação de qualquer MEI desde 2012 (cf. Lei Complementar nº. 139/2011). Houve isenção retroativa da CPP para praticamente todas as atividades, sendo mantida a exigência apenas para determinadas atividades no setor de Serviços (serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos). Obviamente, como reconhecido pelo próprio SEBRAE-BA (2016), esta alteração legal incentiva ainda mais a contratação do MEI, em detrimento das demais subcategorias de CI.

Ao final do primeiro quinquênio de vigência do MEI, a Lei Complementar no. 147/2014 introduziu outro ponto importante na Lei Complementar no. 126/2006, fazendo com que esta passasse a prever que, caso deixe de cumprir com os recolhimentos principais obrigatórios e não apresente a DASN-MEI em prazo hábil, o MEI pode ter sua inscrição automaticamente cancelada após o período de doze meses consecutivos sem recolhimento ou declarações, com base em termos diferenciados e regulamentados pelo Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM). Seguindo esta determinação, a Resolução CGSIM no. 36/2016 estabeleceu os procedimentos cabíveis quanto ao cancelamento da inscrição do MEI inadimplente, configurando 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.

Por um lado, pode-se argumentar que a Lei Complementar no. 147/2014 teria o mérito de simplificar a contratação do MEI, reduzindo trâmites burocráticos envolvidos neste processo, como a sua inclusão na GFIP; evitar sua sobrecarga financeira com a retenção de contribuições individuais, que pela regra geral seria de 11% do valor do contrato, contra uma alíquota contributiva reduzida a 5%; e eliminar as controvérsias jurídicas associadas à extensão do tratamento dado ao CI-Pessoa Física ao CI-Pessoa Jurídica. Porém, pode-se entender, também, que a medida enfraquece o poder disciplinador da Lei nº. 10.666/2003, que contribuía para a redução da inadimplência; atribui muito peso a problemas práticos que poderiam ser solucionados administrativamente pelo MEI em conjunto com a RFB (aceleração da devolução da parte excedente da retenção de 11% da contribuição devida pelo trabalhador); gera incentivos, não necessariamente justificáveis e suportáveis pelo RGPS, para que as empresas priorizem a contratação do MEI, em detrimento de outros CI, trabalhadores tão ou mais vulneráveis, prejudicados pela alteração nos preços relativos dos serviços prestados.

Argumenta-se ainda que o MEI, em combinação com ampla Reforma Trabalhista de 2017, pode contribuir para a substituição paulatina de relações empregatícias formais por relações de prestação de serviços - movimento que pode se traduzir em precarização das relações de trabalho, via prática ilegal de *pejotização*, e provocar perdas adicionais de receitas para a Previdência Social. Este receio está associado principalmente à legalização da terceirização irrestrita, introduzida por meio da Lei no. 13.249/2017.

No sentido de tentar evitar estes efeitos adversos no mercado de trabalho, a Lei Complementar nº. 139/2011 determinava - como segue determinando – que, caso fossem identificados entre as partes (contratante e contratado) os elementos típicos da relação de emprego, ficaria o contratante sujeito a todas as obrigações trabalhistas, tributárias e previdenciárias dela decorrentes. Buscou-se evitar que as pessoas jurídicas lancem mão do MEI como estratégia de redução de gastos com pessoal, privando o trabalhador dos benefícios do reconhecimento de um vínculo empregatício tradicional (empregador-empregado). Esta salvaguarda poderia ser mais significativa até 2017, mas, após a reforma trabalhista (em vigor desde novembro daquele mesmo ano), acrescida de mudanças promovidas concomitantemente no tema da terceirização do trabalho, há que se considerar se seus efeitos práticos seguem os mesmos.<sup>10</sup>

Pré-reforma trabalhista, a jurisprudência prevalente no Tribunal Superior do Trabalho (TST) somente permitia a terceirização das atividades-meio das empresas contratantes, com destaque para os serviços de vigilância, conservação e limpeza (Súmula no. 331, III do TST). Atualmente, contudo, a definição legal da terceirização do trabalho decorre do art. 4º-A da Lei nº. 6.019/1974, com redação dada pela Lei nº. 13.467/2017, e alcança a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive de sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. Isto significa que a nova legislação passou a admitir a terceirização ampla do trabalho, ou seja, de qualquer tipo de atividade da empresa contratante, principal (atividade-fim) e/ou secundária (atividade-meio).

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela lícitude desta terceirização irrestrita, mas os questionamentos quanto a seus possíveis efeitos sobre a precarização das relações de trabalho seguem proliferando e os riscos aventados não podem ser descartados. Isto, mesmo diante de normas implantadas visando melhor disciplinar a terceirização e minimizar os riscos para sua lícitude trabalhista, como: (i) a vedação de que figure como prestadora de serviços a pessoa jurídica cujos titulares ou sócios tenham, nos últimos dezoito meses, prestado serviços à contratante na qualidade de empregado ou trabalhador sem vínculo empregatício, exceto quando se tratar de aposentados; (ii) a vedação da prestação de serviços à mesma empresa, na condição de empregado de empresa prestadora (contratada), de empregado demitido da empresa contratante em período igual ou inferior a dezoito meses; e, (iii) a restrição de que apenas podem realizar serviços de terceirização as pessoas jurídicas de direito privado, ficando de fora os empresários individuais e os microempreendedores individuais.<sup>11</sup>

O risco associado à terceirização, portanto, não consiste em implicação legal e direta da reforma trabalhista, pois a contratação de MEI para a prestação de serviço pode ainda configurar violação à legislação vigente, sendo mantida a possibilidade do reconhecimento de vínculo empregatício. Ou melhor, há que se diferenciar entre a terceirização (contratação de uma empresa que possui funcionários celetistas e que cede esta mão-de-obra para a contratante e tomadora de serviços) e a *pejotização* (fraude, em que se contrata uma pessoa jurídica para atuar como funcionário, mas sem os direitos trabalhistas e previdenciários correspondentes). O MEI, como regra, pode exercer suas atividades como trabalhador autônomo atuando por empreitada (situação permitida a todo MEI) ou, excepcionalmente, como prestador de serviços por meio de cessão ou locação de mão-de-obra ao estabelecimento (situação permitida apenas a algumas poucas ocupações do MEI, envolvendo

---

<sup>10</sup> 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, adequar a legislação às novas relações de trabalho. 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 a terceiros.

<sup>11</sup> Conforme fundamento legal dado pela Art. 18-A, § 1º, da Lei Complementar nº 123/06, o MEI é uma pessoa natural, sendo espécie de empresário individual de que trata o Art. 966 do Código Civil e não uma pessoa jurídica de direito privado – EIRELI.

exclusivamente serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção ou reparo de veículos) – neste último caso, como já assinalado, o contratante deve recolher a cota patronal de 20% e reter e repassar ao INSS a cota relativa ao trabalhador.

Ou seja, as normas pertinentes, inclusive para que não se choquem com outras determinações legais, seguem prevendo 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. Ocorre que muitos de seus efeitos disciplinadores tendem a perder força no tempo, ainda que paulatinamente, seguindo um fluxo natural de contratações e demissões, conforme proliferem as recém-criadas e/ou ampliadas formas de contratação de trabalhadores e que parcelas maiores da população ocupada se encontrem vinculadas a estes novos arranjos. Além disso, há que se levar em conta a capacidade limitada de fiscalização do poder público, ainda mais diante do crescimento quase exponencial na quantidade de microempreendedores individuais, e a dificuldade de caracterização e comprovação do desvirtuamento da relação contratante-prestador de serviço por empreitada.

Exemplo deste último ponto é a situação observada a partir da aprovação da Lei do Salão Parceiro (Lei no. 13.352/2016), que regulamentou os contratos de parceria entre salões e profissionais de beleza, estendendo seus efeitos para empresas de estética. Por meio destes contratos de parceria - atualmente exclusivos para atividades de cabeleireiro, barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador e maquiador -, um salão de beleza (Salão Parceiro) passa a contar com profissionais para a prestação de serviços (Profissionais Parceiros, na condição de MEI, pequenos empresários ou microempresários), repassando a eles uma parcela acordada do valor recebido e reservando o restante para custeio e outras necessidades. O contrato de parceria deve ser firmado entre as partes, mediante ato escrito, homologado pelo sindicato da categoria profissional e laboral e, na ausência desses, pelo órgão local competente do Ministério do Trabalho e Previdência, perante duas testemunhas.

O trabalhador, o chamado profissional-parceiro, é o único responsável pela manutenção da regularidade de sua inscrição perante as autoridades fazendárias, ficando explícito na legislação que não existirá relação de emprego ou de sociedade com o salão-parceiro enquanto perdurar a relação de parceria de que trata o texto legal. O vínculo empregatício, entre a pessoa jurídica do salão-parceiro e o profissional-parceiro, apenas se configura quando inexiste contrato de parceria formalizado na forma descrita nesta Lei; e o profissional-parceiro desempenha funções diferentes das descritas no contrato de parceria. Esta dupla condição torna muito difícil a comprovação do vínculo, especialmente porque a caracterização dos requisitos - subordinação, pessoalidade, não eventualidade e onerosidade - é sabidamente complexa.<sup>12</sup>

Embora tenha sido declarada constitucional, a lei, na prática, trata estas atividades com excepcionalidade injustificada e abre espaços, difíceis de serem preenchidos pela fiscalização, para que empresários exijam que seus (atuais ou futuros) empregados criem suas próprias empresas, inclusive como MEI, para exercer sua atividade laboral em esquema típico de *pejotização*, liberando os contratantes de suas obrigações patronais. A identificação e comprovação de elementos que respaldem a existência de vínculos empregatícios ocultos por relações de prestação de serviços

---

<sup>12</sup> O SEBRAE enaltece os supostos aspectos positivos do programa Salão Parceiro, mas produz *survey* (SEBRAE, 2021b) em que deixa evidente a baixa proporção de profissionais-parceiros com contrato registrado nos termos exatos da lei (cerca de 1/3 do total de profissionais-parceiros); a queda na proporção de trabalhadores na condição de empregados com carteira, que já era pequena (de anteriores 27%, para cerca de 4%); e a limitada expansão na proporção de contribuintes para a Previdência Social (de 52% para 65%, ou +13p.p.), frente à expansão deste modelo de contratação no setor e à mencionada redução no peso do emprego formal (-23p.p.).

fraudulentas não é tarefa simples e, para além do questionamento sobre esta flexibilização favorável unicamente às atividades de cabeleireiros e afins, há que se recuar sua extensão - legalizada ou não - a outras ocupações e atividades.

Há ainda tentativas de extensão do MEI a categorias específicas, com regras ainda mais favoráveis, a exemplo do Projeto de Lei Complementar no. 31/2021 (MEI-Mulher), que propõe a criação da figura de MEI-Mulher Empreendedora, com regras diferenciadas para a microempreendedora individual do sexo feminino. Pela proposta em análise na Câmara dos Deputados, a MEI-Mulher empreendedora poderá ter receita bruta de até R\$ 10 mil a mais do que os outros microempreendedores individuais e ter até dois estabelecimentos, enquanto os demais podem ter apenas um; e 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. Cite-se ainda a Lei Complementar no. 188/2021 (MEI Caminhoneiro), por meio da qual os caminhoneiros se enquadram em uma regra excepcional, que majora o valor mensal da contribuição previdenciária em 7p.p. (de 5% para 12% do salário-mínimo), mas também permite que se formalizem como MEI com um limite de receita bruta anual de até R\$ 251,6 mil, contra os atuais R\$ 81 mil/anuais estipulados para as demais ocupações permitidas.

Com respeito ao limite de faturamento, há que se mencionar ainda o Projeto de Lei Complementar no. 108/2021, que propõe o enquadramento MEI de pessoa com receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 130 mil reais, bem como a permissão para que este MEI contrate até dois empregados. Argumenta-se que o aumento do limite de faturamento poderia ajudar a ampliar o índice de formalização de autônomos, bem como evitar o desenquadramento de empreendedores em função da escalada inflacionária no país - o aumento nominal do faturamento pode refletir unicamente a elevação dos preços de insumos e produtos. O novo limite ainda reposicionaria favoravelmente Microempresas com faturamento entre os limites atual e proposto, o que supostamente afetaria positivamente a atividade econômica, o emprego e a renda. A permissão de dois empregados poderia, potencialmente, gerar postos de trabalho (formais) e/ou formalizar vínculos não registrados pela restrição legal atual e o consequente risco de desenquadramento.

Estes pontos, contudo, vão de encontro ao perfil socioeconômico originalmente pensado para o MEI, pois esta elevação expressiva do faturamento, juntamente com a expansão do limite de empregados formais, tende a absorver autônomos cada vez melhor posicionados na estrutura distributiva. Ademais, com respeito aos efeitos potencialmente positivos do reenquadramento de Microempresas, haveria redução de arrecadação sem garantias de compensação pelo alegado círculo virtuoso de crescimento, especialmente em razão do fenômeno já bastante conhecido de nanismo tributário – as condições aplicadas ao MEI são tão mais favoráveis que o desincentivo ao reenquadramento, para portes superiores, poderia facilmente prevalecer. Neste sentido, este reenquadramento, para baixo, também poderia afetar negativamente o emprego formal, com as Microempresas se ajustando ao limite de dois 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 para o RGPS. O ponto é que se trata de um debate complexo, que precisa ser travado com base em evidências empíricas sólidas.

### **3 Evidências na literatura econômica**

A formalização de empreendimentos e de vínculos empregatícios e a expansão da cobertura social ainda são desafios bastante presentes nos países em desenvolvimento, mas, mesmo em países desenvolvidos com maiores patamares de formalidade e proteção, o surgimento de novos arranjos de produção e trabalho tem exigido a adaptação dos sistemas tributários e previdenciários nacionais. Estas formas emergentes de ocupação costumam oferecer maior flexibilidade aos trabalhadores, mas,

a fim de evitar perdas arrecadatórias e lacunas na cobertura previdenciária, têm exigido mecanismos igualmente versáteis de participação e contribuição. Neste cenário, planos previdenciários e ou tributários simplificados e subsidiados (*monotributos*, MEI, etc.) ganham espaço no debate, com foco em trabalhadores por conta-própria, trabalhadores a tempo-parcial e intermitentes e outros ocupados em relações trabalhistas legalmente mal definidas (*dependent self-employment*, por exemplo).

Documento elaborado no âmbito do Programa para a Promoção da Formalização na América Latina e Caribe (FORLAC, 2014) segue esta linha e preconiza a adoção de uma série de estratégias, combinadas, atacando os diversos fatores que determinam a informalidade dos micro e pequenos empreendimentos da região. As estratégias elencadas pelo FORLAC, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), passam, por exemplo, pela redução da carga tributária e pela simplificação administrativa, contábil e tributária, em regimes com desenho flexível e adaptável a diferentes tipos de estabelecimentos (em termos de porte); pelo acesso à Previdência Social, preferencialmente, via sistema contributivo progressivo e que inclua, quando cabível, subsídios à contribuição previdenciária dos trabalhadores com baixos rendimentos; pela oferta de serviços técnicos e financeiros necessários ao seu desenvolvimento; pela melhoria do alcance das ações de fiscalização e outros mecanismos que afetam o cumprimento das regras e normas estabelecidas (*compliance*); e, pela melhoria do acesso à informação, inclusive com respeito às vantagens da formalização e às desvantagens e riscos associados à não regularização. Muitos destes elementos orientaram o desenho do PSPS e, principalmente, do MEI, cujos alcance e níveis de subsídio oferecidos o tornaram objeto de diversos estudos e avaliações tentativas de impacto.

FOGUEL et al. (2011), por exemplo, realizaram uma avaliação do PSPS um ano após sua implantação e concluíram que o plano, mesmo com a alíquota previdenciária original do MEI (11% do SM), teria elevado a quantidade de contribuintes e a probabilidade de que trabalhadores de baixa renda, recebendo cerca de um salário-mínimo, contribuíssem para o RGPS. CORSEUIL et al. (2013) avaliaram o MEI e apresentaram evidências de efeitos sobre a contribuição para o RGPS, inclusive via incorporação de indivíduos anteriormente inativos e desempregados, e, em menor intensidade, sobre a formalização de empreendimentos, mas também constataram indícios de redução deliberada de sua escala para manutenção do enquadramento no limite de faturamento e de 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, observou-se uma redução na razão de chance de se manter um emprego formal vis-à-vis ser um MEI formal, mas os dados disponíveis não permitiram a separação entre duas causas potenciais - a substituição de vínculos formais por prestação de serviços (decisão do empregador/contratante) versus a adesão voluntaria de empregados formais interessados em empreender diante dos menores custos (decisão do trabalhador).

ROCHA, ULYSSEA et RACHTER (2014) avaliam a fase inicial de vigência do MEI (em 2009) e os efeitos da nova diminuição da taxa de contribuição (em 2011), valendo-se para tanto de alterações nos critérios de elegibilidade no setor da indústria e de diferenças temporais na implantação do programa entre as UF. Os autores, baseando-se nos dados da RAIS e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), não encontram efeitos estatisticamente significantes da fase inicial do MEI, em 2009-2010, sugerindo que a redução de custos para a abertura dos empreendimentos não seria suficiente para estimular a formalização, pois, neste primeiro momento, a alíquota previdenciária, tomada como parcela muito importante dos custos de manutenção dos empreendimentos, teria permanecido inalterada.<sup>13</sup> O

---

<sup>13</sup> O entendimento original era de que o MEI sem empregados não teria obrigação de informar a RAIS, mas, em 2010 (ano-base 2009), parte dos Empreendedores Individuais fez a declaração, motivada por insegurança em torno da exigibilidade (ou não) desta obrigação acessória. Esta insegurança foi agravada pela cobrança

efeito do MEI sobre a decisão de formalização seria relevante na segunda fase do programa, quando a alíquota previdenciária passou por nova redução.

Buscando avaliar o impacto da redução dos custos tributários para a manutenção das firmas, quando já minimizados os custos para seu registro e formalização iniciais, os autores concluem pela evidência de efeitos positivos sobre a formalização, crescentes com o rendimento de empreendedor, mas não de estímulo à geração de novos empreendimentos e tampouco de elevação da sobrevivência dos empreendimentos formalizados. O efeito médio positivo da intervenção sobre a formalização seria basicamente impulsionado pelos empreendedores do quartil de maior renda, com modesto ou nenhum efeito nos quartis iniciais (ROCHA, ULYSSEA et RACHTER, 2014). Por diversos motivos, dentre os quais a percepção de baixos ganhos advindos da formalização de pequenos empreendimentos, os efeitos sobre a formalização seriam limitados e, além disso, transitórios, o que agravaría a perda líquida de receitas com a expressiva redução da alíquota contributiva e levaria a uma análise de custo-benefício negativa.

DE FARIAS et ROCHA (2021) se valem de cinco bases de dados diferentes – PNAD Anual, Pesquisa de Perfil do MEI/SEBRAE, RAIS, base de registro do CNPJ (RFB) e Cadastro Nacional de Empresas (CNE) -, com ênfase em registros administrativos que reúnem a totalidade dos microempreendedores individuais, para a avaliar diferentes aspectos do MEI e chegam a resultados bastante diferentes, notadamente com respeito aos impactos das alíquotas de contribuição definidas no tempo sobre a formalização de empreendimentos. Os autores investigam formalização e crescimento destes empreendimentos, com base em um segmento de atividades sempre permitidas no âmbito do programa, concluindo que reduções substanciais nos custos de formalização afetaram positivamente o número de empresas formais e o grau de formalização entre 2009 e 2015, mas que este movimento não resultou em benefícios econômicos, em termos de crescimento, para os formalizados via filiação ao MEI.

Os efeitos sobre a formalização contrariam, em parte, os achados de ROCHA, ULYSSEA et RACHTER (2014), que identificam um suposto menor apelo da primeira fase do MEI, quando a alíquota previdenciária se manteve no nível já anteriormente estabelecido para os empreendedores do SIMPLES e para o PSPS (11%) e os demais tributos foram zerados ou reduzidos a valores fixos simbólicos; apenas na segunda fase, com a redução de 6pp. na taxa de contribuição previdenciária, teria havido um ganho mais direto e significativo da adesão. Ocorre que estes autores se valem fundamentalmente da RAIS, uma base de dados que, contrariamente ao que alegam, não cobre a totalidade dos filiados ao MEI, mas tão somente aqueles com empregados formais, segmento restrito e que pode não ser representativo do conjunto de microempreendedores individuais. DE FARIAS et ROCHA (2021), analisando estas mesmas duas fases do programa, encontram evidências de que a

---

automática, indevida, da entrega por parte da Receita Federal do Brasil, que posteriormente emitiu comunicado oficial admitindo o equívoco e reiterando a obrigatoriedade apenas para o MEI empregador. Deste ponto em diante, portanto, a RAIS dispõe fundamentalmente das informações de parte (reduzida) dos Microempreendedores Individuais, não consistindo em um censo dos estabelecimentos existentes e em atividade formalmente no país. Ou seja, a base, além de não conter informações sobre trabalhadores e estabelecimentos informais, deixa de captar a totalidade dos empreendimentos formais, sendo particularmente incompleta nos grupamentos com prevalência de estabelecimentos sem empregados – como o MEI. Esta característica da RAIS pode ter limitado seu potencial para a aferição dos efeitos investigados pelos autores. 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, menos de 3% dos MEI possuem empregados próprios, ainda que este percentual pudesse ser maior se fosse possível considerar a existência de empregados informais. Em sua fase inicial, quando a quantidade de filiados ainda era limitada, os problemas para a identificação precisa dos participantes podem ter gerado distorções nos resultados.

redução inicial de custos foi eficaz para estimular a adesão e que o corte adicional na alíquota previdenciária não necessariamente potencializou o fenômeno.

Adicionalmente, DE FARIAS et ROCHA (2021) combinam registros administrativos de diferentes fontes (base do CNPJ, da Receita Federal do Brasil; CNE, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) para acompanhar o desempenho dos microempreendimento e dos microempreendedores. Um painel construído a partir destas fontes oficiais, contendo informações sobre o tamanho das firmas e o volume de massa salarial em empreendimentos de indivíduos que em algum momento do tempo aderiram ao MEI, apontaria para a ausência de evidências de crescimento, tomando-se como critério, por exemplo, a baixa proporção de microempreendedores com algum empregado – apenas 4%, no período considerado. Complementarmente, baseando-se nos microdados da PNAD Anual, os autores pontam para a convergência dos rendimentos de empreendedores formais e informais após a implantação do MEI, outra evidência de ausência de efeitos sobre o crescimento das firmas formalizadas.

O SEBRAE (2019a), em levantamento amostral, também conclui que, em termos gerais, o MEI seria bem-sucedido no que tange à formalização, muito embora a pesquisa não controle a influência de outros fatores e tampouco leve em conta diferenças entre formalidade do empreendimento e formalidade previdenciária, a qual já poderia existir independentemente da filiação nesta categoria. Ou seja, pode-se atribuir ao MEI benefícios que já eram - ou poderiam ser - alcançados por outras ações com menor gasto tributário. A pertinência da relativização destes resultados fica maior quando se considera que, segundo o mesmo estudo, apenas 32% dos MEI em atividade estavam previamente na informalidade; ou seja, a maior parte deles (cerca de 2/3) já atuava de algum modo na formalidade, como empreendedores ou empregados formais. Outro indicador mostra que, em 2019, 72% dos microempreendedores individuais registrados oficialmente declararam estar em atividade, enquanto outros 28% responderam negativamente, seja porque já haviam encerrado suas atividades (20%), ainda não as tinham iniciado (6%), ou porque haviam se tornado microempresas (2%). Esta proporção extremamente baixa de empreendedores que logram incrementar sua atividade e faturamento a ponto de serem reenquadrados no âmbito do SIMPLES Nacional reforça questionamentos sobre o custo-benefício do MEI, dados os níveis de gasto tributário envolvidos em seu desenho.

Indo além de uma simples proporção de empreendimentos ativos, outro estudo do SEBRAE (2016) avalia a sobrevivência das empresas criadas a cada ano no país entre 2008 e 2012, com base em registros administrativos da Receita Federal do Brasil, concluindo que a taxa de mortalidade de empreendimentos com até dois anos caiu de 45,8% para 23,4%, respectivamente, entre aqueles criados em 2008 e em 2012. Os bons resultados seriam atribuíveis a diversos fatores, como a expansão contínua do PIB no período; a tendência de queda da taxa básica de juros; a evolução positiva do rendimento médio real do trabalho; e a evolução positiva da legislação voltada para os 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 MEI dentro do universo dos pequenos negócios e por sua taxa de sobrevivência, então elevada, puxar para cima a taxa geral média (SEBRAE, 2016). Ocorre que estes resultados não levam em conta a inadimplência no MEI, superior à também observada em outros portes de empresas, o que tende a superestimar os resultados em termos de sobrevivência. Além disso, estudo mais recente 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).

BOSCH, FERNANDES et VILLA (2015) realizaram estudo quase-experimental para avaliar, em escala nacional, uma iniciativa do Governo Federal para elevar a adimplência dos filiados ao MEI. A iniciativa, implantada em 2014, consistiu no envio de cartilha explicativa com direitos e deveres do MEI, incluindo o alerta de que a contribuição mensal é obrigatória e que sua evasão implica débito com o RGPS, e de carnês contendo as Guias de Previdência Social (GPS) para o recolhimento das

contribuições. Os autores se baseiam em microdados administrativos do RGPS para estimar que a medida aumentou os pagamentos em 15% e reduziu a inadimplência em 7 pontos percentuais, mas que estes resultados se concentraram no mês inicial da ação e se dissiparam e desapareceram passados três meses da intervenção. Ainda assim, a conclusão é que o ganho com as contribuições adicionais, ainda que breve, superou os custos da intervenção.

No mesmo trabalho, os autores vão além e comparam estes resultados com aqueles obtidos via redução da alíquota contributiva do MEI em 2011, de 11% para 5%, concluindo que a intervenção comportamental possui maior custo-efetividade, aumentando a adimplência muito mais significativamente - e a um menor custo - que a diminuição (drástica) das taxas de contribuição. A baixa elasticidade da relação entre a taxa de contribuição e a propensão a contribuir (tomada como a proporção de contribuintes, dentre filiados), somada ao elevado custo dos subsídios à contribuição, leva a um incremento limitado nas cotizações mensais e o corte nas alíquotas tende a se sobrepor e a implicar perda líquida de receitas.

LENZ (2017) também avaliou esta iniciativa para elevar a adimplência dos filiados ao MEI. A autora, a partir de uma amostra aleatória de MEI de quatro UF (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 prévio dos indivíduos, pois tende a afetar positivamente aqueles com histórico de pagamento irregular ou inexistente e negativamente aqueles com histórico sem falhas. Nos primeiros grupos haveria evidências de melhoria na frequência de pagamentos ao longo do semestre seguinte à intervenção; no último grupo, possivelmente em razão de efeitos adversos da intervenção sobre hábitos desenvolvidos previamente em relação à rotina de recolhimentos, os efeitos começam pequenos e se tornam negativos.

Estas conclusões podem, em alguma medida, lançar alguma luz sobre os efeitos da Lei nº. 10.666/2003 (Retenção Obrigatória – CI Pessoa Física), que, também sem concessão de qualquer subsídio, logrou elevar sensivelmente o volume de contribuintes individuais contribuindo para o RGPS (PEREIRA, 2005). Ou seja, a medida pode ter produzido efeitos a partir de seu componente compulsório, mas também pode 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 indicar que a mudança na sistemática arrecadatória não evitou a persistência de uma limitada frequência de aportes mensais ao sistema. De qualquer modo, trata-se de uma medida meramente administrativa, sem implicações atuariais ou sobre o gasto tributário, que produziu resultados importantes sobre o volume de contribuintes individuais.

COSTANZI (2018), focando justamente em aspectos fiscais e atuariais, realiza diferentes exercícios, com base em distintos cenários para segurados hipotéticos típicos, para estimar a ordem de grandeza dos desequilíbrios gerados em médio e longo prazos nas contas do RGPS pelo MEI e pelo PSPS, demonstrando que os impactos negativos tendem a ser expressivos. O autor aplica uma taxa de desconto de 3% e supõe densidade contributiva perfeita (100%) para diferentes idades de filiação ao RGPS, mas mesmo trazendo os fluxos de contribuições e pagamentos de benefícios para valor presente e capitalizando as contribuições, encontra baixas razões (como proporção) entre fluxos de contribuições e fluxos de benefícios e conclui que o MEI é fortemente subsidiado e se aproxima de um esquema não contributivo.

O autor vai além e se propõe a estimar 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, com base em indicadores de mortalidade extraídos de projeção demográfica do IBGE e desconsiderando pensões por morte, aposentadorias por invalidez e outros benefícios de risco. No

caso específico do MEI, na ausência de reajuste real do salário-mínimo, 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, despesa esperada estimada com API de R\$ 240,1 bilhões e déficit acumulado da ordem de R\$ 213,3 bilhões. Os resultados obtidos, na visão de COSTANZI (2018), colocariam o MEI em conflito direto com o preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Social.

Ainda sob a ótica constitucional, outro ponto questionado pelo autor é a focalização do programa, pois os limites crescentes de faturamento anual favoreceriam a incorporação de segurados com melhor perfil socioeconômico, que não necessitariam ou necessitariam menos de subsídios à contribuição, contrariando o contexto constitucional de sua criação COSTANZI (2018). O Art. 201 da CF estabelece a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda (Emenda Constitucional no. 41/2003) ou sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência (Emenda Constitucional no. 47/2005), com exigência recentemente reforçada de pertencimento a famílias de baixa renda (Emenda Constitucional no. 103/2019). Os limites de faturamento, bem como a expansão das ocupações e atividades permitidas no âmbito do MEI, o afastariam da focalização determinada pela CF para a criação de regras diferenciadas no âmbito do RGPS.

A escolaridade, em um país desigual como o Brasil, tende a ser um bom indicativo de situação socioeconômica e, neste sentido, as evidências disponíveis sugerem que o perfil médio do MEI tem se modificado paulatinamente, afastando-se daquele originalmente pensado para sua focalização, o qual supostamente justificaria a estipulação a seu favor das menores alíquotas contributivas urbanas do RGPS. De acordo com estudo amostral do SEBRAE (2019), há uma tendência inequívoca 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 (2011: 36%; 2019: 30%) e, também, do grupo com este nível intermediário de escolaridade (2011: 47%; 2019: 39%), ficando a diferença por conta de aumento na proporção daqueles com ensino superior incompleto ou mais (2011: 17%; 2019: 31%).

Outro indício de piora na focalização do MEI, inclusive reforçando o uso da escolaridade como referência para o nível de renda, surge da estimativa da renda familiar (RFPC) dos Microempreendedores ativos, que alcançaria o valor médio de R\$ 4,4 mil, com 45% dos casos declarando montante superior a 4 salários-mínimos (SEBRAE, 2019). Este dado, confrontado com o tamanho médio das famílias, resultaria em uma renda familiar per capita média de R\$ 1.375, valor que superaria em muito os valores de referência tipicamente utilizados para a determinação de vulnerabilidade econômica. Se tomada como fonte a PNAD Contínua 2019, tem-se que a RFPC média do MEI se situaria no oitavo décimo da distribuição do rendimento familiar per capita estimado para o conjunto da população brasileira. Este posicionamento na estrutura distributiva coloca em debate a concessão de subsídios tão vultuosos à contribuição, pois o argumento de baixa capacidade contributiva se mostra inadequado para parcela importante dos filiados ativos – especialmente quando já há na literatura evidências de que este nível de rendimento não pode ser necessariamente atribuído à intervenção. Estes resultados confirmam, em alguma medida, os achados de ROCHA, ULYSSEA et RACHTER (2014), que posicionam os empreendedores formalizados pelo MEI no quartil de renda mais elevado da PME considerada em sua análise.

COSTANZI et ANSILIERO (2017), baseando-se em Suplemento Especial da PNAD Anual de 2014, perfilam o MEI e concluem pela prevalência de filiados com escolaridade média-alta (60% dos MEI possuíam ao menos o ensino médio completo, proporção que não passava de 34% para os trabalhadores por conta-própria; 23% possuíam ao menos o ensino superior incompleto, contra 11% no grupo de comparação) e RFPC superior à média nacional (65% dos MEI estavam concentrados nos 3 estratos superiores da distribuição da RFPC, proporção bastante superior aos 36% observados entre

os trabalhadores por conta-própria). Este perfil socioeconômico (médio-alto) se mostra relativamente coerente com os resultados produzidos por DE FARIAS et ROCHA (2021), que identificam, via PNAD Anual, efeitos heterogêneos sobre a formalização em toda a distribuição de rendimentos do grupo de microempreendedores: os indivíduos mais responsivos aos incentivos oferecidos são aqueles situados na parte central desta distribuição, enquanto aqueles mais concentrados em seus extremos se mostram menos inclinados a mudar sua decisão sobre a legalização em razão do programa. Para além do perfil socioeconômico intermediário, os autores ainda identificam dentre aqueles mais suscetíveis aos incentivos pró-formalização, via MEI, alguns segmentos tipicamente marginalizados sob a ótica laboral, como jovens, mulheres e não-brancos.

Estes resultados, que parecem convergir para um perfil socioeconômico intermediário para os filiados e contribuintes do MEI, se contrapõem aos objetivos originais desta política pública, que focalizava autônomos de mais baixa renda, não alcançados pelos mecanismos já existentes de inclusão econômica e social. O diagnóstico parecia indicar que a redução dos trâmites burocráticos e dos tributos a níveis simbólicos seria suficiente para a decisão de formalização, o que pode ter se mostrado uma simplificação excessiva da problemática em questão. Para este grupo, a falta de capacidade contributiva regular pode ser o fator determinante, qualquer que seja o valor dos recolhimentos mensais obrigatórios. O receio da perda de benefícios sociais *means tested*, como o Bolsa Família, também pode ser obstáculo à formalização, mesmo diante de mecanismos que contemplam a alta volatilidade de renda tipicamente observada nestas famílias. Pesam também o pouco acesso à informação e o limitado entendimento sobre os benefícios da formalização, especialmente em relação à Previdência Social, alegadamente um fator decisivo nas filiações.<sup>14</sup>

Evidentemente, a crise econômica e a reforma trabalhista, posteriores aos períodos cobertos por vários destes estudos, podem ter alterado este perfil socioeconômico, mas a questão da focalização precisa ser abordada mais profundamente em um cenário pós-recuperação econômica, juntamente com o tema da interação do MEI com outras categorias de segurados do RGPS. A esse respeito, uma possibilidade bastante aventada pelos críticos do plano é o incentivo a uma eventual mudança nas relações de trabalho, com a substituição de empregados por prestadores de serviço. Com relação às transições entre posições na ocupação e entre categorias de contribuintes, um tema recorrente é a utilização do MEI como instrumento de precarização das condições de trabalho (*pejotização*). Há estudos que identificam algum movimento neste sentido, a exemplo do já citado estudo de CORSEUIL et al. (2013), bem como dos trabalhos de OLIVEIRA (2013) e de ANSILIERO et al. (2020), além de outros que advertem para o risco de que isto ocorra.

OLIVEIRA (2013) busca avaliar, de modo exploratório, os efeitos do MEI sobre a ampliação da base formal da economia. O autor cruza dois registros administrativos - o Cadastro do Microempreendedor Individual de jul./2009-jul./2012, extraído do Cadastro Nacional de Empresas (CNE), cedido pelo Departamento Nacional de Registro Comercial (DNRC), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e a RAIS de 2006 a 2010 - para obter o número de empregos compreendido no período, identificar o tipo de vínculo empregatício mais recente registrado na RAIS e o tipo de desligamento informado, sempre com respeito aos filiados ao MEI. O cruzamento destas bases indica que quase a metade (49,9%) dos filiados até jul./2012 ocupou empregos formais em

<sup>14</sup> Estas questões foram levantadas qualitativamente. Complementarmente às análises quantitativas exploratórias aplicadas neste estudo, optou-se pelo uso de uma abordagem qualitativa, na forma de em uma reunião com colaboradores da Aliança Empreendedora, organização não-governamental, com sede em Curitiba/Paraná, criada com o objetivo de capacitar e apoiar microempreendedores formais e informais em vulnerabilidade econômica em todo o país. A reunião teve como foco o levantamento das vivências dos dirigentes e coordenadores das ações com microempreendedores de baixa renda, público-alvo original do MEI, em termos de suas principais motivações para aderir (ou não) ao MEI e dos principais gargalos, percepções e resultados atribuíveis à política.

algum momento, entre 2006 e 2010, enquanto a outra metade era inativa, estava desempregada ou atuava informalmente.

Segundo o autor, o primeiro grupo se dividiria basicamente em dois subgrupos: um formado basicamente pelos demitidos, que, a princípio, teriam feito a transição para o MEI possivelmente por necessidade; outro, formado pelos chamados decididos, faria a transição espontaneamente, pelo desejo de empreender. Para o primeiro subgrupo existiriam indícios de desvirtuamento, como o uso de terceirização (à época do estudo, legalmente mais restrita) ou de substituição do emprego pela prestação de serviços, fenômeno que afetaria mais os trabalhadores com pouca chance de escolha, marcados por baixa escolaridade, menor renda e mais idade, e os segmentos econômicos intensivos em mão de obra de baixa produtividade. O segundo grupo, menos volumoso que o anterior, seria caracterizado pela maior concentração de jovens e pela maior escolaridade, embora o perfil de renda mais baixa se repita.

ANSILIERO et al. (2020) reforçam o debate em torno da migração e se propõem a descrever esta possível interação do MEI com outras categorias de segurados do RGPS. Os autores consideram três cenários básicos para a caracterização de migração, ainda que não seja possível afirmar que os não migrantes, sob qualquer conceito, se filiaram por causa dos incentivos à cotização. Com a limitação de uma base de dados que chegava apenas até dezembro/2014, foram considerados migrantes os trabalhadores que se encaixam em uma das seguintes situações: (I) possuem registro de contribuições prévias ao RGPS, em qualquer categoria, dentro dos 36 meses imediatamente anteriores à primeira contribuição feita como MEI; ou (II) efetuaram contribuições dentro dos 24 meses anteriores à primeira ao primeiro recolhimento como MEI; ou (III) possuem contribuições prévias nos 12 meses que antecederam a primeira contribuição válida como MEI. Segundo a classificação dos autores, os índices de migração decrescem conforme diminui o grau de rigidez do critério adotado, partindo do mais estrito (inexistência de contribuições prévias nos 36 meses anteriores à primeira contribuição como MEI) ao mais brando (ausência de contribuições prévias em 12 meses) – Critério I: 39% de migrantes; Critério II: 35%; Critério III: 28%.

A matriz de migrações construída a partir dos registros administrativos do CNIS revela algum movimento de inclusão previdenciária, via incorporação de indivíduos com prevalência de períodos sem recolhimentos, e de elevação na densidade contributiva dos filiados ao MEI, mas também sugere alguma migração oriunda de outras categorias, inclusive de empregados formais. Os registros administrativos indicam que, até 2014, o mercado de trabalho formal ainda absorvia volume expressivo de trabalhadores e favorecia a mudança entre estados, com parte dos trabalhadores eventualmente retornando à condição de segurados empregados. Segundo os autores, mais precisamente, a migração, moderada, era possivelmente contida por fatores conjunturais (economia aquecida e mercado de trabalho dinâmico) e pelas regulamentações trabalhistas então vigentes (menos favoráveis à contratação de PJ). São reportados ainda indícios de que o perfil socioeconômico dos filiados ao MEI poderia ser mais elevado que o observado para o PSPS. Pesariam neste sentido as transições aparentemente mais frequentes de Microempreendedores para o segmento mais estruturado do mercado de trabalho (emprego formal), seus melhores resultados em densidade contributiva e a média mais elevada de salários-de-contribuição pré-filiação ao MEI.

A OIT (ILO, 2014; ILO, 2021) defende o uso de estratégias específicas para a formalização de microempreendimentos, focando a redução de custos e procedimentos simplificados para o registro de estabelecimentos e pagamento de tributos, como as iniciativas implantadas no Uruguai e na Argentina (Monotributo); na França e no Marrocos (Estatuto do Auto-Empreendedor); no Brasil (MEI); e no Benim (Estatuto Empresarial). Muito embora a OIT (ILO, 2021) julgue o MEI bem-sucedido, considerando o volume de inscritos e a inclusão previdenciária dos participantes, a instituição alerta para algumas de suas críticas recorrentes, como: a manipulação de informações financeiras para garantir o enquadramento; a divisão horizontal de empresas para evitar a superação de limites de

receita; os subsídios extremamente elevados via alíquotas reduzidas, afetando a progressividade e a sustentabilidade do sistema; e o uso do MEI para ocultar relações empregatícias e evadir contribuições previdenciárias.

Apesar destas referências em contrário, outros estudos apontam para a inexistência desta substituição de empregados por prestadores de serviço. ROCHA, ULYSSEA et RACHTER (2014), em seu estudo sobre a fase inicial do MEI, concluem que não haveria indícios estaticamente significantes de transição das situações de emprego e desemprego para a atividade empreendedora, o que ao menos descartaria a hipótese de *pejotização*. O SEBRAE (2019), baseando-se em resultados de levantamento amostral de microempreendedores, identifica os MEI que eram empregados com carteira assinada, levantamento que revela proporção crescente de egressos de empregos com carteira; entre esses, aqueles que continuavam fazendo o mesmo tipo de atividade realizada quando da condição de empregados; e, por fim, destes, aqueles que seguiam fazendo a mesma atividade no mesmo estabelecimento em que atuavam como empregados. Com base nesta combinação de quesitos, chega-se a um percentual de *pejotização* de 6%, considerado extremamente baixo pela instituição.

DE FARIAS et ROCHA (2021) também abordam esta questão, valendo-se para tanto de registros administrativos e de microdados da PNAD Anual, neste último caso englobando os setores formal e informal da economia. Os autores avaliam os impactos do MEI sobre a formalização e atividade dos empreendimentos, bem como identificam o perfil daqueles que alteram sua decisão sobre a legalização de suas atividades em razão do programa e os efeitos de curto e médio prazos desta opção. Os autores concluem que o MEI não incentivou ou forçou trabalhadores para fora do mercado de trabalho assalariado, em direção ao empreendedorismo, pois a parcela deste grupo na força de trabalho seguiu 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.

Ainda sobre o tema e já possivelmente buscando responder a questões levantadas pela Reforma Trabalhista, DUQUE et DAMASCENO (2019) conduzem estudo a partir dos microdados da PNAD Contínua e concluem que a expansão no volume de ocupados como conta-próprias com CNPJ, entre 2015 e 2018 (4º. Trimestre/2015-3º. Trimestre/2018), se deve principalmente à formalização de empreendimentos informais pré-existentes, afastando a hipótese de *pejotização* do mercado de trabalho brasileiro. Os autores encontram níveis alegadamente baixos de migração de empregados com carteira para a condição de conta-próprias com CNPJ, variando entre 0,6% e 0,8%, e identificam que as principais origens de migração para esta condição (onde se concentra o MEI) são os grupos de conta-próprias sem CNPJ e empregadores com CNPJ. Os resultados seriam positivos pelos supostos efeitos positivos da formalização dos empreendimentos em termos de segurança jurídica, acesso a crédito e inclusão previdenciária.

Os autores não parecem considerar, contudo, a possibilidade de que os principais destinos dos empregados com carteira (desemprego, saída da força de trabalho e emprego sem carteira), possam, nos trimestres subsequentes, inflar artificialmente os indicadores de inclusão, dada a grave e persistente crise econômica iniciada em 2015 (previamente ao primeiro trimestre utilizado no estudo). Além disso, não se faz diferenciação entre os conta-próprias sem CNPJ que contribuem ou não para o RGPS, desconsiderando o fenômeno de migração dos demais planos previdenciários (CI\_PC e PSPS) para o MEI, e entre diferentes categorias de empregadores com CNPJ, invisibilizando a questão da mudança voluntária de enquadramento no âmbito do SIMPLES Nacional. Em ambos os casos podem ocorrer perdas de receitas, sem que necessariamente ocorra um movimento relevante de inclusão previdenciária, ainda que a hipótese de efeitos positivos sobre a cobertura seja plausível. No primeiro caso, ao menos, há a questão da formalização do empreendimento, mas a desoneração garantida ao MEI praticamente elimina os ganhos arrecadatórios e, a depender da situação

previdenciária prévia do conta-própria sem CNPJ, nem sempre se pode falar em formalização previdenciária.

Outro ponto de questionamento diz respeito à motivação das filiações ao MEI. Muito embora tenha alegadamente vocação para o incentivo à atividade empreendedora ou à sua formalização, dada a ênfase do registro no CNPJ, há evidências de que outras motivações movem os participantes. A decisão de formalizar envolveria uma percepção de custo-benefício, em que seriam cotejados os benefícios da formalidade e as consequências negativas da informalidade (LENZ, 2017). O argumento, em relação ao MEI, é 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 determinados pela informalidade, combinação que converteria a regularização em apenas uma maneira de aumentar o custo e a burocacia em suas atividades.

Oferecendo elementos corroborantes, estudo do SEBRAE (2019b), indica que, dentre outros motivos relevantes para a formalização de empreendimentos, o acesso aos benefícios do INSS aparece em primeiro lugar (25%), seguido da intenção de ter uma empresa formal (24%). O percentual relacionado ao INSS já teria sido mais elevado (2015: 32%; 2017: 26%), mas argumenta-se pela prevalência de argumentos associados aos benefícios do registro formal (acesso a crédito, emitir nota fiscal, etc.). Pode-se discutir, contudo, que vários dos argumentos adicionais elencados são, justamente, desdobramentos positivos de se ter uma empresa formal e que, portanto, o questionário da pesquisa, tal como formulado, pode induzir o acúmulo de respostas em torno deste aspecto.

Também por isso debate-se a relação do MEI com o mercado de trabalho. Segundo o estudo do SEBRAE (2019b), dentre os motivos alegados para empreender, estão: (1) a necessidade de uma fonte de renda (33%); (2) a busca pela independência (32%); (3) o desejo de praticar seus conhecimentos profissionais (8%); (4) a disponibilidade de recursos para começar um negócio, combinada ao surgimento de uma oportunidade (7%); (5) a não obtenção de um emprego com salário bom (6%); (6) a falta de um emprego na área em que queria trabalhar (5%); e, (7) outros motivos diversos (9%). Se somados os motivos relacionados à escassez de oportunidades de acesso a outro tipo de ocupação ou fonte de geração de renda (motivos 1, 6 e 7), a proporção de MEI que se distanciam do ideal de vocação empreendedora chega a expressivos 44%.

Evidências disso também são oferecidas por levantamento amostral desenvolvido no país pelo Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2020),<sup>15</sup> que identifica um elevado percentual dentre empreendedores iniciais que declaram como uma (ainda que não necessariamente a única) motivação para empreender a escassez de empregos (88%) e um percentual menor (26,2%), mas ainda significativo, que o faz exclusivamente por esse motivo. O próprio SEBRAE (2019b) aponta novamente nesta direção, quando analisa os motivos para o encerramento das atividades como MEI, dentre aqueles que se autodeclararam egressos: a segunda justificativa mais citada seria a obtenção de um emprego (18%), superada apenas pelo argumento de que a atividade gerava pouco dinheiro (22%), o que sugeriria que a filiação teria menos a ver com perfil empreendedor e mais com uma necessidade não atendida pelo mercado de trabalho.

Há evidências, portanto, de que, no Brasil, parte dos empreendedores, no sentido mencionado por OLIVEIRA (2013), seria o que se denomina de *empreendedores por oportunidade*; enquanto outros seriam empreendedores voluntários, por vezes temporários, que iniciam microempreendimentos unicamente pela falta de outras oportunidades de atividade e ocupação remunerada. O estudo da GEM (2020) reconhece que esta motivação para empreender, por falta de outras oportunidades

<sup>15</sup> A pesquisa consiste em um levantamento domiciliar junto a uma amostra representativa de empreendedores com idade entre 18 e 64 anos de cada país participante do GEM, sendo que, no Brasil, foram entrevistadas duas mil pessoas no período de abril a julho de 2019.

laborais, poderia ser considerada uma aproximação do *empreendedorismo por necessidade*, determinado pela decisão de iniciar um negócio próprio pela falta de outras opções para obtenção de trabalho e renda. Segundo OLIVEIRA (2013), haveria indícios na literatura especializada de que as chances de sucesso em uma atividade empreendedora seriam mais elevadas entre aqueles atuando pela real vontade de empreender e/ou em razão de uma oportunidade de negócio (*empreendedorismo por oportunidade*), em detrimento daqueles que empreendem por falta de oportunidades assalariadas no mercado de trabalho (*empreendedorismo por necessidade*).

Dentre os que empreendem por necessidade, há aqueles chamados *empreendedores de subsistência*, que faturam apenas o suficiente para satisfazer suas necessidades mais básicas e de suas famílias. As dificuldades desse grupo, tentando empreender normalmente na base da estrutura distributiva brasileira, tendem a ser ainda maiores, normalmente pela falta de preparo técnico, insuficiência de escolaridade, limitado acesso a recursos financeiros e a crédito, dentre outros obstáculos. O FORLAC/OIT (2014) recomenda que para estes microempreendimentos, operando no nível de subsistência, a tributação não deveria ir além de alguma taxa fixa, simplificada; outros microempreendimentos deveriam ser tributados, mas poderiam se beneficiar de regimes especiais; e as pequenas empresas mais consolidadas e demais estabelecimentos deveriam compor o regime geral de tributação, podendo eventualmente se beneficiar de determinadas simplificações fiscais, com transições suaves entre estes diferentes enquadramentos. O MEI, por seus elevados subsídios, seria cabível para o primeiro grupo.

Seria fundamental ainda promover uma cultura de conformidade (*compliance*), questão que normalmente exige esforços de mais longo prazo, e incentivos e controles capazes de evitar ou minimizar disfunções comuns na presença de diferenciados regimes tributários – sendo a mais óbvia delas o incentivo para que as empresas permaneçam menores, de fato ou não, para não perderem o enquadramento mais favorável (FORLAC/OIT, 2014). Um ponto fundamental e particularmente desafiador seria justamente a avaliação da capacidade contributiva dos estabelecimentos e a definição dos limites de enquadramento e do valor da taxação simplificada (impostos e contribuições sociais) aplicada aos microempreendimentos situados na base dos estabelecimentos – trata-se da definição de um nível de tributação capaz de atrair e/ou manter os empreendedores na formalidade, mas que seja sustentável fiscalmente e não gere efeitos negativos, como a fraude do emprego disfarçado de empreendedorismo e o nanismo tributário (FORLAC/OIT, 2014; ILO, 2021; SANTIAGO et al., 2019).

A dificuldade aumenta porque as firmas podem seguir informais por diferentes motivos. HERNANDO DE SOTO (1989, apud BRUHN et MCKENZIE, 2013, p. 4), por exemplo, argumenta que os empreendedores informais desejariam e ganhariam com a formalização, mas que não a buscariam por questões burocráticas e pelos elevados custos de entrada; MALONEY (2004, apud BRUHN et MCKENZIE, 2013, p. 4), por outro lado, defende que as firmas que ganhariam com a formalização a implantariam e que as que não o fazem tendem a ser as menores e menos produtivas, que perceberiam poucos benefícios nisso; e, FIELDS (2004, apud BRUHN et MCKENZIE, 2013, p. 4), finalmente, associaria ao menos parte da informalidade a um mercado de trabalho segmentado, em que a atividade autônoma informal seria uma saída à falta de oportunidades no mercado de trabalho assalariado. Considerando estas diferentes visões, BRUHN et MCKENZIE (2013) sustentam que o conjunto de empreendimentos informais representa um mix de tipos distintos de firmas e que estas tendem a adotar soluções privadamente ótimas, que podem passar ao largo da formalidade.

Assim, uma questão incontornável, em se tratando de intervenções como o MEI, é avaliar se há uma *rationale* pública em envidar esforços para a formalização de toda e qualquer firma e/ou se outras políticas públicas poderiam ser mais adequadas ou custo-efetivas, dependendo do objetivo principal que se pretende alcançar e tendo em vista os possíveis determinantes da não regularização. Diante de um grande volume de microempresas informais que sequer geram renda suficiente para cobrir as

necessidades básicas das pessoas envolvidas em suas atividades (o mencionado empreendedorismo de subsistência), cabe discutir se faz sentido insistir na formalização dos estabelecimentos, em arranjos que possuem pouco ou nenhum potencial arrecadatório e ainda podem produzir distorções no mercado de trabalho e no enquadramento tributário das firmas. Mesmo níveis muito baixos de tributação podem ser ainda inalcançáveis para parte destes estabelecimentos, enquanto outros pode tirar proveito de condições extremamente favoráveis das quais não teriam necessidade real de se utilizar.

Neste tipo de cenário, a exemplo de iniciativas registradas na América Latina e Caribe (FORLAC/OIT, 2014), poderia fazer mais sentido garantir a proteção social por meio de um pilar não-contributivo e incentivar não necessariamente a formalização do empreendimento, mas a formalização previdenciária, por meio da instituição de regimes especiais, subsidiados, de previdência social para determinados segmentos de trabalhadores, empresas ou ramos de atividade. No caso brasileiro, o PSPS poderia ser facilmente classificado nesta condição. Em qualquer caso, as recomendações difundidas pela OIT incluem a proposição de análises e estudos prévios que não parecem ter sido realizados anteriormente à instituição do MEI e do PSPS e tampouco quando de suas alterações legais subsequentes.

Passada mais de uma década de sua implantação no país, a literatura econômica já acumula diversos estudos tratando do Microempreendedor Individual e de seus resultados. Inclusive por se tratar de uma política com mais de um objetivo específico - passando pela geração de empreendimentos, pela formalização de empreendimentos pré-existentes e chegando à inclusão previdenciária -, os vários trabalhos já publicados cobrem diferentes períodos e tendem a versar sobre diferentes aspectos de seu desenho e de seus potenciais efeitos. Os principais estudos publicados, de modo geral, apresentam evidências relativamente positivas do efeito do PSPS e do MEI sobre a inclusão previdenciária de autônomos, bem como do último sobre a formalização de empreendimentos, mas produzem resultados conflitantes sobre o risco de *pejotização* e tendem a oferecer indícios negativos sobre o custo-benefício da intervenção.

## 4 Mercado de trabalho e previdência social no Brasil: notas sobre a evolução recente

Analizando o desempenho do mercado de trabalho no período 2010-2013, AMITRANO (2013) pondera que a economia brasileira partiu de um quadro de crescimento baixo e instável para outro onde prevaleceram taxas moderadas e mais estáveis. Houve rebatimentos no mercado de trabalho, com ampliação do nível de emprego e uma quebra estrutural na elasticidade emprego-produto entre a década de 1990 e a década de 2000.<sup>16</sup> A crise financeira internacional deflagrada em 2008 e agravada em 2009 afetou adversamente a atividade econômica, mas não reverteu a expansão da ocupação, que tão somente assumiu ritmo mais brando. Este fenômeno de expressivo aumento do emprego, especialmente o formal, arrefeceu em 2014, com maior deterioração no triênio 2015-2017 (ANSILIERO *et al.*, 2020). Os poucos sinais de recuperação, em 2018 e 2019, foram revertidos pelos efeitos provocados pela emergência sanitária internacional iniciada em 2020, causada pela pandemia de COVID 19.

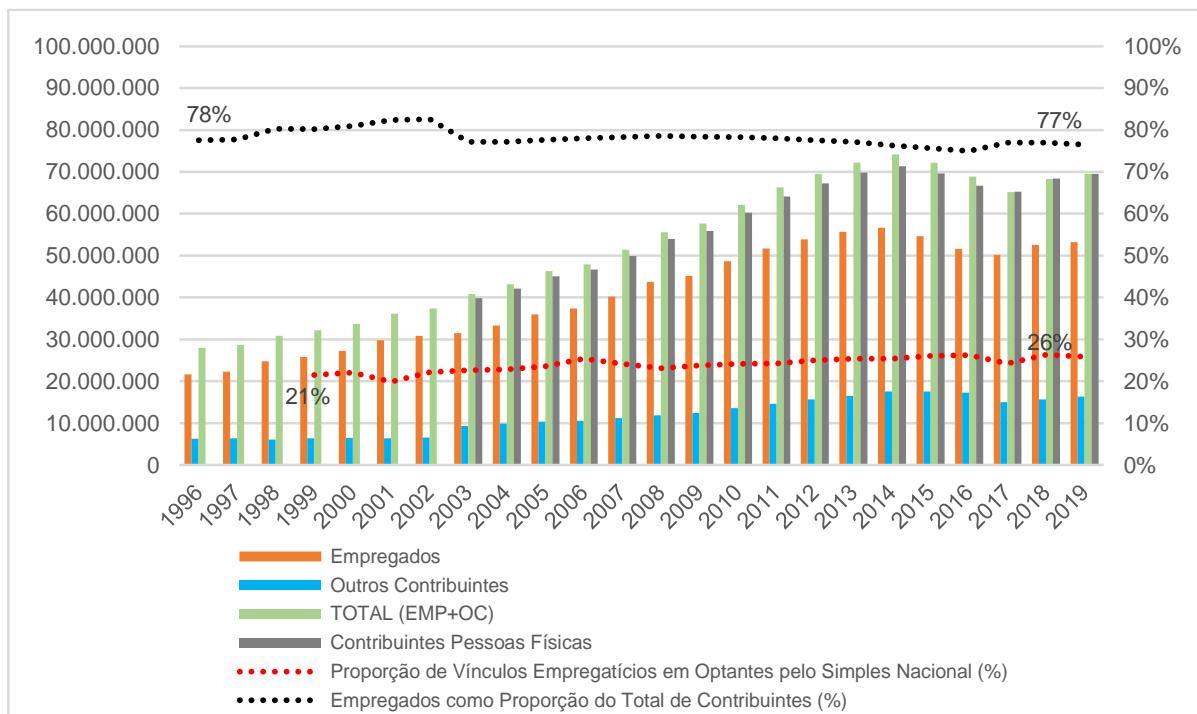
Esta dinâmica se vê no Gráfico 1, a seguir, que representa a quantidade de segurados contribuintes divididos em dois grandes grupos (contribuintes empregados e outros contribuintes, que por sua vez agrega contribuintes individuais, trabalhadores domésticos, segurados facultativos e segurados

<sup>16</sup> Segundo AMITRANO (2013), baseando-se na relação entre a variação do emprego informado pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e a variação do produto a preços constantes de 2009 das contas nacionais, de 1996 a 1999 a elasticidade emprego-produto foi da ordem de 0,88, enquanto no período subsequente (2000 a 2010) este valor chegou a aproximadamente 1,57.

especiais). Houve aumento importante no volume de contribuintes do RGPS, com ênfase no período 2003-2014, em todas as categorias e subcategorias de contribuintes captadas pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), fonte dos dados analisados.<sup>17</sup> Os registros administrativos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) refletem as dificuldades no período 2015-2017, bem como a leve recuperação no biênio 2018-2019.

Apesar de algumas oscilações no período, a participação dos empregados no total de contribuintes se manteve relativamente estável, combinada a certo aumento na proporção de vínculos empregatícios em empresas enquadradas no SIMPLES Nacional, marcado por elevada renúncia previdenciária. Uma mudança neste patamar foi sentida a partir de 2003, quando entrou em vigor a Retenção Obrigatória, a título de contribuição do próprio trabalhador, de parte dos valores pagos a Cooperados e a Contribuintes Individuais que prestam serviços a Pessoas Jurídicas, que antes eram responsáveis pelo próprio recolhimento individual. Mais à frente, de 2014 em diante, as oscilações nesta participação tendem a ser explicadas pela perda de dinamismo (e mesmo retração) do mercado de trabalho formal. O grupo dos segurados empregados, com vínculos empregatícios formais, determinou em grande medida os bons resultados no período analisado, mas a dinâmica econômica favorável e seus rebatimentos positivos no nível de ocupação e no rendimento médio real do trabalho potencializaram também a contribuição autônoma (obrigatória ou facultativa, de outros contribuintes).

**Gráfico 1: Quantidade de Contribuintes, proporção de segurados Empregados no total de contribuintes e proporção de vínculos formais atrelados ao SIMPLES Nacional - 1996-2019 - Brasil**



Fonte: AEPS/Infologo-SPREV/MTP. Elaboração do autor. Notas: 1. A quantidade corresponde aos trabalhadores com ao menos uma contribuição no ano; 2. A quantidade total soma as curvas de Empregados (EMP) e Outros Contribuintes (OC, inclusive domésticos), implicando dupla contagem de segurados que em um mesmo ano recolhem em categorias pertencentes a ambos os grupos. O dado relativo a Contribuintes Pessoas Físicas, que contabiliza cada contribuinte apenas uma vez, está disponível apenas desde 2003.

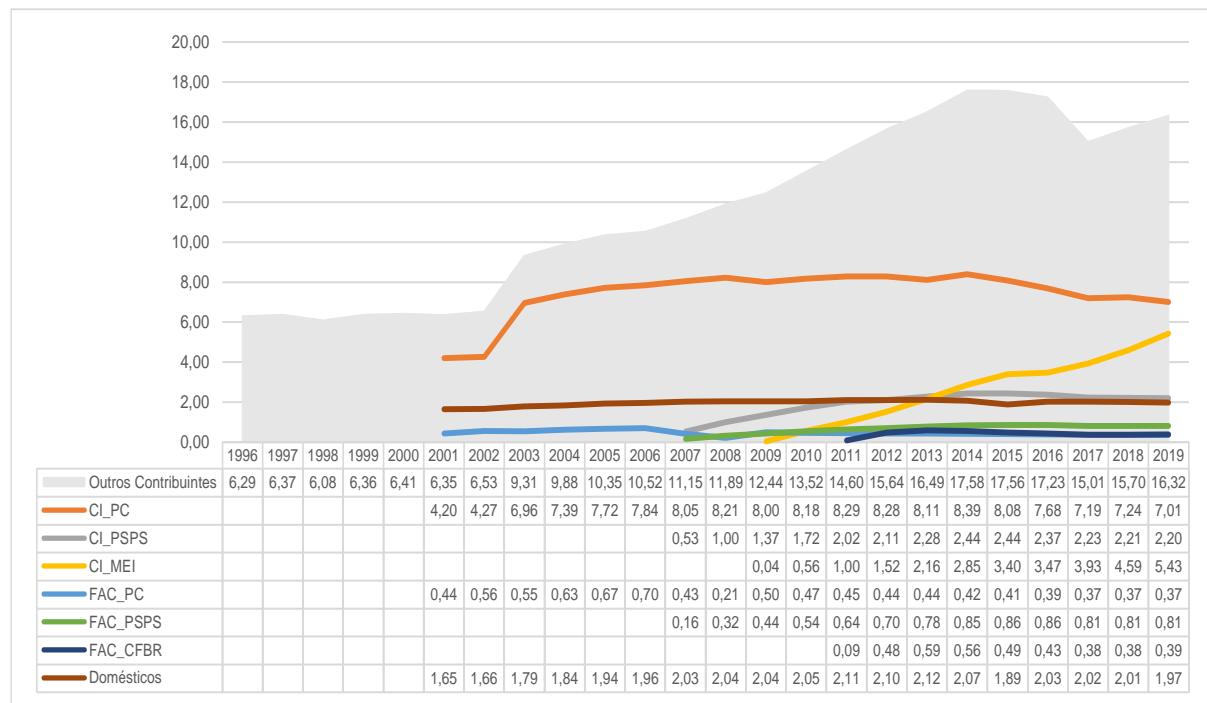
Este último fenômeno (Gráfico 2), em certo grau, também pode ter sido impulsionado pelo conjunto já citado de políticas de incentivo à inclusão previdenciária, a exemplo do próprio MEI e do PSPS, desdobrados em quatro subcategorias – MEI (alíquota inicial de 11%, reduzida em 2011 para 5%); PSPS (alíquota de 11%); PSPS para segurados facultativos (FAC\_PSPS, com alíquota de 11%) e

<sup>17</sup> Exceto pelos Segurados Especiais, para os quais ainda não há registros consistentes disponíveis.

Facultativos de Baixa Renda (FACBR, com alíquota igualada à alíquota de 5% atribuída ao MEI). Lembrando que os planos de previdência tradicionais, voltados a autônomos (CI\_PC) e segurados facultativos (FAC\_PC), embora estipulem alíquota mais elevada (20%), também podem implicar subsídios a seus filiados.

Desde 2015, contudo, os registros administrativos agregados indicam resultados pouco alentadores para a proteção previdenciária no país, tanto pela evolução no volume de contribuintes como pela crescente participação de segurados subsidiados no total de pessoas seguradas, normalmente exercendo suas atividades laborais em posições pouco estruturadas e distantes da segurança proporcionada pelo emprego formal em contratos por tempo indeterminado. Estes movimentos, impulsionados pela persistência da crise econômica no país, também podem ser potencializados pela recente Reforma Trabalhista, realizada em 2017, que, dentre outras medidas, flexibilizou e ampliou os regimes de contratação de trabalhadores. Há que se avaliar em particular o risco de estímulo à substituição de trabalhadores em postos de trabalho formais por pessoas jurídicas prestadoras de serviços (a chamada *pejotização*), dada a chancela legislativa, concedida no mesmo período, para a prática de terceirização mesmo em atividades-fim das empresas. Embora, sabidamente, *terceirização* e *pejotização* não sejam sinônimos, o desvirtuamento da primeira pode resultar na última. Conjuntamente, estes elementos podem explicar a expansão do MEI em um contexto de estagnação ou mesmo retração em todas as demais categorias de segurados do RGPS, bem como eventuais mudanças no perfil socioeconômico dos filiados.

**Gráfico 2: Evolução na Quantidade Média Anual de Contribuintes do RGPS, segundo Categorias e Subcategorias de Outros Contribuintes (OC) – 1996 a 2019 – Em Milhões**



Fonte: AEPS/MPS. Notas: 1. CI\_PC: Contribuinte Individual – Plano Completo (20%), CI\_PSPS: CI – Plano Simplificado de Previdência Social (11%), CI\_MEI: CI – Microempreendedor Individual (jul./09-abr/2011- 11%; mai./11-presente: 5%), FAC\_PC: Facultativo – Plano Completo (20%), FAC\_PSPS: Facultativo – Plano Simplificado de Previdência Social (11%), FAC\_CFBR: Contribuintes Facultativos de Baixa Renda (5%), Domésticos (2003-set/15: 20%-23%; out./15 até fev./20: 16%-19%; mar./20-presente: 15,5%-22%), SE: Segurado Especial (2,1% sobre a comercialização da produção rural). 2. O dado relativo aos domésticos, em 2015, está subestimado; 3. Em todas os casos, trata-se da quantidade de indivíduos com ao menos uma contribuição no ano.

Afastada a hipótese ingênua de elevação natural da inclinação para o empreendedorismo, os dados indicam o aumento, possivelmente incentivado, da filiação previdenciária inicial direta nos planos subsidiados e apontam para a hipótese de migração a partir de outras categorias especialmente para

a do MEI. Esta situação pode, claro, favorecer a inclusão previdenciária e a densidade contributiva de segurados com capacidade para cotizar limitada e menos estável, especialmente no adverso contexto econômico, laboral e social observado nos últimos anos. Ao mesmo tempo, a expansão deste fenômeno - até 2017, possivelmente contido pelo arcabouço legal pré-Reforma Trabalhista e, até 2014, pela dinâmica ainda positiva do mercado de trabalho - pode gerar efeitos regressivos e ineficiência arrecadatória, via concessão ampla de subsídios mal focalizados à contribuição previdenciária, e deterioração da situação fiscal e atuarial do RGPS.

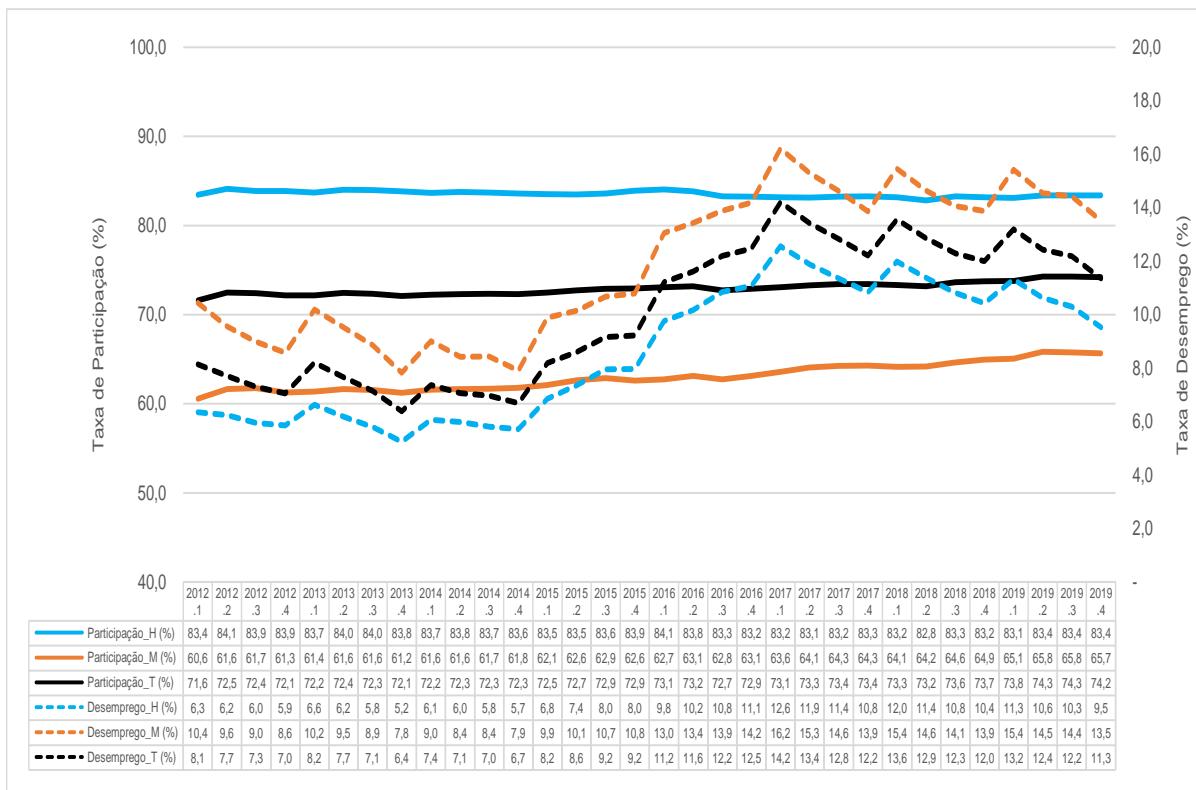
Nos anos pós-2014, este fenômeno tende a ser afetado, em mais de um sentido, pela piora dos indicadores de mercado de trabalho, com queda no nível da ocupação e na taxa de participação econômica e incremento no desemprego, resultando em menos trabalhadores entrando na força de trabalho, compondo a população ocupada e, principalmente, em condições de integrar a população coberta (obrigatoriamente ou facultativamente) pelo RGPS. No período 2012-2019 (Gráfico 3), enquanto a taxa de desemprego cresceu expressivamente para homens e mulheres, a taxa de participação se manteve relativamente constante entre os primeiros (2012.1 e 2019.4: 83,4%) e cresceu entre as últimas (2012.1: 60,6%; 2019.4: 65,7%).<sup>18</sup> Como padrão, apesar de alguns sinais de redução nos diferenciais de gênero em segmentos da série histórica, nota-se que a participação econômica feminina segue inferior à masculina e o desemprego entre as mulheres se mantém superior.

Este desempenho do mercado de trabalho produziu rebatimentos, com alguma defasagem temporal, sobre a cobertura previdenciária. Simplificadamente, isto porque, em contextos econômicos adversos, o movimento inicial tende a ser a redução no ritmo de produção, com manutenção dos vínculos laborais, principalmente em virtude dos custos trabalhistas demissionais, mas, com a eventual persistência do movimento de desaceleração econômica, o desemprego tende a aumentar e os rendimentos do trabalho formal e informal tendem a ser mais negativamente afetados; nos momentos iniciais de recuperação econômica, tende a ocorrer uma redução da capacidade ociosa do setor produtivo e, caso se confirmando a recuperação no nível de atividade, se inicia a recuperação do mercado de trabalho e dos indicadores de cobertura previdenciária (ANSILIERO et PAIVA, 2020).

---

<sup>18</sup> O recorte de 16 a 59 anos se deve à ainda relativamente baixa idade média de aposentadoria voluntária, que tende a afetar o comportamento dos indivíduos em relação à condição de atividade e ocupação antes mesmo dos 60 anos de idade, produzindo efeitos também sobre os índices de cobertura previdenciária.

**Gráfico 3: Taxa de Participação e Taxa de desemprego Trimestral entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo Sexo (2012-2019) - Em %**



Fonte: PNAD Contínua Trimestral/IBGE - Vários anos. Elaboração Ipea.

Com efeito, interrompido o longo período de bons resultados em nível de emprego e de formalização, há evidência de decremento - quando muito, de relativa estabilidade - na quantidade de contribuintes (Gráficos 1 e 2), exceção feita apenas ao MEI, cuja expansão de filiados tem sido contínua e expressiva. Fatores econômicos e políticos, somados à pandemia de COVID 19, postergaram qualquer reação mais forte e sustentada da economia, sendo preciso também considerar a hipótese de que a reforma trabalhista realizada recentemente no país altere a dinâmica associada tipicamente à recuperação econômica, a depender de seus efeitos sobre a qualidade da inserção trabalhista e previdenciária dos trabalhadores. Os efeitos destes fatores sobre o volume de contribuintes e sobre a transição entre categorias de contribuintes são de difícil previsão, mas o crescimento quase exponencial do MEI, frente ao comportamento observado nos demais grupos, reforça os motivos para atenção.

Este fenômeno específico do MEI fica evidente também pela análise das pirâmides etárias dos distintos grupamentos de categorias de segurado, guardada a ressalva de que não se trata de populações fechadas e que, portanto, há flutuações e rotatividade entre categorias e estados de proteção e desproteção. As plotagens evidenciam prevalência masculina entre o total de segurados contribuintes (Homens: 55%; Mulheres: 45%), determinada pelos grupamentos de empregados (empregados em geral e empregados domésticos) e de contribuintes individuais recolhendo pelo Plano Completo (alíquota contributiva de 20% do salário-de-contribuição declarado entre o piso e o teto do RGPS). As mulheres preponderam nos diversos grupos de contribuintes facultativos (plano completo, PSPS e FACBR) e entre contribuintes individuais vinculados ao PSPS. Neste cenário, em que apenas os Segurados Especiais rurais são desconsiderados, unicamente para o MEI houve convergência da proporção de homens e mulheres contribuintes.

Entre 2010 e 2014, para quase todos os grupamentos houve expansão no volume de contribuintes, fruto do crescimento vegetativo da população brasileira e de seu envelhecimento, acompanhados de expansão no nível de ocupação e na taxa de proteção previdenciária (razão entre o total de

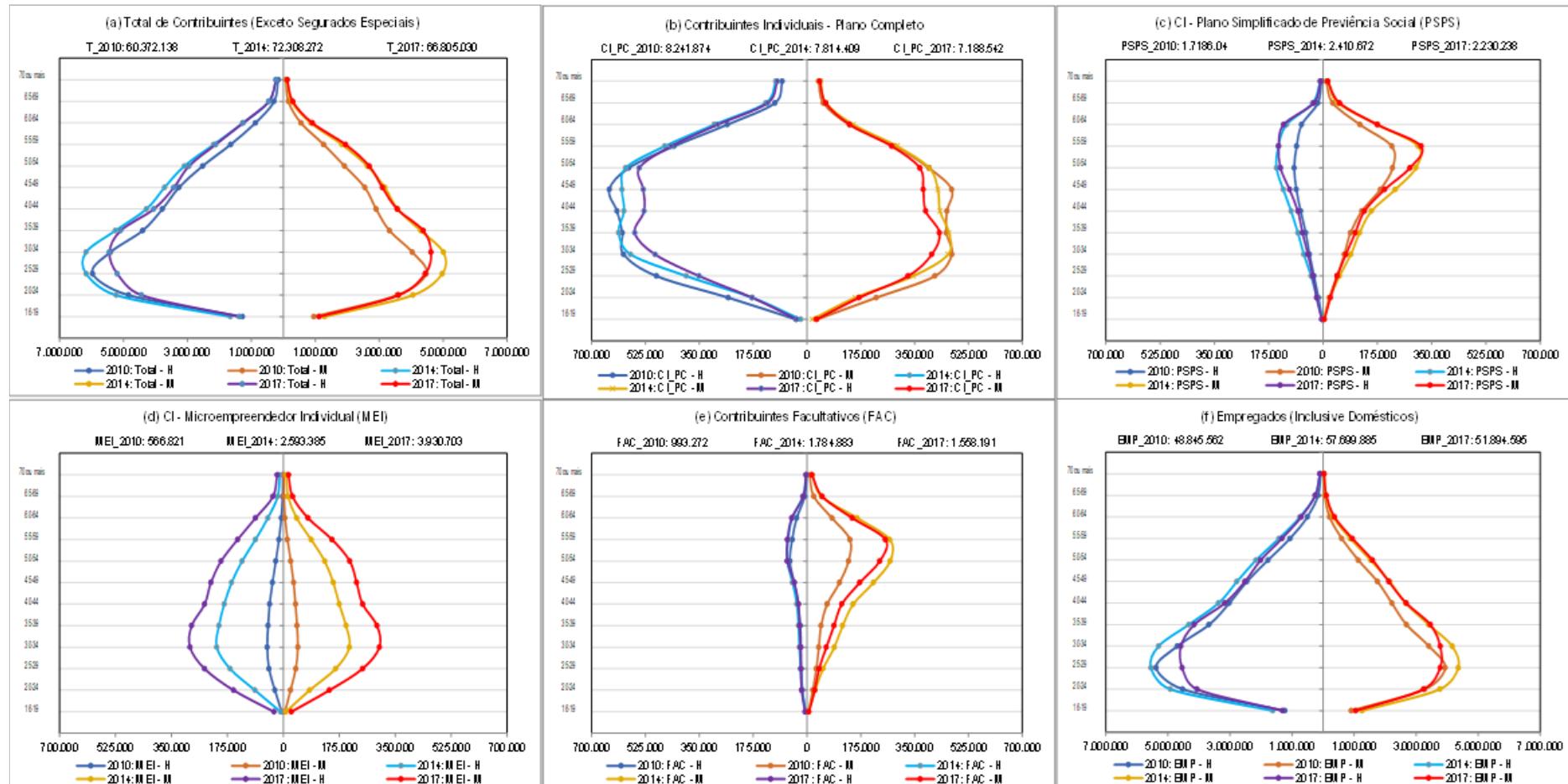
contribuintes ou equiparados e o total de ocupados). Salvo pelo grupo dos contribuintes individuais tradicionais (CI\_PC), todos os demais apresentaram elevação de seus contingentes, em particular em faixas etárias intermediárias e superiores (acima dos 30 anos de idade). No caso do grupo CI\_PC, portanto, os resultados já sugerem algum possível efeito concorrente entre o plano padrão e os planos de inclusão previdenciária com vigência iniciada em anos precedentes (PSPS: abril/2007; MEI: julho/2009). Avançando a análise até 2017, os indicadores sustentam a hipótese de envelhecimento da base de contribuintes, possivelmente tanto em razão de aspectos demográficos quanto ocupacionais, relacionados à crise no mercado de trabalho e a alguma seletividade em prol de trabalhadores mais experientes e com custos demissionais mais altos.<sup>19</sup>

Ou seja, com o prolongamento da crise, os trabalhadores mais jovens e inexperientes podem ter sido mais afetados pelos cortes e/ou pela não geração de novos postos de trabalho, implicando sua saída e/ou dificuldade de entrada no mercado, assim como a atividade cada vez mais já iniciada na condição de autônomos. Entre os mais velhos, para além da suposta menor instabilidade mencionada, há que se levar em conta o esforço individual para a contribuição autônoma, mesmo quando não integrados ou desligados do mercado de trabalho formal, instigado tanto pela maior aversão aos riscos cobertos pela Previdência Social (crescentes com a idade) quanto pela tentativa de evitar a postergação dos benefícios programados (aposentadoria retardada por baixa densidade contributiva).

---

<sup>19</sup> Neste sentido, para discussão aprofundada sobre os efeitos da crise econômica sobre a inserção laboral dos jovens brasileiros, ver: CORSEUIL, POLOPONSKY et FRANCA (2020).

**Gráfico 4: Pirâmides Etárias dos Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), por Sexo e Categorias – 2010; 2014; 2017**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: 1. Exclusive casos com sexo ignorado. 2. O grupamento FAC inclui os facultativos que recolhem pelo Plano Completo (FAC\_PC), os que recolhem pelo PSPS e os que recolhem como facultativos de baixa renda (FACBR); 3. Os grupamentos se baseiam na última categoria em que o segurado fez uma contribuição em cada ano, havendo possibilidade de dupla contagem entre empregados e outros contribuintes, mas não no interior de cada um destes grandes grupos.

De todo modo, a opção aparentemente crescente pelo MEI, cuja expansão se manifestou para ambos os sexos e em todas as faixas de idade (Gráfico 4d), pode ir além do efeito isolado da crise e do menor valor do recolhimento mensal.<sup>20</sup> Adicionalmente aos desdobramentos adversos da crise econômica, convém relembrar que o biênio 2017-2018 já pode ter refletido algum efeito da reforma trabalhista realizada no período, que culminou com a flexibilização das formas de contratação e de outras normas que regulam as relações trabalhistas, bem como facilitou a prestação de serviços a empresas via terceirização – cenário que pode ter favorecido a expansão indevida do MEI, que, legalmente, pode apenas excepcionalmente ser partícipe de contrato que envolva cessão ou locação de mão-de-obra.

Estudo do IPEA (2020) adiciona ainda outro elemento fomentando o incremento no volume de contribuintes individuais, relacionado ao surgimento de novas tecnologias e sua aplicação no comércio e na prestação de serviços (especialmente via aplicativos/plataformas eletrônicas). Esta mudança drástica nas relações de trabalho, marcada por maior informalidade e flexibilidade no desempenho das atividades, também vem acompanhada de fortes alegações de precarização. Neste contexto, o trabalho autônomo prepondera sobre o emprego com contrato de trabalho e a figura jurídica do MEI, por dispensar a contribuição patronal devida em nome de Contribuintes Individuais Pessoas Físicas que prestam serviço a Pessoas Jurídicas, ganha ainda maior impulso.

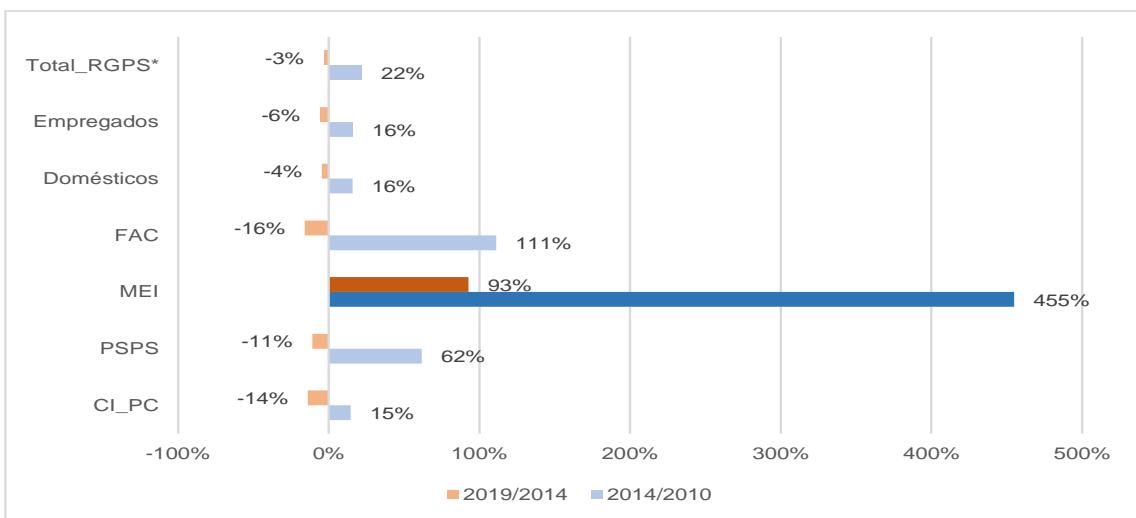
A Reforma Previdenciária consubstanciada na Emenda Constitucional nº. 103/2019, que manteve a possibilidade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) apenas como regra de transição para os segurados já filiados quando de sua promulgação, virtualmente eliminou a diferença mais significativa entre o MEI e o PSPS e a cobertura em benefícios e serviços oferecida pelo RGPS às demais categorias de segurados. Na ausência de complemento das contribuições mensais reduzidas, seguem vigendo ainda a vedação de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) e a limitação do benefício ao valor do Piso Previdenciário. Estes fatores podem ter contribuído para sustentar a fidelidade dos segurados com idades médio-altas e/ou com maiores rendimentos a seus planos de origem, quando a vinculação a cada categoria - especialmente de CI e de facultativos - foi de fato discricionária.

No confronto entre 2010 e 2017, houve aumento na idade média em todos os grupamentos considerados, evidenciando envelhecimento deste segmento populacional e, possivelmente, diversificação no perfil de filiados e, como já assinalado, seletividade pró-trabalhadores mais experientes com a instalação da crise econômica em 2015. Apesar destes fatores, a pirâmide etária do MEI revela atratividade entre homens e mulheres, de todas as faixas etárias, com ênfase nas idades de 30-44 anos (42% dos contribuintes da categoria em 2017, por exemplo). Neste contexto, um indício importante de que o alcance e diversificação do MEI tem se expandido é o fato de que neste grupo, que ainda se conserva como um dos mais jovens, se deu o maior incremento absoluto (+2,3 anos) e relativo (+6%) na idade média dos contribuintes, superando, portanto, a média geral (+1,4 ano ou + 4%). Outra evidência vem da evolução temporal do volume (Gráfico 5) e da composição do estoque por categorias de contribuintes.

---

<sup>20</sup> Idade Média em 2010: CI\_PC – 41,9; PSPS – 48,3; MEI – 37,9; FAC – 48,3; EMP – 34,5; Total (exclusive Segurados Especiais) – 36,2. Idade Média em 2017: CI\_PC – 43,3; PSPS – 49,7; MEI – 40,3; FAC – 49,4; EMP – 35,7; Total (exclusive Segurados Especiais) – 37,6. Os grupos mais envelhecidos são formados pelos facultativos e pelos contribuintes do PSPS, ambos com indicativos aparentes de filiação mais tardia (pirâmides muito estreitas nas idades mais baixas, com amplitude bem maior nas idades médio-altas) e possivelmente focada nos benefícios programados (aposentadorias voluntárias).

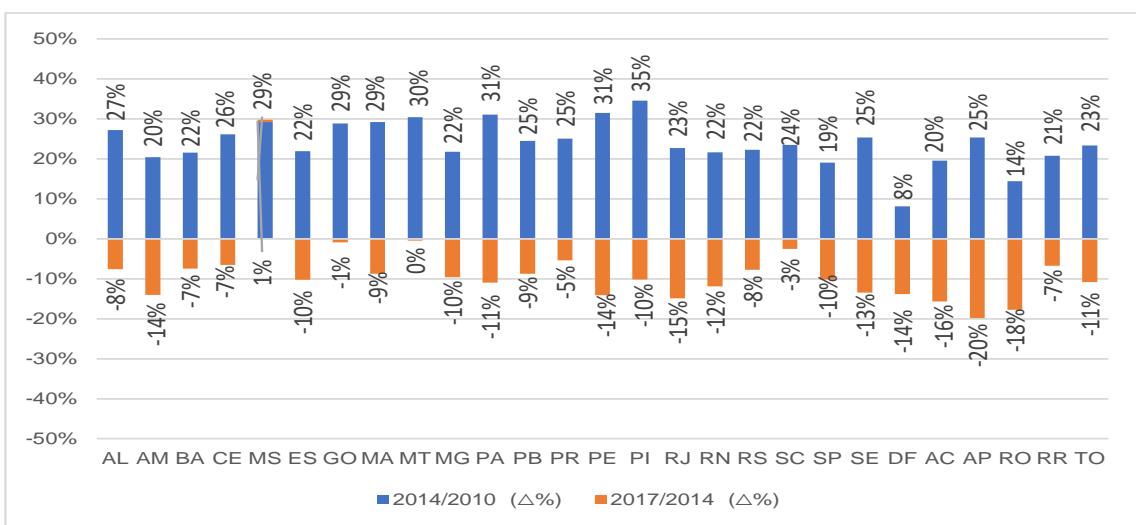
**Gráfico 5: Variação no Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Categorias de Contribuintes – 2014/2010; 2019/2014 – Em %**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração: Ipea.

Entre 2010 e 2014, em termos gerais, houve expansão no contingente de contribuintes (+22% ou +13,4 milhões), determinada pelo aumento na participação de outras categorias (com diversificação interna, pró-categorias subsidiadas para autônomos e facultativos, com destaque para o MEI (+455%)), mas também pelo crescente volume de segurados empregados. Este movimento, como já sugerido, está associado à dinâmica vivenciada pela economia brasileira no período, com elevação no nível de ocupação, combinado a uma expansão no emprego formal e nos níveis de contribuição autônoma – neste último caso, possivelmente impulsionada tanto pela elevação no rendimento médio real do trabalho quanto por iniciativas governamentais direcionadas a este público (Retenção Obrigatória; PSPSP; MEI; FAC\_PSPSP; FACBR).

**Gráfico 6: Variação no Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Unidades da Federação – 2014/2010; 2017/2014 – Em %**

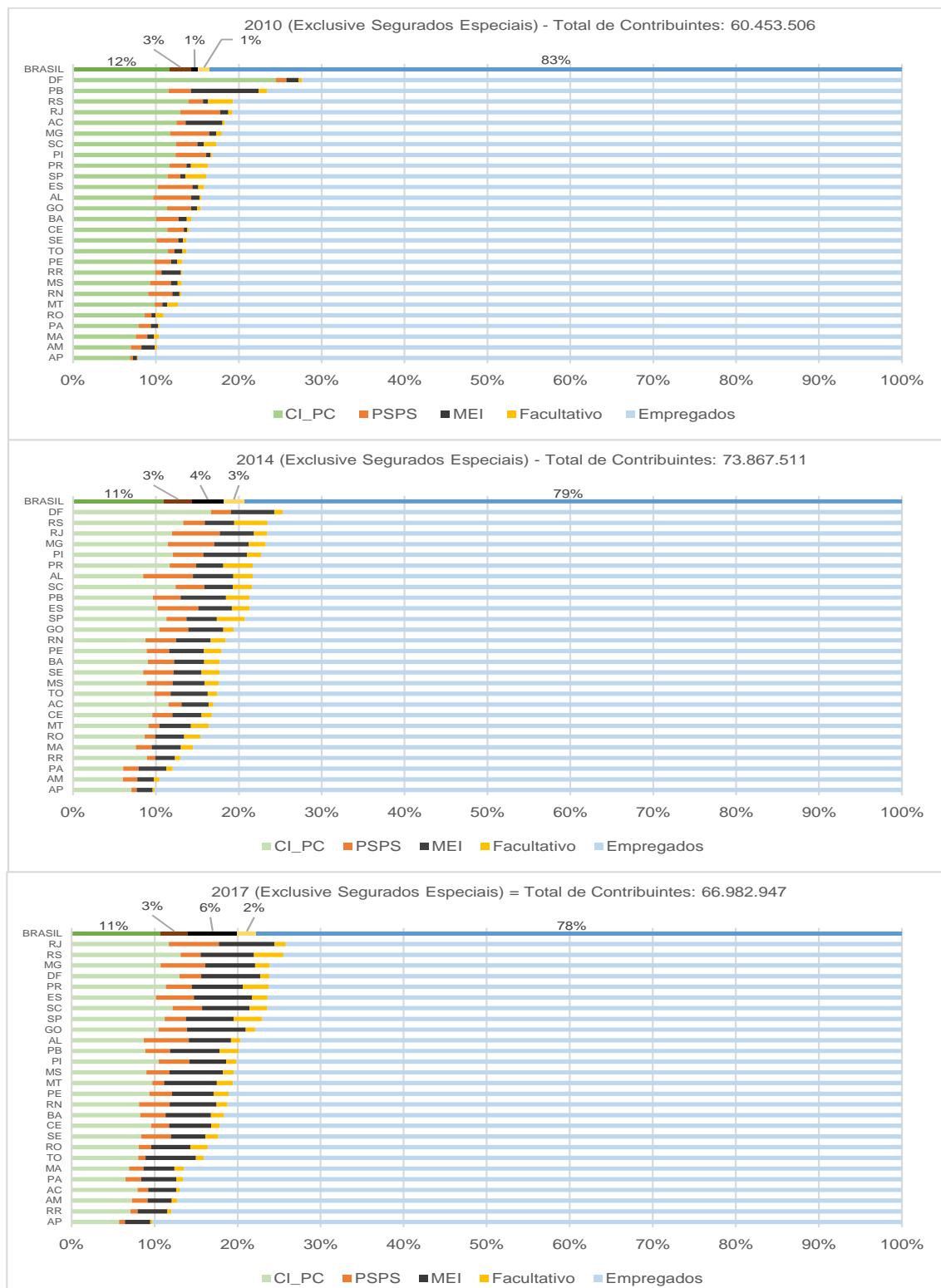


Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração: Ipea.

Se no período 2010-2014 prevaleceu o movimento de inclusão previdenciária, com expansão no contingente e na proporção de ocupados contribuindo para a Previdência Social, no período subsequente o cenário se mostrou desfavorável (Gráfico 5 (2010 versus 2019); e Gráfico 6 (2010 versus 2017)). Comparativamente a 2014, houve retração no volume de contribuintes (Gráfico 5: Brasil, exclusive SE, quase que integralmente fora do CNIS): -5% ou -3,8 milhões) e este movimento negativo também foi generalizado em quase todo o país (Gráfico 6). O movimento

de retração foi observado na abertura por categorias, com exceção feita ao MEI, que se disseminou e cuja grandeza cresceu significativamente (+63%).

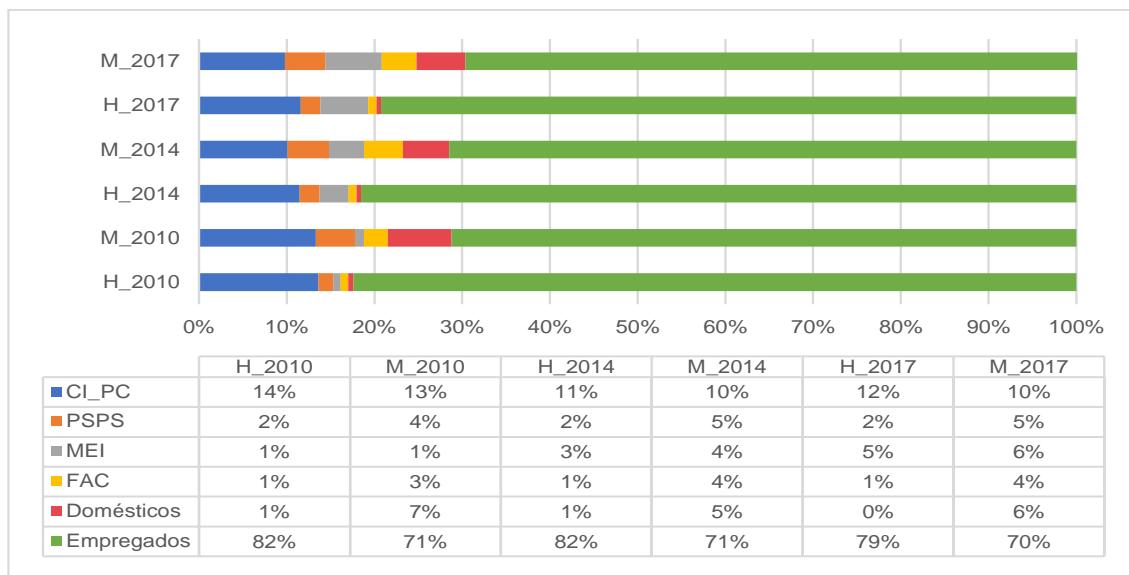
**Gráfico 7: Composição do Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Unidades da Federação e Total (Brasil) – 2010; 2014; 2017**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: 1. O grupamento FAC inclui os facultativos que recolhem pelo Plano Completo (FAC\_PC), os que recolhem pelo PSPS e os que recolhem como facultativos de baixa renda (FACBR); 2. A quantidade total soma as quantidades de todos os contribuintes, implicando dupla contagem de segurados que em um mesmo ano recolhem em categorias pertencentes a mais de um grupo; 3. Os grupamentos se baseiam na última categoria em que o segurado fez uma contribuição em cada ano, havendo possibilidade de dupla contagem entre empregados e outros contribuintes, mas não no interior de cada um destes grandes grupos.

Se em 2010 a participação do MEI no estoque ainda se mostrava mais localizada em determinadas UF (Gráfico 4a), esta se expande ao longo do tempo e alcança maiores participações em todo o país: no ano inicial da série, 1% dos contribuintes recolhiam nessa subcategoria de CI; em 2014 este percentual chegou a 4%; e, em 2017, a 6% do estoque total (cerca de 8% em 2019, com bases em dados agregados, em todo caso desconsiderando grande parte dos Segurados Especiais). Evidentemente, vale registrar que a composição de estoques locais depende de diversos fatores, passando, por exemplo, pelo perfil (composição setorial) e grau de dinamismo de suas economias, pelo nível de estruturação de seus mercados de trabalho (composição ocupacional, formalidade trabalhista e previdenciária) e pelo nível socioeconômico de suas populações. Há, contudo, elementos em comum em sua evolução no tempo.

**Gráfico 8: Composição do Estoque de Segurados Contribuintes do RGPS (exclusive Segurados Especiais), segundo Sexo (Brasil) – 2010; 2014; 2017**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração: Ipea.

A abertura dos dados totais, segundo sexo, mostra poucas distinções frente aos padrões identificados nos estoques para o conjunto de contribuintes, salvo pelo olhar mais atento aos diferenciais de gênero no mercado de trabalho e seus reflexos na Previdência Social. No primeiro quinquênio há estabilidade na proporção de empregados (homens: 82%; mulheres: 71%) e alguma retração na proporção de empregados domésticos entre as mulheres (2010 - homens: 1%, mulheres: 7%; 2018 - homens: 1%, mulheres: 5%), reverberando uma tendência já captada para esta ocupação eminentemente feminina pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

No quadriênio seguinte, para ambos os sexos, houve incremento na participação das três subcategorias de Contribuintes Individuais no conjunto de segurados contribuintes, com destaque evidente para o MEI. Entre as mulheres o PSPS possui maior relevância que para os homens, mas também houve perda aparente de alcance, frente ao MEI, ao longo do tempo (Gráfico 8). Situação análoga pode estar ocorrendo com o emprego doméstico. Há questões que precisam ser melhor analisadas à luz da Emenda Constitucional nº. 72/2013<sup>21</sup> e da inclusão do trabalho doméstico como ocupação passível de cobertura via MEI.

<sup>21</sup> A EC nº. 72/2013, regulamentada pela Lei Complementar nº. 150/2015, garantiu direito ao FGTS, ao seguro-desemprego, ao salário-família, ao adicional noturno e de viagens, dentre outros direitos. A medida, salutar em termos de justiça social e trabalhista, implicou algum aumento nos custos patronais e, consequentemente, pode ter afetado a adesão ao PSPS e ao MEI. Esta hipótese ainda precisa ser testada.

**Gráfico 9 e Gráfico 10: Evolução na Taxa de Contribuição Previdenciária e na Composição na População Ocupada (2004-2019), segundo Posições na Ocupação e Sexo - Recorte Etário: 16-59 anos – Em %**



Fonte: PNAD Anual/IBGE (Gráficos 8a-8c e 9a-9c: 2004-2015); PNAD Contínua (V1)/IBGE (Gráficos 8a-8c: 2012-2019); PNAD Contínua (V5)/IBGE (Gráficos 9a-9c: 2016-2019). Elaboração: Ipea. Notas: (1) Os Gráficos 10(a)-10(c) foram construídos com dados da PNAD Anual (2004-2011) e da PNAD Contínua (2012-2019), que não são perfeitamente comparáveis. Para melhorar esta harmonização, da PNAD Anual foram desconsiderados os trabalhadores ocupados na construção para o próprio uso e na produção para o próprio consumo.

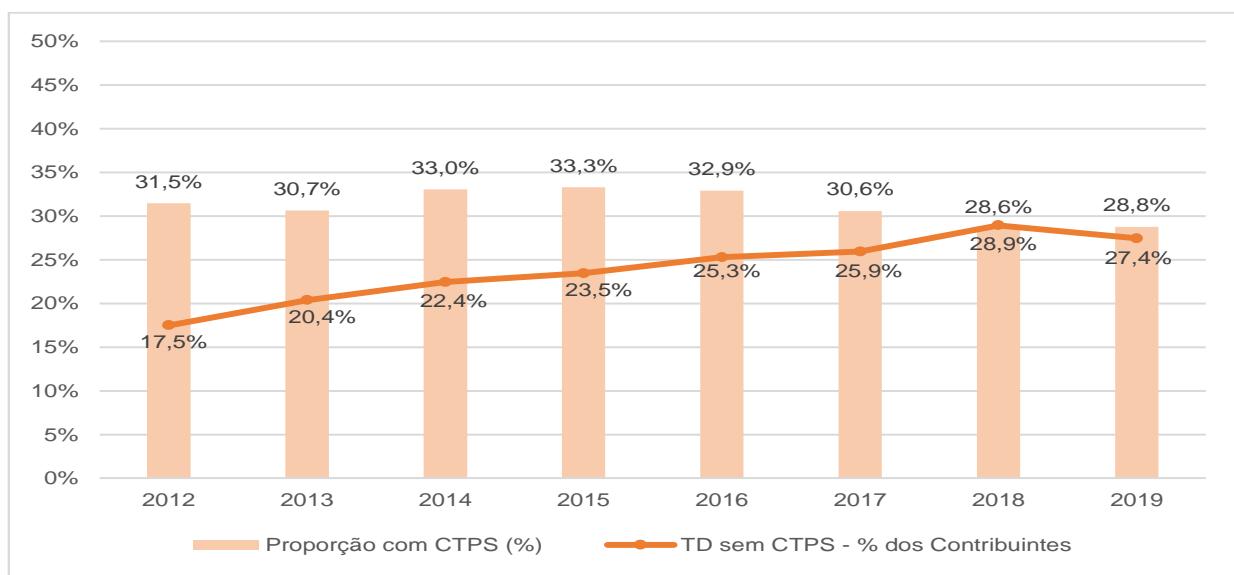
A série histórica da PNAD Contínua (2012-2019; linhas pontilhadas do Gráficos 9a-9c) parece corroborar os fenômenos identificados a partir dos registros administrativos, considerando aspectos como composição do volume de ocupados (Gráficos 10a-10c), participação e desemprego (Gráfico 3) e cobertura previdenciária de segurados obrigatórios (Gráficos 9a-9c). Em termos gerais, há indícios positivos até 2014, retração ou estagnação entre 2015-2017 e sinais iniciais de alguma recuperação em 2018 e, principalmente, em 2019. Os indicadores de cobertura previdenciária - definidos pela proporção de ocupados que contribuem para a Previdência Social - se mantiveram relativamente estáveis ou se deterioraram menos no período mais agudo da crise econômica fundamentalmente em razão da involução (homens) ou da relativa estagnação (mulheres) da população ocupada, resultado pouco alentador. Há algumas diferenças entre os sexos e entre as categorias de trabalhadores que compõem a população ocupada.

Até 2014, todas as categorias de trabalhadores identificadas a partir da PNAD Contínua apresentam crescimento de seus níveis de cobertura ou, ao menos, a manutenção de taxas já situadas entre as mais elevadas das séries combinadas desta nova pesquisa com a extinta PNAD Anual (2004-2019). Em seguida, a tendência prevalente, entre homens e mulheres, foi de piora nestes indicadores, ainda que moderada pela já sinalizada contenção da população ocupada. Similarmente ao observado nos registros administrativos de contribuintes para o período pós-2014/2015, para ambos os性os há um movimento sutil, mas contínuo, de crescimento da participação de CI (conta-próprias e empregadores) no estoque de ocupados, compensando a redução ou relativa estabilidade nas demais categorias (Gráficos 9a-9c). Merecem menção o grupo de trabalhadores domésticos, com preponderância feminina, que experimentou aumento de sua cobertura após o início da vigência da chamada PEC das Domésticas (EC nº. 72/2013), e o grupo de trabalhadores por conta-própria, com preponderância masculina, que manteve níveis de cobertura ligeiramente melhores no período 2015-2019, frente ao triênio 2012-2014.

Tanto a PNAD Anual (extinta em 2015) quanto a PNAD Contínua (iniciada em 2012) indicam tendência prévia de substituição de empregadas domésticas mensalistas por diaristas, sendo que desde 2015 estas últimas podem legalmente se filiar e cotizar como MEI. O citado aumento da cobertura dos domésticos pós-aprovação da EC nº. 72/2013, que posteriormente acompanhou a deterioração dos indicadores econômicos e trabalhistas em geral, ainda pode estar parcialmente associado à expansão daqueles que declaram realizar contribuições previdenciárias autonomamente, como contribuintes individuais, inclusive na condição de MEI (cf. PAIVA et ANSILIERO, 2020). ANSILIERO et al. (2020), antes mesmo da introdução do trabalho doméstico no rol de ocupações permitidas, identificaram, via registros administrativos, indícios de migração pró-PSPSP e MEI, reforçando esta hipótese.

O Gráfico 11, apresentado anteriormente, apresenta elementos neste sentido: após alguma melhora entre 2013-2015, a proporção de trabalhadores domésticos com carteira de trabalho e Previdência Social (CTPS) caiu e atingiu o menor nível da série em 2018; ao mesmo tempo, a proporção de contribuintes sem CTPS aumentou sensivelmente no período, indicando recolhimento crescente na condição de CI. Este incremento parece se manifestar também para o conjunto da população ocupada captada pela PNAD Contínua: a proporção de trabalhadores por conta-própria entre os ocupados cresceu 14% (+3 pp.) no período coberto pela pesquisa (2012-2019), mesma variação observada para os empregadores (+1 pp.); entre contribuintes, a participação de cada uma destas categorias cresceu relativamente ainda mais, respectivamente, 42% (+3 pp.) e 19% (+1 pp.). Estes incrementos foram determinados pelos resultados dos últimos anos da série histórica e, obviamente, se deram às custas das demais categorias, todas com participações reduzidas, como saldo, entre os dois extremos de tempo considerados.

**Gráfico 11: Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) no total de trabalhadores domésticos e Proporção de Domésticos sem CTPS que contribuem para o RGPS - 2012-2019 - Em %**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE - Vários anos. Elaboração: Ipea.

Até 2014, os fatores de impulsionão podiam ser a dinâmica demográfica, induzindo o crescimento da população em idade ativa, e a própria dinâmica econômica, ainda gerando oportunidades de emprego e renda, dentro e fora dos segmentos mais estruturados do mercado de trabalho, para uma força de trabalho em expansão. Se tomada a série histórica da PNAD Anual, ainda que não perfeitamente harmonizada com a série da PNAD Continua, nota-se que ainda nos anos 2000 se inicia um processo de elevação dos níveis de cobertura, generalizável para o conjunto de categorias de ocupados, que inclusive dificulta o estabelecimento de nexo causal entre as diversas medidas de inclusão implantadas no período e os avanços nos indicadores. De 2015 em diante, contudo, o indutor principal tende a ter sido, naturalmente, a crise econômica prolongada vivida pelo país e seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho. A atividade autônoma e a contribuição nesta condição - via CI\_PC ou PSPS ou, principalmente, pelo MEI, cuja alíquota contributiva é extremamente subsidiada - poderia ser menos uma preferência ou inclinação natural dos trabalhadores brasileiros e mais uma estratégia necessária frente à perda de vagas e proteção em posições na ocupação mais estruturadas.

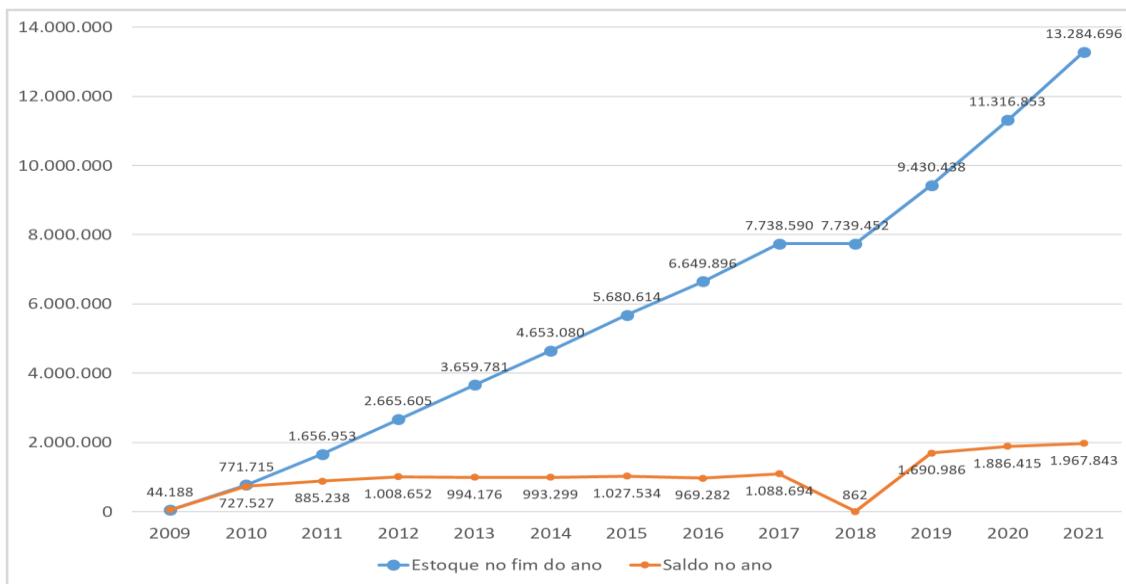
## 5 MEI: estatísticas e principais dimensões de análise descritiva<sup>22</sup>

### 5.1 MEI: dados gerais e indicadores básicos

O estoque de empresas optantes pelo MEI, segundo o Portal do Empreendedor, chegou a 44.188 em dezembro de 2009, ainda no início da política. Nos oito anos seguintes, a expansão foi intensa e praticamente linear, com um saldo anual de filiações (líquidas das desfiliações) sempre próximo à média de 961.800, o que levou a um estoque de 7.738.590 empresas optantes até o fim de 2017 (Gráfico 12). Como já foi destacado, o ano de 2018 foi atípico, com um grande fluxo de desfiliações de CNPJs inadimplentes por pelo menos dois anos, o que resultou em uma variação ainda positiva do estoque, mas de apenas 862 empresas adicionais naquele ano. Dali por diante, o triênio seguinte registrou novas expansões e em ritmo mais acelerado, com saldo médio de 1.848.415 optantes adicionais por ano, ampliando o estoque a 13.284.696 até dezembro de 2021.

<sup>22</sup> Toma-se como referência, ao longo de todo este trabalho, a Subclasse da CNAE Principal informada pelo MEI.

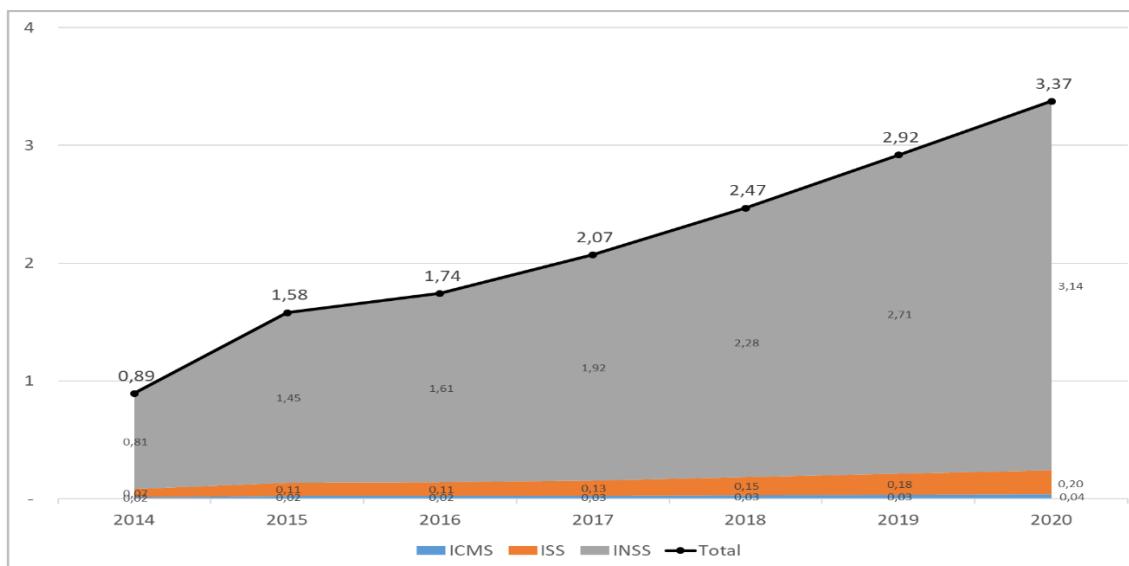
**Gráfico 12: Empresas optantes pelo MEI – 2009-2021**



Fonte: Portal do Empreendedor.

Tabulações da Receita Federal disponibilizadas para esta avaliação informam as receitas obtidas desses microempreendedores, nos anos de 2014 a 2020, em tributos federal (contribuição previdenciária ao INSS), estadual (ICMS) e municipal (ISS). O Gráfico 13 mostra que a arrecadação total, em 2014, ainda não chegava a um bilhão de reais, mesmo em valores corrigidos para preços de 2020. Esse valor real cresceria em média 24,8% ao ano até 2020, quando chegou a R\$ 3,37 bilhões. Esse valor de 2020 – correspondente a uma média R\$ 298,21 anuais (ou R\$ 24,85 mensais) por cada empresa no estoque de optantes ao final daquele ano – é repartido em R\$ 3,14 bilhões para o INSS, R\$ 203 milhões para o ISS dos 5.570 municípios e R\$ 36 milhões para o ICMS das 27 unidades da federação.

**Gráfico 13: Arrecadação MEI por receita de desmembramento (R\$ bilhões de 2020)**



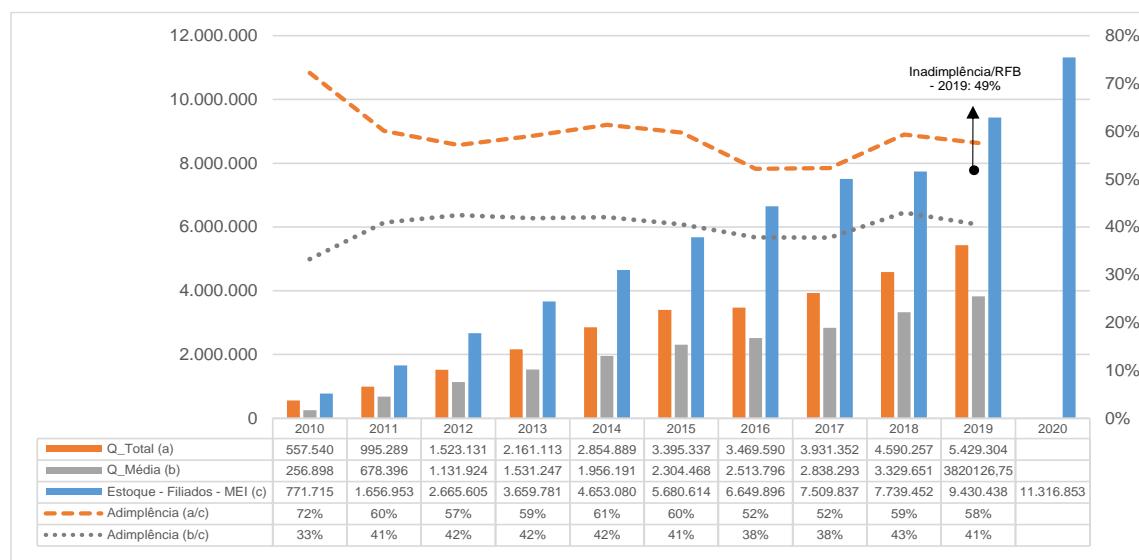
Fonte: RFB. Deflator: IPCA médio.

A partir das bases de dados previdenciários já citadas, obtém-se a evolução no quantitativo de filiados e de contribuintes, apresentada no Gráfico 14, a seguir. O estoque de filiados ativos passou de 772 mil, em 2010, para 5.681 mil e 11.317 mil, respectivamente, em 2015 e 2020, com grandes saltos absolutos nos dois últimos anos da série.<sup>23</sup> O quantitativo de contribuintes do RGPS nesta categoria também cresceu,

<sup>23</sup> Em 2020, o auxílio emergencial criado (Lei nº. 13.982/2020) e posteriormente renovado, pago a autônomos afetados pela pandemia, pode ter impulsionado a filiação ao MEI, pois os Microempreendedores Individuais estavam entre os beneficiários previstos deste benefício monetário compensatório.

embora não acompanhe de perto o volume de filiados por causa da elevada inadimplência no recolhimento das contribuições: se tomada a quantidade de MEI com ao menos um recolhimento anual, para o período de anos completos 2010-2019 chega-se a uma adimplência média de 58% - por diferença, uma inadimplência de 42%. Se tomada como parâmetro a quantidade média anual de contribuintes, que considera o número de recolhimentos feitos no ano por cada segurado, a inadimplência seria ainda maior (59%).

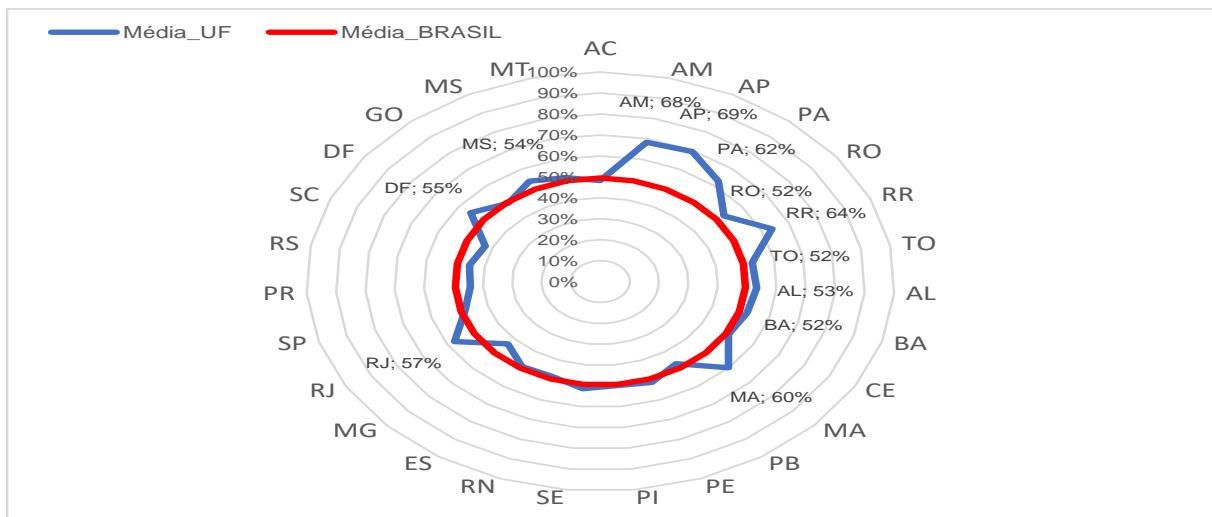
**Gráfico 14: Evolução da Quantidade de Filiados ao MEI (Estoque-Filiados-MEI) e de Contribuintes do RGPS nesta Categoria (Q\_Total e Q\_Média) e Percentual Anual de Adimplentes – 2010-2020**



Fonte: AEPS/MPS; SPREV/MTP; (2021a). Elaboração: IPEA. Notas: (1) Adimplência (a/c): razão entre a quantidade de MEI com ao menos um recolhimento anual ao RGPS e o estoque acumulado de MEI até dezembro de cada ano; (2) Adimplência (b/c): razão entre a quantidade média de MEI com recolhimentos no ano e o estoque acumulado de MEI até dezembro de cada ano; (3) Os dados relativos aos contribuintes de 2019 e 2020 ainda não foram divulgados; (4) Em 2018 houve um ajuste no cadastro, com o cancelamento dos CNPJ marcados por inadimplência em suas contribuições e o não cumprimento de obrigações acessórias há mais de 24 meses.

O indicador medido de maneira mais precisa pela Receita Federal se coloca como resultado intermediário. Segundo estas estimativas oficiais, com periodicidade mensal, a inadimplência média (janeiro-dezembro) em 2018 foi de 49%, resultado idêntico ao de 2019, seguido de aumento em 2020 (51%). O Gráfico 15 indica que, muito embora os estados das Regiões Norte e Nordeste, juntamente com o Rio de Janeiro, o Distrito Federal e o Mato Grosso do Sul, se destaquem com indicadores superiores à média nacional, a inadimplência é problema crônico e comum a todas as Unidades da Federação.

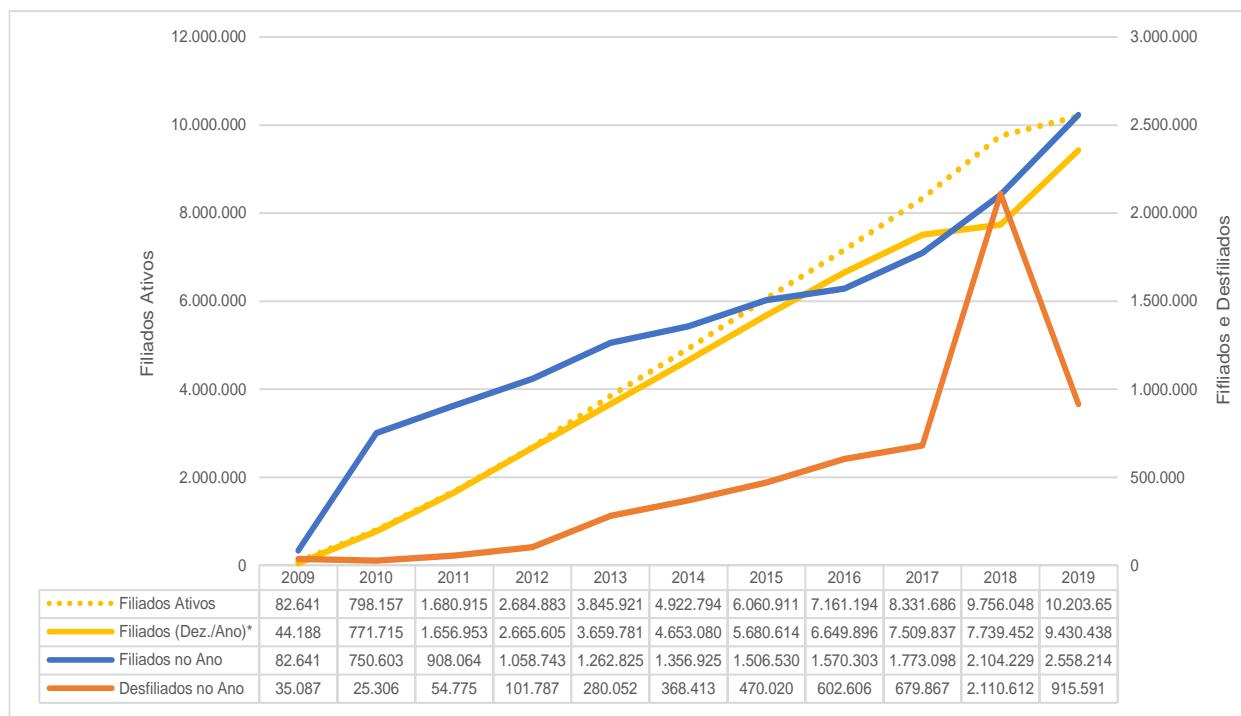
**Gráfico 15: Proporção Nacional e Percentual Anual de Inadimplentes, segundo Unidades da Federação – 2019 – Escala Máxima: 100%**



Fonte: Fonte: BCB/ME (2021b). Elaboração: IPEA.

O Gráfico 16 reprende o estoque de filiados em dezembro de cada ano, indicador mais usual para a quantificação da filiação ao MEI, mas também traz o estoque de filiados ativos em algum momento de cada ano, incluindo aqueles que cancelaram sua inscrição antes do período de referência padrão (dezembro/ano-calendário). Outro dado que chama a atenção é a evolução das novas filiações anuais. Após o salto observado entre 2009 e 2010, natural em razão da base zerada de comparação no ano inicial de vigência do MEI, a filiação manteve ritmo elevado, mas a inclinação da curva assumiu valor menos elevado e relativamente estável no segmento 2010-2015, com algum declínio em 2016.

**Gráfico 16: Evolução da quantidade de filiados ativos (no ano e em dezembro de cada ano) e da quantidade de novos filiados e de desfiliados a cada ano – 2009-2019**



Fonte: RFB/ME (2021a; 2021b). Elaboração: IPEA. Notas: (1) Em 2018 houve um ajuste cadastral, com o cancelamento dos CNPJ marcados por inadimplência, o que explica o crescimento nesse ano.

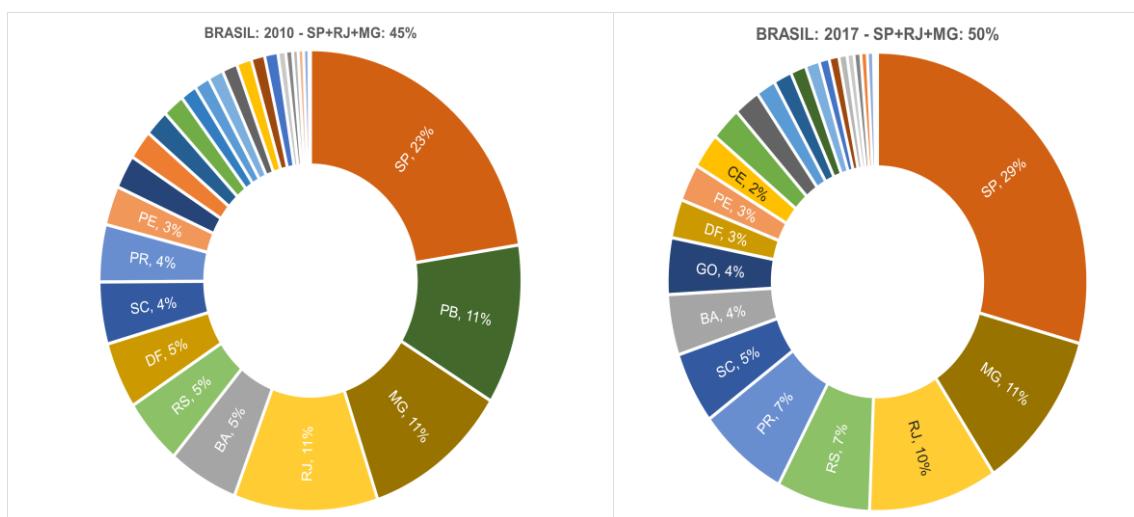
No segmento correspondente ao período 2017-2019 há outro movimento forte de aceleração nas filiações, fenômeno que coincide tanto com o prolongamento dos rebatimentos adversos da crise econômica no mercado de trabalho quanto com a aprovação da reforma trabalhista. Esta aceleração é observada mesmo no biênio 2018-2019, quando foram registrados alguns poucos sinais de reação nos indicadores laborais, o que pode refletir efeitos das mudanças nas regras para prestação de serviços a empresas (ampliação da terceirização) e nos regimes de contratação de trabalhadores, na expansão de atividades intensivas no trabalho por conta-própria (via aplicativos, por exemplo) ou tão somente a insuficiência do ritmo bastante lento de recuperação da atividade econômica.

Nota-se, no tempo, um certo descolamento entre as curvas de filiados ativos em algum momento de cada ano e de filiados ativos em dezembro, indicando um incremento no movimento de cancelamento de registros, possivelmente motivado por mudanças de estado dos indivíduos (migração para outras categorias, aposentadoria, óbito ou algum outro elemento afetando a ação de contribuir) e pela disseminação da regra de obrigatoriedade contínua de cotização. A curva construída a partir dos dados anuais de desfiliação explicita este movimento, também influenciado por ações governamentais no sentido de evitar a acumulação de débitos por parte dos segurados inadimplentes. Para além de ações concretas de difusão de informações sobre direitos e deveres do MEI e de incentivo à adimplência, houve esforços (concretizados em 2018) no sentido de promover o desligamento compulsório de filiados com

inadimplência persistente (dois anos ou mais), a fim de evitar o agravamento de seus débitos com o atraso nos recolhimentos.<sup>24</sup>

Em todo caso, resta claro que a referência mais adequada para o estoque é, portanto, o volume de contribuintes, que tem crescido e se disseminado pelo país, ainda que, em 2017, apenas três UF (São Paulo: 29%, Minas Gerais: 11% e Rio de Janeiro: 10%) concentrassem aproximadamente 50% deste contingente. Naturalmente, as Grandes Regiões Geográficas (notadamente Sul e Sudeste) e as Unidades da Federação com maior densidade populacional tendem também a acumular parcelas maiores da população ocupada, o que explica em grande medida a concentração mencionada (Gráficos 7a-7c e Gráficos 17a-17b).

**Gráfico 17: Composição do Estoque de MEI, segundo Unidades da Federação – 2010; 2017**



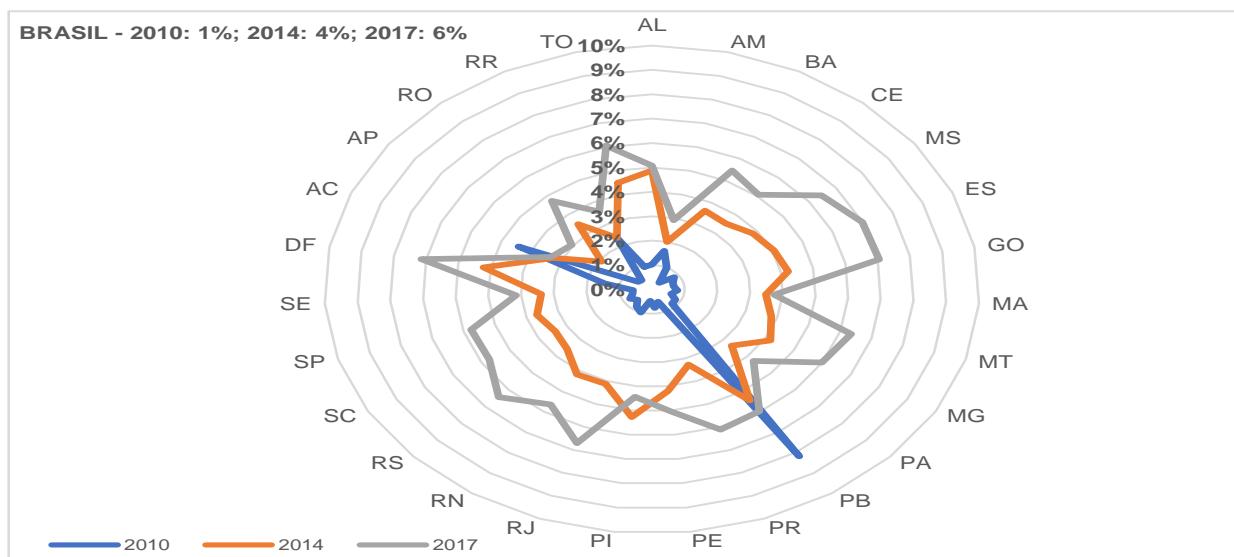
Fonte: CNIS-SPREV/MTP. Elaboração: IPEA.

A composição setorial do emprego em cada UF poderia explicar o maior peso de CI no total de ocupados e a alíquota altamente subsidiada do MEI poderia ser uma alternativa para a proteção, especialmente quando o mercado de trabalho formal se mostra menos robusto e outras posições na ocupação (que não o emprego com CTPS) ganham importância. Por outro lado, nas Unidades da Federação menos desenvolvidas e com mercados de trabalho menos estruturados (Norte e Nordeste), o perfil socioeconômico típico do trabalhador autônomo desprotegido, foco da inclusão preconizada pelo MEI, tende mais comumente a representar barreira mesmo a uma contribuição mínima, ainda mais quando se leva em conta que o valor padronizado nacionalmente possui peso distinto em diferentes áreas de um país tão diverso e desigual como o Brasil.

Se tomado como indicador desta distribuição e expansão espacial a proporção de contribuintes, em cada UF, na condição de MEI (Gráfico 18), reitera-se que um fenômeno inicialmente concentrado nos maiores centros urbanos parece estar se espalhando rapidamente pelo país, passando, em termos agregados, de 1% dos contribuintes em 2010 para 6% deste contingente em 2017 e, segundo dados agregados, quase 8% em 2019 (sempre desconsiderando a ampla maioria dos Segurados Especiais). Dentre as UF onde as proporções estimadas para 2017 igualam ou superam o indicador nacional, estão: Espírito Santo, Goiás, Rio de Janeiro e Distrito Federal (7%); e Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e Tocantins (6%).

<sup>24</sup> Em 2018, quando milhões de MEI foram desfiliados e tiveram o CNPJ cancelado em razão de inadimplência superior a 24 meses e omissão na entrega da DASN-SIMEI pelos dois últimos períodos consecutivos, os trabalhadores tiveram acesso à possibilidade de parcelamento destes débitos apurados, evitando, assim, sua inscrição na Dívida Ativa da União.

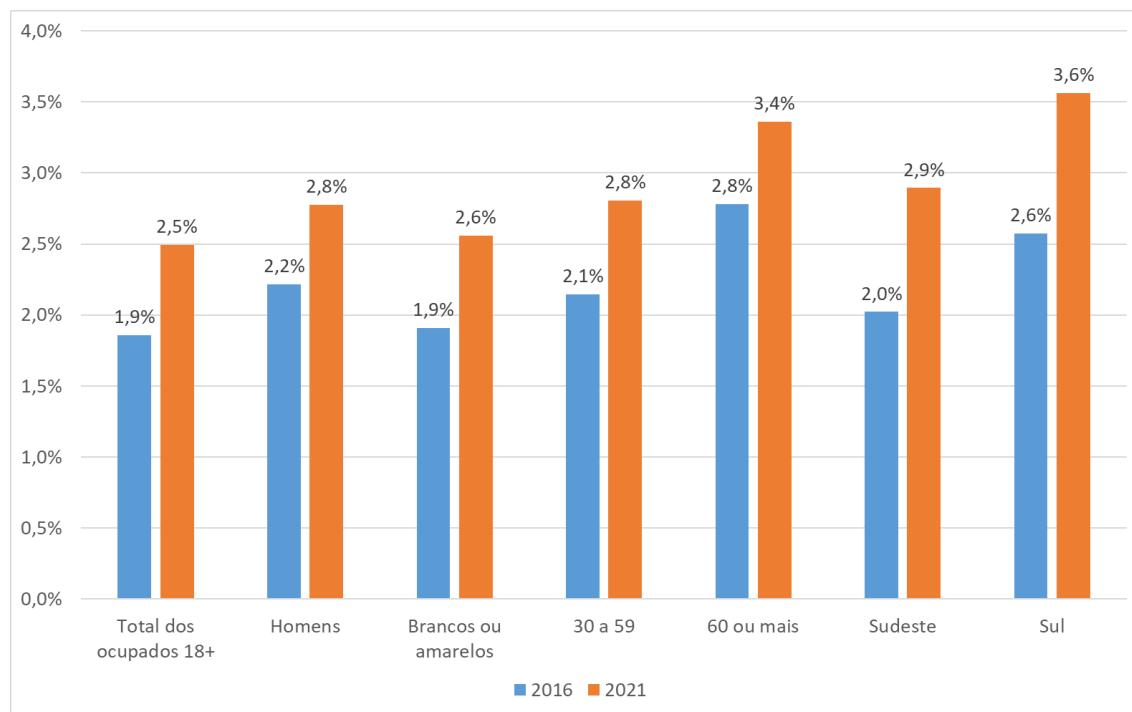
**Gráfico 18: Proporção de MEI no Estoque de Contribuintes, segundo Unidades da Federação – 2010; 2014; 2017 – Escala Máxima: 10%**



Fonte: CNIS-SPREV/MTP. Elaboração: IPEA.

A Pnad Contínua, embora não disponha de uma pergunta sobre cadastro no MEI, oferece informações adicionais sobre o perfil dos trabalhadores por conta própria com CNPJ em atividades elegíveis à filiação como MEI. A pergunta sobre CNPJ foi incluída na pesquisa no quarto trimestre de 2015, o que permite uma comparação entre os anos de 2016 e 2021. O Gráfico 19 destaca algumas categorias em que a proporção de trabalhadores com características de MEI é maior, em 2021, do que no total de ocupados com 18 anos ou mais: homens, declarados de cor branca ou amarela, não jovens, das regiões Sul e Sudeste.

**Gráfico 19: Conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI (% no total de ocupados adultos e em subgrupos com % acima da média)**



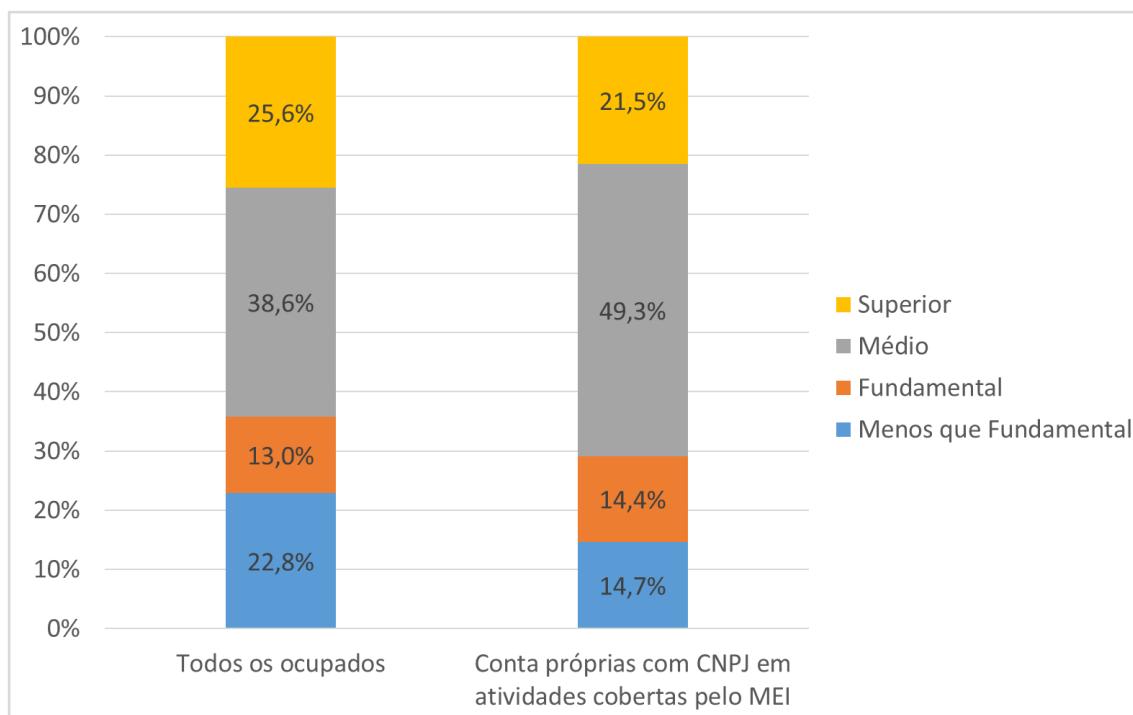
Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

De 2016 a 2021, o percentual com características de MEI subiu de 1,9% para 2,5% no total de ocupados adultos. Entre os homens, foi de 2,2% para 2,8%, enquanto subiu de 1,4% para 2,1% entre as mulheres. Entre as pessoas declaradas de cor branca ou amarela, foi de 2,4% para 3,1%, enquanto subiu de 1,4%

para 2,0% entre pessoas reportadas pardas, pretas, indígenas ou sem declaração de cor ou raça. Manteve-se abaixo da média entre os jovens de 18 a 29 anos (de 1,0% para 1,4%), enquanto subia entre patamares mais altos na faixa etária de 30 a 59 anos (de 2,1% para 2,8%) e mais altos ainda na de 60 anos ou mais (de 2,8% para 3,4%). Subia também em todas as regiões do país, mantendo-se acima da média em 2021 no Sul (3,6%) e no Sudeste (2,9%) e abaixo dela no Centro-Oeste (2,2%), no Nordeste (1,5%) e no Norte (1,1%).

Em relação ao perfil educacional, a Pnad Contínua indica que a maioria (70,9%) dos trabalhadores por conta própria com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI com 25 anos ou mais, em 2021, havia completado pelo menos o ensino médio, superando o percentual com essa escolaridade no total de ocupados (64,1%) da mesma faixa etária (Gráfico 20). O percentual com curso superior completo, no entanto, é menor no grupo com características de MEI (21,5%) do que no total de ocupados com 25 anos ou mais (25,6%). Por outro lado, também é menor entre os potenciais MEI a proporção com menos do que ensino fundamental completo (14,7%, contra 22,8% no total de ocupados). Assim, a média de anos de estudo dos potenciais MEI (11,71) é apenas ligeiramente maior que a do total de ocupados (11,15) com 25 anos ou mais.

**Gráfico 20: Distribuição por nível de ensino completo das pessoas de 25 anos ou mais em 2021 (% no total de ocupados e entre os conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI)**



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Com respeito às atividades econômicas predominantes, os dados apontam para mudanças no tempo, provocadas tanto pela expansão no volume de filiados quanto por sua diversificação, mas também pela continua atualização e revisão no rol de ocupações e atividades passíveis de enquadramento como MEI. Ainda assim, a composição do estoque anual de microempreendimentos, segundo seções da CNAE, mostra padrões persistentes entre os anos, com a elevada concentração de MEI em atividades de Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas; Indústrias de Transformação; e Alojamento e Alimentação – estas seções, somadas, chegaram a concentrar 63,5% dos MEI, em 2010, e, apesar de uma queda, ainda respondem por 52,3% dos filiados. Esta queda se deve à expansão em outros segmentos da CNAE, com destaque para as seções F (Construção), H (Transporte, Armazenagem e Correio), M (Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas), P (Educação) e T (Serviços Domésticos) – somadas, estas seções passaram de 15,4% (2010) dos filiados ativos para 25,7% (2019).

Este fenômeno esteve fortemente associado à crise econômica prolongada vivenciada pelo país, que eliminou vagas assalariadas, especialmente no mercado formal de trabalho, e forçou parte dos trabalhadores a buscar alternativas de proteção previdenciária e de trabalho independente, frequentemente marcado pela intermitência e pela variabilidade dos rendimentos. Nesse contexto, ao lado de atividades mais tradicionais, por exemplo, nas áreas de comércio e alimentação, as seções que mais se destacam pela filiação recente de microempreendedores individuais são aquelas que reúnem atividades tipicamente desempenhadas por trabalhadores de aplicativos ou mediados por eles.

Para além das tradicionais, três atividades de destaque são as de comerciante e/ou prestador de serviços na área de alimentação (inclusive com venda via aplicativos), de motorista independente e de entregador – todas têm sido associadas à proliferação de ocupações via plataformas digitais. As atividades e serviços de alimentação, quando intermediadas por aplicativos, não possuem código CNAE específico, mas tipicamente são registradas nas classes 56.11-2 (restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas), 56.12-1 (serviços ambulantes de alimentação), 56.20-1 (serviços de catering, bufê e outros serviços de comida preparada) e 47.21-1 (comércio varejista de produtos de padaria, laticínio, doces, balas e semelhantes). Estas classes, que acumulavam 98,86 mil filiados em 2010 e 587,13 mil em 2014, chegaram a 1,2 milhão de filiados em 2019, lembrando que não há como afirmar que parcela deste contingente atua via intermediação de aplicativos.

**Tabela 1: Distribuição Anual da Quantidade de Microempreendedores Individuais Filiados, segundo Seções da CNAE – 2010; 2014; 2018**

Sepões	Divisões	Denominações	2010	2014	2019
A	01 .. 03	AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQUÍCULTURA	0,2%	0,1%	0,2%
B	05 .. 09	INDÚSTRIAS EXTRATIVAS	0,0%	0,0%	0,0%
C	10 .. 33	INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	13,4%	11,4%	10,6%
D	35 .. 35	ELETRICIDADE E GÁS	0,0%	0,0%	0,0%
E	36 .. 39	ÁGUA, ESGOTO, ATIVIDADES DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO	0,2%	0,3%	0,3%
F	41 .. 43	CONSTRUÇÃO	7,2%	9,1%	9,4%
G	45 .. 47	COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	38,6%	37,1%	30,6%
H	49 .. 53	TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	3,2%	4,2%	6,6%
I	55 .. 56	ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	11,5%	11,2%	11,1%
J	58 .. 63	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	0,8%	1,2%	1,5%
K	64 .. 66	ATIVIDADES FINANCEIRAS, DE SEGUROS E SERVIÇOS RELACIONADOS	0,0%	0,0%	0,0%
L	68 .. 68	ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	0,0%	0,0%	0,0%
M	69 .. 75	ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS	3,0%	3,6%	4,8%
N	77 .. 82	ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES	5,0%	4,7%	5,4%
O	84 .. 84	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL	0,0%	0,0%	0,0%
P	85 .. 85	EDUCAÇÃO	1,9%	2,5%	3,5%
Q	86 .. 88	SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	0,1%	0,3%	0,8%
R	90 .. 93	ARTES, CULTURA, ESPORTE E RECREAÇÃO	0,7%	1,0%	1,1%
S	94 .. 96	OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS	14,1%	13,2%	12,8%
T	97 .. 97	SERVIÇOS DOMÉSTICOS	0,0%	0,0%	1,4%
U	99 .. 99	ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OUTRAS INSTITUIÇÕES EXTRATERRITORIAIS	-	-	-
V	-	ATIVIDADES MAL DEFINIDAS	0,1%	0,1%	0,0%
TOTAL GERAL			100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

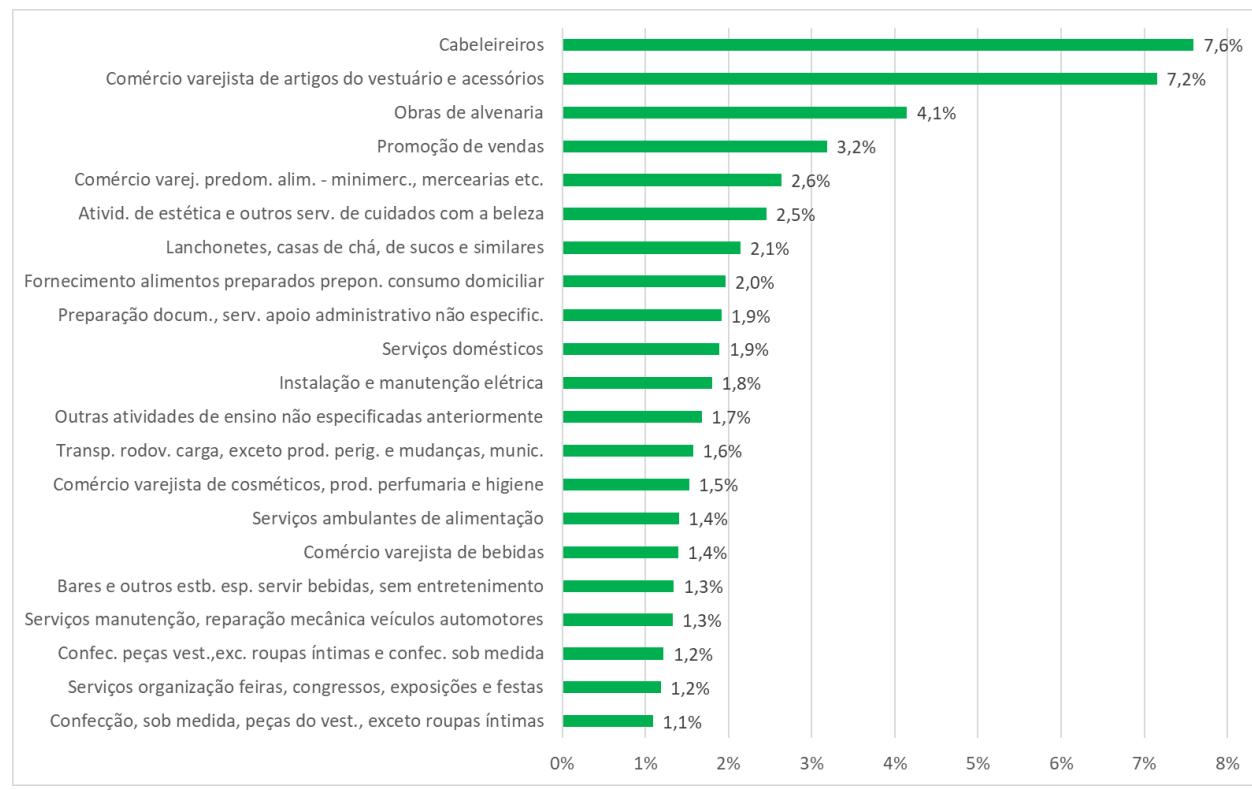
Os motoristas de aplicativos, desde a publicação da Resolução CGSN nº. 148/2019, podem ser registrados preferencialmente na classe 49.29.9 (transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente), em sua subclasse 49.29-9/99 (outros transportes rodoviários de passageiros não especificados anteriormente), mas se encontram frequentemente em subclasses anteriormente usadas, como 49.29-9/01 (transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal) e 49.29-9/02 (transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, intermunicipal, interestadual e internacional). Estas três subclasses, que acumulavam 2,58 mil filiados em 2010 e 21,60 mil em 2014, chegaram a 89,60 mil filiados em 2019, mas, também neste caso, não há como afirmar que parcela deste contingente atua via intermediação de aplicativos e nem mesmo que todos atuando desta maneira utilizam estes códigos. Os entregadores de aplicativos, por sua vez,

são registrados com tendência crescente (2010: 5,20 mil; 2014: 32,94 mil; 2018: 149,12) na classe 53.20-2 (atividades de malote e de entrega), em sua subclasse 53.20-2/02 (serviços de entrega rápida).

Também possuem CNAE específica os trabalhadores ocupados em serviços domésticos, passíveis de filiação como MEI na condição de diaristas (prestadores de serviço por até dois dias semanais, por contratante), quando estabelecida uma relação entre contratado e contratante, não de empregado e empregador (2010: 428; 2014: 3,61 mil; 2018: 141,51). Contudo, ANSILIERO *et al.* (2019), anteriormente à inclusão da permissão legal para o enquadramento do doméstico como MEI (Resolução CGSN nº. 117/2014), já identificavam na base de dados do CNIS algum indício de migração da condição de empregados domésticos - mensalistas, formais - para a categoria de MEI. Isto significa que, adicionalmente ao volume já expressivo de trabalhadores classificados na subclasse devida (97.00-5/00), pode haver domésticos registrados em CNAE inadequados, utilizados quando a filiação desta categoria ainda não era permitida. Segue, ainda, presente o risco de contratação totalmente ilegal de trabalhadores domésticos mensalistas como microempreendedores individuais, situação de difícil captação e comprovação.

Em termos de arrecadação, as tabulações disponibilizadas pela RFB para esta avaliação permitem destacar as 21 atividades que responderam por mais da metade (50,6%) das receitas totais do MEI em 2020 (Gráfico 21). O maior destaque vai para cabelereiros (7,6% das receitas totais), aos quais ainda se somam, em sexto lugar, atividades de estética e outros serviços de cuidados com a beleza (2,5%). À segunda atividade com maiores contribuições (comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios, com 7,2%), por sua vez, podem ser associadas confecções e diversos outros ramos do comércio e serviços relacionados espalhados pelo gráfico. À terceira atividade da lista (obras de alvenaria, com 4,1%) podem ser relacionados serviços de instalação e manutenção elétrica, assim como os de manutenção e reparação de veículos automotores. A lista inclui ainda, com menor destaque, serviços com características mais distantes desses grupos citados, como domésticos e outras atividades de ensino.

**Gráfico 21: Participação na arrecadação do MEI em 2020 (%):  
21 atividades que somam a maioria (50,6%) das receitas totais**



Fonte: RFB.

Novas formas de contratação e a generalização de outras pré-existentes, onde se destaca a figura do MEI, foram previstas e/ou reforçadas pela Reforma Trabalhista e podem estar se difundindo no mercado de trabalho, sem que seja trivial identificá-las e mensurá-las adequadamente. Não podem ser MEI os trabalhadores que atuam em ocupações intelectuais, como pesquisadores, ou regulamentadas, como as que exigem ensino superior completo e registro em conselho de classe profissional, como contadores e

engenheiros. A caracterização típica de determinadas ocupações explica por que muitas não estão sequer previstas no rol de atividades permitidas para o MEI. Contudo, neste novo cenário, há que se considerar o risco, majorado pela simples autodeclaração no momento do registro do microempreendedor individual, de que as funções tipicamente desempenhadas pelos profissionais sejam dissecadas ou distorcidas para serem enquadradas em outras permitidas no âmbito deste regime.<sup>25</sup>

Há que se discutir mais profundamente a finalidade do MEI e se seu uso, em determinados casos, tem servido menos ao fomento da atividade empreendedora formal e à expansão da cobertura previdenciária entre trabalhadores com baixos rendimentos, sendo antes um instrumento de redução de custos por parte dos empregadores e/ou de contratados – estes últimos, porque, diante de uma eventual contratação como PJ, teriam que optar por um regime tributário menos favorável. Mesmo em um cenário em que a terceirização de atividade fim se encontra legalizada, mas ainda vedada para a maior parte das atividades permitidas ao MEI, este tem potencial para tornar o processo mais amplo e difícil de ser monitorado. A legislação que trata do MEI desobriga a retenção de qualquer valor relativo ao contrato de MEI por empreitada, devida em diversos outros casos de contratações entre PJ; não prevê o recolhimento de cota patronal em favor do CI atuando como PJ, devida se o CI é PF contratado por PJ; e elimina obrigações acessórias, como a inclusão do CI em GFIP (hoje, e-Social), exigível quando o prestador de serviço é Pessoa Física.

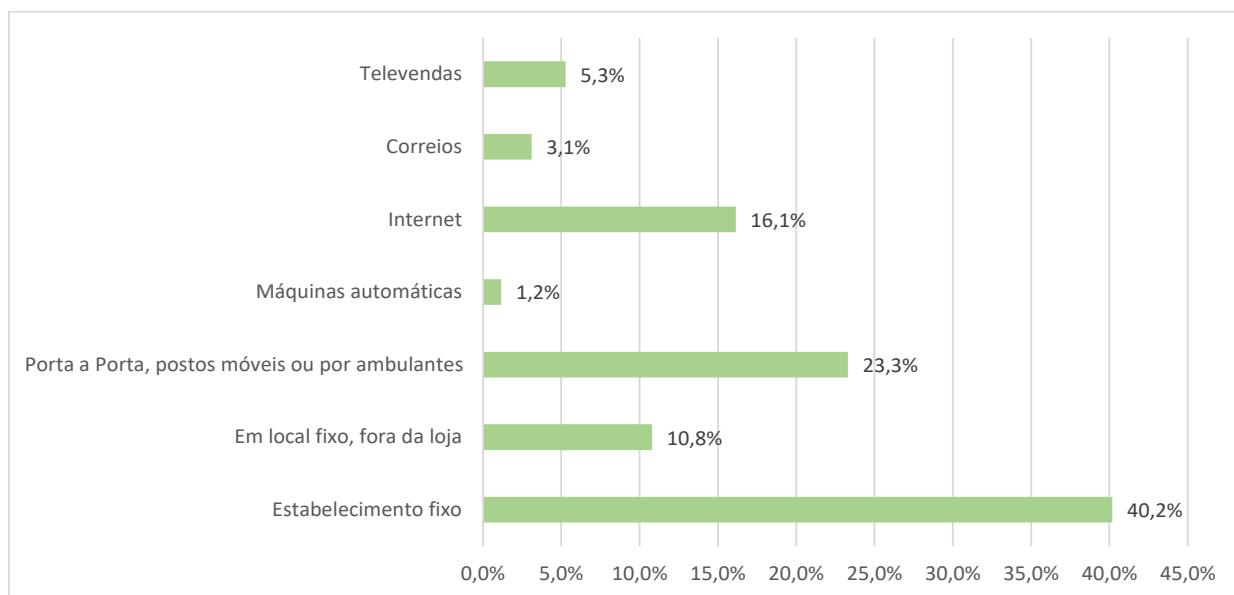
Outra dificuldade nas análises do MEI é que, muito embora haja uma lista das ocupações passíveis de enquadramento no programa, no momento do registro a ocupação e a natureza da atividade são autodeclaradas, sem que haja um processo claro de escrutínio destas informações. Evidentemente, cabe à Receita Federal do Brasil a fiscalização do SIMPLES Nacional e, consequentemente, do MEI, mas, em geral, estes procedimentos tendem a ser feitos via batimentos eletrônicos entre bancos de dados administrativos, nem sempre suficientes para a aferição comprehensiva de inconsistências, e via atuação presencial ou *in loco* por amostragem, dada a impossibilidade de fiscalização de todos os estabelecimentos ativos no país, ainda mais neste contexto de expansão quase exponencial de microempreendimentos. Há a possibilidade de preenchimentos errôneos, de troca de atividades sem a adequação devida da CNAE correspondente e, inclusive, de compartilhamento de CNPJ por diferentes microempreendedores, com distintas atividades, dentre outros problemas decorrentes.

Também desfavorecem o foco no MEI seu diminuto potencial arrecadatório, determinado pelo faturamento mais restrito e pelas elevadas renúncias previdenciárias e outras desonerações tributárias (ou outros termos que se queira usar, sem mudança no sentido de elevados subsídios concedidos), que reduzem a relação custo-benefício das atividades fiscalizatórias. E, adicionalmente, há a questão dos locais de exercício das atividades, bastante associados à forma de atuação. Do total de inscritos no MEI desde a sua criação (19.195.947, em agosto de 2021), cerca de metade dos trabalhadores (49%) declararam não atuar em local ou estabelecimento fixo (Gráfico 22). Isto significa que quase a metade dos empreendedores individuais filiados ao MEI declararam exercer suas atividades de porta a porta, em postos móveis ou como ambulantes (23,3%); por meio de máquinas automáticas (1,2%); pela internet (16,1%); pelos correios (3,1%); ou por meio de televendas (5,3%). Este quadro dificulta não apenas a fiscalização por parte da Receita Federal do Brasil, em seus aspectos tributários, mas em muitos casos pode até mesmo inviabilizar a atuação dos Auditores Fiscais do Trabalho, responsáveis pela inspeção do respeito aos

<sup>25</sup> Um exemplo deste possível novo paradigma está na área educacional, onde a expansão da modalidade de Educação à Distância (EaD) pode estar se valendo do MEI de maneiras que precisariam ser mais profundamente debatidas, para avaliar sua legalidade e sua conformidade com os propósitos desta política pública. No caso específico dos professores, os que se dedicam a oferecer aulas particulares podem se converter em Microempreendedores Individuais (Aulas Particulares: Subclasse CNAE 8599-6/99 - Outras atividades de ensino não especificadas anteriormente), mas a possibilidade não é estendida a outras subcategorias desta profissão, ao menos em sua forma tradicional de atuação. No contexto da EaD, MENDES et ARAÚJO (2018) identificam um movimento de contratação de profissionais, inclusive docentes, como MEI, tanto por parte de fornecedoras de produtos e conteúdo para esta modalidade de ensino como por parte de determinadas Instituições Educacionais. As funções tipicamente desempenhadas por professores são descaracterizadas, de modo que o docente se converte em tutor de classes virtuais; produtor de conteúdo e elaborador de atividades avaliativas, dentre outras possibilidades que se afastam da descrição clássica da atividade de docência, mas seguem sendo atividades intelectuais, a princípio, não permitidas no âmbito do MEI.

direitos dos trabalhadores, inclusive em matéria de saúde e segurança no trabalho e na determinação das reais relações trabalhistas estabelecidas (empregado e empregador *versus* prestador de serviço e contratante).

**Gráfico 22: Forma de Atuação dos Microempreendedores Individuais – Total de Filiados, com posição em agosto/2021 – Brasil**



Fonte: RFB (2021c)/ME. Elaboração: IPEA.

## 5.2 MEI: focalização e sobreposição com programas de transferência de renda

O limite anual de faturamento permitido ao MEI foi elevado nominalmente em 125% desde 2009. O valor passou de R\$ 36.000 (média mensal de R\$ 3.000) nos anos 2009-2011 para R\$ 60.000 (média mensal de R\$ 5.000) em 2012-2017 e chegou aos atuais R\$ 81.000 (média mensal de R\$ 6.750) a partir de 2018. O Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/21, em tramitação na Câmara dos Deputados durante a redação deste relatório, propõe que o teto de faturamento seja aumentado nominalmente em mais 60,5%, de modo a atingir R\$ 130.000 anuais (média mensal de R\$ 10.833,33), valor correspondente à renda de um adulto entre os 4% mais ricos do Brasil. Mesmo o teto de adotado de 2012 a 2017 já era suficiente para alcançar a renda de um adulto entre os 10% mais ricos do país.

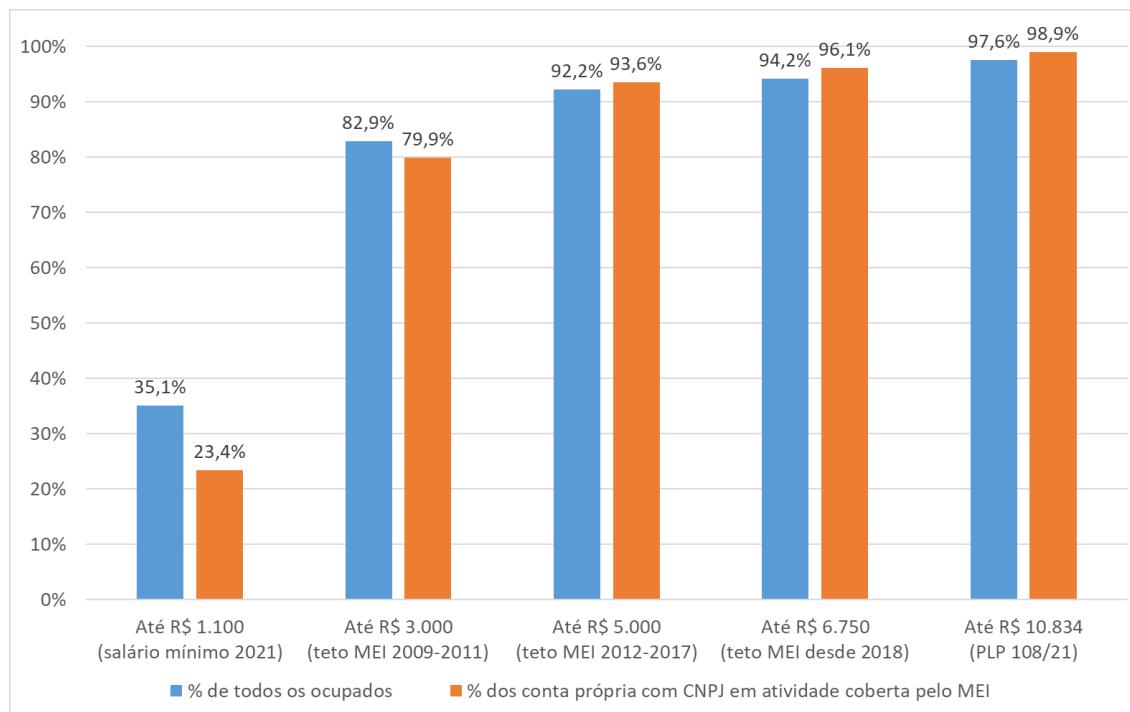
A Pnad Contínua, do IBGE, e as tabulações da Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) publicadas pela RFB não apresentam informações sobre faturamento, mas sim sobre rendas. No caso de microempreendedores, o rendimento do trabalho informado ao IBGE deveria corresponder aos lucros auferidos após descontados os custos, embora não sejam computados valores negativos em caso de prejuízo. Como não é possível descrever a distribuição do faturamento, utiliza-se aqui a distribuição da renda como referência para avaliar o limite legal.

Em 2021, segundo a Pnad Contínua, 82,9% de todas as pessoas ocupadas com 18 anos ou mais tinham rendimento habitual do trabalho principal de até R\$ 3.000 (Gráfico 23). No caso dos trabalhadores por conta própria em atividades permitidas ao MEI, 79,9% ganhavam até esse valor. Ou seja, supondo que o limite legal fosse de renda em vez de faturamento, mesmo que o teto original de 2009-2011 ainda vigorasse com valor nominal congelado por mais uma década, apenas trabalhadores entre os dois décimos mais bem remunerados estariam excluídos do foco do programa em 2021.

Como o teto nominal subiu 125%, o limite atual exclui uma fração menor do topo da distribuição. Em 2021, 94,2% dos adultos ocupados e 96,1% dos trabalhadores por conta própria em atividades cobertas pelo MEI recebiam habitualmente até R\$ 6.750 mensais no trabalho principal segundo a Pnad Contínua. Esses percentuais sobem para 97,6% e 98,9%, respectivamente, quando se considera um teto de renda

do trabalho elevado até R\$ 10.834 mensais, valor correspondente a 1/12 do limite de faturamento anual proposto no PLP 108/21.

**Gráfico 23: Percentuais de trabalhadores com rendimentos habituais mensais até vários limites em 2021 (salário-mínimo e 1/12 dos tetos de faturamento do MEI em diferentes anos)**



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

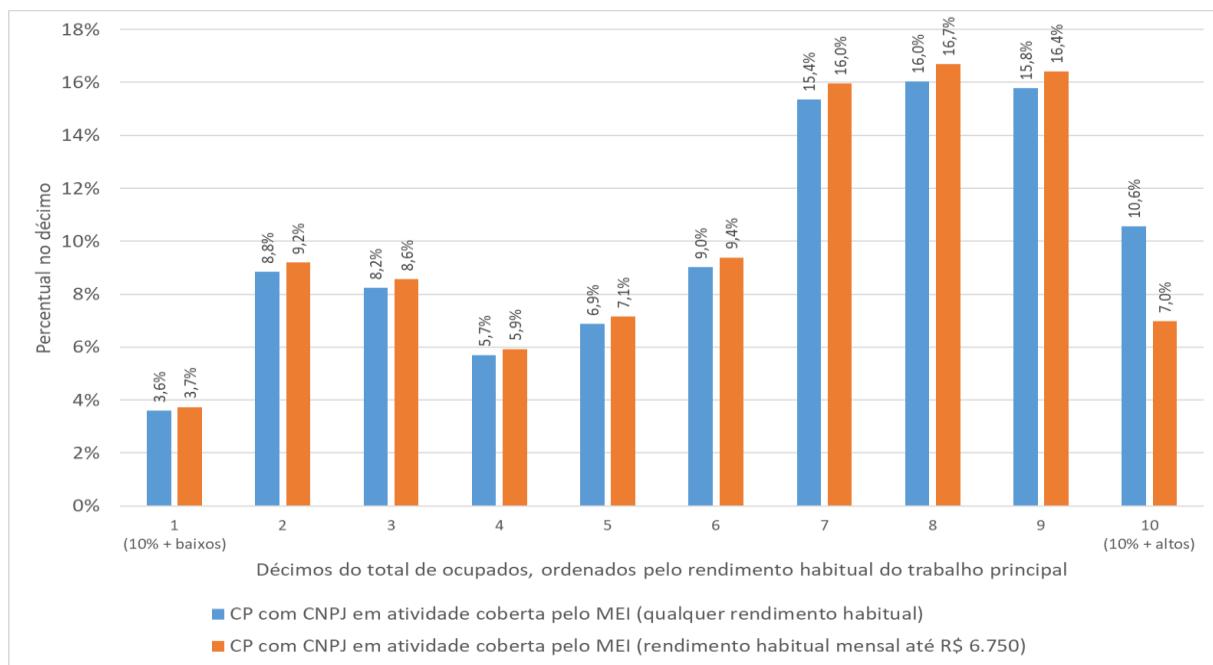
Uma ressalva a ser feita nessa análise é que, como foi dito, os valores de faturamento tendem a ser maiores que os dados disponíveis de renda, pois estes deveriam excluir os custos, enquanto aqueles, não. Outra questão a considerar seria o fato de que pesquisas domiciliares como a Pnad Contínua tendem a subestimar as rendas mais altas. Este último ponto, no entanto, não afeta qualitativamente a conclusão de que o limite atual só exclui valores correspondentes a rendas no topo da distribuição.

A RFB (2021) computou 31,6 milhões de declarantes na DIRPF referente a 2020, o equivalente a 20,0% da população de 18 anos ou mais projetada pelo IBGE. Destes, 21,7 milhões (13,7% dos adultos) declararam rendas totais superiores a R\$ 3.135 mensais (3 salários mínimos). Um subgrupo de 13,4 milhões (8,5% dos adultos) declarou mais de R\$ 5.225 mensais (5 salários mínimos). Acima de R\$ 10.450 mensais (10 salários mínimos), foram registradas apenas 5,8 milhões de declarações (3,7% dos adultos).

Assim, mesmo considerando as rendas totais declaradas à RFB, o teto (de faturamento) situa-se no topo da distribuição (de renda). As rendas declaradas na DIRPF também podem não refletir acuradamente a real distribuição entre os mais ricos, mas isso não afetaria as estimativas para os 80% de menor renda. É importante que a discussão sobre o limite de faturamento do MEI seja balizada pelos dados existentes, e o mesmo deve valer para as demais políticas de subsídios.

A Pnad Contínua permite observar também como se distribuem os rendimentos reportados por todos os ocupados e, ao longo dessa distribuição, onde ficam os trabalhadores por conta própria com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI. O Gráfico 24 localiza a maioria deles (57,7%) entre os 40% mais bem remunerados do total de ocupados. Mesmo quando se excluem do grupo com características de MEI aqueles com rendimento habitual acima de R\$ 6.750 mensais (1/12 do atual teto de faturamento), a maioria (56,0%) ainda se concentra entre os 40% mais bem pagos.

**Gráfico 24: Distribuição dos conta próprias com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI por décimos dos ocupados, ordenados pelo rendimento habitual do trabalho principal**



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

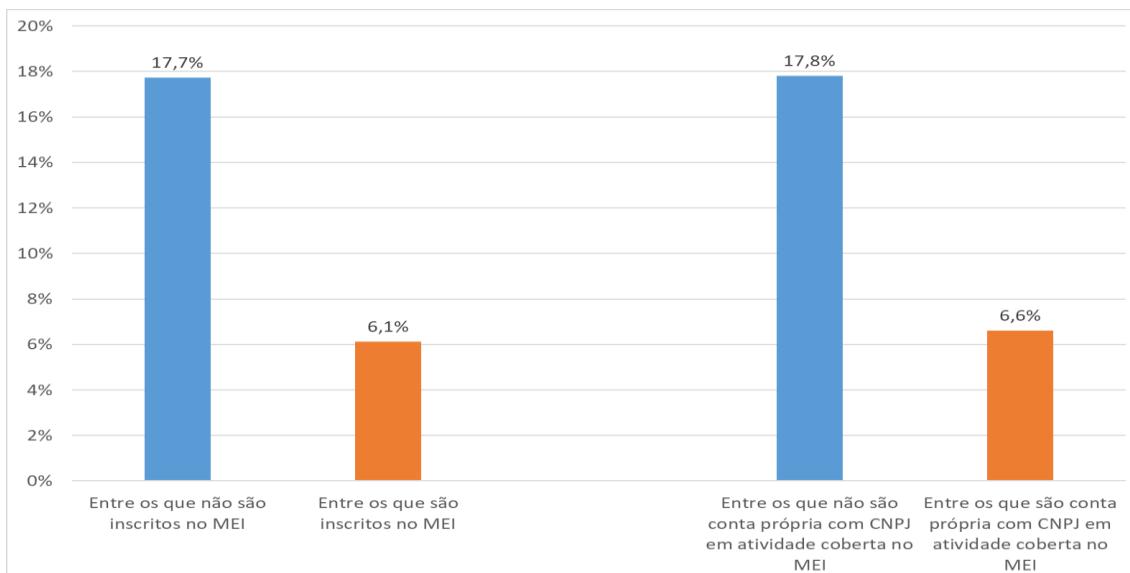
Na outra ponta, entre os 40% de menor remuneração, estão apenas 27,4% dos trabalhadores por conta própria com CNPJ em atividades cobertas pelo MEI e rendimento mensal até R\$ 6.750. Os 40% mais pobres são o foco da meta 10.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para reduzir a desigualdade até 2030, tanto na redação acordada pelos países da Organização das Nações Unidas (ONU) como em sua adaptação ao Brasil (Carvalho, 2019).<sup>26</sup> O percentual de ocupados com características de MEI e rendimento mensal até R\$ 6.750 é menor, em 2021, entre os 40% de menor renda (1,6%) do que no total de ocupados (2,4%) e até mesmo do que entre os 10% de maior renda (1,7%). Em outras palavras, as pessoas com características de MEI e renda até R\$ 6.750 estão mais concentradas entre os mais ricos do que entre os mais pobres em termos de renda pessoal do trabalho.

Essa concentração do MEI nos décimos mais ricos pode ser contrastada com a já conhecida focalização do Bolsa Família nos mais pobres quando se investiga o grau de sobreposição entre as duas políticas. O suplemento da antiga Pnad anual de 2014 inclui uma pergunta explícita sobre ter cadastro no MEI, mas não sobre receber Bolsa Família, que pode ser suposto nos microdados quando existem rendas de “outras fontes” compatíveis com as regras elegibilidade e os valores do benefício. Já a Pnad Contínua, ao contrário, inclui informação explícita sobre recebimento de Bolsa Família, mas, como já foi dito, não tem uma pergunta sobre cadastro no MEI, apenas sobre cadastro no CNPJ. Assim, as duas pesquisas do IBGE são usadas aqui para estudar a frequência da sobreposição entre MEI e Bolsa Família.

A Pnad 2014 indica que 6,1% dos cadastrados no MEI residiam em domicílios recebedores do Bolsa Família, percentual bem menor que os 17,7% observados entre os não inscritos no MEI (Gráfico 25). O resultado muda pouco quando a variável sobre inscrição no MEI, disponível apenas na Pnad 2014, é substituída na mesma pesquisa pelo cruzamento de conta própria com CNPJ em atividade coberta pelo MEI, uma proxy de MEI que também pode ser utilizada na Pnad Contínua para cobrir anos mais recentes.

<sup>26</sup> Meta 10.1 (ONU): “Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional”. Meta 10.1 (Brasil): “Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a renda média dos 10% mais ricos”.

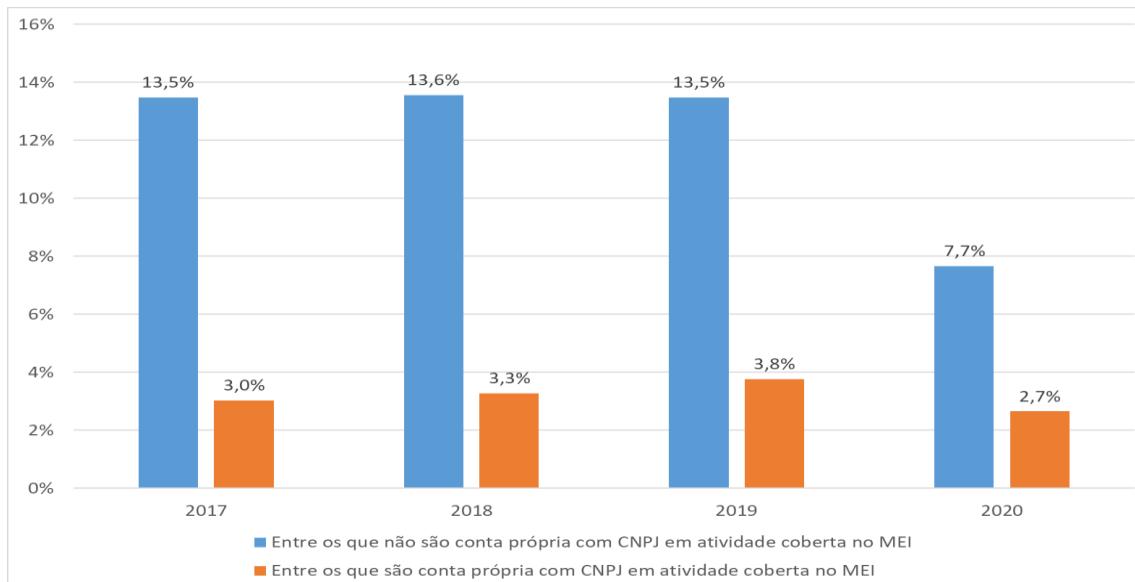
**Gráfico 25: Percentual de adultos cujo domicílio recebe Bolsa Família – 2014**



Fonte: Pnad 2014/IBGE.

O Gráfico 26 repete na Pnad Contínua o uso da mesma *proxy* de MEI, porém agora cruzada com uma pergunta específica sobre o recebimento de Bolsa Família. Curiosamente, a subestimação da cobertura do Bolsa Família em relação aos registros se aprofunda, o que reduz os percentuais e muda a escala do gráfico. O que se mantém é a constatação de que o benefício social, focalizado nos mais pobres, é bem menos frequente nos domicílios de trabalhadores com características de MEI (3,8% em 2019) do que nos dos demais adultos (13,5%). Em 2020, ambos os percentuais são mais baixos, seja porque foi permitido que os beneficiários do Bolsa Família optassem por substituí-lo a partir de abril pelo Auxílio Emergencial ou porque houve mudanças importantes na composição da amostra da pesquisa após a necessária troca de entrevistas face a face por telefonemas (CORSEUIL e RUSSO, 2021; HECKSHER, 2021).

**Gráfico 26: Percentual de adultos cujo domicílio recebe Bolsa Família – 2017-2020**

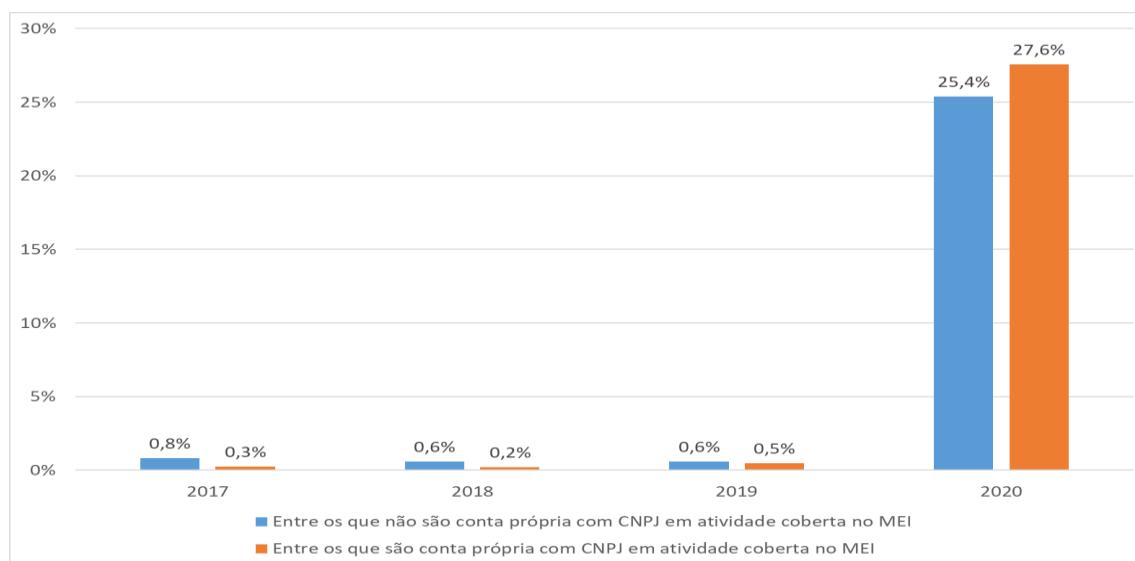


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

O Auxílio Emergencial, introduzido em resposta à pandemia de covid-19, representou um volume inédito de transferência de renda social para mitigar a pobreza, com cobertura e valores de benefícios bem maiores que os do Bolsa Família, mas também muito menos focalizados nos mais pobres. A Pnad Contínua não teve uma pergunta específica e, como já ocorria ao Bolsa Família, também não captou todo o montante informado a partir do registro administrativo do novo programa, mas apontou um salto na rubrica de outros programas sociais em 2020. Nesse caso, ao contrário do que sempre ocorreu

com o Bolsa Família, o Gráfico 27 mostra que o percentual em domicílios beneficiados com “outro programa social” passou a ser maior entre os trabalhadores com características de MEI (27,6%) do que entre os demais adultos (25,4%).

**Gráfico 27: Percentual de adultos cujo domicílio tem renda de outro programa social – 2017-2020**

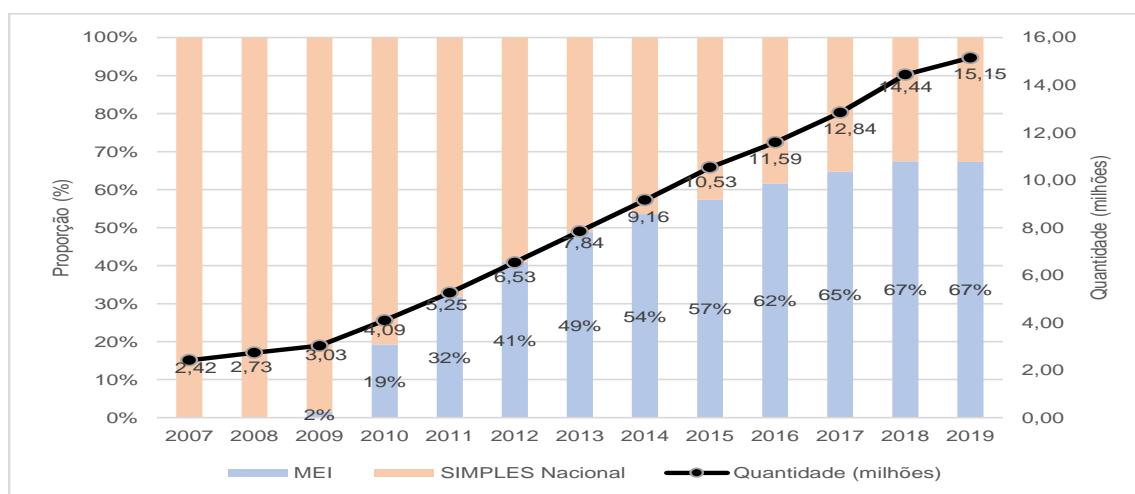


Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

### 5.3 MEI: sobrevivência e outros indicativos de desempenho dos empreendimentos

Já que o fomento aos microempreendimentos é objetivo declarado da instituição do MEI, juntamente com a inclusão previdenciária, convém analisar alguns aspectos básicos destes efeitos esperados sob a ótica das firmas. A quantidade de microempreendimentos registrados cresce a taxas expressivas e seu peso no total de empreendimentos do SIMPLES Nacional, em 2019, já chegava a aproximadamente 2/3 do total de empresas ativas em algum ponto de cada ano (Gráfico 28). Esta proliferação de registros de filiados, se não implica necessariamente a geração de novos empreendimentos, ao menos sugere um movimento de legalização de empreendimentos pré-existentes atuando na informalidade. Estudos focados neste tema, vale lembrar, apontam justamente mais para efeitos (moderados) sobre a formalização do que sobre a geração de novos negócios (CORSEUIL *et al*, 2013; ROCHA, ULYSSEA et RACHTER, 2014).

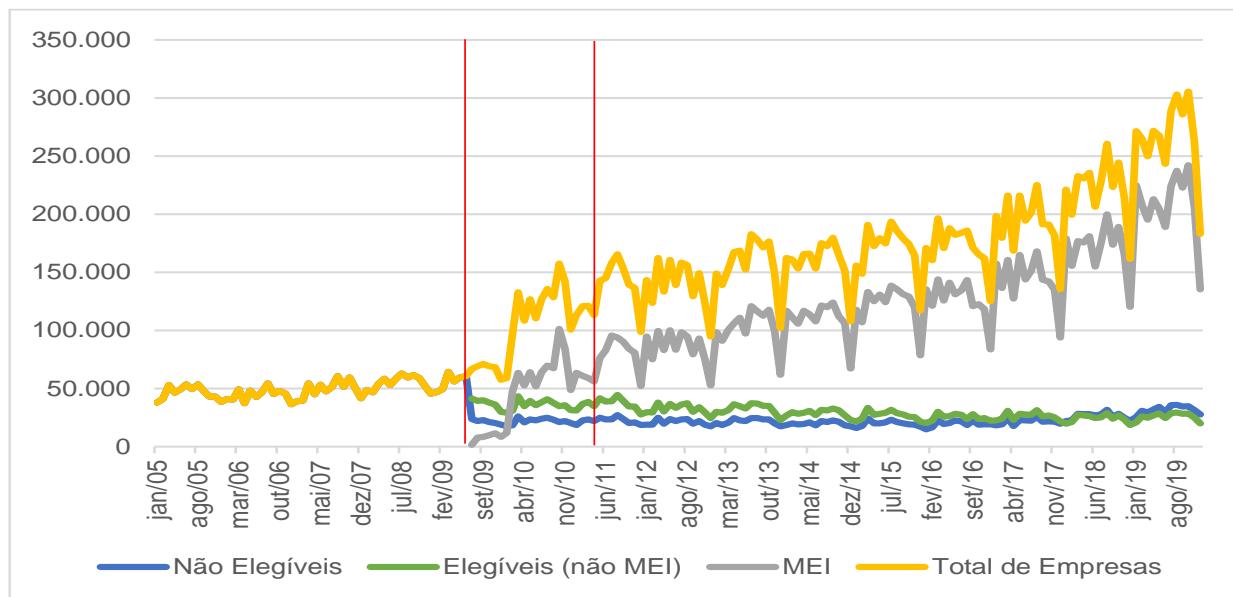
**Gráfico 28: Quantidade de Empreendimentos Ativos no SIMPLES e Proporção de MEI – 2007-2019**



Fonte: RFB (2021a). Elaboração: IPEA.

Adaptando a representação gráfica proposta por DE FARIAS et ROCHA (2021) para o conjunto de empresas brasileiras, tem-se uma ilustração mais clara dos possíveis efeitos do MEI sobre esta multiplicação de empreendimentos no país. Com sua implantação em escala nacional, houve mudança expressiva no patamar de novos registros de empresas, seguida de manutenção da tendência de crescimento observada, acelerada após 2015. As alterações introduzidas em abril de 2011, com nova redução expressiva na alíquota previdenciária (de 11% para 5%), não parece ter sido acompanhada de efeitos proporcionais no volume e ritmo de novos registros. O resultado, em todo caso, é a prevalência do MEI nos novos registros, sendo que a forte aceleração registrada após 2015, como já discutido, guarda relação com as persistentes dificuldades econômicas enfrentadas pelo país.

**Gráfico 29: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas pertencentes a Subclasses da CNAE Elegíveis e não Elegíveis ao MEI – jan./05-dez/19**



Fonte: RFB (2021a). Elaboração: IPEA.

Neste contexto, convém avaliar em que medida os elevados subsídios, muito concentrados em alíquotas previdenciárias extremamente baixas, produzem (ou não) efeitos significativos na duração da atividade dos empreendimentos enquadrados como MEI. Nesta análise das taxas de sobrevivência dos empreendimentos, optou-se pelo uso de dados oficiais, ou seja, registros administrativos da Receita Federal do Brasil (RFB) que identificam a situação dos estabelecimentos, em termos de seu enquadramento. Em tese, esta fonte de dados é mais comprehensiva, cobrindo a totalidade dos estabelecimentos existentes no país, e mais precisa, contendo menos inconsistências, mas existe o risco, nem sempre considerado quando de seu uso, de que a situação identificada nos registros não corresponda ao status real do empreendimento num dado momento do tempo.

Isto porque, dentre outros fatores, nem sempre os empreendedores oficializam tempestivamente o início e o encerramento de suas operações; os registros administrativos são frequentemente atualizados e/ou retificados, com mudanças nos status dos estabelecimentos; os dados *publicizados* para cada CNPJ refletem uma posição estática num dado momento, limitando a identificação de mais de uma mudança no estado de um mesmo estabelecimento; e o fechamento de um estabelecimento para a abertura de outro, análogo, dificilmente é captado pelas tabulações oficiais tornadas públicas. Além disso, vale destacar algumas limitações da base de registros utilizada nesta análise.

Foram utilizados dados públicos, divulgados pela RFB, tratando especificamente das empresas do SIMPLES Nacional, o que engloba o MEI. Esta base dispõe de informações sobre a opção pelo SIMPLES (sim ou não); opção pelo MEI (sim ou não); o status dos estabelecimentos no momento da extração (considerando os dois enquadramentos possíveis, MEI *versus* SIMPLES Nacional, sem indicação de porte dos empreendimentos); data de enquadramento e eventual desenquadramento no SIMPLES Nacional e no

MEI. Ocorre que, exceção feita ao MEI, os dados constantes da base permitem tão somente a convicção quanto às datas de enquadramento e desenquadramento, sem que seja possível afirmar a situação de atividade do empreendimento (atividade ou inatividade), pois o desenquadramento pode ser causado por outros motivos que não apenas o encerramento das atividades.

No caso do MEI, o desenquadramento tende a ser seguido pelo encerramento da atividade formal e, menos frequentemente, pelo enquadramento no SIMPLES Nacional. No caso do SIMPLES Nacional, ainda que haja evidências de que as micro e pequenas empresas evitem superar os limites de enquadramento de forma a permanecer no regime tributário mais vantajoso (uma espécie de *nanismo tributário*),<sup>27</sup> mais comumente o desenquadramento é seguido de enquadramento em outro porte e regime tributário, não captado pela base de dados utilizada. Diante disso, no exercício analítico proposto nesta seção, considera-se apenas os microempreendimentos e toma-se o desenquadramento como sinônimo de encerramento da atividade quando as datas de desenquadramento do MEI e do SIMPLES Nacional coincidem. São considerados casos censurados aqueles onde o desenquadramento do MEI ainda não ocorreu ou onde ele se deu, mas a empresa seguiu ativa por algum tempo adicional no SIMPLES Nacional.<sup>28</sup>

Ressalte-se ainda que, em um país como o Brasil, marcado por elevados níveis de informalidade nas relações de trabalho e nos estabelecimentos, os dados oficiais disponíveis para análises de sobrevivência refletem não necessariamente a duração da atividade do empreendimento, mas fundamentalmente a duração de sua atividade formal. Pelos registros administrativos, obviamente, não há como mensurar a atividade informal prévia ao registro e posterior à sua baixa. No caso específico do MEI, os níveis elevadíssimos de inadimplência, mesmo diante de simplificações burocráticas e de reduções drásticas nos custos para abertura e manutenção de microempreendimentos, podem distorcer ainda mais significativamente as estimativas de sobrevivência, ainda que problemas deste tipo também possam ocorrer em outros portes de estabelecimentos.

A magnitude amplificada do problema entre microempreendedores é, contudo, bastante conhecida e abordagens diferenciadas deveriam ser adotadas para tornar os indicadores de sobrevivência mais próximos da realidade. Como os dados publicizados pela RFB contemplam a dimensão da filiação, mas não a da contribuição, optou-se pela apresentação de duas estimativas distintas. A primeira medida de sobrevivência se vale dos dados oficiais do SIMPLES Nacional, partindo das datas de enquadramento e desenquadramento do MEI, sendo censurados os casos em que o enquadramento seguia ativo no último mês considerado na análise. A estimativa alternativa se vale dos microdados do CNIS, contendo as competências com recolhimentos feitos na condição de MEI por cada trabalhador. São considerados contribuintes ativos os que efetuaram recolhimentos em dezembro do último exercício observado; o tempo de contribuição, em meses, é dado pela diferença entre as datas inicial e final de cotização; e são considerados casos censurados aqueles onde houve contribuição na última competência observada. Em ambos os casos, por restrições dos dados e para garantir a comparabilidade dos indicadores, foram tomados apenas os eventos ocorridos até dezembro de 2018.

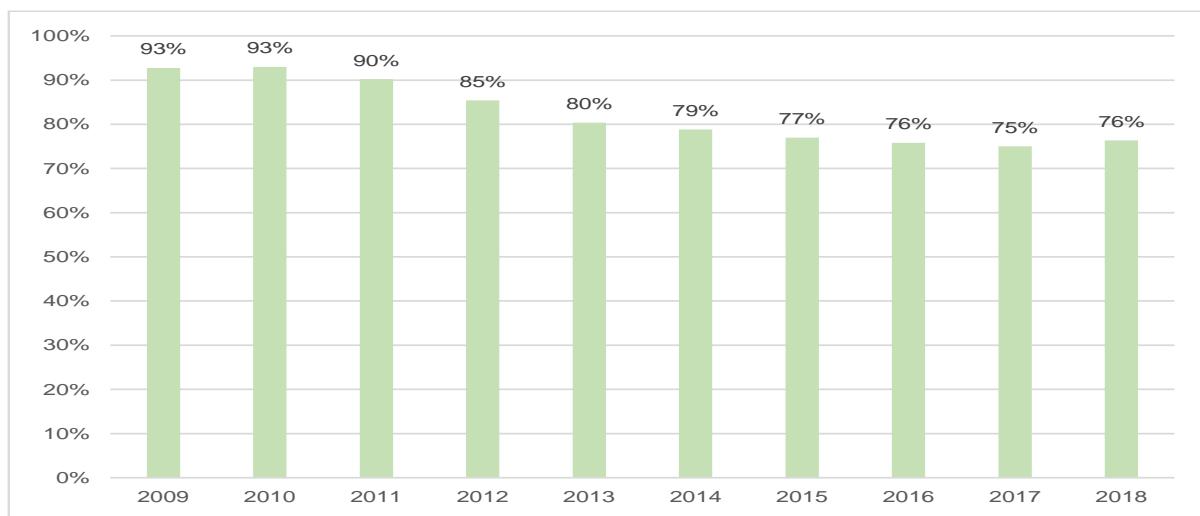
Para a análise da duração do enquadramento, tomada como aproximação para a sobrevivência dos empreendimentos, adotou-se como referência inicial a proporção de empresas com enquadramento ativo no MEI por ao menos dois anos, com início entre 2009 e 2018 – a base de dados cobre os anos completos entre 2007, ano inicial do SIMPLES Nacional, e 2020, limite que permite a análise do biênio seguinte aos enquadramentos realizados até dezembro/2018. Os resultados são semelhantes aos obtidos pelo SEBRAE (2016) para o quadriênio 2009-2012, partindo de 95% (2009), passando para 85% (2012) e, já fora do período de comparação com o estudo citado, caindo para uma média de 76% (2015-2018, cf. Gráfico 30).

---

<sup>27</sup> Sobre isso, ainda que no contexto do SIMPLES, regime anterior ao SIMPLES Nacional, ver, por exemplo, DELGADO et al. (2007).

<sup>28</sup> No caso da análise para o SIMPLES Nacional, usando esta base de dados, há o risco de subestimação da sobrevivência das empresas em razão da inexistência de dados sobre a eventual atividade em outro enquadramento.

**Gráfico 30: Taxa de Sobrevida de Empresas no Biênio Inicial de Enquadramento – MEI (Total de Filiados na Década: 12.266.210) – 2009-2018 – Em %**



Fonte: RFB (2021a). Elaboração: IPEA.

Ao menos no primeiro momento, os resultados do MEI foram avaliados como positivos, inclusive por supostamente elevar a sobrevida média das empresas brasileiras – resultado da combinação de peso crescente dos microempreendimentos no total de empresas com os níveis altos de sobrevida nos anos iniciais (SEBRAE, 2016). Para além da redução de patamar observada na segunda metade da série histórica, há evidências de inversão neste efeito em razão dos impactos particularmente adversos da pandemia de COVID-19 na sobrevida de empreendimentos enquadrados no MEI (SEBRAE, 2021).

Uma abordagem mais robusta e tradicional, neste contexto, é a Análise de Sobrevida (Apêndice A), usada com frequência para avaliar a mortalidade das empresas, ou melhor, o tempo transcorrido entre sua instituição e sua eventual inatividade (fechamento ou morte). Para tanto, o total de empresas na base de dados, cerca de 28 milhões, foi filtrado, sendo desconsiderados os microempreendimentos com a mesma data de enquadramento e desenquadramento, bem como os enquadrados depois de 2019 (evitando os efeitos da pandemia de COVID-19, que exigiria um outro marco analítico). Estes filtros resultaram em um total de 14.779.118 empreendimentos filiados ao MEI entre julho/2009 e dezembro de 2019. Ressalte-se que diversas ocupações e atividades foram permitidas e/ou vedadas ao longo da vigência do MEI, o que tende a afetar a comparabilidade por CNAE.<sup>29</sup> Diante disso, para comparações entre ramos de atividade econômica, um último filtro selecionou apenas as subclasses permitidas ao longo de toda a vigência da política, até o final de 2019 – com isto, o universo anterior foi reduzido para 7.964.813 de filiados.

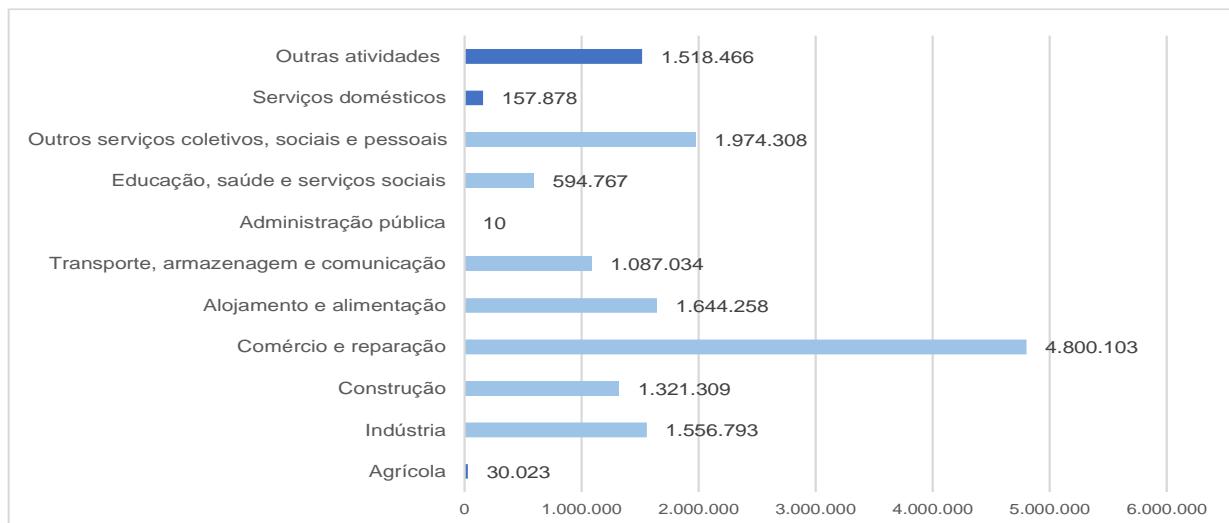
Reagrupando as seções da CNAE (Tabela 1) segundo os grupamentos de atividade econômica utilizados na PNAD (IBGE), tem-se o Gráfico 31, a seguir, que reúne a totalidade de filiados ao MEI no período 2009-2019. Para o exercício de análise de sobrevida, optou-se pela seleção dos grupamentos com maior concentração de inscritos, descartando os demais para facilitar as tabulações e concentrar as atenções nas atividades mais frequentes. São utilizados, portanto, os seguintes grupamentos: Indústria (indústria de transformação e outras atividades industriais); Construção Civil; Comércio e Reparação; Alojamento e Alimentação; Transporte, Armazenagem e Comunicação; Educação, Saúde e Serviços Sociais; e, Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais. O grupamento de Outras Atividades, embora concentre volume expressivo de filiados, reúne atividades bastante distintas entre si e por isso foi desconsiderado.

Os MEI selecionados foram, então, identificados com respeito ao evento de interesse (desenquadramento) e à situação daqueles que permanecem em atividade até o final do período de observação (casos censurados) ou são desenquadrados do MEI, mas seguem enquadrados no SIMPLES

<sup>29</sup> Os Trabalhadores Domésticos foram excluídos porque sua filiação na condição de Diaristas foi permitida mais tarde, em 2015. Como a CNAE foi imputada a partir da informação mais recente disponível, há casos de duração mediana superior ao intervalo legal possível (2015-2019, dentro do escopo do estudo).

Nacional – estes últimos, também caracterizando a censura pela direita, porque os empreendimentos deixam de ser acompanhados no âmbito do MEI. A duração da atividade formal, ou melhor, da sobrevivência no âmbito do MEI-SIMPLES Nacional, é medida pela diferença, em meses, entre a data máxima de vigência do enquadramento (mínimo entre a data de desenquadramento e a data final de observação) e a data de filiação. A síntese dos resultados consta do Quadro 1, contendo os indicadores estimados para o conjunto do MEI e para os sete principais grupamentos de atividade econômica.

**Gráfico 31: Distribuição da Quantidade de Microempreendedores Individuais Filiados, segundo Grupamentos de Atividade Econômica – 2009-2019**



Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC; PNAD Anual (CNAE Domiciliar). Elaboração: IPEA.

As médias e medianas para o tempo de sobrevivência oferecem uma medida numérica ilustrativa dos tempos "típicos" de duração para cada grupo considerado. Tomando-se a mediana como a medida de tendência central mais robusta neste caso (MEI: 73 meses, até 2018, considerando CNAEs selecionadas), tem-se que três grupamentos possuem duração mediana superior ao indicador global (outros serviços coletivos, sociais e pessoais: 80; indústria: 77; construção civil: 75) e outros quatro apresentam mediana inferior a esta referência total (comércio e reparação e alojamento e alimentação: 70; transporte, armazenagem e comunicação: 71; educação, saúde e serviços sociais: 66 meses). Há certa proximidade entre médias e medianas, mas, em todos os casos, há indicativos de assimetria negativa nas distribuições (assimetria à esquerda), pois as primeiras são menores do que as últimas, situação em que os valores no topo se situam mais próximos do centro (os valores mais altos são mais frequentes).

**Quadro 1: Síntese das Estimativas de Tempo de Sobrevivência – Casos Analisados na Estimativa das Curvas de Sobrevivência do MEI por Grupamentos de Atividade Econômica – Opção pelo MEI junto à RFB**

Principais Grupamentos de Atividade/ Total Geral	Total de Casos (N)	Quantidade de Eventos	Casos Censurados		Duração Média (meses)		Mediana da Duração (meses)	
			N	Percentual	Média	Erro Padrão	Mediana	Erro Padrão
Indústria	1.133.061	386.336	746.725	65,9%	70,8	0,046	77,0	0,076
Construção Civil	1.094.126	331.693	762.433	69,7%	71,2	0,049	75,0	0,074
Comércio e reparação	3.967.998	1.484.954	2.483.044	62,6%	66,4	0,025	70,0	0,040
Alojamento e alimentação	1.114.370	398.790	715.580	64,2%	65,6	0,047	70,0	0,079
Transporte, armazenagem e comunicação	680.513	207.688	472.825	69,5%	66,8	0,068	71,0	0,109
Educação, saúde e serviços sociais	449.943	145.698	304.245	67,6%	63,0	0,087	66,0	0,156
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1.473.355	453.395	1.019.960	69,2%	74,4	0,040	80,0	0,067
(Total Geral) <sup>1</sup>	12.139.645	4.151.316	7.988.329	65,8%	67,9	0,015	73,0	0,024

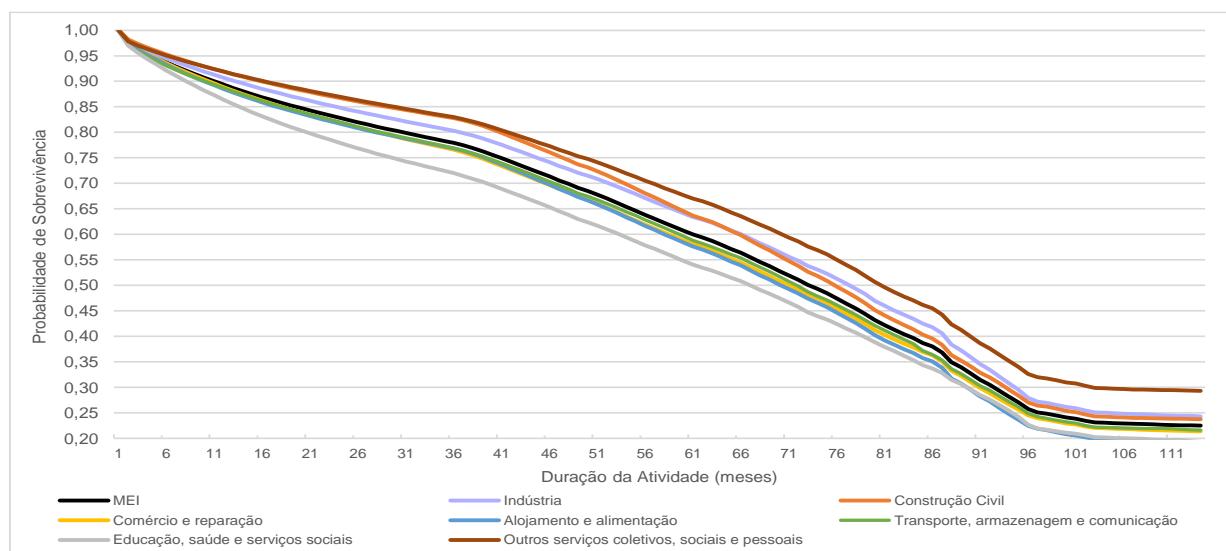
  

Overall Comparisons			
Teste	Chi-Square	df	Sig.
Rank (Mantel-Cox)	48208,924	6	0,000

Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA. Notas: (1) O total geral inclui todos os casos, inclusive os grupamentos de atividade não individualizados; (2) As comparações entre os pares de grupamentos, não apresentadas aqui por economia de espaço, foram significantes a um nível de confiança de 5%, com exceção do confronto entre dois grupos (4 e 5).

Os resultados do teste *log rank* (conforme metodologia assinalada no Apêndice A), incluindo a comparação entre cada distinto par de grupamentos (*pairwise over strata*), revelam que os indicadores de sobrevivência destes grupos são estatisticamente diferentes entre si com base em um nível de significância de 5%. Estes resultados ficam evidentes também pela análise gráfica das curvas de sobrevivência, plotadas no Gráfico 32. Estas curvas mostram qual a fração de filiados ao MEI que sobrevive (em atividade formal, no âmbito do SIMPLES Nacional) de um mês a outro, ou, alternativamente, que fração de um grupo inicial ainda está ativa em cada unidade de tempo (mensal) sucessiva.

**Gráfico 32: Curvas de sobrevivência para os empreendimentos do MEI, segundo Grupamentos de Atividade – Estimativa Kaplan-Meier da função de sobrevivência (Tempo em meses)**



Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

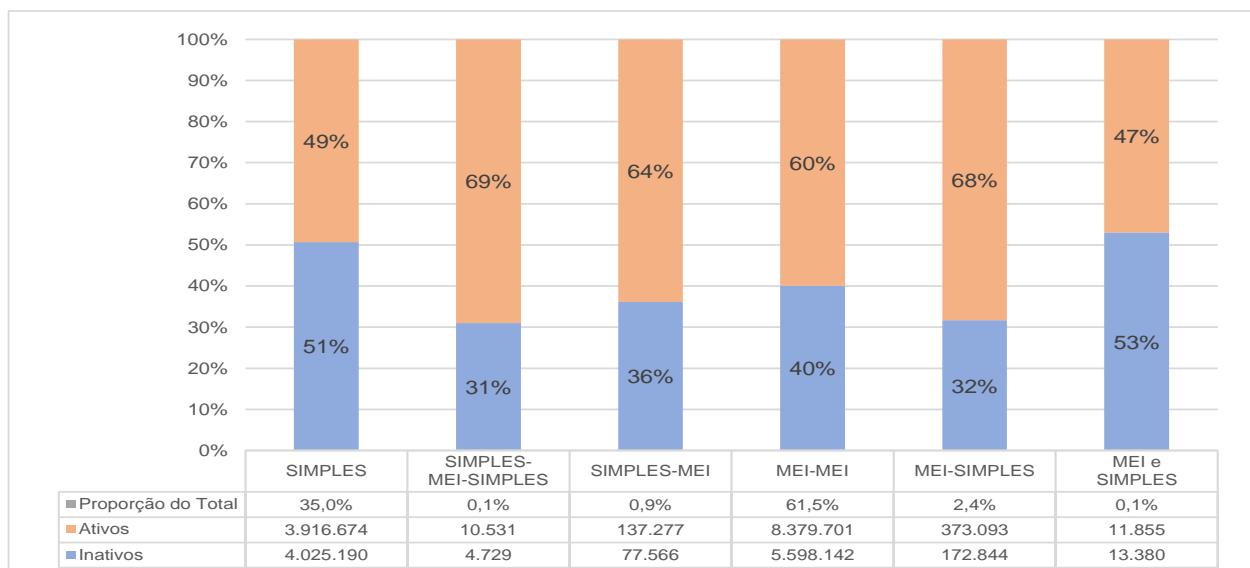
Evidentemente, diversos fatores afetam a sobrevivência de um empreendimento, não sendo o objetivo deste texto explicar as diferenças entre os grupos, mas tão somente indicar os patamares medianos de sobrevivência entre as empresas enquadradas no MEI, como indicativo de sua efetividade. Os dois indicadores apresentados - proporção de empreendimentos ativos por ao menos dois anos e mediana do tempo de sobrevivência em meses – parecem positivos, mas precisam ser analisados à luz de outras informações - principalmente, o grau de *compliance* dos filiados. O acúmulo de débitos tributários não é exclusividade do MEI, sabidamente, mas neste grupo a inadimplência atinge níveis particularmente elevados, o que poderia implicar relativização dos indicadores de sobrevivência.

Para além da duração do enquadramento, tomada - com as devidas ressalvas - como aproximação para a sobrevivência dos empreendimentos, convém analisar se e em que medida há indícios de que o MEI tem funcionado como uma espécie de incubadora de micro e pequenos empreendimentos (MPEs), favorecendo sua legalização e crescimento, com eventual reenquadramento no SIMPLES Nacional (como MPE, por exemplo, não mais como MEI). Os dados públicos da RFB permitem que as empresas do SIMPLES Nacional sejam divididas em seis grupos básicos, a saber (Gráfico 34): (i) os que optaram pelo SIMPLES Nacional desde o início de suas atividades e assim permaneceram (SIMPLES); (ii) os que optaram pelo SIMPLES Nacional, migraram para o MEI e retomaram a opção original (SIMPLES-MEI-SIMPLES); (iii) os que optaram pelo SIMPLES Nacional, migrando posteriormente para o MEI (SIMPLES-MEI); (iv) os que optaram inicialmente pelo MEI, no âmbito do SIMPLES Nacional, e não mudaram seu enquadramento (MEI); (v) os que optaram pelo MEI, migrando posteriormente para o SIMPLES Nacional (MEI-SIMPLES); e, (vi) por fim, os estabelecimentos que possuem dadas dissociadas de enquadramento no MEI no SIMPLES Nacional.

Das empresas na base de dados do SIMPLES Nacional (28.546.143), foram selecionadas apenas aquelas sem desenquadramento ou com data de desenquadramento superior à data de enquadramento e ativas entre 2009 e 2019, totalizando 22.720.982 empreendimentos, aí incluídos os filiados ao MEI. Deste subtotal, 35,1% começaram no SIMPLES Nacional, sendo que 0,1% chegaram a ter alguma passagem pelo

MEI; 0,9% começaram no SIMPLES Nacional e depois optaram pelo MEI; 61,5% optaram e permaneceram no MEI; 0,1% possuem passagens aparentemente descharacterizadas entre os dois enquadramentos; e, finalmente, apenas 2,4% fizeram a transição do MEI para o SIMPLES Nacional, evidenciando alguma expansão em termos de quadro de pessoal formal e faturamento e/ou mudanças nas ocupações elegíveis ao MEI (segundo Subclasses CNAE). Ou seja, do conjunto de empreendimentos instituídos no período 2009-2019, uma parcela supostamente reduzida fez a transição do MEI para enquadramentos superiores. Além disso, parte deste reduzido contingente, em relação ao registro na RFB, já se encontra inativa.

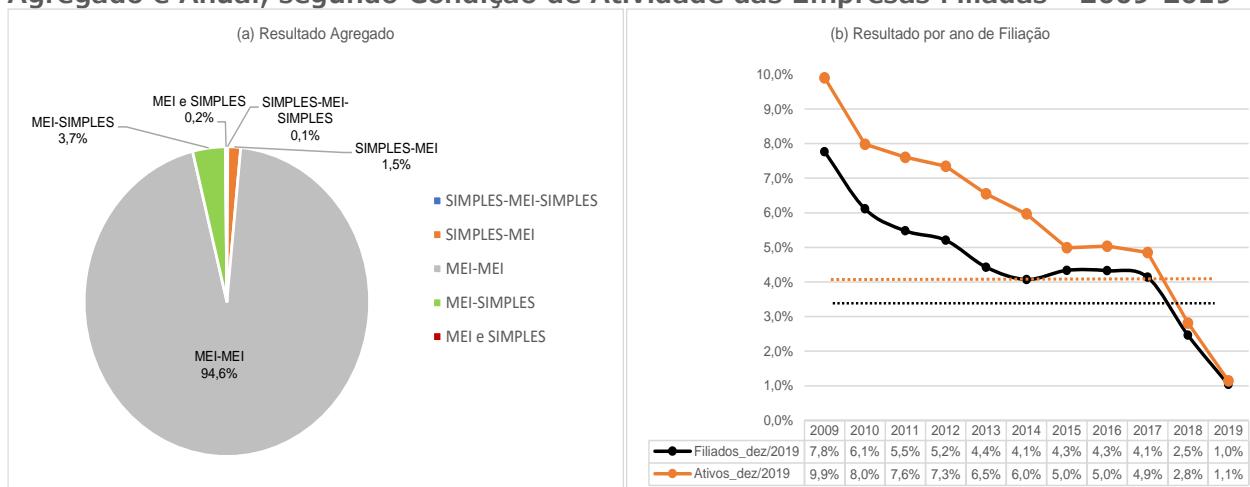
**Gráfico 33: Evolução do Enquadramento e da Condição de Atividade das Empresas do SIMPLES Nacional – 2009-2019**



Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA. Notas: Os ativos são aqueles enquadrados no SIMPLES Nacional (como MEI ou não) no momento de referência (dezembro/2019), enquanto os inativos podem ser os desenquadrados ou os empreendimentos efetivamente fechados (especialmente no caso do MEI). Isto porque os desenquadrados do SIMPLES Nacional podem seguir em atividade com outro enquadramento, não captado pela base de dados utilizada; no caso do MEI, o desenquadramento seguido de atividade em outras condições tende a ser captado, pois tende a seguir no âmbito do SIMPLES Nacional.

Este cenário fica ainda mais evidente quando tomados apenas os empreendimentos que, em algum momento, estiveram consistentemente enquadrados como MEI, totalizando 14.779.118 filiados entre 2009-2019. Deste grupo filtrado, parcelas ainda assim pequenas logram fazer a transição para o SIMPLES Nacional: apenas 3,7% dos filiados foram reenquadrados de MEI para alguma categoria acima, efeito líquido ainda reduzido pelo fato de que 1,5% dos filiados trilharam o caminho oposto (SIMPLES-MEI). O dado mais contundente é que a ampla maioria dos filiados (95,2%), entre ainda ativos e inativos, se mantém na condição de MEI ao longo de todo o período em atividade (Gráfico 34a).

**Gráfico 34: Evolução do Enquadramento das Empresas Filiadas ao MEI – Resultado Agregado e Anual, segundo Condição de Atividade das Empresas Filiadas - 2009-2019 -**

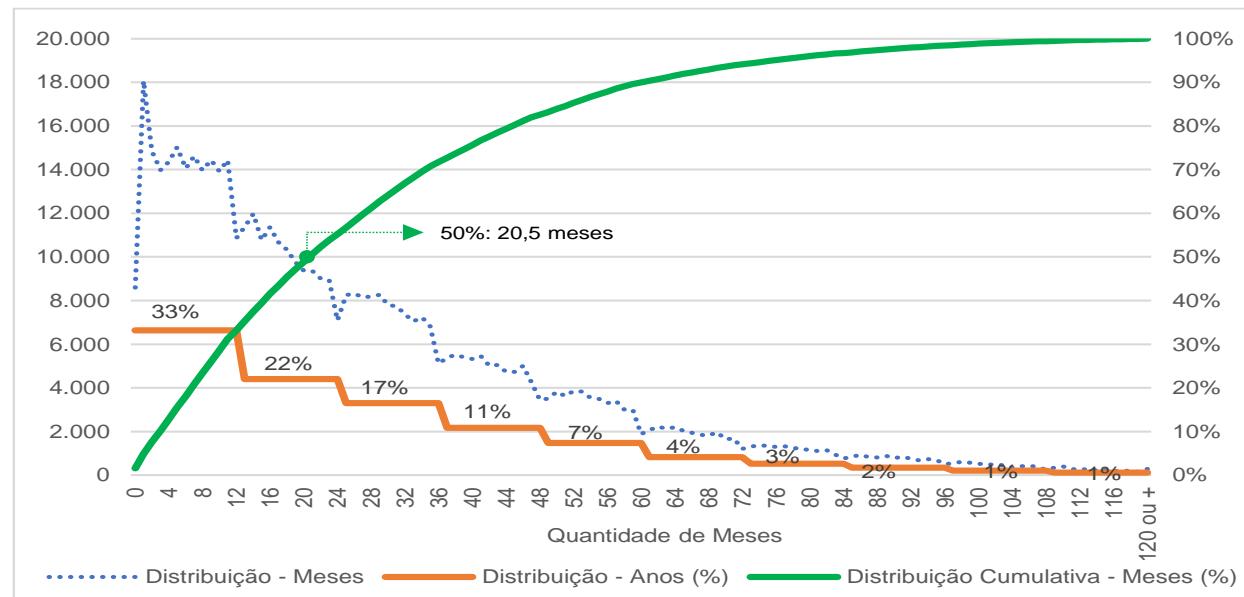


Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

Mesmo quando o indicador é desagregado por ano de filiação (Gráfico 34b), sob o argumento de que os eventuais efeitos positivos exigem algum tempo de maturação, os resultados - em termos de proporção e quantidade absoluta de migrantes no sentido MEI-SIMPLES - nos empreendimentos mais antigos podem ser insuficientes para justificar uma política que implica tamanhos gasto tributário e impacto financeiro e atuarial sobre o RGPS. Se considerados todos os filiados ao MEI, a proporção média de 3,7% se traduz em indicadores que variam de 7,8% (2009) a 1,0% (2019), conforme o ano de filiação; se tomados apenas os filiados que seguiam ativos em dezembro/2019, a proporção média sobe a 4,2% e os indicadores variam de 9,9% (2009) a 1,1% (2019), também crescendo conforme decresce o ano de filiação. Ou seja, estes resultados, embora aparentemente consistentes com a ideia de que os efeitos do MEI sobre o desempenho e fortalecimento dos empreendimentos cresçam com o tempo de participação na intervenção, parecem pouco expressivos quando se leva em conta a parcela de empresas que alcança um novo enquadramento e o fato de que esta proporção é maior quanto mais antigo, mas menos volumoso, o estoque de filiados.

Ao mesmo tempo, é possível que, com a expansão significativa de filiações, uma eventual maior diversidade de negócios e de perfis de empreendedores pode ter, no tempo, alterado a proporção de estabelecimentos com potencial de reenquadramento superior (voluntário ou involuntário), sendo também (ou principalmente) esse o fator explicativo deste padrão. Neste sentido, um indício importante é que, dentre os microempreendimentos reenquadrados no âmbito do SIMPLES Nacional, a distribuição por tempo como MEI (em meses) se concentra entre aqueles que permaneceram nesta condição por não mais do que 24 meses (55%), com elevada concentração nos 12 (33%) e mesmo nos 6 primeiros meses de atividade (18%). A aparente rapidez destes reenquadramentos pode sugerir características específicas - em termos de atividade econômica, perfil socioeconômico do empreendedor, razão faturamento/rendimento do trabalho, dentre outras não acessíveis neste estudo - no subgrupo que alcança este tipo de transição, desaconselhando a simples e direta imputação destes efeitos ao MEI.

**Gráfico 35: Distribuição Mensal (n) e anual (%) e Frequência Acumulada (%) dos microempreendimentos reenquadrados no âmbito do SIMPLES Nacional, segundo o tempo prévio como MEI (em meses) - 2009-2019 -**



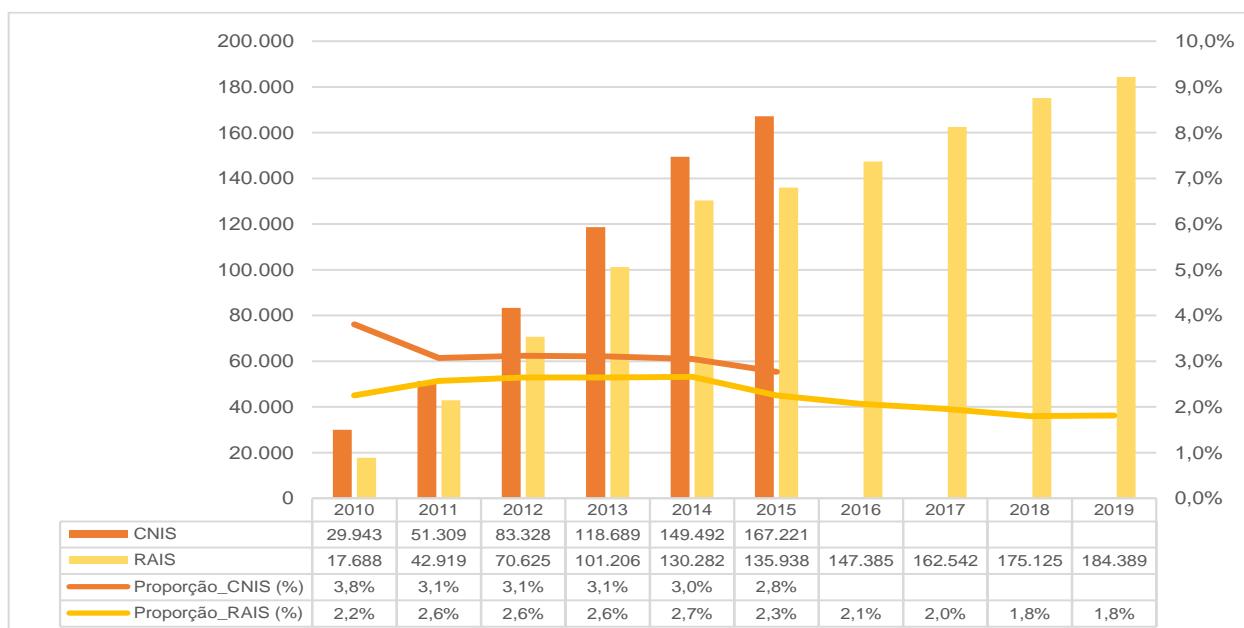
Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

Ainda que possua poder explicativo bastante inferior ao atribuído ao volume de produção e ao faturamento, sobre o qual não há informações públicas disponíveis, a proporção de microempreendedores que se converte em empregadores formais (Gráfico 36) pode ser, efetivamente, um indicativo (aproximado, ainda que insuficiente) do grau de desenvolvimento dos empreendimentos formalizados. A quantidade de empregados formais com empregadores enquadrados no MEI cresce anualmente, também porque aumenta o volume de microempreendedores formalizados. A proporção de MEI com empregado formal a seu serviço, contudo, pouco evoluiu no período, passando de 2,2%, em

2010, para 2,7%, em 2014, e caindo para 1,8\$, em 2019, em estimativas realizadas pelo cruzamento da base cadastral do MEI com a RAIS. Se tomados os dados do CNIS, disponíveis para período mais curto (2010-2015), os valores do indicador se alteram, mas não sua grandeza, igualmente modesta. As diferenças se devem ao fato de que as bases utilizadas possuem finalidades distintas e são geradas em momentos diferentes no tempo, com o fator adicional de que o CNIS (mas não a RAIS) é uma base dinâmica em constante atualização.

O ponto é que, qualquer que seja a referência, a proporção de MEI empregadores, atuando formalmente nesta condição, é pequena e não indica tendência de crescimento. Obviamente, os registros administrativos não captam situações em que o microempreendedor contrata informalmente empregados e/ou ajudantes temporários, visando contornar complicações burocráticas, custos diretos com deveres trabalhistas e previdenciários e a prestação de informações que podem colocar em dúvida seus requisitos financeiros de credenciamento ao MEI. Aqui deve-se mencionar também a questão do faturamento, que, a exemplo do que se observa em outros segmentos do SIMPLES Nacional, pode ser subnotificado para viabilizar a manutenção do enquadramento, dado que a mudança de categoria dentro do próprio SIMPLES Nacional representa um salto significativo em termos de tributação.

**Gráfico 36: Proporção de Microempreendedores Individuais com um Empregado Formal, segundo CNIS (2010-2015) e RAIS (2010-2019)**



Fonte: CNIS/ME; RAIS/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

O crescimento exponencial de filiações e a estrutura possivelmente insuficiente para a fiscalização deste contingente em expansão, tampouco favorecem o cumprimento das regras estipuladas. Estes elementos, somados ao hiato temporal entre o início da inadimplência e o eventual cancelamento do CNPJ pela RFB, fazem com que, na prática, os microempreendedores possam se beneficiar da formalização dos empreendimentos mesmo sem cumprir com suas obrigações tributárias, contábeis e/ou trabalhistas. Este fenômeno, qual seja sua escala, não pode ser captado adequadamente por registros administrativos, naturalmente. Os resultados ainda levantam dúvidas quanto ao potencial do MEI no fomento ao crescimento e desenvolvimento de microempreendimentos, já que - por opção, visando a permanência em enquadramento tributário mais favorável, ou não - não parece haver evidências fortes de evolução no faturamento (declarado) e/ou no quadro de empregados (formais), catapultando-os para outro enquadramento.

Por outro lado, estes últimos resultados vão ao encontro da conformação piramidal de porte de empresas tipicamente vista, no país, mesmo antes do MEI, e no mundo: a base é sempre bem mais larga que o topo, ou seja, a tendência prevalente é de que poucas empresas (relativamente ao total) efetivamente crescem

e alcançam enquadramentos superiores. Em todo caso, também em razão dos alegados efeitos adversos da intervenção, como as transições internas ao RGPS, há que se ponderar se tais resultados justificam a existência desta política pública com seu escopo atual, dados seus objetivos originais, de promover a formalização de microempreendimentos, favorecer a inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade contributiva e elevar a inclusão social.

#### **5.4 MEI: interação com outras categorias de contribuintes do RGPS**

A interação do MEI com as demais categorias de segurados do RGPS merece especial atenção. Parte do volume de contribuintes do RGPS está vinculada a setores e categorias beneficiados por subsídios significativos, notadamente sob a forma de renúncias parciais ou totais de cotas previdenciárias patronais e de regimes especiais de contribuição voltados a trabalhadores supostamente mais vulneráveis e detentores de potencial contributivo limitado. Se bem desenhadas e focalizadas, estas políticas de incentivo à formalização trabalhista e à inclusão previdenciária poderiam elevar o bem-estar social, inclusive produzindo efeitos distributivos desejáveis, de maneira fiscalmente e atuarialmente sustentável. No caso específico do MEI, contudo, seu desenho e seu alto grau de subfinanciamento do plano de benefícios e serviços do RGPS suscitam debates acalorados sobre seus efeitos na formalização previdenciária e sua focalização, como também sobre o risco de ineficiências associadas à migração indesejada intra-regime.

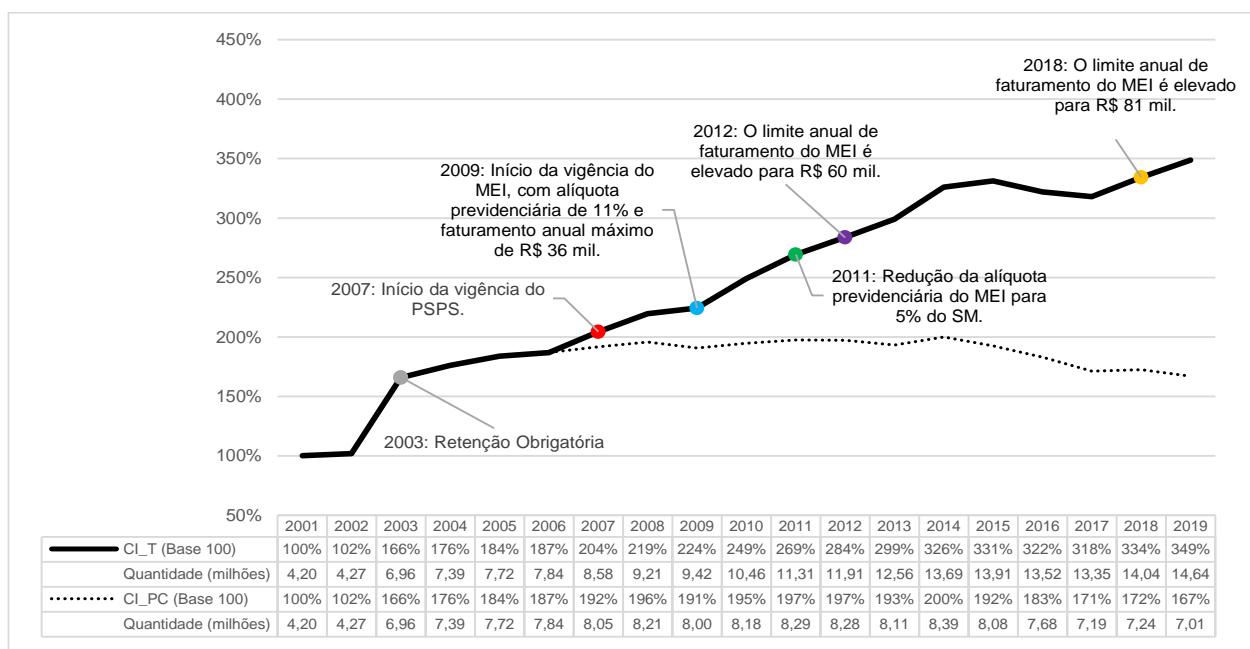
Elementos iniciais de análise são obtidos em dados agregados, extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Como se sabe pelos dados já apresentados e discutidos anteriormente, entre 2003 e 2014 houve aumento no volume e na proporção de trabalhadores contribuindo para a Previdência Social e este movimento positivo se iniciou antes mesmo da instituição dos incentivos aos contribuintes individuais (PSPS, em 2007; MEI, em 2009) e sem que fossem introduzidas as flexibilizações legais para a contratação de empregados e prestadores de serviço (Reforma Trabalhista, iniciada em 2017 e expandida nos anos subsequentes).

Com a impulsão dada pelo bom momento então vivido pela economia brasileira, somada a uma medida administrativa que incentivou os recolhimentos de contribuintes individuais (Retenção Obrigatória), o volume de contribuintes tendeu a crescer ano a ano (Gráfico 37), até 2014. Com a economia aquecida e o mercado de trabalho formal absorvendo volume e proporção importantes dos trabalhadores ativos, o aumento real no rendimento médio do trabalho (formal e informal) elevou a capacidade contributiva daqueles que por opção, ou falta dela, permaneceram atuando autonomamente (ANSILIERO *et al.*, 2018).

A grande massa de contribuintes individuais, historicamente, recolhe sobre o Piso Previdenciário, benefício definido oferecido pelo PSPS e pelo MEI. Este fator, somado a um movimento de acomodação e adaptação à Retenção Obrigatória implantada em 2003, pode explicar por que, mesmo com a aparente elevação da capacidade contributiva, o volume de contribuintes do plano completo cresceu a taxas mais modestas entre 2004 e 2008 e permaneceu praticamente inalterado entre 2009 e 2014. O primeiro período já sofreu alguma influência da expansão do Plano Simplificado, com mudança visível na inclinação da curva representando o crescimento do estoque total de CI, enquanto o segundo é também afetado pelas filiações ao MEI.

O descolamento entre as duas curvas (CI\_T e CI\_PC) do Gráfico 37 aponta para um arrefecimento na expansão do volume de segurados do plano CI-PC, tanto em razão de alguma migração entre planos quanto possivelmente pela entrada de novos contribuintes já nos planos mais econômicos (ANSILIERO *et al.*, 2020). Este movimento, embora já bastante expressivo, pode ter sido contido pelo perfil relativamente mais envelhecido dos filiados ao CI\_PC (Gráfico 4b), para os quais poderia ser mais vantajoso preservar seus direitos sem as (poucas) restrições impostas aos novos planos. Além disso, neste agrupamento tendem a ficar concentrados os trabalhadores independentes de mais alta renda (como os profissionais liberais e os empresários, por exemplo), para os quais a taxa de reposição - entendida aqui como a razão entre o valor do benefício e o rendimento médio típico do trabalho - mais elevada oferecida pelo plano previdenciário tradicional (CI-PC) tende a ser mais atraente.

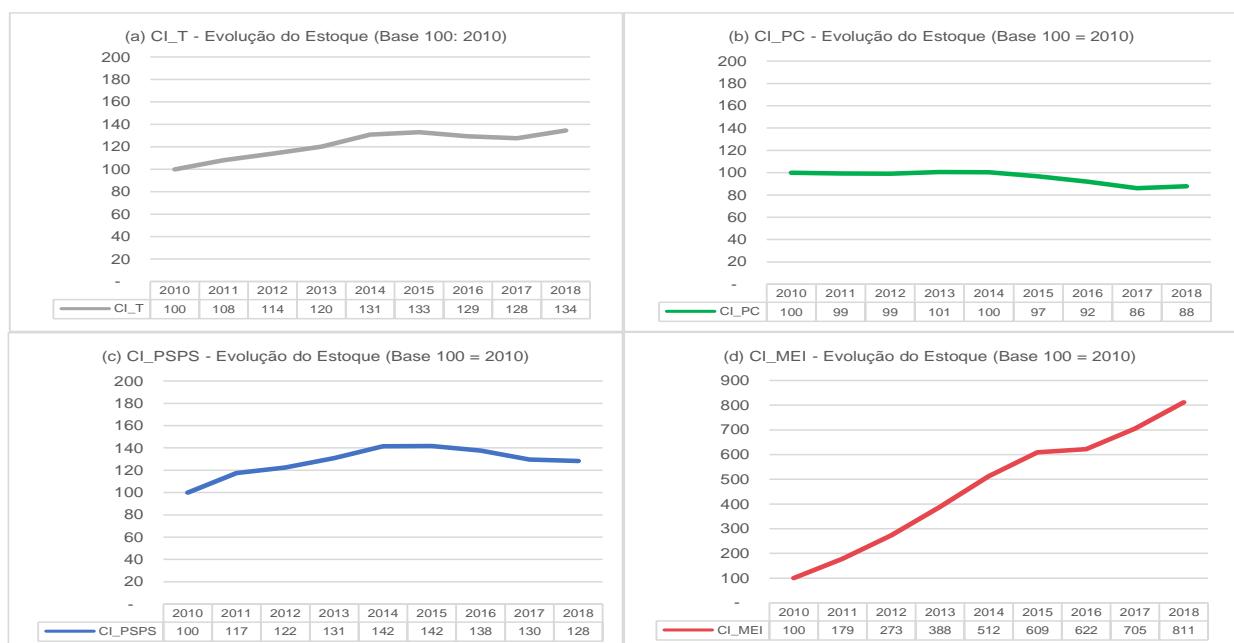
**Gráfico 37: Evolução no Volume de Contribuintes Individuais Totais (CI\_T) e Filiados ao Plano Completo (CI\_PC) – Brasil – Quantidade (2001-2019) e Variação (Base 100: 2001 – Em %)**



Fonte: AEPS-Infologo/ME. Elaboração: IPEA.

O próprio PSPS, notadamente após a crise econômica iniciada em 2015, parece sofrer com dinâmica semelhante (Gráfico 38c), frete a um crescimento quase exponencial do MEI, mesmo nestes anos recentes de turbulência econômica. Em parte, tal quadro pode ser parcialmente explicado pelo limitado esforço empreendido na divulgação nacional do PSPS, comparativamente ao MEI, mas as alíquotas extremamente reduzidas parecem ter assumido maior poder de atratividade com a deterioração dos indicadores socioeconômicos. Neste período de crise (2015-2019, acrescidos do biênio de pandemia), o MEI possivelmente ocupou um papel importante para a estabilidade social, ajudando a sustentar os níveis de cobertura previdenciária da população ocupada. No período anterior (2009-2014), contudo, há indícios de que a inclusão previdenciária veio acompanhada também de alguma migração indesejada oriunda de outras categorias de segurados (ANSILIERO et al., 2020; CORSEUIL et al., 2013).

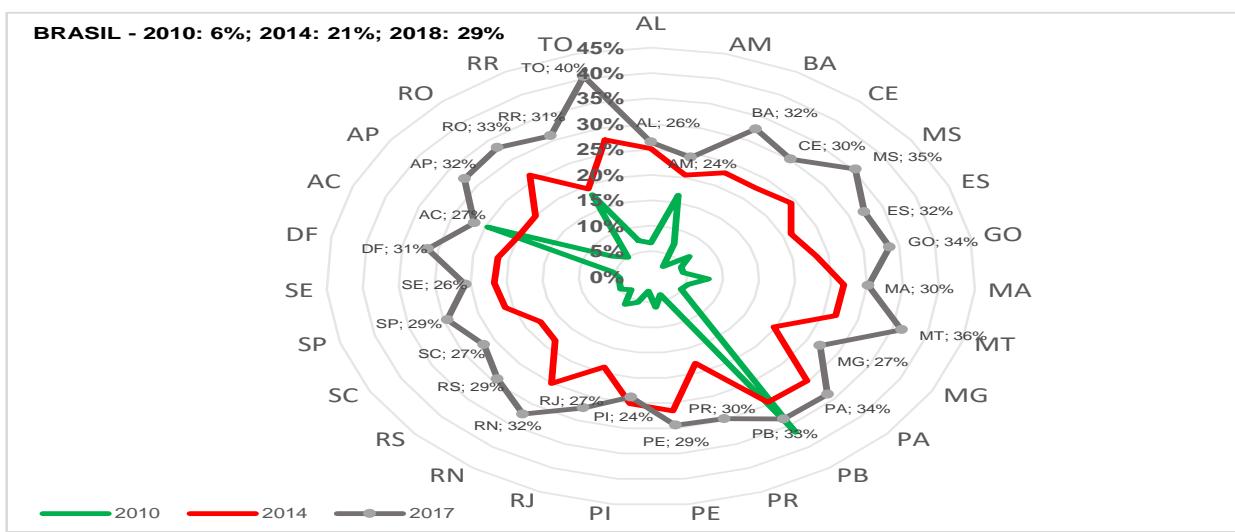
**Gráfico 38: Evolução no Volume de Contribuintes Individuais, segundo Subcategorias de CI – Brasil – Base 100: 2010 – Em %**



Fonte: AEPS-Infologo/ME. Elaboração: IPEA.

Mais claramente, portanto, não apenas o contingente de Microempreendedores Individuais tem crescido como proporção do total de contribuintes, mas, como sugerido pelos Gráficos 37 e 38a-38d, principalmente como proporção do total de contribuintes individuais (Gráfico 39). Em termos agregados, esta participação cresceu de 6% dos CI, em 2010, para 21% e 29% deste grupo, respectivamente, em 2014 e em 2017 – em 2019, considerando dados agregados, o percentual chegou a 37%. Em diversas Unidades da Federação, as proporções estimadas para 2017 superam o indicador nacional. As exceções, registrando indicadores inferiores a este referencial, mas ainda assim importantes, são: Amazonas e Piauí (24%), Alagoas e Sergipe (26%), Acre, Santa Catarina, Minas Gerais e Rio de Janeiro (27%).

**Gráfico 39: Proporção de MEI no Estoque de Contribuintes Individuais (CI), segundo Unidades da Federação - 2010; 2014; 2017 – Escala Máxima: 50%**

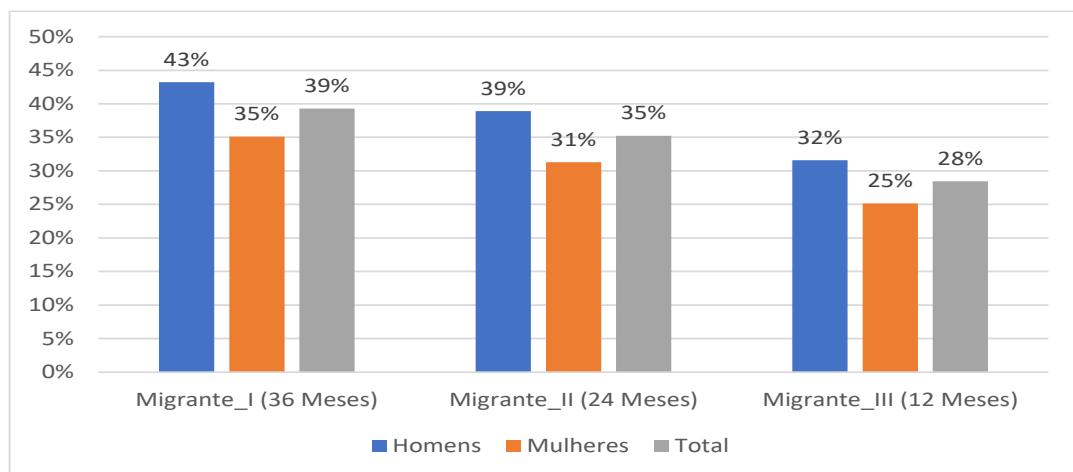


Elementos adicionais de análise são obtidos em painel construído a partir do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), reunindo microdados sobre o histórico contributivo dos CI vinculados ao RGPS entre 2005 e 2014. O painel, embora defasado pela indisponibilidade de dados harmonizados mais recentes, oferece um bom panorama da tendência de expansão do MEI, mesmo antes da deterioração que se seguiu no mercado de trabalho. De saída, convém que seja feita a diferenciação entre inclusão previdenciária e migração entre categorias de segurados contribuintes. O critério para a caracterização da migração, aplicado ao painel do período 2005-2014, se baseia no conceito de *qualidade de segurado*, condição atribuída ao filiado que, em qualquer categoria (empregado, trabalhador doméstico, contribuinte individual, segurado especial e segurado facultativo), faça contribuições regulares ao RGPS ou se encontre no chamado *período de graça*. Este *status*, com duração típica de 12 meses, pode ser mantido e prorrogado, mesmo na ausência de aportes, por até 36 meses, sendo iniciado, neste estudo, no mês seguinte ao do último recolhimento.<sup>30</sup>

A análise, análoga à proposta por ANSILIERO *et al.* (2020), considera três cenários básicos para a caracterização da migração, ainda que não seja possível afirmar que os não migrantes, sob qualquer conceito, se filiaram por causa dos incentivos à cotização. São considerados migrantes os trabalhadores que se encaixam em uma das seguintes situações (Gráfico 40): (I) possuem registro de contribuições prévias ao RGPS, em qualquer categoria, dentro dos 36 meses imediatamente anteriores à primeira contribuição feita como MEI; ou (II) efetuaram contribuições dentro dos 24 meses anteriores à primeira ao primeiro recolhimento como MEI; ou (III) possuem contribuições prévias nos 12 meses que antecederam a primeira contribuição válida como MEI.

<sup>30</sup> Previsões: (a) até 12 meses após o fim de benefício por incapacidade, salário maternidade ou o último recolhimento realizado quando deixar atividade remunerada ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; (b) sem limite durante o recebimento de benefício; (c) até 12 meses após segregação compulsória por enfermidade; (d) até 12 meses após a soltura de detido ou preso; (e) até 3 meses após o serviço militar; (f) até 6 meses do último recolhimento facultativo. Os prazos podem ser prorrogados.

**Gráfico 40: Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) e Sexo – 2009-2014**

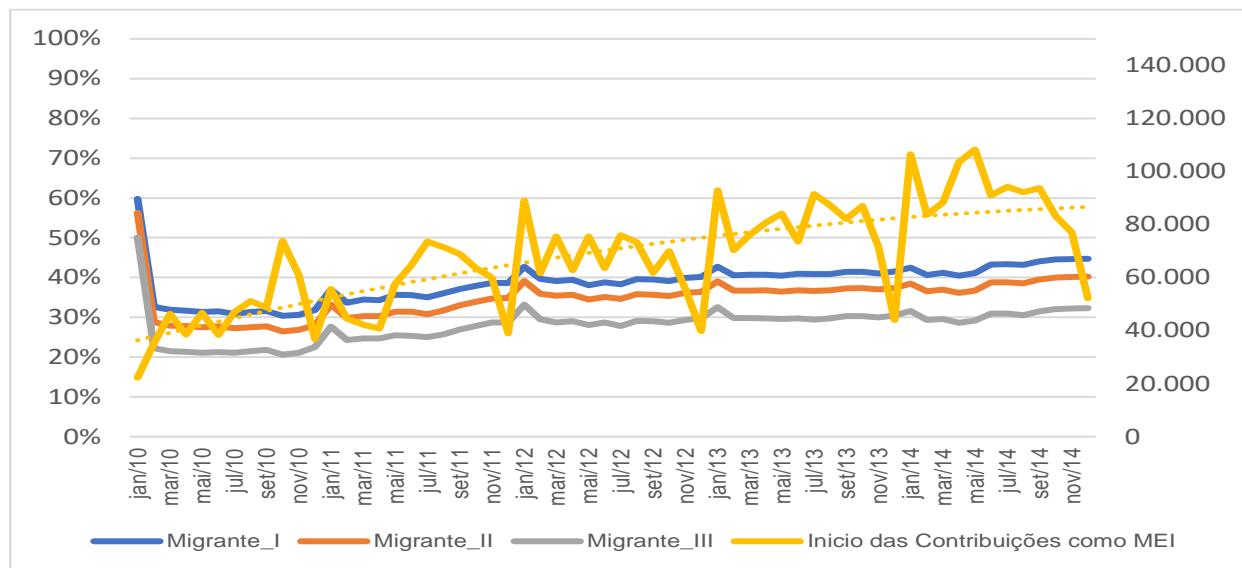


Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: 1. No total, exclusive casos com sexo ignorado. 2. Não há uma referência temporal única, já que o intervalo considerado para cada indivíduo depende de sua data de filiação ao MEI.

Portanto, são considerados *migrantes* aqueles que fizeram o primeiro recolhimento como MEI ainda no período de graça propiciado por cotizações em outras categorias, definido pelo critério básico mais comum (I, 12 meses) e por suas eventuais prorrogações (II e III, respectivamente, 24 e 36 meses). Os resultados variam conforme o grau de rigidez do critério adotado, partindo do mais estrito (inexistência de contribuições prévias nos 36 meses anteriores à primeira contribuição como MEI) ao mais brando (ausência de contribuições prévias em 12 meses). O percentual de migração é maior no cenário I (Homens: 43%, Mulheres: 35%; Total: 39%), pois os requisitos para a caracterização de inclusão são mais rígidos, diminuindo nos demais cenários, passando do intermediário (II - Homens: 39%, Mulheres: 31%; Total: 35%) ao mais flexível (III - Homens: 32%, Mulheres: 25%; Total: 28%).

A migração tende a ser menor entre as mulheres, pois entre elas, em particular se pertencentes a estratos socioeconômicos mais baixos, a baixa densidade contributiva e o acúmulo de períodos sem recolhimentos previdenciários ainda são mais comuns. Até 2014, a migração, já elevada, era possivelmente contida por fatores conjunturais e pelas regulamentações trabalhistas, mas tendia a crescer conforme aumentava o volume de contribuintes vinculados ao MEI (Gráfico 41). Isto também porque, obviamente, o forte fenômeno de inclusão previdenciária observado no período tornava mais improvável a presença, entre ocupados, de indivíduos sem passagens prévias pela Previdência Social.

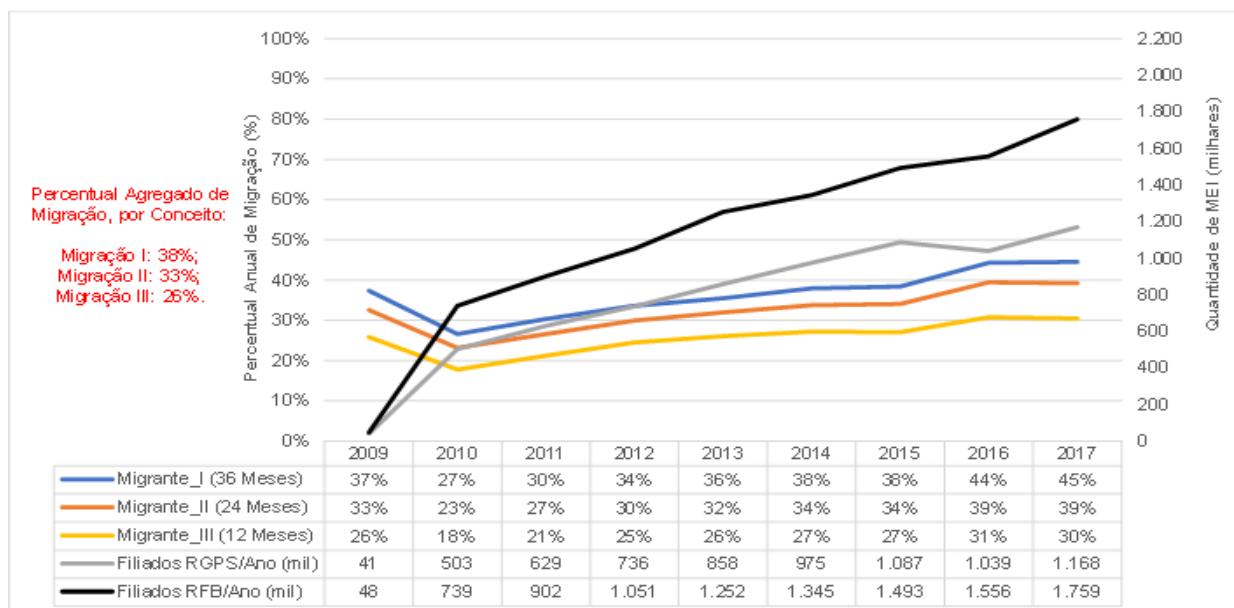
**Gráfico 41: Volume Mensal de Filiados ao MEI e Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) – jan./2010-dez/2014**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Estes resultados não podem ser precisamente replicados para os anos seguintes a 2014 (2015-2017) por limitações das bases de dados disponíveis. O histórico contributivo de 2005-2014, construído a partir do CNIS, capta alterações mensais entre estados (não contribuição e contribuição em diferentes categorias, acumuladas em uma mesma competência ou alternadas entre os meses dos anos). Os microdados para 2015-2017, oriundos da mesma fonte, foram estruturados de maneira que apenas é possível identificar, para um mesmo indivíduo, a acumulação ou alternância entre o grupo de Empregados (inclusive domésticos) e o grupo de Outros Contribuintes (CI\_PC ou PSPS ou MEI ou FAC\_PC ou FAC\_PSPS ou FACBR ou, residualmente, Segurados Especiais). No âmbito do grupamento “Outros Contribuintes”, por construção da extração especial do CNIS, cada indivíduo é assignado a uma única categoria de contribuinte a cada ano-calendário, conforme a última categoria de recolhimento anual ou, em caso de acumulação, a categoria com maior salário-de-contribuição (categoria principal).

**Gráfico 42: Volume Anual de Filiados e de Contribuintes do MEI e Percentual (%) de Migrantes, segundo Critério de Classificação (I, II ou III) – 2009-2017**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Assim, o painel estendido até 2017, ainda que com limitações causadas pela configuração dos microdados disponíveis, oferece um bom panorama da tendência de expansão do MEI, mesmo antes da deterioração que se seguiu no mercado de trabalho. Os microdados utilizados permitem a classificação dos segurados segundo sua condição única ou prevalente em cada ano, determinada pelo último recolhimento no ano-calendário. Os indicadores calculados tendem a subestimar a proporção de migrantes,<sup>31</sup> mas geram medidas próximas às obtidas no exercício anterior (2005-2014) e suficientemente consistentes para a apreciação das tendências observadas. O que se vê é a continuidade na tendência de expansão no contingente de filiados ao SIMPLES Nacional como MEI, no volume (bem inferior) de MEI contribuintes do RGPS e nas proporções agregadas de migração, considerando os mesmos três cenários do exercício anterior – Cenário\_I: 38%; Cenário\_II: 33%; Cenário\_III: 26%, com indicativo de estabilidade no biênio 2016-2017. Este movimento pode se dever, por exemplo, ao efeito acumulado da crise sobre o contingente de segurados desprotegidos, que freariam o ritmo de migração de outras categorias para o MEI.

Outro tipo de análise, complementar, pode ser conduzida por meio do uso das chamadas *Matrizes de Transição*, ferramenta que permite mapear origem e destino dos segurados do RGPS, entre os anos, a

<sup>31</sup> Quando considerados apenas os anos de 2009 a 2014, os percentuais de migração ficam ligeiramente abaixo daqueles estimados com a base mensal, mais precisa - Migração\_I: 32% (contra 39% do estudo anterior); Migração\_II: 29% (contra 35% do estudo anterior); Migração\_III: 23% (contra 28%).

partir das mesmas extrações especiais de microdados do CNIS. Como já dito, as bases de microdados utilizadas permitem a caracterização da situação prevalente de cada indivíduo em cada ano-calendário para o período 2005-2017, bem como a alternância entre os anos contidos na série histórica utilizada, consistindo em fonte ideal para analisar transições entre as principais condições ocupacionais e contributivas. A condição prevalente, neste contexto, foi determinada como aquela em que o segurado realiza seu último recolhimento válido no ano. Obviamente, por se tratar de um registro administrativo, o CNIS não nos permite diferenciar inativos, desocupados e informais, que são igualmente, na ausência de contribuições previdenciárias, classificados como desprotegidos em um dado ano.

Nesta análise são consideradas os seguintes estados: (i) Empregado formal, incluindo os empregados no setor público não vinculados a regimes próprios; (ii) Empregado Doméstico formal; (iii) Contribuinte Individual vinculado ao Plano Completo; (iv) Contribuinte Individual vinculado ao PSPS; (v) Contribuinte Individual vinculado ao MEI; (vi) Segurado Facultativo, em qualquer plano previdenciário (PC, PSPS e FAC\_BR); e, (vii) Desprotegido (filiado sem recolhimentos no ano-calendário, com ou sem qualidade de segurado). Os segurados especiais foram desconsiderados em razão dos casos diminutos de recolhimentos mensais; os empregados domésticos foram considerados, mas, no triênio 2016-2018, indícios de inconsistências em seus registros captados via e-Social implicam cautela nas análises, especialmente no ano-calendário de 2015. Esta última lacuna é particularmente prejudicial por coincidir temporalmente com a permissão de atividade doméstica no âmbito do MEI.

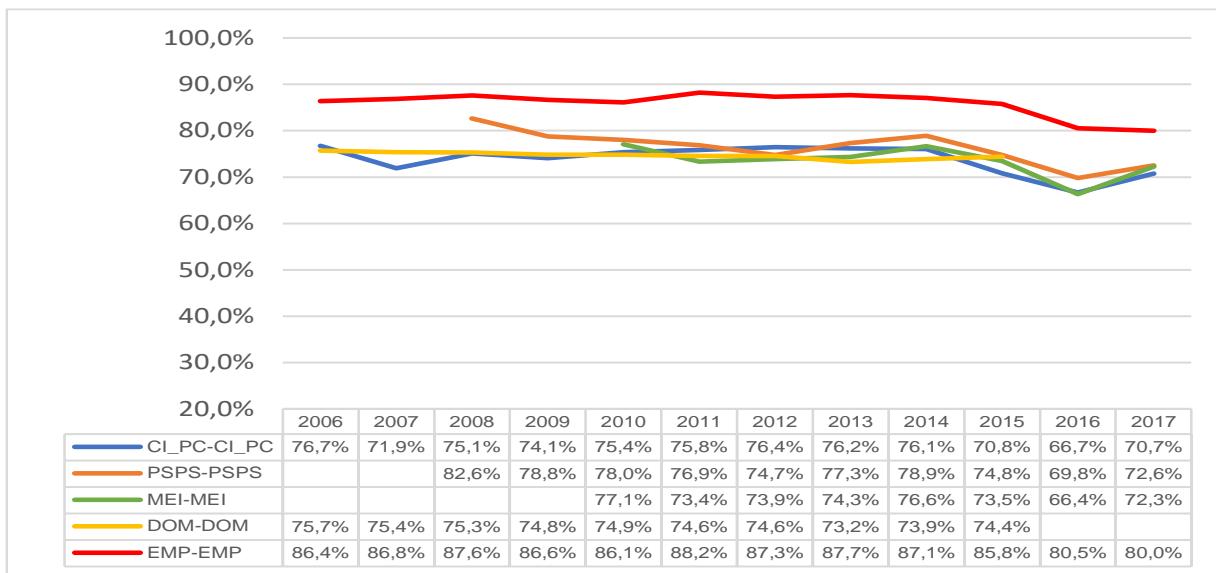
Finalmente, as informações de recebimento de aposentadoria foram utilizadas para identificar o ponto em que os segurados deixam de ser considerados casos válidos no painel – dado que a transição para a aposentadoria não é dimensão de interesse aqui. Com respeito aos óbitos, como os dados ideais não estavam disponíveis para o estudo, utilizou-se apenas os óbitos que constam das bases de benefícios do INSS e o aperfeiçoamento deste componente se dará em uma etapa futura. Até lá, deve-se considerar que o contingente de desprotegidos encontra-se possivelmente superestimado pela manutenção, nesta condição, de indivíduos que faleceram em idade ativa; por outro lado, as análises podem subestimar a desproteção ao desconsiderar os indivíduos sem qualquer recolhimento. A base de microdados reúne o histórico contributivo parcial (jan/2005-dez/2017) de 136.114.870 pessoas, considerado o Número de Inscrição do Trabalho (NIT Principal), que fizeram ao menos uma contribuição para o RGPS entre 2005 e 2017.

Feitas estas ressalvas, pode-se partir para a primeira representação das transições, tratando da probabilidade de que os segurados permaneçam na mesma categoria entre os anos. As probabilidades de permanência, obviamente, são maiores para os empregados formais, para os quais a natureza legal dos contratos garante mais estabilidade, mas, em termos gerais, os indicadores mostram os efeitos da recessão, em 2015-2016, e da crise econômica prolongada experimentada desde então. Em todas as categorias houve queda na probabilidade de permanência, evidenciado os impactos adversos da dinâmica econômica sobre o emprego formal e sobre as categorias independentes, resultando em queda da população ocupada e no contingente de contribuintes.<sup>32</sup> No biênio 2018-2019, não coberto pelos microdados disponíveis para este estudo, houve algum movimento de recuperação, relativamente mais forte nas categorias de contribuição autônoma, onde possivelmente buscaram proteção os egressos de um mercado de trabalho formal ainda distante de uma recuperação efetiva.

---

<sup>32</sup> No caso dos domésticos, as mudanças mais bruscas indicam alguma inconsistência nos registros do ainda incipiente e-Social, mas também podem ser explicadas pelo efeito combinado da crise econômica; da migração de domésticos para o MEI e, principalmente, para o PSPS; e da regulamentação, em 2015, de pontos chave da EC nº. 72/2013. Em todo caso, as variações na categoria exigem cautela na análise, que demandam maior atenção.

**Gráfico 43: Probabilidade de Permanência na Mesma Categoria entre um ano e outro (destino no ano seguinte) – 2005-2017 –**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: (1) O indicador de 2006, por exemplo, se refere à probabilidade de que o indivíduo siga, em 2006, na mesma categoria em que se encontrava em 2005; (2) No caso dos domésticos, os indicadores de 2016-2017 foram excluídos por suspeita de inconsistência.

Os efeitos da crise econômica também se manifestam através da análise de migração de e para a condição de desproteção (Gráfico 44(a)). Os dados do CNIS confirmam os levantamentos da PNAD Anual até 2014, especialmente com respeito ao aumento da cobertura via emprego formal (DESP-EMP), que parece ter absorvido parcelas mais significativas, ainda que decrescentes, do contingente de desprotegidos no país. Em 2015, após desaceleração nos anos imediatamente anteriores, o momento crítico da crise econômica produziu uma inflexão importante na transição de desprotegidos para a condição de empregados formais, em parte compensada pela absorção em outras categorias – em especial, a de contribuintes individuais recolhendo sobre o Plano Completo do RGPS e, cada vez mais, via MEI.

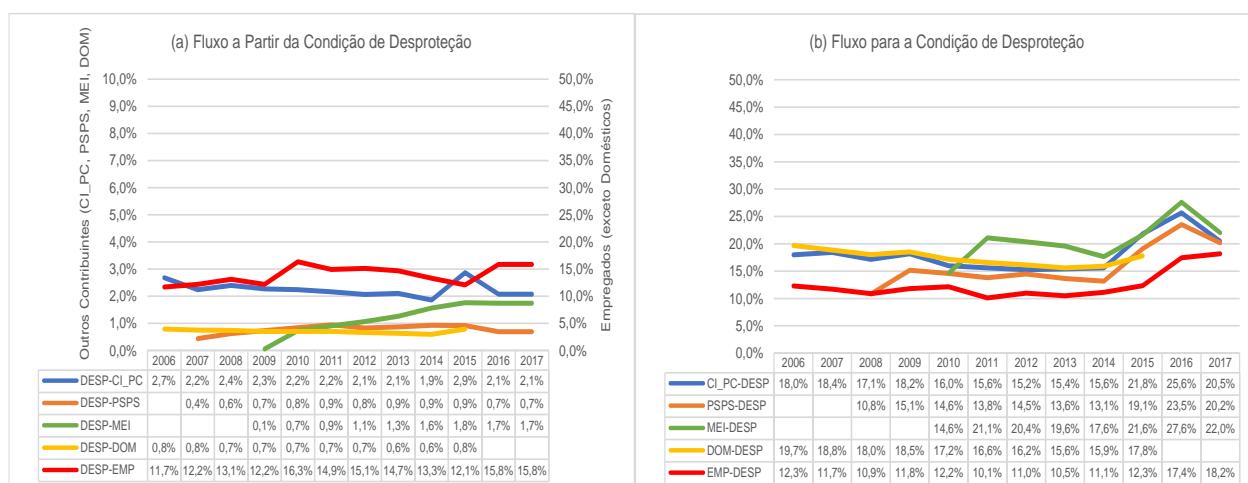
A categoria dos empregados domésticos formais já vinha registrando menor intensidade de transição oriunda do grupo desprotegido. Este movimento passava pelo, então, bom desempenho do mercado de trabalho formal, que oferecia melhores oportunidades de inserção feminina, mas também por fatores como a paulatina substituição de trabalhadores mensalistas por diaristas. Nos últimos anos, pós-PEC nº. 72/2013, os dados parecem refletir mais alguma necessidade de ajuste nos registros administrativos do e-Social do que movimentos claros deste grupo de trabalhadores. A quantidade total de empregados domésticos apresentou leve redução no período recente, mas em magnitude que aparentemente não justificaria as elevadas taxas de transição observadas no Gráficos 43 e 44, fortalecendo a hipótese de que a unificação dos registros por Pessoa Física não tenha ocorrido a contento. Em todo caso, sugere-se investigar, em estudos específicos, algum efeito da aprovação da PEC dos domésticos.

O PSPS aparentemente perdeu parte de sua atratividade pós-início da crise econômica,<sup>33</sup> possivelmente por concentrar, tipicamente, trabalhadores mais vulneráveis que os demais grupos de autônomos (CI\_PC e MEI). Para além do pico observado em 2015, que também sugere alguma oscilação espúria nos dados, o grupo de autônomos vinculado ao Plano Completo do RGPS também parece ter perdido, no tempo, potencial de absorção de desprotegidos, que mais frequentemente passaram a integrar os grupamentos do PSPS (até 2015) e do MEI – este último, no pós-crise, com tendência crescente de migração DESP-MEI, respondendo por parcela crescente da absorção de desprotegidos, juntamente com a categoria mais volumosa de empregados formais.

<sup>33</sup> Na migração para o PSPS, nota-se de fato uma perda de intensidade no tempo, ao mesmo tempo em que aumentou a atratividade do MEI. Como relatam ANSILIERO *et al.* (2020), o PSPS se mostrou mais atrativo para mulheres em idades médias-altas e rendimentos mais baixos, próximos ao Piso Previdenciário, o que pode explicar as maiores probabilidades de transição vindas do emprego doméstico formal.

Como esperado, por se tratar da categoria mais estruturada, as probabilidades de migração para a situação de desproteção se mostraram mais baixas a partir do emprego formal (Gráfico 44(b)); o MEI, possivelmente em razão da combinação de filiação acelerada e alta inadimplência, tende a apresentar as taxas mais elevadas neste quesito, superadas apenas pelo comportamento anômalo no grupamento de empregados domésticos. De modo geral, como tendência, os grupos de segurados apresentaram taxas maiores de transição para a desproteção a partir de 2015 e, salvo pelo MEI e por alguma recuperação no emprego formal, taxas relativamente estáveis ou decrescentes de saída desta condição em sua direção. O saldo, como evidenciado pela PNAD Contínua, foi negativo e representou queda no volume de trabalhadores protegidos via cobertura previdenciária.

**Gráfico 44: Migração de e para a Condição de Desproteção (destino no ano seguinte) - 2006-2017 -**

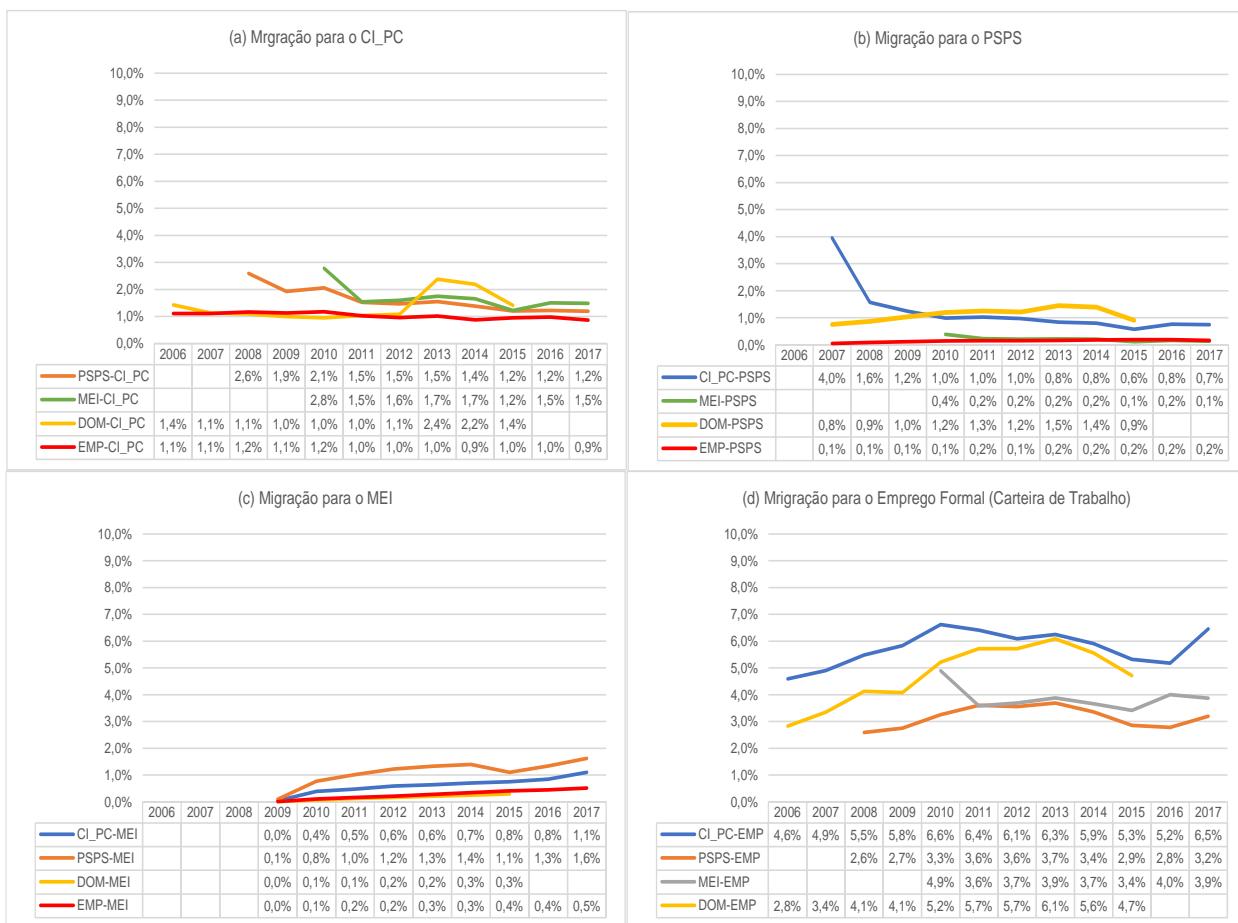


Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: (1) DESP-CI\_PC: migração da situação de desproteção para a categoria de CI\_PC; (2) DESP-PSPS: migração da desproteção para o PSPS; (3) DESP-MEI: migração da desproteção para o MEI; (4) DESP-EMP ou DOM: migração da desproteção para a categoria de empregados com carteira (em geral ou domésticos); (5) No caso dos domésticos, os indicadores de 2016-2017 foram excluídos por suspeita de inconsistência.

Mais ilustrativa é a análise de transições entre as principais categorias de segurados, notadamente, entre subcategorias de CI (CI\_PC, PSPS e MEI) e o grupo de empregados formais (domésticos ou não). Um ponto inicial importante é o registro de que foram bastante significativas as transições originadas do Plano Completo (CI\_PC), especialmente em direção ao emprego formal, seguido do MEI e, em ritmo decrescente, do PSPS. Já em direção ao CI\_PC, destaca-se também um patamar mais elevado de migração originada no PSPS e no MEI, mas decrescente no tempo e relativamente estabilizado no triênio 2015-2017. O saldo, contudo, aponta para perdas líquidas do Plano Completo, como já indicado anteriormente. No biênio 2013-2014, a transição mais acentuada no sentido DOM-CI\_PC, em alguma medida também para o PSPS, poderia ser um movimento estimulado por empregadores para contornar custos e deveres trabalhistas, lembrando que valem aqui também as ressalvas sobre a consistência da extração de registros dos trabalhadores domésticos no CNIS.

As maiores transições para o emprego formal são observadas entre os CI do Plano Completo, normalmente, dentre os autônomos, caracterizados pelo maior volume e por melhores condições de inserção laboral. Com o surgimento dos novos planos, mais econômicos, a migração entre subcategorias de CI esteve muito concentrada em autônomos com rendimentos mais próximos ao benefício de valor único estabelecido para o PSPS e para o MEI. Isto tende a ter produzido uma seletividade maior entre segurados do grupo CI\_PC. Em seguida vem o grupo DOM, reforçando a hipótese de que o bom desempenho da economia brasileira, até 2014, aumentava a absorção de empregados domésticos pelo mercado de trabalho formal, no setor privado. Mais abaixo aparecem, em ordem decrescente, o MEI e o PSPS – este último, com as menores transições para o emprego formal, reiterando também o possível perfil socioeconômico mais vulnerável de seus integrantes.

**Gráfico 45: Migração para as Categorias CI\_PC, PSPS, MEI e EMP (destino no ano seguinte) - 2006-2017**

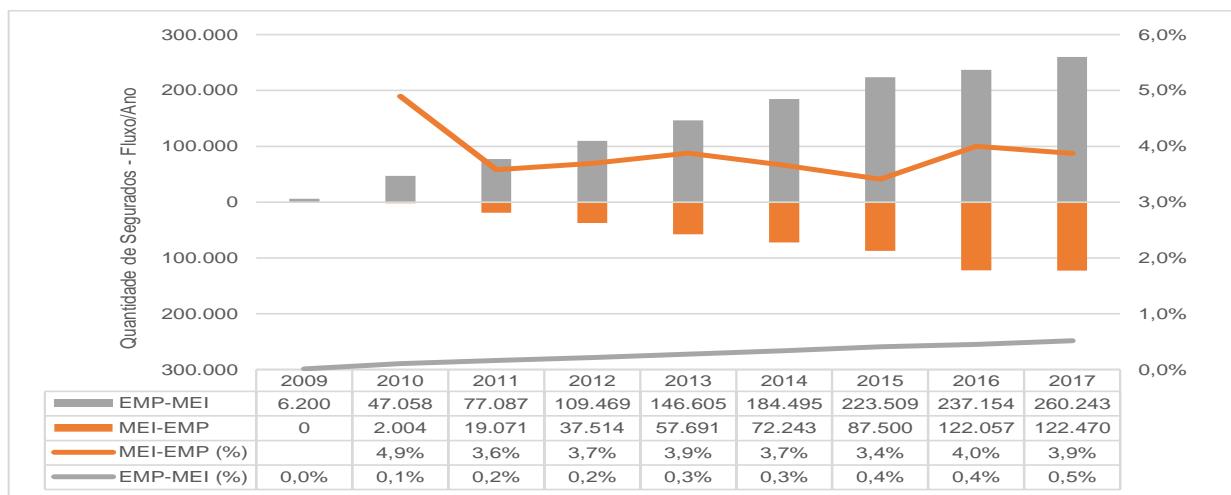


Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Notas: (1) No caso dos domésticos, os indicadores de 2016-2017 foram excluídos por suspeita de inconsistência.

Os movimentos migratórios pró-MEI, em termos de probabilidades de transição, são mais modestos que os observados pró-emprego formal, mas nem por isso negligenciáveis. As probabilidades apresentam tendência prevalente de crescimento, com valores mais pronunciados nos grupamentos CI\_PC e PSPS. Este quadro contribui para explicar o progressivo aumento na participação do MEI no total de contribuintes individuais do RGPS. A migração que configuraria possível *pejotização* - isto é, originada no emprego com Carteira Assinada, doméstico ou não - apresentou números mais contidos, variando entre 0,01%-0,5%, mas ainda assim relevantes, especialmente quando se leva em conta que a migração no sentido de CI pessoas físicas (EMP-CI\_PC e EMP-PSPS) apresenta tendência de relativa estabilidade (Gráfico 45).

Há que se considerar ainda as bases sobre as quais tais probabilidades incidem. Um exemplo concreto disso pode ser obtido pela análise do saldo migratório entre as categorias EMP (empregados formais) e MEI. Muito embora as probabilidades sejam maiores no sentido MEI-EMP, o volume bem mais expressivo de segurados na condição de empregados faz com que o efeito líquido anual seja sistematicamente favorável ao MEI, descontado o fluxo contrário (Gráfico 46). Estes resultados, quando combinados às probabilidades de permanência na mesma categoria/condição após doze meses (Gráfico 43), projetam um efeito cumulativo destas transições no tempo.

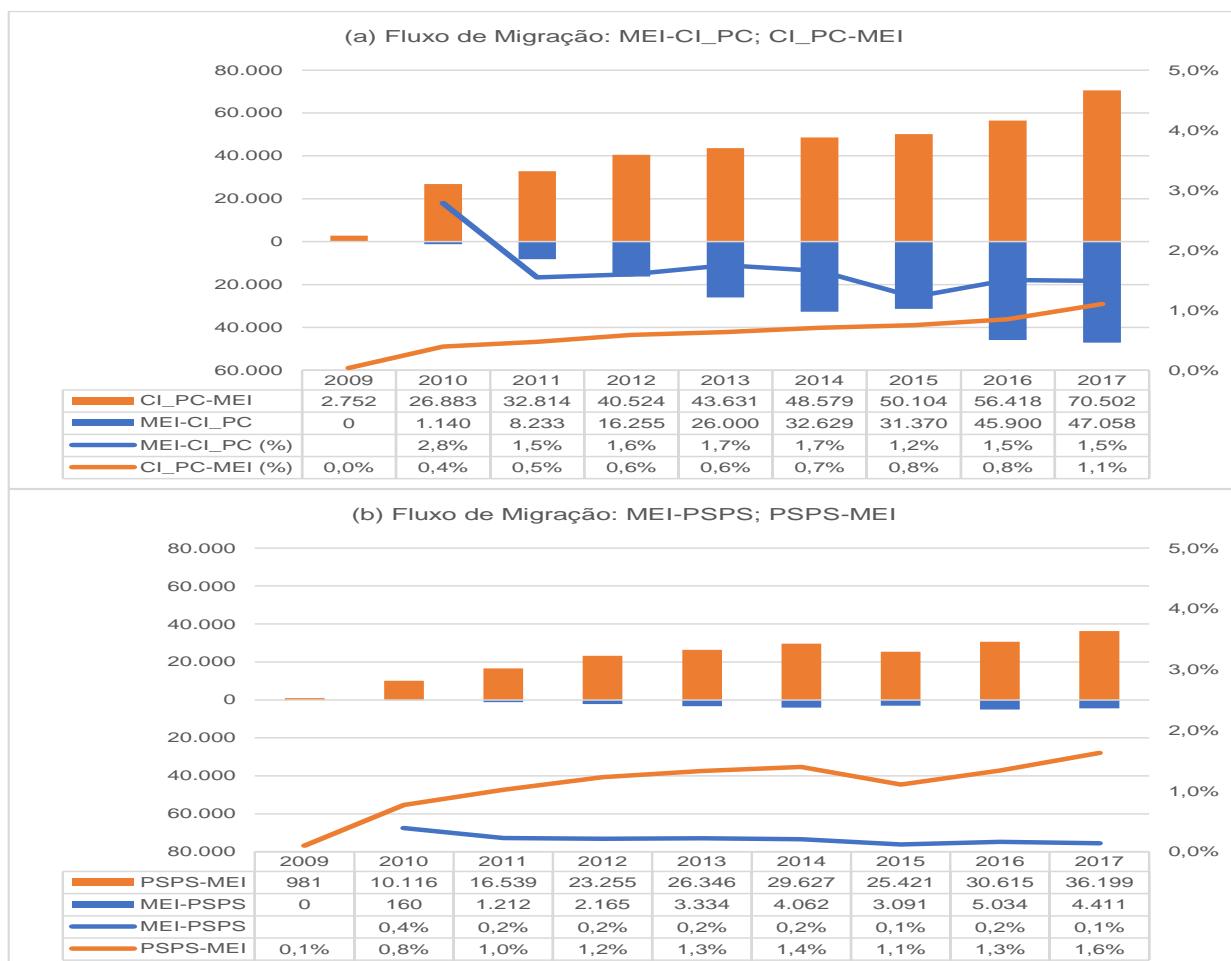
**Gráfico 46: Migração EMP-MEI e MEI-EMP (destino no ano seguinte) - 2009-2017 -**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Situação análoga ocorre com as transições de e para outras subcategorias de CI. Os saldos são também sistematicamente positivos em favor do MEI, sendo que o saldo migratório tende a ser maior nas interações com o PSPS (Gráficos 47a-47b). Os resultados sugerem que a migração das categorias CI\_PC e PSPS para o MEI certamente responde parcialmente pelo crescimento do estoque deste segmento de contribuintes e de seu peso no conjunto de segurados do RGPS, mas que as transições oriundas de outras categorias, aí incluído o grupo dos desprotegidos, desempenham papel bastante relevante na expansão quase exponencial da categoria.

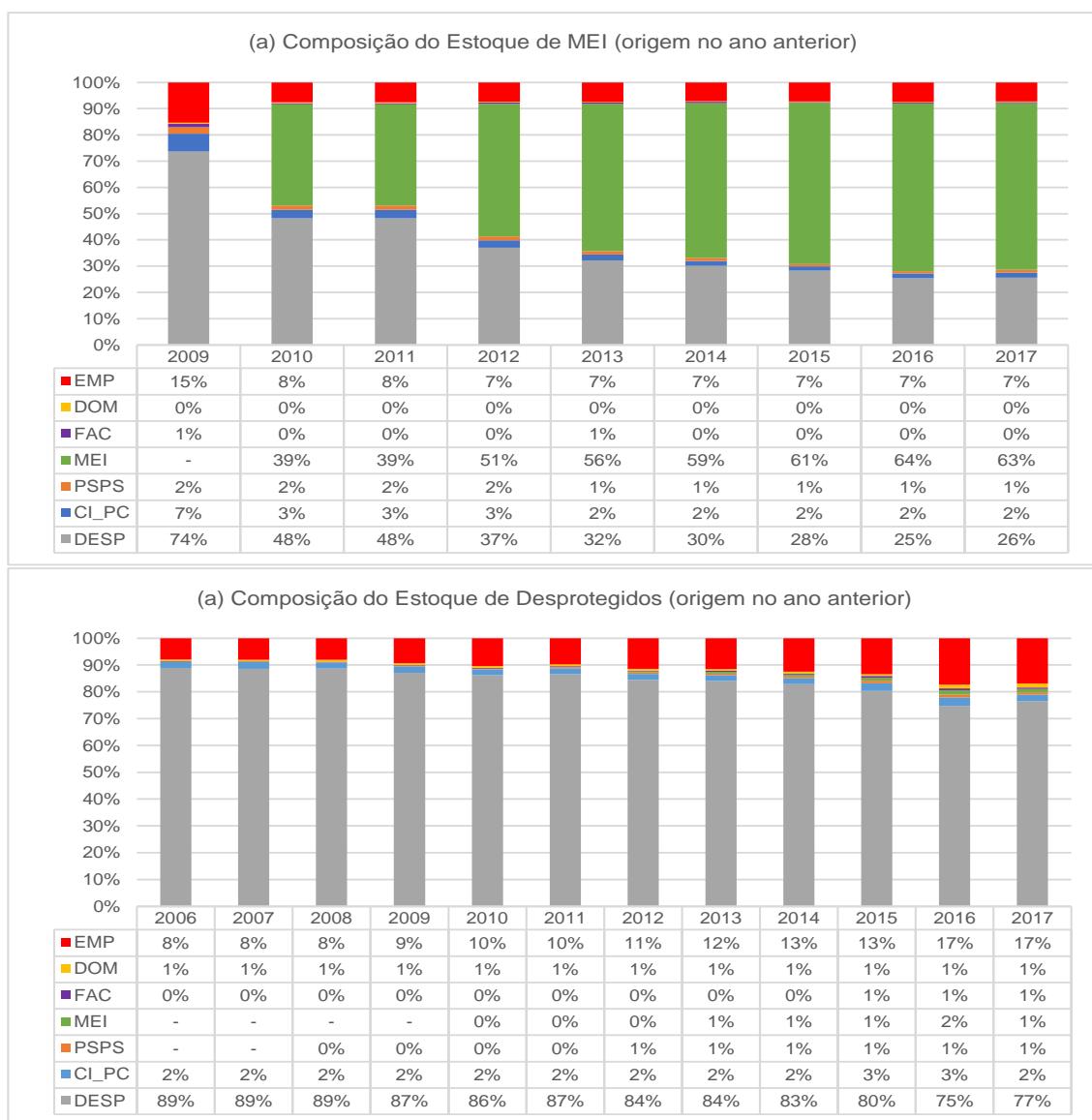
**Gráfico 47: Migração MEI-CI\_PC versus CI\_PC-MEI e MEI-PSPS versus PSPS-MEI (destino no ano seguinte) - 2009-2017 -**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Até aqui, os exercícios apresentados identificaram o destino dos indivíduos que migraram de sua condição/categoria de segurado do RGPS entre os anos da série histórica. Deste ponto em diante, propõe-se um exercício inverso, que identifica a origem do contingente de segurados na condição de MEI em cada ano, considerando sua situação no ano imediatamente anterior. Desconsiderando as permanências, isto é, aqueles que já eram MEI no ano anterior, as duas principais origens das transições pró-MEI foram os grupamentos de empregados formais (exceto domésticos) e desprotegidos – este último ponto corrobora estudos anteriores que imputam ao plano algum efeito sobre a formalização (CORSEUIL *et al.*, 2013; ROCHA, ULYSSEA et RACHTER, 2014; DE FARIAS et ROCHA, 2021) e sobre a inclusão previdenciária (ANSILIERO *et al.*, 2020). Os dados, contudo, não permitem afirmar, sem tratamentos e controles adicionais, que este movimento, ou ao menos parte dele, não teria ocorrido mesmo na ausência do MEI – ou seja, deve-se considerar que uma parcela destes segurados incorporados ao RGPS via MEI teria possivelmente se filiado e efetuado recolhimentos nas demais categorias.

**Gráfico 48: Migração para o MEI e para o grupamento Desprotegido (origem no ano anterior) - 2009-2017 -**



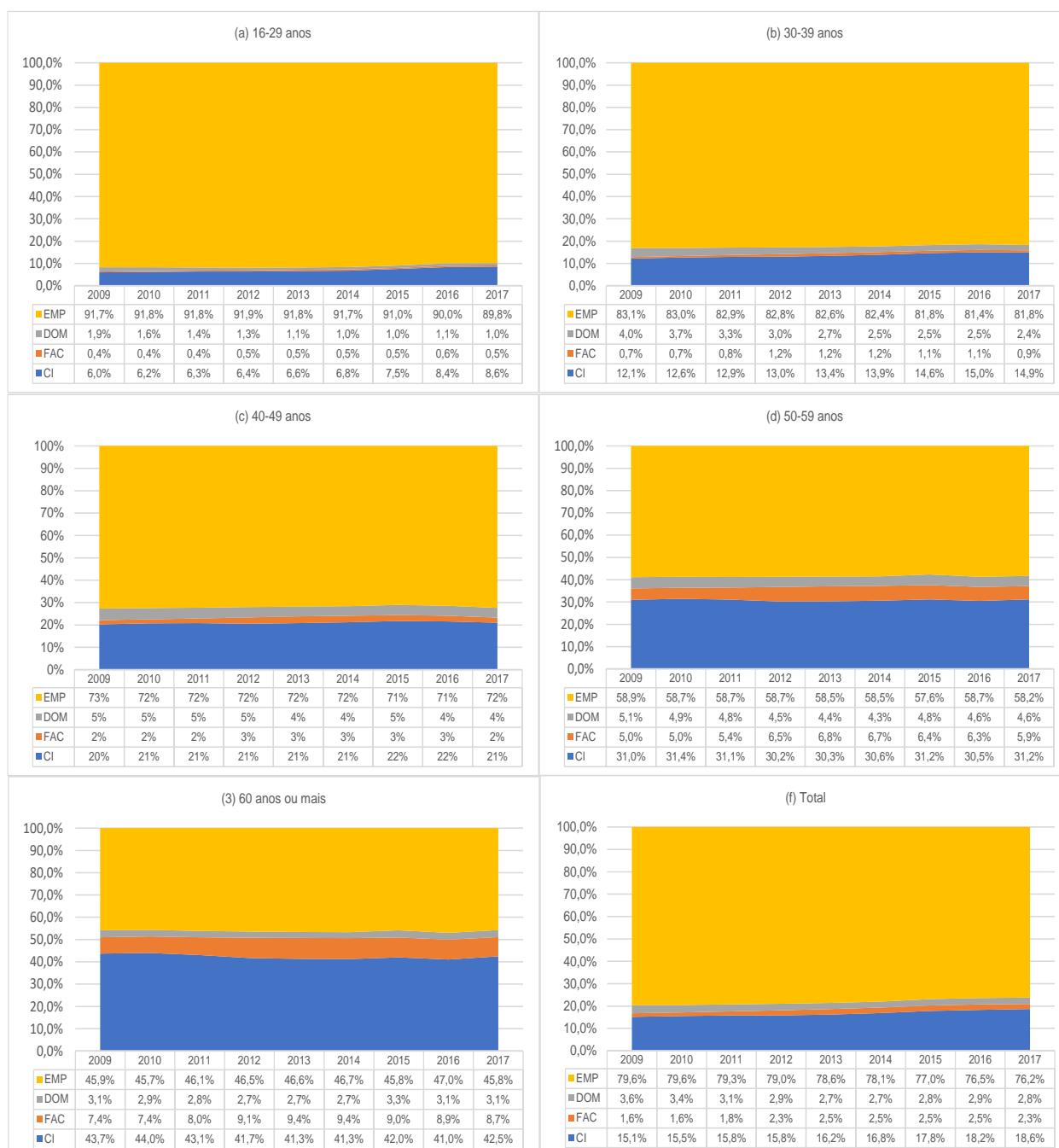
Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Deve-se ter em conta ainda que dentre os desprotegidos, dos quais não se sabe a condição de atividade e ocupação no ano de referência, após a prevalente condição de permanência na desproteção, a principal categoria de origem é a de empregados formais. Esta constatação adiciona outra camada à análise simples e direta da condição imediatamente anterior à caracterização como MEI, especialmente em um contexto

de instabilidade econômica onde as passagens pela desproteção se tornam potencialmente mais frequentes e mais duradouras.

Outro ponto é que 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. Sob a ótica previdenciária há implicações e a geração de vagas para prestação de serviços, que antes seriam postos formais, também deveria ser considerada, inclusive contemplando a conversão de autônomos Pessoas Físicas em autônomos Pessoas Jurídicas. A captação deste fenômeno, contudo, é mais complexa com os dados disponíveis atualmente. Seguindo em frente, um último ponto sobre a interação entre as categorias de segurados diz respeito à composição do fluxo de entrada de novos contribuintes (Gráfico 49a-49f).

**Gráfico 49: Composição do Estoque de Contribuintes, segundo Faixas de Idade – 2009-2017**



Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

Tomando-se a formação do grupamento inicial, com idade entre 16 e 29 anos, como aproximação para a composição do grupo de trabalhadores iniciando sua entrada no mercado laboral, tem-se que, no tempo, houve ligeiro aumento na proporção de indivíduos que recolhem para a Previdência Social na condição de Contribuintes Individuais – proporção esta que passou de 6,0%, em 2009, para 8,6%, em 2017. Nos demais grupamentos etários, apesar de alguma oscilação entre os anos da série histórica utilizada (2009-2017), observa-se variações mais modestas nas proporções assumidas por cada grupo de subcategorias, com destaque para a aparente perda de espaço do emprego doméstico nos grupamentos etários mais jovens (16-29; 30-39), possivelmente refletindo melhores oportunidades para a entrada de mulheres no mercado de trabalho.

Como nos exercícios anteriores, os indicadores apontam para algum movimento sutil no sentido Empregado Formal-Contribuinte Individual, mas a categoria de segurados prevalente entre jovens filiados à Previdência Social ainda é, com ampla margem, a de empregado com carteira de trabalho. O recolhimento previdenciário na condição de autônomo tende a crescer com a idade, fomentado, por exemplo, por preferências ou oportunidades surgidas ao longo da vida laboral; pela decisão de empreender como forma de complementar renda, no caso dos já beneficiários; e pela existência de obstáculos para obtenção de uma colocação no mercado de trabalho assalariado, o que dificultaria o acúmulo dos requisitos contributivos para o requerimento de benefícios previdenciários. Dentre os mais jovens filiados ao RGPS, o menor peso das categorias de autônomos poderia ser explicado por fatores que passam pela falta de experiência e de recursos para empreender, pela menor capacidade contributiva e por uma possível menor aversão aos riscos previdenciários, normalmente crescentes com a idade.

Quando o foco se restringe à evolução na composição do estoque de contribuintes individuais, o MEI se revela como o principal catalisador destes resultados no grupamento dos segurados mais jovens, onde tendem a se concentrar aqueles que fazer seus primeiros aportes ao RGPS. Confirmado vários dos indicadores anteriores, já discutidos neste estudo, houve retração na participação do plano completo (CI\_PC) em todas as faixas etárias, com intensidade ainda maior no segmento inicial (idade entre 16-29 anos) – neste grupo, o peso do plano CI\_PC saiu do maior nível registrado dentre todas as faixas de idade (93%, em 2009, quando o MEI foi criado e já existia o PSPS) e passou a assumir participação bastante inferior ao patamar de partida (Gráfico 49a), próximo ao dos demais grupos de idade (50%, em 2017).

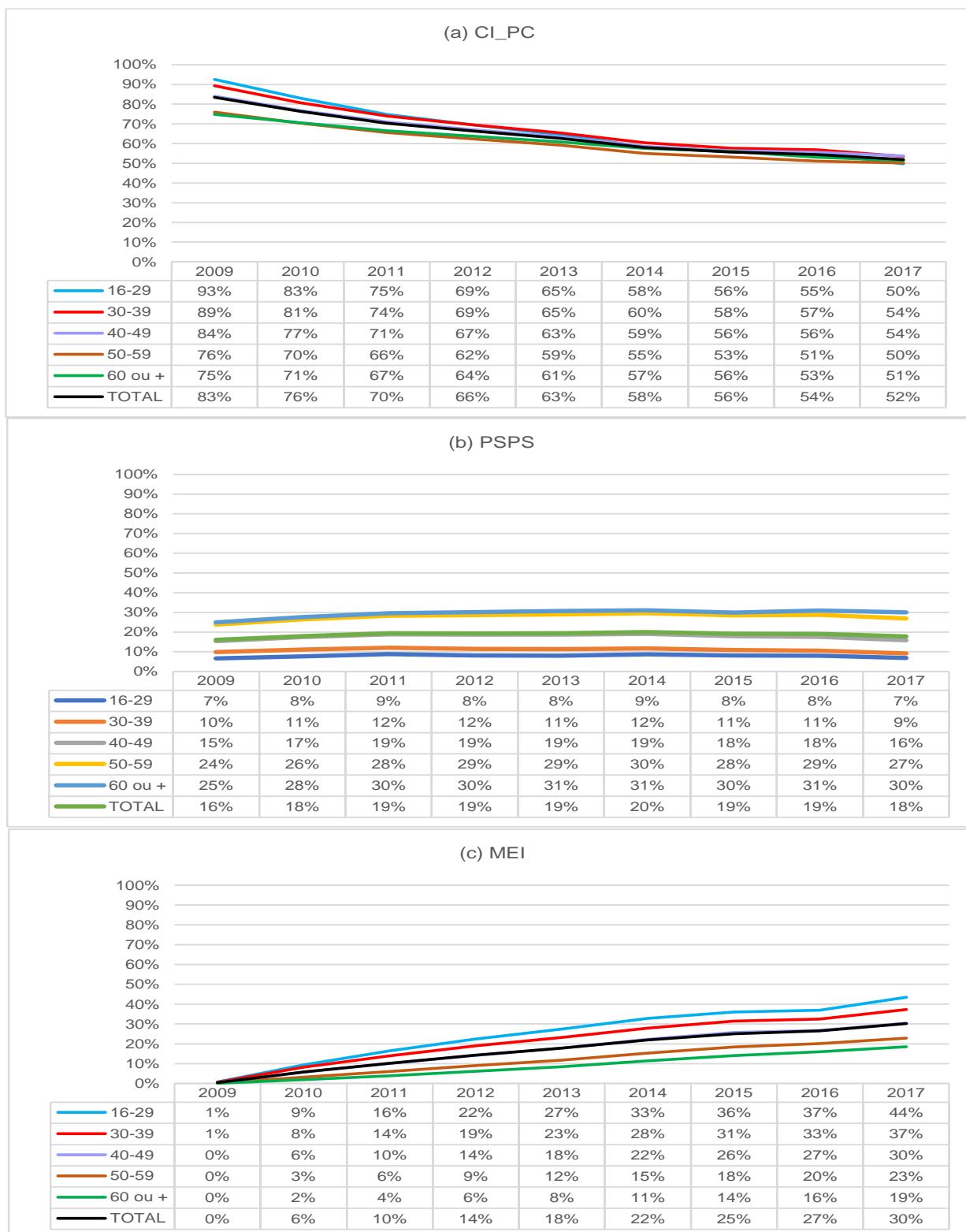
Em relação ao PSPS, os resultados são mais heterogêneos (Gráfico 41b). Entre jovens (16-29 anos) e adultos jovens (30-39 anos), a participação do Plano Simplificado no estoque das faixas de idade apresentou pequenas oscilações e terminou o período em patamar ligeiramente abaixo daquele em que iniciou a série histórica (16-29 anos – 2009 e 2017: 7%; 30-39 anos – 2009: 10%, 2017: 9%). Na faixa intermediária (40-49 anos), houve evolução positiva até 2014 (2009: 15%, 2014: 19%), com retração desde então (2017: 16%). Nos demais grupos etários, a participação do PSPS, também sujeita a oscilações no meio da série histórica, terminou o período acima do nível inicial (50-59 anos – 2009: 24%, 2017: 27%; 60 anos ou mais – 2009: 25%, 2017: 30%), com destaque para o crescimento expressivo na faixa mais elevada.

As mulheres, preponderantes no PSPS, tendem a representar parte importante desse contingente, em faixas etárias em que o MEI tende a possuir menor peso no estoque de CI (Gráficos 4a-4f; 50b-50c). Nestes pontos do espectro etário, a preferência pelo PSPS pode ser explicada pela idade mais próxima à idade característica de aposentadoria no país, especialmente entre mulheres com rendimento próximo ao Piso Previdenciário, para as quais a alíquota já subsidiada do PSPS, combinada ao recolhimento autônomo (não mensalmente obrigatório, como no caso de MEI), pode ser um arranjo mais atrativo nesta que seria a reta tipicamente final da vida economicamente ativa.

O MEI, por sua vez, cresceu em todas as faixas de idade (Gráfico 4d e Gráfico 50c) e chegou a atingir cerca de 30% do estoque de CI em 2017, como já assinalado. Sua participação no total de CI assume, entre os jovens (16-29 anos), a maior medida dentre todos os grupamentos etários, que em qualquer dos casos sustenta sua tendência de expansão (2009: 1%; 2017: 44%). Ressalte-se, obviamente, que a base de dados utilizada não permite que se identifique o padrão de inserção de todos os jovens, mas tão somente

daqueles que se filiaram ao RGPS. Neste contexto, os dados indicam que, muito embora o emprego formal siga sendo a principal via de inclusão previdenciária de jovens, a contribuição individual ganhou algum espaço adicional e pode estar favorecendo a cobertura neste segmento. Também fica claro que o MEI tem se tornado a opção preferencial dos jovens para sua inserção como autônomos na Previdência Social e/ou que, mesmo quando atuando como prestadores de serviços, estes novos trabalhadores têm sido incentivados ou pressionados por contratantes a aderirem a esta categoria.

**Gráfico 50: Composição das Faixas Etárias do Estoque de Contribuintes Individuais, segundo Subcategorias de CI – 2009-2017**

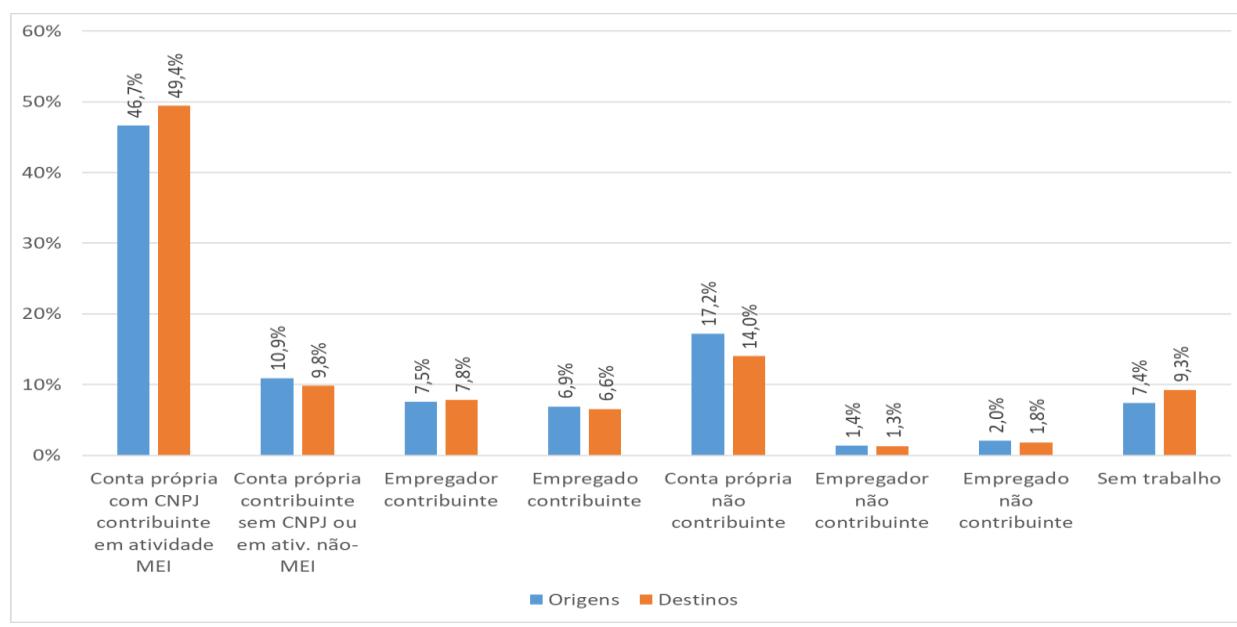


Fonte: Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor. Nota: (1) Os percentuais são muito próximos, mas diferem ligeiramente daqueles representados no Gráfico 19, pois trata-se de fontes de dados distintas.

Em resumo, as evidências sugerem que a expansão do MEI e de sua participação no total de contribuintes tem se dado pela migração oriunda de outras categorias; pela escolha preferencial de novos segurados, dos quais uma parte poderia recolher em outras categorias na inexistência da figura do Microempreendedor Individual; e pela inclusão de desprotegidos, dos quais parte poderia aderir a outros planos menos subsidiados (como o PSPS) e parte, especialmente diante de uma grave e prolongada crise econômica, encontrariam na alíquota altamente subsidiada o fator preponderante de sua cobertura. Os resultados também indicam que a análise do MEI a partir dos dados de registro formal inicial e estoque de firmas tende a ser pouco adequada, dado o descolamento entre os indicadores de firmas (Pessoas Jurídicas) e de contribuintes individuais (Pessoas Físicas).

O painel rotativo da Pnad Contínua, que visita os mesmos domicílios por cinco trimestres consecutivos, permite complementar a análise de transições com fluxos que incluem origens e destinos específicos fora dos registros previdenciários. O Gráfico 51 junta a desagregação por origem de todos os fluxos de entrada na condição *proxy* de MEI contribuinte (colunas azuis) e a desagregação por destino de todos os fluxos de saída da condição *proxy* de MEI contribuinte (colunas laranjas), sempre representando transições entre a 1<sup>a</sup> e a 5<sup>a</sup> visitas, afastadas em 12 meses. O conjunto das origens totaliza 100%, assim como o dos destinos. Os principais fluxos, como de costume, são os de permanência: 46,7% dos MEI contribuintes já tinham essa condição um ano antes e 49,4% dos MEI contribuintes mantêm essa condição um ano depois. Esses dois primeiros percentuais do gráfico sugerem a tendência de acúmulo no estoque de MEI contribuinte, pois seus complementos indicam que a probabilidade de um MEI contribuinte ter migrado de outra condição um ano antes (53,3%) é maior que a de um MEI contribuinte migrar para outra condição um ano depois (50,6%).

**Gráfico 51: Origens e destinos dos conta própria com CNPJ contribuintes em atividades MEI (transições em intervalos de 1 ano no período 2015t4-2021t4)**



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Os fluxos mais interessantes, no entanto, são os outros, que representam transições entre condições diferentes, de outras várias origens para MEI contribuinte (colunas azuis) ou de MEI contribuinte para vários outros destinos (colunas laranjas). As quatro últimas condições do gráfico podem ser consideradas as “piores” no sentido de não serem contribuintes da previdência social. Somando as quatro últimas colunas azuis, observa-se que 28,0% dos MEI contribuintes não eram contribuintes um ano antes, seguindo um fluxo de “inclusão previdenciária” que compõe um dos objetivos da política. Na contramão desse fluxo, somando as quatro últimas colunas laranjas, conclui-se que 26,4% dos MEI contribuintes migram para condições de não contribuintes um ano depois. Ainda assim, como este percentual é menor que o anterior, o gráfico sugere que o fluxo de inclusão seja maior que o de exclusão no período. Conta própria não contribuinte é a principal origem (17,2%) e o principal destino (14,0%) dos MEI contribuintes – mais origem do que destino, o que é determinante para o fluxo líquido de inclusão previdenciária.

Outra agregação de fluxos relevante pode ser obtida reunindo as três condições que não representam empreendedores: empregado contribuinte, empregado não contribuinte e sem trabalho. Somando as colunas azuis dessas três condições, é possível observar que 16,3% dos MEI contribuintes não eram empreendedores um ano antes. Em compensação, as colunas laranjas indicam que 17,6% dos MEI contribuintes deixam de ser empreendedores um ano depois, a maioria (9,3%) por ficar sem trabalho. A conversão de MEI contribuinte em não empreendedor parece maior que o fluxo oposto, de geração de novos empreendedores contribuintes.

Há ainda o fluxo de empregado contribuinte para MEI contribuinte, que poderia ser suposto como indício de possível *pejotização*. Empregado contribuinte é a origem de 6,9% dos MEI contribuintes um ano antes e o destino de 6,6% deles um ano depois. O fluxo associado à *pejotização* é, portanto, maior que o seu reverso. Não é, contudo, tão relevante quanto o fluxo associado à “formalização” dos conta própria não contribuintes, já destacado aqui e em linha com o que foi apontado por DUQUE e DAMASCENO (2019). Por outro lado, a *pejotização* não ocorre somente pela conversão das mesmas pessoas de empregados formais em trabalhadores com CNPJ. Também pode se dar com a troca entre diferentes pessoas em postos equivalentes, mas que passam a ser desempenhados por meio de contratos com CNPJs em lugar de contratos de trabalho formais.

## 6 Indicações de resultados e impactos do MEI

### 6.1 MEI – filiação: indicativo de resultados no RGPS e impactos no registro da RFB

Em consonância com os objetivos atribuídos ao MEI, é preciso avaliar em que medida os elevados subsídios, muito concentrados em alíquotas previdenciárias extremamente baixas, produzem (ou não) efeitos significativos no registro de empreendimentos. O foco de análise são as três fases distintas de implantação do MEI, a saber: jul./2009-jan/2010 – 1<sup>a</sup>. Fase (Fase Piloto, limitada a algumas Unidades da Federação, ancorada em alíquotas contributivas reduzidas (RGPS: 11%) e simplificação burocrática); jul./2009-jan/2010 – 2<sup>a</sup>. Fase (abrangência nacional, mesmas regras de partida); jul./2009-jan/2010 – 3<sup>a</sup>. Fase (nova redução da alíquota previdenciária, de 11% para 5%). Para esta análise, optou-se pelo uso de dados oficiais, no caso, registros administrativos da Receita Federal do Brasil (RFB) que identificam a situação dos estabelecimentos, em termos de seu enquadramento e sua situação de atividade. Em tese, esta fonte de dados é bastante comprehensiva, cobrindo a totalidade dos estabelecimentos existentes no país, e precisa, contendo poucas inconsistências, mas existe o risco, nem sempre considerado quando de seu uso, de que a situação identificada nos registros não corresponda ao status real do empreendimento num dado momento do tempo.

Isto porque, dentre outros fatores, nem sempre os empreendedores oficializam tempestivamente o início e o encerramento de suas operações; os registros administrativos são frequentemente atualizados e/ou retificados, com mudanças nos status dos estabelecimentos; os dados publicizados, identificados pelo número de registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ),<sup>34</sup> refletem uma posição estática num dado momento, limitando a identificação de mais de uma mudança no estado de um mesmo estabelecimento; e o fechamento de um estabelecimento para a abertura de outro, análogo, dificilmente é captado pelas tabulações oficiais tornadas públicas. A ressalva fundamental é que, em um país como o Brasil, marcado por elevados níveis de informalidade nas relações de trabalho e nos estabelecimentos, os dados oficiais disponíveis refletem não necessariamente a duração da atividade do empreendimento e seus níveis de *compliance*, mas fundamentalmente a duração de sua atividade formal.<sup>35</sup>

---

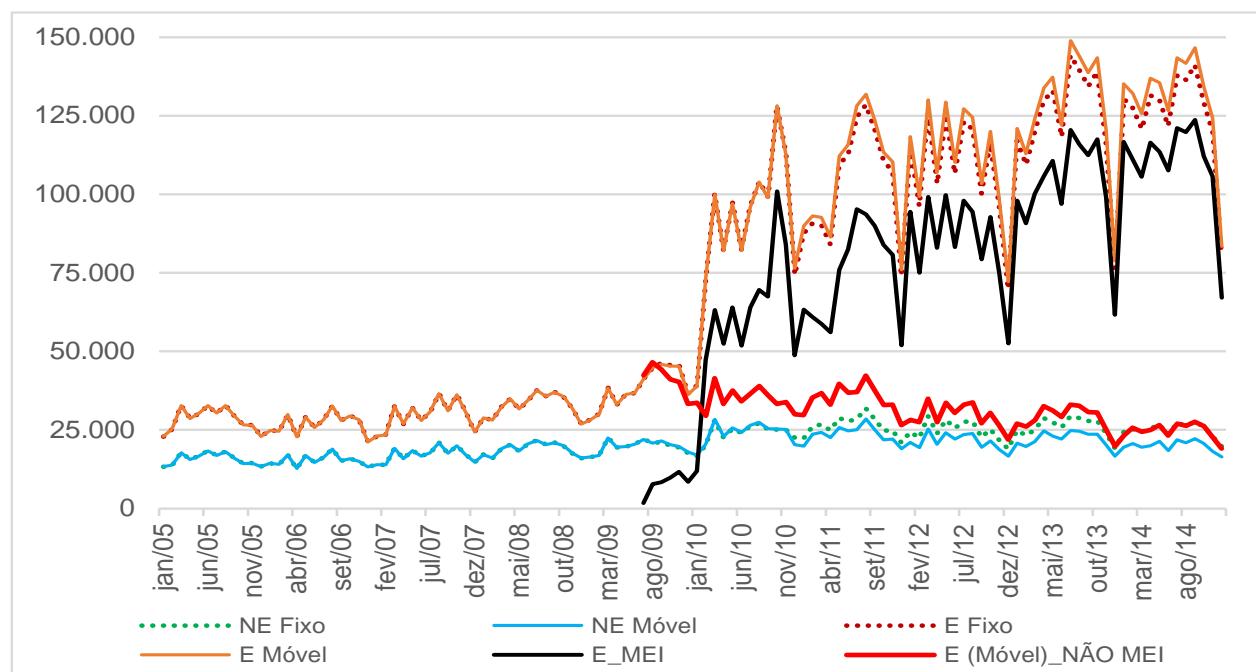
<sup>34</sup> Número único que identifica uma pessoa jurídica e outros tipos de arranjo jurídico sem personalidade jurídica junto à Receita Federal brasileira.

<sup>35</sup> No caso específico do MEI, os documentados níveis elevadíssimos de inadimplência, mesmo diante de simplificações burocráticas e de reduções drásticas nos custos para abertura e manutenção de

Em todo caso, foram utilizados dados publicizados pela RFB, organizados sob a forma de um painel mensal, construído a partir de três bases de microdados: a primeira, tratando dos estabelecimentos vinculados ao regime do SIMPLES Nacional, o que engloba o MEI; a segunda, englobando todas as empresas, segundo o conceito de atividade econômica (abstrata) organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços; e, uma de estabelecimentos, entendidos com os complexos (concretos, palpáveis) de bens organizados para exercício da empresa, por empresário ou por sociedade empresária. Os registros, concatenados via CNPJ, resultaram em uma base com as seguintes variáveis: Divisão da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE);<sup>36</sup> Subclasse da CNAE; data de início da atividade; situação cadastral (nula, ativa, suspensa, inapta ou baixada); data da situação cadastral; data de adesão ao SIMPLES Nacional; data de desenquadramento do SIMPLES Nacional; data de adesão ao MEI; data de desenquadramento do MEI; e, Natureza Jurídica da empresa.

O total de aproximadamente 28 milhões de estabelecimentos, vinculados a diferentes empresas na base de dados, foi filtrado, sendo desconsiderados os empreendimentos encerrados antes de 2005, bem como os registrados após 2014, evitando, assim, os efeitos advindos da prolongada crise econômica e política deflagrada no país em 2015 e, também, da pandemia de COVID-19, que exigiriam outro marco analítico. Como o foco na análise são os empreendimentos com finalidade econômica, atuando no setor privado da economia, foram selecionadas apenas as empresas com as seguintes naturezas jurídicas, identificadas pelos códigos da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA):<sup>37</sup> 204-6: Sociedade Anônima Aberta Sociedade Anônima Fechada; 206-2: Sociedade Empresária Limitada; 207-0: Sociedade Empresária em Nome Coletivo; 208-9: Sociedade Empresária em Comandita Simples; 209-7: Sociedade Empresária em Comandita por Ações; 213-5: Empresário (Individual); 223-2: Sociedade Simples Pura; 224-0: Sociedade Simples Limitada; 225-9: Sociedade Simples em Nome Coletivo; e, 226-7: Sociedade Simples em Comandita Simples.

**Gráfico 52: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas pertencentes a Subclasses da CNAE Elegíveis e não Elegíveis ao MEI – jan./05-dez/14**



Fonte: RFB (2021a). Elaboração: IPEA. Notas: (1) Contrariamente ao critério “fixo” de elegibilidade adotado por DE FARIA et ROCHA (2021), adotou-se aqui um “móvel”, que varia no tempo conforme se alteram os requisitos em termos de subclasse permitidas ao MEI.

microempreendimentos, as distorções podem ser ainda maiores, ainda que problemas deste tipo também possam ocorrer em outros portes de estabelecimentos.

<sup>36</sup> A CNAE está estruturada em cinco níveis hierárquicos: seção, divisão, grupo, classe e subclasse. O quinto nível, o de subclasse, é o mais desagregado e é definido para uso da Administração Pública.

<sup>37</sup> A CONCLA é a instituição responsável pelas classificações usadas no sistema estatístico e nos cadastros administrativos do país.

Aplicados estes filtros e tomando-se a data de início da atividade, foram estimados os fluxos mensais de novos registros de estabelecimentos, objeto desta estimativa de impacto. O total de 11.045.320 firmas registradas entre janeiro/2005 e dezembro/2014 foi separado em dois grupos, conforme as subclasses de atividades econômicas permitidas no âmbito do MEI – elegíveis (E) e não-elegíveis (NE). Pela inspeção visual dos dados plotados, com já sugerido anteriormente, pode-se concluir, preliminarmente, pela prevalência do MEI nos novos registros, inclusive com sutis indícios de declínio no contingente de firmas elegíveis ao programa (conforme Subclasses da CNAE) registradas inicialmente em outros regimes (linha vermelha sólida, no Gráfico 52).

A mensuração de impacto apresentada nesta seção, baseada no método de diferença-em-diferenças (*diff-in-diff*), se restringe às etapas de implantação no MEI transcorridas entre julho/2009 e abril/2011, tomando-se como grupos de tratamento e controle, respectivamente, os grupos de empresas elegíveis e não elegíveis ao MEI. Esta metodologia permite comparar as mudanças no tempo na variável de interesse – qual seja, o logaritmo natural da quantidade de novos registros mensais de firmas – quando a randomização não é possível, tendo como supostos, simplificadamente, que as tendências observadas para os dois grupos sejam paralelas pré-intervenção e que, mesmo no período pós-intervenção, eventuais choques exógenos afetem igualmente os grupos de tratamento e controle. Embora não seja possível testar diretamente estes supostos, visualmente o Gráfico 52 oferece suporte ao menos ao primeiro deles.

Ressalte-se que diversas ocupações e atividades foram permitidas e/ou vedadas ao longo da vigência do Microempreendedor Individual, o que tende a funcionar como outro vetor de impacto do programa, para além das regras definidas e/ou alteradas nas fases iniciais de sua vigência. Em avaliação de impacto do MEI conduzida por DE FARIAS et ROCHA (2021), para o período 2005-2015, este critério de elegibilidade foi mantido fixo, tomando-se como base as subclasses permitidas no seu momento inicial – previstas no Anexo Único da Resolução no. 58 de 27/04/2009, do Comitê Gestor do SIMPLES Nacional (CGSN). Neste estudo, que reproduz, com poucas alterações, o modelo proposto e aplicado pelos autores, optou-se por testar também uma variável alternativa de elegibilidade, que reflete as alterações legais relativas as ocupações passíveis de enquadramento no MEI.

A replicação, com os ajustes indicados, da representação gráfica proposta por DE FARIAS et ROCHA (2021), oferece uma ilustração mais clara dos possíveis efeitos do MEI sobre a multiplicação de empreendimentos. Na primeira (etapa piloto) e, principalmente, na segunda (etapa nacional) fases de sua implantação – quando houve simplificação legal e burocrática para a abertura de microempreendimentos individuais, juntamente com a redução de impostos e da alíquota previdenciária (fixada em 11% do SM) – a inspeção visual sugere ter havido mudança expressiva no patamar de novos registros de empresas, seguida de manutenção da tendência de crescimento observada anteriormente, acelerada após 2015 (Gráficos 29 e 52). A terceira fase do programa – iniciada em abril de 2011, com nova redução na alíquota previdenciária (de 11% para 5%) – não parece ter sido acompanhada de efeitos proporcionais no volume e ritmo de novos registros, especialmente quando se considera que neste período se observava uma dinâmica econômica positiva e forte expansão da formalização e da cobertura previdenciária.

Mais formalmente, o exercício adaptado a partir dos modelos desenvolvidos por DE FARIAS et ROCHA (2021) reforça este entendimento preliminar. Analogamente à referência metodológica adotada, o modelo aplicado neste estudo considera como variável dependente o logaritmo natural da quantidade de novas filiações mensais (Y), segundo subclasses da CNAE (Sub), em cada competência (mês/ano); inclui o intercepto ( $\alpha$ ); utiliza três variáveis preditoras categóricas (fatores), representando efeitos fixos, começando pela própria Subclasse (Sub), seguida de uma variável temporal (MÊS\_ANO) e de uma variável que, a fim de captar tendências setoriais, conjuga as variáveis mês/ano (MA) e Divisão (DIV) da CNAE (MA\_DIV); e, por fim, a interação de três variáveis dummy (D1, D2, D3), cada uma representando uma das três diferentes fases de implantação do MEI, com a variável elegibilidade (Eleg) – neste último caso, considerando suas duas versões, fixa e móvel.

Quando do uso do critério móvel, a variável categórica que denota a elegibilidade do empreendimento, apenas em termos de sua Subclasse, é incorporada ao modelo a fim de capturar os efeitos de mudanças

nesta regra, dissociando-os dos efeitos isolados das três fases do programa, medidos pelos coeficientes  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$ . Estes coeficientes são interpretados como a efeito médio do tratamento sobre os tratados (ATT, ou average treatment effect on the treated), aqui entendidos como aqueles aos quais se assignou o tratamento (elegíveis ao MEI, ao menos sob o critério das subclasses da CNAE).

$$\ln(Y_{Sub,t}) = \alpha + Subclasse + M\hat{E}S\_ANO_t + MA\_DIV_{Sub,t} + \beta_0 \cdot Eleg_{Sub} + \beta_1 \cdot D1_t \cdot Eleg_{Sub} + \beta_2 \cdot D2_t \cdot Eleg_{Sub} + \beta_3 \cdot D3_t \cdot Eleg_{Sub} + \varepsilon_{Sub,t} \quad (1)$$

**Quadro 2: Estimativas de Impacto do MEI no Registro de Firmas<sup>38</sup>**

Componente	Versão 1 (Eleg_Fixa)			Versão 2 (Eleg_Móvel)			FINAL: Versão 3 (Eleg_Móvel)		
	Coeficiente	CI_95%	SIG.	Coeficiente	CI_95%	SIG.	Coeficiente	CI_95%	SIG.
$\alpha$ (Intercepto)	2,253 (0,012)	2,230 - 2,276	0,000	2,201 (0,011)	2,180 - 2,222	0,000	2,159 (0,035)	2,091 - 2,227	0,000
$\beta_0$ (Eleg_Fixa)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
$\beta_0$ (Eleg_Móvel)	-	-	-	-	-	-	0,134 (0,112)	-0,087 - 0,354	0,234
$\beta_1$ (D1 * Eleg_Fixa)	0,307 (0,032)	0,244-0,369	0,000	-	-	-	-	-	-
$\beta_2$ (D2 * Eleg_Fixa)	1,021 (0,059)	0,906-1,136	0,000	-	-	-	-	-	-
$\beta_3$ (D3 * Eleg_Fixa)	1,156 (0,075)	1,009-1,303	0,000	-	-	-	-	-	-
$\beta_1$ (D1 * Eleg_Móvel)	-	-	-	0,327 (0,029)	0,271-0,384	0,000	0,307 (0,032)	0,244-0,371	0,000
$\beta_2$ (D2 * Eleg_Móvel)	-	-	-	1,112 (0,050)	1,014-1,211	0,000	1,092 (0,059)	0,982-1,202	0,000
$\beta_3$ (D3 * Eleg_Móvel)	-	-	-	1,400 (0,064)	1,274-1,526	0,000	1,379 (0,075)	1,244-1,513	0,000
Fatores (Efeitos Fixos)	Subclasses (CNAE)			Subclasses (CNAE)			Subclasses (CNAE)		
	MÊS_ANO			MÊS_ANO			MÊS_ANO		
	MA_DIV			MA_DIV			MA_DIV		
R <sup>2</sup>	0,925			0,930			0,930		

Fonte: RFB/ME. Notas: (1) Variável Dependente: Logaritmo Natural da Quantidade de Firmas Registradas, segundo Subclasses da CNAE, por Competência (mês/ano); (2) Como tende a ser recomendável em análises de painel, os erros-padrão foram clusterizados por Subclasses, de maneira a corrigir uma perda de precisão por possíveis relações entre as unidades de observação (no caso, da subpopulação de firmas consideradas para a modelagem) ou pelo fato de que estas observações são naturalmente clusterizadas neste nível de desagregação da CNAE. Esta opção metodológica resulta em erros-padrão robustos, comparativamente aos originais, que tendem a ser menores do que deveriam, gerando, consequentemente, estatísticas-t muito elevadas; valores-p muito pequenos e intervalos de confiança muito estreitos. Ou seja, não levar em conta a natureza clusterizada dos dados compromete a confiabilidade dos resultados da análise de regressão; (3) O painel não é perfeitamente balanceado.

O uso de uma ou outra variável de elegibilidade não produz alterações drásticas nos coeficientes que mensuram o impacto das distintas fases do MEI, mas explicita o viés provocado por cada escolha feita. No caso do critério fixo, que congela a elegibilidade estabelecida em julho/2009, a variabilidade nas subclasses permitidas faz com que parte das firmas elegíveis seja incluída no grupo das inelegíveis, sobreestimando ligeiramente o segundo grupo e subestimando a evolução do primeiro (no Gráfico 54,

<sup>38</sup> Tipicamente, quando interações entre variáveis dependentes são estatisticamente significantes, os efeitos principais (*main effects*) que os compõem não possuem interpretação válida, mas recomenda-se que sejam mantidos no modelo, por um princípio de hierarquia. Dependendo da área de estudo, contudo, há circunstâncias em que o efeito principal pode ser (ou é, inevitavelmente, por motivo de multi-colinearidade) excluído. Em modelos de diff-in-diff, normalmente construídos a partir de dados longitudinais, onde há frequentemente observações repetidas no tempo e são incluídos (explicitamente ou implicitamente) indicadores de painel (estimadores de efeitos-fixos), a exclusão de efeitos principais (*main effect variables*) pode ser defensável. Isto também porque o interesse está no efeito da variável dependente gerada pelas combinações multiplicativas de termos e não no efeito dos termos individuais que compreendem estas combinações. De todo modo, após vários testes, com diferentes ajustes e configurações, chega-se ao modelo final, que, inclui a efeitos principal “elegibilidade”, mas que consiste tão somente na reparametrização dos coeficientes estimados originalmente, no modelo que exclui todos os efeitos principais que geram os betas de impacto do MEI.

diferença entre as linhas sólidas e pontilhadas). O resultado é uma pequena subestimação do impacto da segunda e, principalmente, da terceira fases do MEI, que deixam de incorporar devidamente o efeito da elegibilidade de subclasses sobre a expansão de novos registros. O uso do critério móvel, por outro lado, isola mais adequadamente o efeito específico deste requisito de acesso, mas evidencia uma leve tendência de queda no volume mensal de registros de firmas não-elegíveis – mantido relativamente estável, artificialmente, quando do uso do critério fixo.<sup>39</sup> Assim, neste caso, os coeficientes podem capturar também como impacto um possível efeito adverso sobre as firmas que, supostamente, seriam – na ausência do MEI – registradas em subclasses inelegíveis pelas normas da intervenção.

Tomando-se como modelo preferencial o que se vale do critério móvel de elegibilidade (Quadro 2, colunas em cor cinza), chega-se, naturalmente, a resultados bastante próximos aos encontrados por DE FARIAS et ROCHA (2021), tomados como base para o exercício aqui adaptado. As pequenas diferenças se devem a poucos ajustes na base de dados sobre a qual foi aplicada a modelagem, começando pelo distinto período considerado nas análises – neste estudo, excluídos os dados relativos a 2015 – e pelo uso de um critério mais acurado de elegibilidade. Em todas as versões adaptadas e testadas do modelo, os coeficientes que captam o impacto do MEI ( $\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$ ) são positivos e estatisticamente significantes.

As estimativas produzidas pelo modelo final indicam que a fase inicial do MEI, por sua escala reduzida, gerou efeito modesto sobre os registros de firmas, seguido de efeitos significativos na segunda fase e algo superiores a estes na fase seguinte. Quando tomado o critério fixo de elegibilidade, a sobreposição parcial dos intervalos de confiança a 95% para os coeficientes  $\beta_2$  e  $\beta_3$  dá suporte à interpretação de DE FARIAS et ROCHA (2021), de relativa equivalência estatística entre os impactos das duas últimas fases, pois o intervalo para  $\beta_3$  contém o valor estimado para  $\beta_2$ , indicando que estes coeficientes não são estatisticamente diferentes um do outro. Quando tomado o critério móvel, contudo, não se observa esta sobreposição dos intervalos de confiança, indicando diferenças estatisticamente significantes entre os três coeficientes de impacto. Ainda assim, prevalece o entendimento de que os efeitos do MEI foram menores na fase inicial de implantação do programa (2009.07-2010.01), aumentaram muito na fase seguinte (2010.02-2011.03, quando houve quebra estrutural em relação ao período anterior) e cresceram na terceira fase (iniciada em 2011.04), sem que a magnitude de seus efeitos tenha gerado quebra estrutural entre as fases 2 e 3.

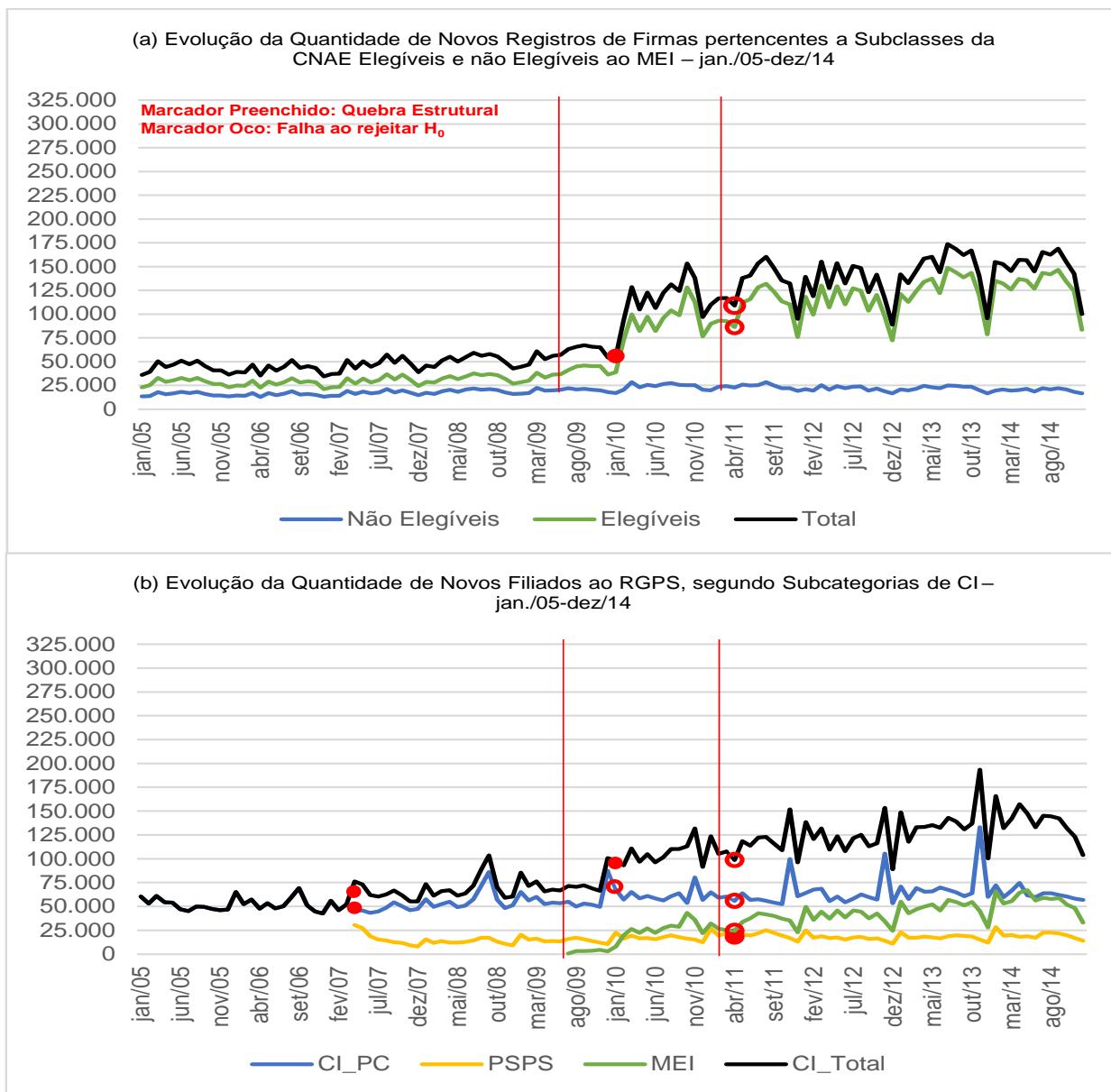
Considerando o mesmo recorte temporal de referência (janeiro/05-dezembro/2014), pode-se visualizar e comparar melhor estes resultados do MEI em termos de registros de empreendimentos (Gráfico 3a) e de novas filiações ao RGPS (Gráfico 43b). Proporcionalmente, as regras originais do MEI, vigentes entre julho/09 e março/2011, produziram efeitos mais relevantes sobre o registro formal de novos empreendimentos do que as regras adotadas em sua segunda fase de funcionamento (desde abr./11, alíquota previdenciária reduzida de 11% para 5%). A aplicação do Teste de Chow permite que se rejete  $H_0$  (estabilidade estrutural), a 5% de significância, indicando a existência de quebras estruturais na série temporal de novos filiados ao MEI (registros no Simples Nacional, nesta condição). Contudo, este resultado prevaleceu no ponto fevereiro/10 (início da vigência nacional do MEI), mas não no ponto abril/11.

Embora a metodologia não permita que se fale em mensuração de impacto, resultado análogo é sugerido, por inspeção visual (Gráfico 3b), quando analisados os fluxos de entrada de novos filiados ao RGPS na condição de CI. Há mudança de patamar na segunda fase do MEI, o que não se observa tão expressivamente na terceira etapa, especialmente quando se considera a expansão generalizada de contribuintes no período. A aplicação do Teste de Chow também permite que se rejete  $H_0$  (estabilidade estrutural), a 5% de significância, indicando a existência de quebras estruturais na série temporal de novos filiados ao RGPS, na condição de CI (CI\_Total). Este resultado prevaleceu nos pontos abril/07 (início da vigência do PSPS); e fevereiro/10 (início da vigência nacional do MEI); nos pontos julho/09 (início da

<sup>39</sup> A hipótese, não testada, é que, ainda que apenas marginalmente, as regras mais favoráveis do MEI podem ter estimulado, legitimamente ou não, a opção pelo registro neste enquadramento. Este fenômeno, caso corroborado, seria análogo, mesmo que bem mais modesto, ao observado nas matrizes de transição entre categorias de segurados do RGPS. Seria um efeito possivelmente indesejado do MEI, captado pelos betas de impacto.

vigência do MEI, como programa piloto) e abril/11, a esse mesmo nível de significância,  $H_0$  não pode ser rejeitada.

**Gráfico 53: Evolução da Quantidade de Novos Registros de Firmas e de Contribuintes do RGPS – jan./2005-dez/2014**



Fonte: RFB/ME; Extração Especial – CNIS/DATAPREV. Elaboração do autor.

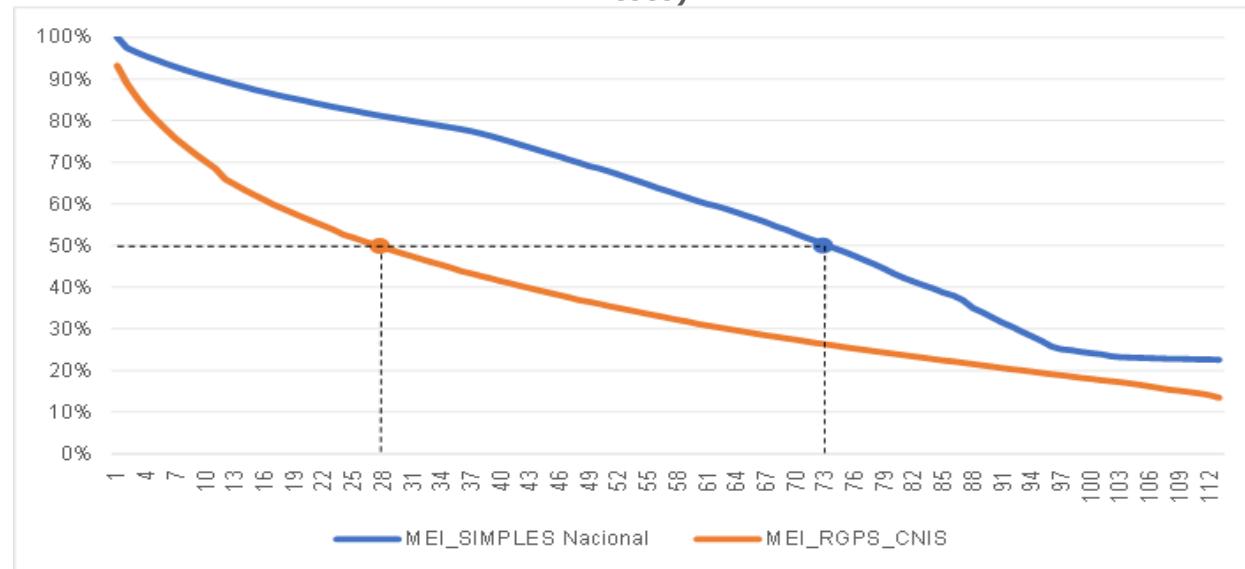
No grupamento CI\_PC, o fluxo de novos contribuintes permaneceu relativamente constante (salvo por quebra em abril/07), mesmo diante da forte elevação generalizada no contingente de segurados. Ao mesmo tempo, as filiações ao PSPS cresceram suavemente até mar/11 (quebra em abril/11) e aumentaram fortemente no MEI, sendo que de 2011 em diante nota-se um descolamento crescente entre os dois grupos. Este resultado é consistente com a hipótese de que parcelas crescentes dos novos filiados optam pelos planos mais econômicos – em particular, pelo MEI. O ponto de abril/11, portanto, não representa quebra estrutural em qualquer das séries totais (total de empreendimentos; CI\_Total). Estes resultados sugerem que a medida implantada neste ponto do tempo não possui boa relação custo-benefício, especialmente em comparação a outras mais econômicas adotadas anteriormente. Este resultado pode ser agravado pelos indícios de migração pró-MEI, comportamento que fragiliza as bases de financiamento do RGPS e pode apresentar complicações distributivas.

### 6.1.1 MEI: Análise de sobrevivência – empreendimento (RFB) *versus* segurado contribuinte (RGPS)

Quando considerada a duração do vínculo contributivo com o RGPS como aproximação para a sobrevivência dos empreendimentos optantes pelo MEI, os resultados mudam significativamente. Na base da RFB, foram considerados todos os empreendedores que fizeram a opção pelo MEI entre julho/2009 e dezembro/2018; na base do CNIS, foram considerados todos os segurados que realizaram aportes ao RGPS exatamente neste mesmo intervalo temporal, com a diferença que, dada a inadimplência, nem todo filiado inscrito na base da RFB consta necessariamente do CNIS. Além disso, como já apontado anteriormente, há limitações na base de contribuintes, tal como disponibilizada para este estudo, no sentido de que a categoria imputada se refere àquela associada à última cotização feita em cada ano, o que tende a ocultar e subestimar ligeiramente a contabilização total de segurados ativos em cada categoria do RGPS. Feita esta ressalva, pode-se dizer que há uma compatibilidade bastante satisfatória entre os grupos selecionados em cada uma das bases, o que favorece a comparabilidade de indicadores.

Tomando-se a mediana como referência, tem-se uma duração geral estimada de atividade (28 meses) bastante inferior à obtida a partir dos dados da RFB (73 meses, para o período 2009-2018).<sup>40</sup> A maior diferença, nos dados do RGPS (Quadro 3), entre as médias e as medianas, indica assimetria positiva ainda maior nas distribuições obtidas a partir dos registros do RGPS, comparativamente aos dados do Simples Nacional/RFB, resultado convergente com a hipótese de menor sobrevivência do MEI como contribuinte (RGPS) do que como filiado (RFB).

**Gráfico 54: Curvas de Sobrevivência para o MEI – Duração: Enquadramento versus Vínculo Contributivo – Estimativa Kaplan-Meier da função de sobrevivência (Tempo em meses)**



Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

O Gráfico 54 apresenta curvas de sobrevivência para dois grupos: (1) o total de microempreendedores registrados oficialmente como MEI no âmbito do SIMPLES Nacional, entre 2009 e 2018, independentemente de CNAE; e (2) os segurados do RGPS contribuindo na condição de MEI até dezembro de 2018. Ressalte-se que, idealmente, a comparação deveria confrontar apenas os registros pareados, em que um mesmo indivíduo aparece nas duas bases de dados. Os dados disponíveis não permitem este controle no momento, mas o exercício, ao comparar todos aqueles que aparecem em ambos os registros, segue relevante e defensável tecnicamente. A comparação entre estas curvas indica que, do total de MEI

<sup>40</sup> Evidentemente, o não recolhimento como MEI pode possuir várias explicações, que passam pelo óbito do segurado; pela transição da condição de contribuinte para a de beneficiário; pelo desemprego; pela inatividade; pela insuficiência de capacidade contributiva; ou, claro, pela migração para outras categorias de contribuintes. O controle por outras variáveis, como a idade, ainda poderia diferenciar os resultados.

registrados oficialmente nesta condição na RFB, cerca de 50% encontram-se ativos 73 meses após a filiação; em contraste, do total de MEI que iniciam sua contribuição previdenciária nesta subcategoria de CI, apenas cerca de 26% seguem realizando aportes após este mesmo lapso de tempo.

**Quadro 3: Síntese das Estimativas de Tempo de Sobrevivência – Casos Analisados na Estimativa das Curvas de Sobrevivência do MEI – Contribuição Previdenciária e Filiação**

Análise de Sobrevivência - Sumário								
Grupamentos de Sexo/ Total Geral	Total de Casos (N)	Quantidade de Eventos	Casos Censurados		Duração Média (meses)		Mediana da Duração (meses)	
			N	Percentual	Média	Erro Padrão	Mediana	Erro Padrão
<b>MEI - Filiados (RFB)</b>	12.139.645	4.151.316	7.988.329	65,8%	67,9	0,015	73,0	0,024
<b>MEI - Contribuintes (RGPS)</b>	9.210.248	5.493.376	3.716.872	40,4%	43,6	0,016	28,0	0,023

Fonte: RFB/ME; SEMPE/MDIC. Elaboração: IPEA.

A modelagem aplicada aos dados do SIMPLES Nacional aponta para uma população em que a mortalidade se encontra distribuída de forma relativamente parecida por quase todas as faixas de tempo, com alguma elevação nas intermediárias e queda acompanhada de estabilidade nas finais, onde a probabilidade de sobrevivência alcança certa constância no patamar aproximado de 20%. Os dados de contribuintes do RGPS, em contraste, caracterizam uma população cujos membros abandonam as obrigações tributárias ainda nas primeiras etapas de atividade formal, também medidas em meses - nas curvas de contribuintes via MEI, comparativamente às curvas de filiados ao MEI, é possível visualizar uma diminuição mais brusca da sobrevivência nos períodos iniciais, suavizada nos momentos subsequentes do tempo e estimada em cerca de 10% nos períodos finais analisados. Para além desta expressiva diferença na duração dos empreendimentos e dos vínculos contributivos com o RGPS, há que se ter em conta ainda que a densidade contributiva, mesmo dentro deste bem mais curto intervalo de sobrevivência, não é perfeita, chegando a 84% - uma taxa alta, mas que deve ser relativizada em razão do intervalo curto de duração do esforço contributivo.

## 6.2 MEI: indicativos de resultados fiscais e atuariais

A alíquota previdenciária extremamente reduzida estabelecida para o MEI já sugere impactos adversos sobre o resultado financeiro do RGPS, dado pela diferença entre receitas previdenciárias líquidas e despesas com benefícios previdenciários, mas também apontam para impactos atuariais potencialmente graves. No curto prazo, mesmo em cada ano-calendário, as receitas oriundas do programa são pouco expressivas tanto porque a inadimplência é elevada quanto porque o valor da taxa de contribuição é baixo, quase simbólico frente aos gastos que deveria financiar. Mesmo que a adimplência fosse elevada, tal quadro poderia diminuir a perda de receitas no curto ou médio prazo, mas aumentaria o volume de segurados passíveis de pleitear benefícios com grau insustentável de subsídios, agravando o desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS no longo prazo.

LENZ (2017) chama atenção para este expressivo subfinanciamento do MEI, estimando que o montante nominal acumulado em 15 anos de contribuições seria suficiente para financiar apenas 9 meses de aposentadorias pagas no valor do salário-mínimo, possivelmente considerando 12 pagamentos anuais – em valores de 2019, quando se toma em conta que os pagamentos incluem uma décima terceira parcela (relativa ao decimo terceiro, devido a todas as categorias de segurados, mesmo aqueles que não recolhem sobre o decimo terceiro salário ao longo de suas vidas ativas, como os contribuintes individuais), os valores nominais acumulados em 15 anos de recolhimentos cobririam apenas 8,3 meses de benefícios equivalentes ao Piso Previdenciário. A autora ainda ressalta que estas estimativas desconsideram que o MEI possui direito a benefícios de risco e ao salário-maternidade, o que tornaria os resultados ainda mais desequilibrados.

Pode-se ilustrar melhor este argumento por meio da razão de dependência entre contribuintes e segurados beneficiários, fundamental em regimes de repartição simples como o RGPS. A introdução do MEI, nos atuais termos, pode implicar um agravamento desta relação, com o aumento no estoque de

beneficiários, em razão do envelhecimento populacional, e uma pressão contínua sobre a base de contribuintes, que, por sua vez, pode ser crescentemente composta por categorias de segurados bastante subsidiadas. Com base nos parâmetros para a cotização vigentes em 2019, por exemplo, tem-se que, para financiar o pagamento anual de uma API no valor do Piso Previdenciário, seriam necessários 21,7 contribuintes na condição de MEIs ou 9,8 filiados ao PSPS ou 5,4 CI vinculados ao Plano completo ou 3,6 empregados formais – em todos os casos, considerando 100% de densidade contributiva no ano, com recolhimentos sobre o benefício mínimo, e, no caso dos segurados empregados, uma décima terceira contribuição, incidente sobre o décimo terceiro salário.

As implicações do MEI para a sustentabilidade da previdência social não podem ser negligenciadas. Trata-se de um plano de benefícios definidos, com taxa de contribuição (reduzida) fixa de 5% incidente sobre o valor do Piso Previdenciário, equivalente ao salário-mínimo, e taxa de reposição de 100%. Para além de todos os benefícios de risco (pensões por morte, aposentadorias por invalidez, auxílios-doença etc.), há garantia de cobertura para os benefícios programados, notadamente a Aposentadoria por Idade (API), concedida aos 65/62 anos de idade (homens e mulheres urbanos, respectivamente) após 20/15 anos (homens/mulheres) mínimos de carência. Estas regras da API, vale dizer, foram estabelecidas pela Emenda Constitucional nº. 103/2019 e, embora sejam mais rígidas que as anteriormente vigentes, ainda tendem a oferecer retornos elevados para os beneficiários do MEI, em particular para aqueles que venham a permanecer nesta categoria de segurados durante grande parte de suas vidas ativas.

No âmbito do RGPS, como pode acontecer em outros sistemas previdenciários, tendem a ocorrer desequilíbrios entre aportes e recebimentos individuais, mas, em termos agregados, espera-se que receitas e despesas possuam ao menos grandezas próximas, implicando subsídios cruzados entre determinados grupos (CAETANO, 2006). Neste sentido, segurados com maiores rendimentos poderiam ajudar a subsidiar, via TIR reduzida, os benefícios de segurados com menor capacidade contributiva. No Brasil, contudo, onde a necessidade de financiamento do RGPS é elevada e crescente, chegando a 2,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019, o financiamento destes subsídios se torna mais difuso e menos transparente, podendo inclusive assumir caráter regressivo.

Não é objetivo desta seção analisar todas estas questões, mas somente mensurar, via cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR), o grau de subsídio intrageracional oferecido nos diferentes planos previdenciários direcionados a CIs, aumentando a visibilidade em torno de seus potenciais efeitos fiscais e atuariais sobre o RGPS. A TIR consiste na taxa de desconto que igualaria os valores presentes das contribuições feitas e dos benefícios recebidos, ou melhor, a taxa de desconto que anula o Valor Presente Líquido (VPL) (Equação 1, extraída de CARVALHO et AFONSO (2021)).

$$\sum_{t=1}^N \frac{\text{Valor da Contribuição}_t}{(1+TIR_i)^t} = \sum_{t=N+1}^{\omega} \frac{\text{Valor do Benefício}_t}{(1+TIR_i)^t} \quad (1)$$

Onde:

*N: último período contributivo;*

*ω: idade terminal (idade de aposentadoria + sobrevida na idade de aposentadoria);*

*t: momento no tempo (início da filiação (t=1) ou início da aposentadoria (t=N+1)).*

Os diferentes planos fazem com que haja diversas taxas de retorno no âmbito do RGPS. Isto também porque a TIR é bastante sensível aos parâmetros e hipóteses utilizados em seu cálculo, podendo variar significativamente em razão de fatores como a idade de filiação (início dos aportes), sexo do beneficiário, densidade contributiva (frequência dos aportes), pacote de benefícios e serviços cobertos, alíquotas de contribuição dos segurados, alíquotas de contribuição patronais (levando-se em conta a existência do SIMPLES Nacional e de outras políticas que implicam desoneração e, frequentemente, a geração de renúncias previdenciárias), a existência de regimes especiais (como o de Segurados Especiais), requisitos de elegibilidade aos benefícios, taxas de reposição (relacionadas principalmente à fórmula de cálculo dos salários-de-benefício) e duração esperada dos fluxos de pagamentos dos benefícios.

A análise proposta se dá por meio da estimativa de taxas internas de retorno de segurados hipotéticos (TIR teórica) para planos previdenciários específicos, combinando hipóteses acerca dos parâmetros mais típicos do RGPS em termos de benefícios programados (idade de concessão de API, tempo médio de contribuição previdenciária e sobrevida dos idosos em idade de aposentadoria) e considerando (ou não) o financiamento dos benefícios de risco (auxílios-doença, pensão por morte etc.). A esse respeito, seguindo decisões semelhantes empregadas por CAETANO (2006), PEREIRA (2017) e PEREIRA et CAMPANI (2021), adotou-se um cenário alternativo, em que parte da alíquota contributiva é desconsiderada para o financiamento dos benefícios programáveis (aposentadorias), sendo reservada para o custeio destes benefícios de risco.

CAETANO (2006) adotou como critério o desconto de seis pontos percentuais (6pp.) das alíquotas totais, tomando como referência as alíquotas então tipicamente adotadas pelos planos de previdência aberta para a cobertura destes riscos. PEREIRA et CAMPANI (2021) partiram de uma alíquota de 3,66%, alegadamente adotada no plano de custeio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE), para estimar a contribuição destinada à cobertura dos benefícios de risco. Como, na FUNPRESP-EXE, esta alíquota não cobriria todos os benefícios de risco oferecidos pelo RGPS (deixando de fora o salário-maternidade e os auxílios-doença, reclusão e acidente), os autores propuseram um incremento na alíquota, determinado pela divisão da alíquota original pela proporção do valor dos benefícios de risco (aposentadorias por invalidez, pensões e auxílios) previdenciários urbanos emitidos pelo RGPS, excluída a parte referente ao valor dos auxílios.

Neste estudo a estratégia é fundamentalmente a mesma, apenas com alguns ajustes nos valores utilizados como parâmetros. Parte-se também da alíquota utilizada pela FUNPRESP-EXE para o financiamento dos benefícios de risco, mas de seu valor atualizado em 2019 (fixado em 3,05%), direcionado ao *Fundo Coletivo de Benefícios Extraordinários (FCBE)*. Isto, ainda que FCBE seja usado não apenas para custear os riscos de morte e invalidez, mas também para ajudar a financiar as aposentadorias especiais e o benefício de sobrevivência com custeio compartilhado (necessário quando o segurado sobrepassa sua idade prevista de óbito), ficando de fora os auxílios (doença, reclusão e acidente) e o salário-maternidade.

O RGPS é um regime do tipo *pay-as-you-go*, apoiado na solidariedade intergeracional, mas a solidariedade intrageracional, via subsídios cruzados, também se faz presente, justifica as alíquotas diferenciadas para determinadas categorias de segurados (com menor capacidade contributiva tipicamente menor, como grande parte dos autônomos) e a decisão de considerar apenas a alíquota básica do *FCBE* para o financiamento dos benefícios de risco dos contribuintes individuais (*tratando como equivalentes as despesas* com o cofinanciamento das aposentadorias especiais e o benefício de sobrevivência, de um lado, e os auxílios doença, reclusão e acidente e o salário-maternidade, de outro). A cota a ser descontada da alíquota total para o financiamento dos benefícios de risco nos planos de previdência comparados, portanto, foi definida nos exatos 3,05pp. do FCBE.

O exercício aqui apresentado se vale ainda de uma estratégia bastante simplificada para a elaboração das estimativas, partindo unicamente dos benefícios no valor do Piso Previdenciário, constitucionalmente equiparado ao salário-mínimo, dado que a grande maioria dos segurados do RGPS - em particular, dos trabalhadores autônomos - recolhe e recebe com base neste montante de referência, também adotado como benefício definido para o MEI (Quadro 4). Além disso, utiliza-se o salário-mínimo vigente em 2019 (R\$ 998) para o cálculo do valor presente das contribuições (recolhimentos) e do valor presente do fluxo de benefícios (recebimentos). Esta estratégia simplificadora implica subestimação das taxas de retorno, uma vez que os reajustes reais frequentemente concedidos ao salário-mínimo ao longo dos anos, somados à garantia constitucional de que nenhum benefício previdenciário seja inferior ao salário-mínimo, implicam subsídios sistemáticos. Esta simplificação é aceitável pois não se trata de subsídio exclusivamente direcionado ao MEI, mas a todo segurado que contribui prevalentemente sobre o Piso Previdenciário.

Adotou-se como critérios básicos, que: (1) nos exercícios propostos, o fluxo de benefícios inclui somente a aposentadoria por idade, programada aos 65 (homens) ou 62 (mulheres) anos, sendo desconsiderados os benefícios temporários e de risco, e a aposentadoria ocorre sempre na idade mínima de acesso; (2) o tempo de contribuição varia entre o mínimo (15 anos), o tempo médio aproximado e tempo máximo (idade de filiação ao RGPS, subtraída da idade mínima de aposentadoria, segundo sexo); (3) a idade de filiação varia de 21 anos, no mínimo, passando pelos 30 anos de idade e chegando ao limite dado pela diferença entre a idade mínima e a carência (homens: 50 anos; mulheres: 47 anos); (4) a densidade contributiva é de 50% ou 100% do tempo de filiação até a idade de aposentadoria; (5) a API é paga por um período de tempo igual à expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, segundo sexo, metodologia que possui a desvantagem de subestimar a TIR não incorporar ganhos de expectativa de sobrevida ao longo do tempo; e, por fim, (6) se desconsidera, a princípio, a concessão de reajustes reais para o salário mínimo (Piso Previdenciário), opção que subestima o efeito fiscal e atuarial sobre o RGPS. Simulações contemplando a hipótese mais plausível de concessão anual de reajustes reais ao SM constam de tabelas do Apêndice C (Tabelas C(c) e C(d)).

**Quadro 4: Parâmetros Usados nas Estimativas da TIR**

	<b>Homens (H)</b>	<b>Mulheres (M)</b>
<b>Taxa de Crescimento Real do SM (anual)</b>	0%   1%	
<b>Parcela de Risco (%) = Alíquota do FCBE<sub>Funpresp_Exe</sub></b>	3,05%	
<b>Receitas</b>		
Idade de Filiação Previdenciária*	21   30   H:50	21   30   M:47
Alíquotas do CI		
MEI	5%	
SPSPS	11%	
CI_PC	20%	
Salário-de-Contribuição, em 2019 (R\$ - Mensal)	R\$ 998	
Quantidade de Recolhimentos no Ano	12	
Densidade Contributiva	50%   100%	
Anos de Contribuição*	44   35   22   17,5   15	41   32   20,5   16   15
Alíquota Previdenciária do Contratante	0%   20%	
<b>Despesas</b>		
Idade de Aposentadoria por Idade (API)	65 anos	62 anos
Sobrevida na Idade da API, em 2019 (IBGE, 2020)	17,2 anos	22,8 anos
Salário-de-Benefício, em 2019 (R\$ - Mensal)	R\$ 998	
Quantidade de Pagamentos no Ano	13	

Elaboração: IPEA. Notas: (\*) Idade de início das contribuições, nas simulações, coincide com a idade de filiação. A quantidade de anos de contribuição depende da idade de filiação, da idade mínima de aposentadoria (pois assume-se aqui que a inatividade começa neste ponto) e da densidade contributiva.

Pelos resultados dispostos na Tabela 2, a seguir, fica claro que, mesmo quando consideradas as alíquotas totais (sem o desconto da parcela de risco), não há perdas para os segurados que recolhem sobre valores equivalentes ao valor do benefício mínimo oferecido pelo RGPS, ou melhor, em nenhuma das simulações propostas se observa situação na qual o segurado paga contribuições em montante superior ao que recebe em benefícios. Além disso, em todos os cenários propostos, as mulheres apresentam taxas de retorno maiores quando comparadas aos homens, resultado devido às regras de elegibilidade mais brandas para o sexo feminino (principalmente, a idade mínima menor) e à maior expectativa de vida das mulheres.

**Tabela 2: Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI e Sexo –Alíquotas Totais**

Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos				Mulheres: API aos 62 anos			
		Aliquota Patronal				Aliquota Patronal			
		0%		20%		0%		20%	
		Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%
MEI: 5%	21	8,4%	6,5%	3,9%	1,8%	9,9%	7,9%	5,1%	3,0%
	30	10,9%	8,6%	5,4%	3,0%	12,4%	9,9%	6,6%	4,2%
	50	-	22,9%	-	10,8%	-	23,1%	-	11,3%
PSPS: 11%	21	6,2%	4,2%	3,2%	1,2%	7,6%	5,5%	4,5%	2,4%
	30	8,3%	5,9%	4,7%	2,2%	9,5%	7,1%	5,9%	3,4%
	50	-	16,8%	-	9,3%	-	17,1%	-	9,9%
CI_PC: 20% (11%)*	21	4,5%	2,5%	3,2%	1,2%	5,8%	3,7%	4,5%	2,4%
	30	6,2%	3,8%	4,7%	2,2%	7,4%	5,0%	5,9%	3,4%
	50	-	12,4%	-	9,3%	-	12,8%	-	9,9%

Elaboração: IPEA.

A TIR apenas assume valores inferiores a 3%, mas dentro do patamar típico das taxas de desconto aplicadas em estimativas atuariais desta natureza (CARVALHO et AFONSO, 2021; COSTANZI, 2018), quando considerados cenários extremos, onde, ao longo da totalidade de sua vida contributiva, o CI presta serviços a pessoas jurídicas e estas recolhem alíquota patronal de 20% sobre o valor do salário-mínimo – tal como seria aplicável, mas certamente não generalizável, ao PSPS e ao CI\_PC e, originalmente, também ao MEI. Como esperado, a TIR calculada para o MEI supera largamente as estimativas feitas para as demais subcategorias de contribuintes individuais, chegando a atingir valores dificilmente alcançáveis em aplicações financeiras alternativas, disponíveis no mercado. Obviamente, quando descontado das alíquotas totais o percentual pré-definido para o custeio dos benefícios de risco, a TIR aumenta e deixa mais evidente o grau de subfinanciamento do MEI, mesmo comparativamente a outras subcategorias já subfinanciadas de CI.

**Tabela 3: Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI e Sexo – Alíquotas Reduzidas: (Alíquotas Totais - Alíquota para Custeio dos Benefícios de Risco)**

Plano Previdenciário (Exclusive Parcela de Risco)	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos				Mulheres: API aos 62 anos			
		Aliquota Patronal				Aliquota Patronal			
		0%		20%		0%		20%	
		Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%
MEI: 1,95%	21	10,9%	9,0%	4,2%	2,2%	12,0%	10,1%	5,2%	3,2%
	30	14,1%	11,8%	5,9%	3,4%	15,8%	13,3%	7,1%	4,6%
	50	-	30,8%	-	11,7%	-	30,9%	-	12,2%
PSPS: 7,95%	21	7,1%	5,2%	3,5%	1,5%	8,1%	6,1%	4,5%	2,4%
	30	9,4%	7,0%	5,0%	2,6%	10,7%	8,2%	6,2%	3,8%
	50	-	19,3%	-	10,0%	-	19,5%	-	10,6%
CI_PC: 16,95% (11%)*	21	5,0%	3,0%	3,5%	1,5%	5,9%	3,9%	4,5%	2,4%
	30	6,8%	4,4%	5,0%	2,6%	8,0%	5,5%	6,2%	3,8%
	50	-	13,6%	-	10,0%	-	14,0%	-	10,6%

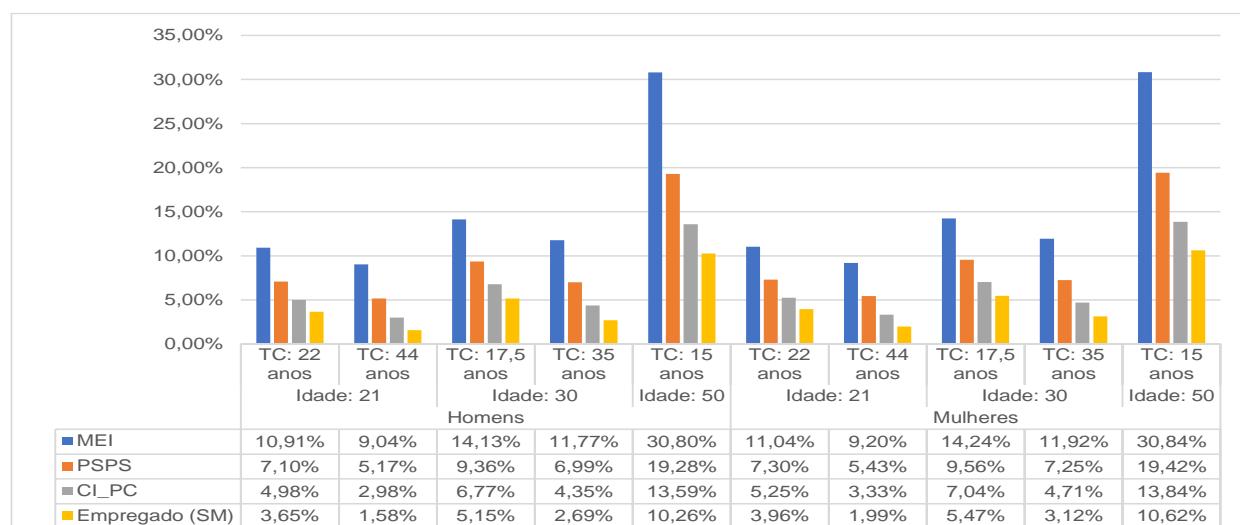
Elaboração: IPEA.

Quando usados exatamente os mesmos parâmetros para homens e mulheres (Gráfico 54), salvo pela sobrevida na idade de aposentadoria (65 anos – homens: 17,2 anos; mulheres: 20,4 anos), os diferenciais por sexo caem sensivelmente, mas ainda persistem. Seguindo com este exercício mais pragmático, onde se mantém o desconto de parte das alíquotas para custeio dos benefícios de risco, mas ainda subestimado pela hipótese de manutenção do valor real do Piso Previdenciário (sem reajustes reais do salário-mínimo no tempo), resta claro que, tomando-se a TIR como indicativo, o MEI, ao gerar retornos extremamente elevados a seus segurados, tende a produzir desequilíbrios expressivos entre receitas (contribuições) e despesas (benefícios).

Quando se considera o segurado atualmente mais típico do RGPS - qual seja, o segurado empregado com rendimento de um salário-mínimo mensal (Empregado (SM), no Gráfico 54) - a interpretação é reforçada, pois, apenas neste caso e em casos específicos de CI\_PC, a TIR se aproxima das taxas de desconto comumente utilizadas como parâmetros em estimativas atuariais de natureza previdenciária (1%, 2% ou 3%, usadas, por exemplo, em CARVALHO et AFONSO (2021)). Outra referência neste sentido é AFONSO (2016), que, a partir de amostra dos registros administrativos do RGPS, estima uma TIR média real de 5,32% para as aposentadorias voluntárias (API: 7,86%; ATC: 3,77%), resultado que julga superar os padrões encontrados na literatura.

Os resultados de PEREIRA et CAMPANI (2021), baseados em segurados hipotéticos representativos dos RPPS e do RGPS, encontram resultados semelhantes em grandeza aos obtidos neste estudo, diferenciando-se apenas por detalhes metodológicos, como a hipótese de reajuste real do Piso Previdenciário. Tomando-se o empregado com carteira como referência para a API no valor do Piso Previdenciário, considerando 15 anos de contribuição iniciada aos 50 anos de idade e o desconto de uma parcela para o financiamento dos benefícios de risco, a TIR obtida para homens (11,49%) e mulheres (12,24%), em 2015, é considerada elevada pelos autores. Ainda assim, o resultado se mostra muito inferior à obtida para o MEI (Gráfico 55), com parâmetros análogos (homens: 30,80%; mulheres: 30,84%, sem reajuste real do SM).

**Gráfico 55: Taxa Interna de Retorno (TIR) para API aos 65 anos, segundo Planos Previdenciários1 e Sexo – Alíquotas Reduzidas: (Alíquotas Totais - Alíquota para Custeio dos Benefícios de Risco)**



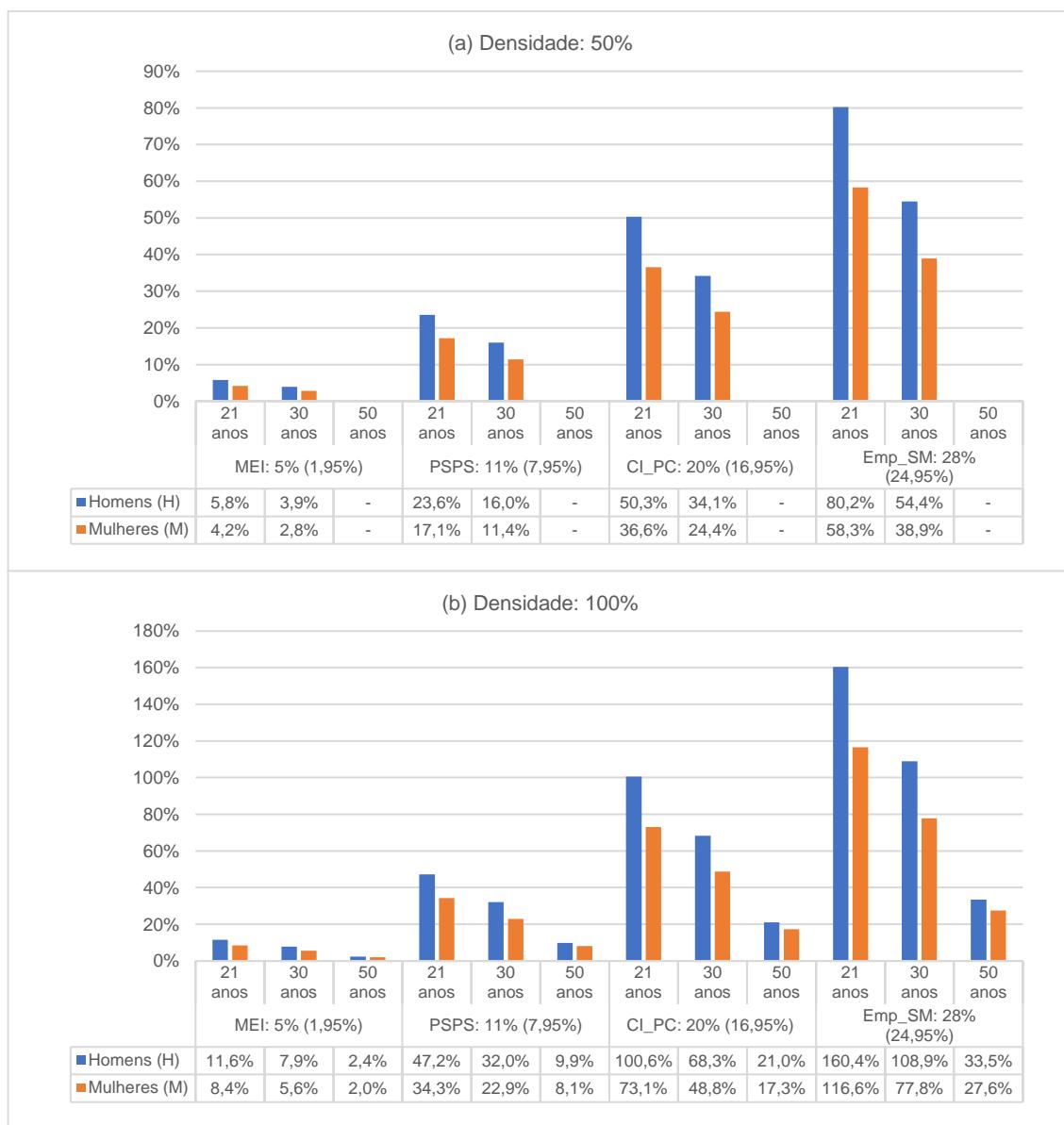
Elaboração: IPEA. Notas: (1) Nas subcategorias de CI, foram considerados 12 recolhimentos anuais (não há contribuição sobre o décimo terceiro salário-de-contribuição, como no caso dos empregados) e foram descontados 3,05pp. para o custeio dos benefícios de risco; (2) No caso dos empregados formais, foram considerados 13 recolhimentos anuais e utilizadas as alíquotas vigentes em 2019, ou seja, sobre recolhimentos no valor do piso foi aplicada uma alíquota mensal de 24,95% (20% da alíquota patronal, acrescida de alíquota individual de 8%, totalizando 28%, de onde foram subtraídos 3,05pp. para financiamento dos benefícios de risco).

Complementando a análise da TIR e reforçando este diagnóstico de excessos nas taxas de retorno geradas pelo MEI, pode-se tomar as mencionadas taxas de desconto típicas como referência e ainda estimar o Valor Presente Atuarial (VPA) dos fluxos de receitas e despesas dos diferentes planos previdenciários, permitindo a comparação do montante de saldo atuarial, aqui entendido como o valor presente atuarial líquido. O Apêndice C apresenta estimativa do VPA e da razão entre receitas e despesas a valor presente, considerando dois cenários de densidade (50% ou 100%), três níveis de taxas de desconto (1%, 2% ou 3%) e dois níveis de alíquotas (com e sem o desconto para financiamento dos benefícios de risco). Os Gráficos 33a e 33b sintetizam os resultados para uma taxa de desconto de 3%, em exercício semelhante ao elaborado por COSTANZI (2018), com a diferença de que o autor usa as alíquotas integrais para a simulação do custeio da API.

Considerado o cenário mais plausível, que desconta o percentual comprometido com os benefícios de risco (3,05pp.) e contempla uma densidade contributiva de 50%, tem-se que, em valor presente, as

contribuições do MEI equivalem a apenas 6%-4% das despesas com benefícios entre os homens e a 4%-3% entre as mulheres, conforme a idade de início das contribuições (21 ou 30 anos). Os indicadores estimados para o PSPS também são extremamente baixos, mas a alíquota maior, obviamente, torna o plano menos desequilibrado financeiramente e atuarialmente. Os empregados com carteira recolhendo sobre o valor do salário-mínimo são incluídos na comparação para ilustrar a importância da alíquota patronal para o adequado custeio dos planos, pois a razão entre receitas e despesas apenas se torna mais expressiva quando a alíquota total supera os 20 pontos percentuais e/ou está associada a uma (improvável) densidade contributiva perfeita (100%). No MEI, mesmo se considerada a alíquota integral, de 5%, esta razão entre o valor presente de receitas e despesas seria ainda bastante reduzida, não ultrapassando os patamares de 15%-10%, entre os homens, e de 10%-7%, entre as mulheres, mantidos os mesmos os demais parâmetros de simulação (densidade: 50%; taxa de desconto: 3%).

**Gráfico 56: Razão entre o Valor Presente Atuarial de Receitas e Despesas, em percentual (%), considerando Taxa de Desconto Anual = 3% e Alíquotas Reduzidas (sem Parcela de Risco)**



Elaboração: IPEA. Notas: (1) Nas subcategorias de contribuintes individuais, foram considerados 12 recolhimentos anuais (não há contribuição sobre o décimo terceiro salário-de-contribuição, como no caso dos segurados empregados) e foram descontados 3,05pp. para o custeio dos benefícios de risco; (2) No caso dos empregados formais, foram considerados 13 recolhimentos anuais e utilizadas as alíquotas vigentes em 2019, ou seja, sobre recolhimentos no valor de um salário-mínimo foi aplicada uma alíquota total mensal de 24,95% (20% da alíquota patronal, acrescida de alíquota individual de 8%, totalizando 28%, de onde foram subtraídos 3,05pp. para financiamento dos benefícios de risco).

As estimativas apresentadas revelam a distância entre o potencial arrecadatório da alíquota do MEI e o de outras alíquotas totais impostas a outras categorias de segurados do RGPS, deixando também evidente o risco atuarial implícito na expansão deste grupo como proporção do conjunto de contribuintes. A razão entre as receitas e as despesas estimadas, em todos os cenários hipotéticos considerados, indica que o MEI, tal como parametrizado atualmente, se aproxima mais um de regime semicontributivo de Previdência Social, sem que haja uma focalização específica que justifique distributivamente os elevados subsídios concedidos. Este aspecto do plano tem sido negligenciado no debate.

Para além do claro desequilíbrio atuarial, em quaisquer dos cenários típicos para o MEI, há que se abordar o argumento recorrente de que, apesar disso, o plano atual, ao subsidiar fortemente as contribuições previdenciárias, geraria economia com a contenção no ritmo de concessões de benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O BPC garante o pagamento de um salário-mínimo mensal (doze prestações anuais, no máximo) à pessoa com deficiência e ao idoso (65 anos ou mais) que, comprovadamente, não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Ocorre que este argumento pouco se sustenta quando confrontados os fluxos de receitas e despesas associados aos dois tipos de benefícios tipicamente comparados: aposentadoria por idade urbana (API Urbana) e BPC Idoso. Neste último caso, vale ressaltar, seu caráter assistencial implica a suposição de receitas zeradas, embora as evidências sugiram que parte dos beneficiários pode chegar a contribuir para o RGPS, não alcançando os quesitos contributivos mínimos. As estimativas estilizadas apresentadas na Tabela 4 evidenciam, uma vez mais, os desequilíbrios atuariais mencionados, como também as limitações do argumento proposto.

**Tabela 4: Valor Presente (VP) de receitas e despesas por Tipo de Benefício (API Urbana x BPC), segundo Sexo, Taxa de Desconto Anual (TD) e Alíquotas Previdenciárias – Homens**

Taxa de Desconto	API Urbana - RGPS									Valor Líquido - BPC Idoso (64 anos)	
	Densidade Contributiva	SM	Parâmetros - Receitas	VF - Receitas (64 anos)			VP - Despesas (64 anos)	Idade de Filiação			
				Aliquota	21	30		Valor Líquido - API Urbana	21		
1%	50%	998	5,00%		16.447	12.473	-	214.643	-198.196	-202.170	
	100%				32.893	24.946	9.639		-181.750	-189.697	
2%	50%	998	5,00%		20.809	14.968	-	196.075	-175.266	-181.107	
	100%				41.618	29.937	10.355		-154.457	-166.139	
3%	50%	998	1,95%		26.661	18.102	-	179.741	-153.080	-161.639	
	100%				53.322	36.205	11.137		-126.419	-143.537	
1%	50%	998	1,95%		6.414	4.865	-	214.643	-208.229	-209.778	
	100%				12.828	9.729	3.759		-201.815	-204.914	
2%	50%	998	1,95%		8.116	5.838	-	196.075	-187.960	-190.238	
	100%				16.231	11.675	4.039		-179.844	-184.400	
3%	50%	998	1,95%		10.398	7.060	-	179.741	-169.344	-172.682	
	100%				20.796	14.120	4.343		-158.946	-165.622	

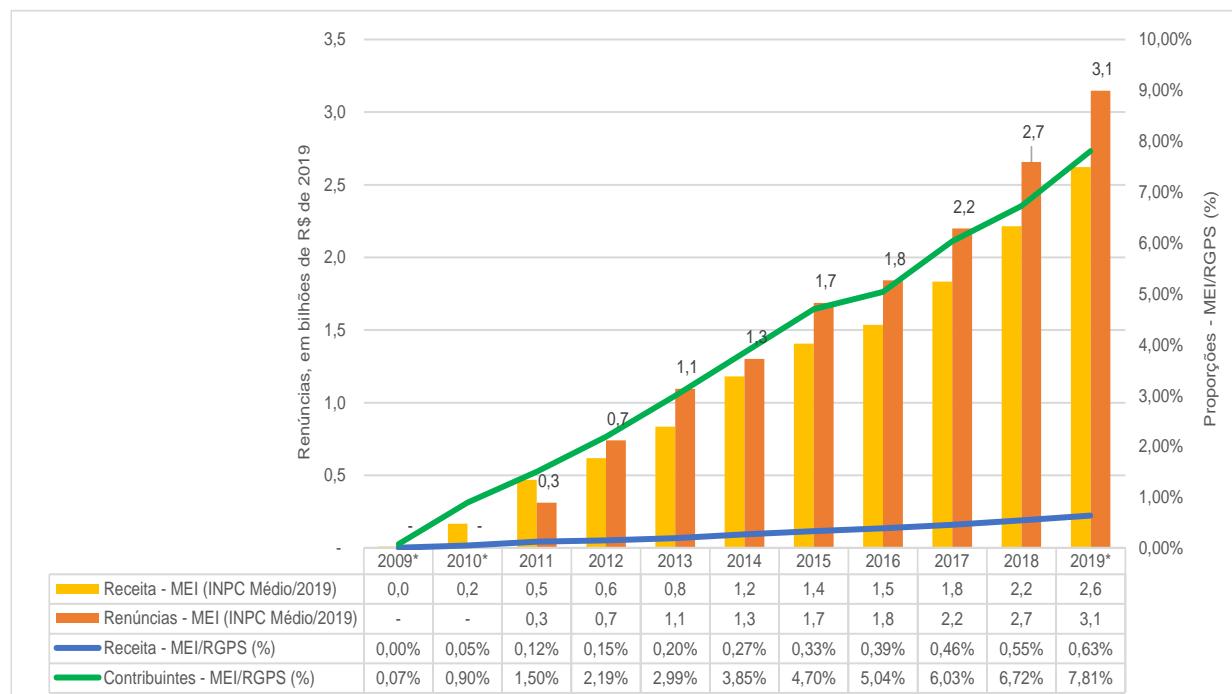
Elaboração: IPEA. Nota: Valor presente estimado aos 64 anos de idade.

Isto porque, quando considerado o cenário mais plausível para o MEI - alíquota de 1,95%, com desconto de 3,05% para a parcela de risco, e densidade contributiva de 50% - o Valor Presente Líquido (VPL), negativo, de receitas e despesas com a API Urbana supera o Valor Presente da despesa com o BPC, tomando-se como referência o sexo masculino. O saldo apurado pela diferença entre receitas e despesas apenas é superior quando consideradas hipóteses pouco razoáveis, que se valem da aplicação da alíquota integral do MEI para financiamento da API e/ou de uma densidade contributiva perfeita (100%), normalmente apurada ao longo de uma trajetória contributiva longa. Estes elementos não encontram respaldo nos dados e indicadores já discutidos neste estudo. Este resultado esperado se deve ao fato de que os benefícios previdenciários, para além dos benefícios de risco tratados separadamente, implicam em outras despesas não contempladas nas prestações assistenciais, como o décimo terceiro salário de benefício (gratificação natalina) e, no caso específico das mulheres urbanas, a antecipação das concessões em razão da idade mínima inferior à masculina (Mulheres: 62 anos; Homens: 65 anos).

Mesmo no cálculo de impactos sobre as receitas previdenciárias, a discussão se resume, frequentemente, ao entendimento legal sobre a caracterização de renúncias previdenciárias, abordagem que resulta em estimativas subestimadas dos efeitos do MEI sobre a arrecadação do RGPS. No cálculo das renúncias previdenciárias associadas ao MEI, o resultado fica limitado à diferença entre a alíquota vigente (5%) e a alíquota original (11%), por força da interpretação legal, original, de que na caracterização de gasto tributário são consideradas apenas as situações que se desviam da regra geral aplicável aos demais segurados do tipo contribuinte individual, tomada como a alíquota de 11% sobre salário de contribuição (sem ATC e CTC), ou seja, a regra aplicável ao PSPS (Gráfico 57).

A RFB (2019) argumenta que a caracterização de gasto tributário também é aplicável quando o tratamento diferenciado a determinadas classes de contribuintes está associado a políticas com finalidades diversas daquelas admissíveis no caso da tributação sobre a folha de salários, ou seja, a finalidade arrecadatória em conformidade com os princípios tributários da contribuição previdenciária. Pode-se argumentar que o próprio PSPS preenche estes requisitos, pois sua finalidade precípua seria aumentar a proteção social, sendo objetivo secundário o incremento na receita previdenciária, e suas regras já se afastam do padrão geral estabelecido para os demais CI (alíquota de 20%, com ATC e CTC) e para os segurados empregados. Mais recentemente, em 2021, passou a prevalecer a interpretação de que o SIMPLES Nacional não implica renúncia tributária, por tratar-se um regime próprio de tributação. Não há efeitos práticos desta mudança nos resultados financeiro e atuarial do RGPS, pois o gasto tributário associado ao programa não implicava compensação por parte do Tesouro Nacional. Ou seja, os altos subsídios seguirão produzindo impactos no RGPS, independentemente de sua classificação (Gráfico 56).

**Gráfico 57: Gasto Tributário (Renúncia Previdenciária) com o MEI – Valores reais, em R\$ bilhões, a preços médios de 2019 (INPC)**



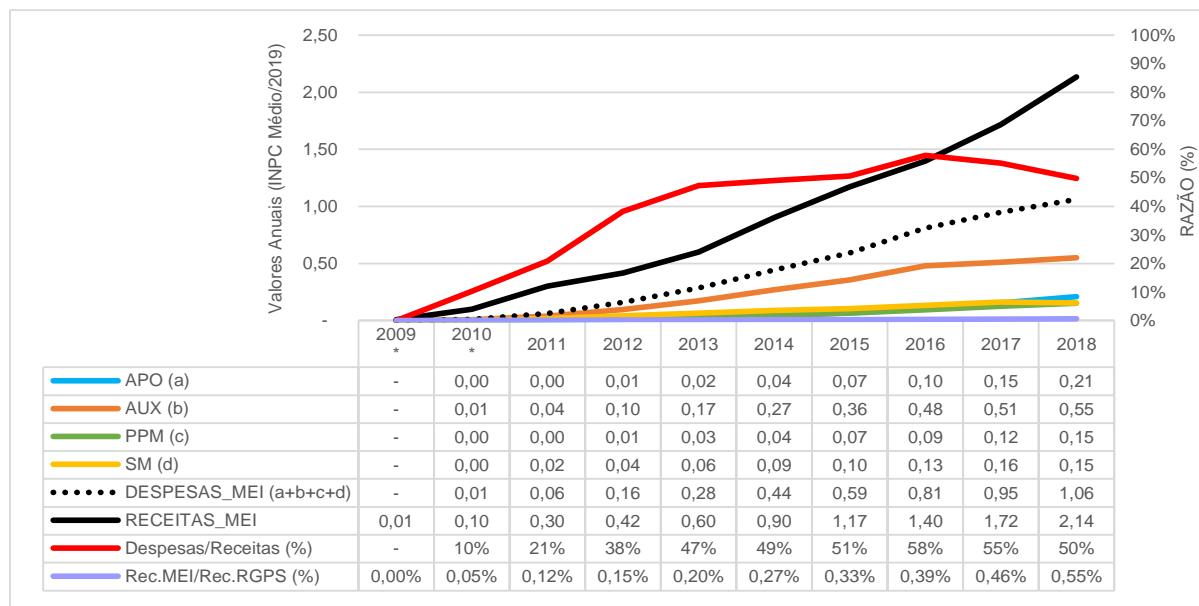
Fonte: RFB (2026; 2019; 2021). Elaboração: IPEA. Notas: (1) Nos anos com asterisco, os valores são estimados ou projetados.

Debates à parte, pelo entendimento oficial vigente até 2020, a renúncia previdenciária associada ao MEI cresce anualmente em termos reais, embora seu volume seja limitado por sua caracterização legal (diferença entre MEI e PSPS) e não pela diferença entre a alíquota nominal e a alíquota padrão dos CI (diferença entre MEI e CI\_PC). Em termos relativos, as renúncias, naturalmente, crescem especialmente entre 2011 e 2012, tanto em razão da redução na alíquota quanto, possivelmente, da expansão no limite de faturamento, de R\$ 30 mil para R\$ 60 mil anuais. Nos anos seguintes, o volume crescente de filiações, possivelmente também fomentado pela crise econômica deflagrada em 2015 (cf. salto entre 2014 e 2015) e por novo aumento no limite anual de faturamento em 2018 (ofuscado pelos efeitos do cancelamento

de inscrições inadimplentes), segue determinando a elevação no montante das renúncias. Para além disso, nota-se que, enquanto a participação do MEI passou de 0,003% (2009) para 7,81% (2019) do total de contribuintes do RGPS, sua participação na receita previdenciária líquida não ultrapassou 0,63% (2019).

Esta diferença mostrará seus efeitos, crescentemente, nos resultados financeiro e atuarial do RGPS. Ainda que o trabalhador, ao longo de sua vida ativa, alterne estados e categorias de contribuição, a proporção anual (crescente) de contribuintes do RGPS recolhendo como MEI indica que, para além daqueles que se manterão sempre nesta condição, parte dos demais segurados terá períodos contributivos subfinanciados pela atuação como MEI. Uma demonstração disso consta do Gráfico 58, que apresenta estimativas das receitas e despesas do MEI entre 2009 e 2018.

**Gráfico 58: Estimativas de Despesa Anual com Benefícios Previdenciários e de Receitas Previdenciárias vinculadas ao MEI – 2009-2018 – Valores reais, em R\$ bilhões, a preços médios de 2019 (INPC)**



Fonte: SUIBE-INSS/ME; CNIS-SPREV/MTP. Elaboração: IPEA.

Tomando-se os principais grupamentos de benefícios previdenciários - aposentadorias, pensão por morte, auxílios-doença e salário-maternidade -, a relação entre a despesa com o pagamento de benefícios para microempreendedores individuais e as receitas oriundas de suas contribuições previdenciárias parte de aproximadamente 4%, em 2010; chega a 58%, em 2016; e recua para 50%, em 2018. Isto, imputando a despesa total com benefícios de risco e, no caso dos benefícios planejados, considerando apenas um cálculo *pro rata* que agrupa unicamente a parcela da despesa proporcional ao tempo de contribuição como MEI, sempre tendo como base o valor do salário-mínimo (ver Apêndice D, para detalhes metodológicos).

Este crescimento expressivo ocorre principalmente em função da concessão de benefícios temporários de risco, pois os principais componentes da despesa previdenciária são as aposentadorias voluntárias e as pensões por morte, que tendem a ser concedidas em idades mais elevadas, que fogem ao perfil típico dos atuais filiados ao MEI. Ou seja, mesmo com um *pool* de segurados relativamente jovem, as despesas já se aproximam rapidamente e tendem a superar as receitas, corroborando os elementos discutidos anteriormente. No último biênio, vale ressaltar, a redução na razão despesas/receitas se deve à elevação na arrecadação de contribuições de microempreendedores individuais, cujo quantitativo aumentou substancialmente no período, diferentemente do observado nas demais categorias de contribuintes (ver Gráficos 2 e 5). Este ponto, juntamente com a transição indesejada de outras categorias para o MEI, explica também porque, embora ainda muita baixa, a participação das receitas do MEI na Arrecadação Líquida do RGPS cresceu – no contexto descrito, configurando, antes de uma boa notícia, indícios de deterioração da base de financiamento do sistema.

### 6.2.1 MEI: impactos fiscais e atuariais de longo prazo<sup>41</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no. 101/2000) exige a avaliação da situação financeira e atuarial do RGPS e dos regimes de previdência dos servidores públicos. Diante deste imperativo e do exposto nesta seção de estudo, resta claro que a análise dos impactos fiscais de longo prazo do MEI é dimensão analítica fundamental para avaliação da política. Este aspecto é essencial principalmente porque o MEI vem crescendo em ritmo acelerado e passou a ter escala relevante no total de segurados contribuintes do RGPS: entre 2009 e 2019, o total de contribuintes para o MEI, com ao menos uma contribuição no ano, cresceu ao ritmo médio anual de 62,6% a.a., enquanto o ritmo de crescimento médio dos contribuintes pessoas físicas do RGPS foi de 2,2% ao ano. Quando se considera o número médio mensal de contribuintes, o total dos MEI registrou um incremento médio anual da ordem de 81,9% a.a, no mesmo período, novamente muito acima daquele observado para o RGPS como um todo (2,59% ao ano).

Estimativas dos impactos do MEI nas contas do RGPS, a médio e longo prazos, apontam para um impacto muito negativo nas próximas décadas, em especial, a partir da década de 2030, quando será maior a concessão de aposentadorias às pessoas inscritas no MEI, mas de forma mais intensa nas décadas de 2040 e 2050. Os cálculos, elaborados pela Secretaria de Previdência (SPREV), consideram os trabalhadores que efetuaram ao menos uma contribuição como MEI em 2018, na faixa de idade de 18 a 64 anos, para homens, e de 18 a 61 anos, para mulheres, adotando-se como hipótese que permaneçam vinculados ao MEI ao longo de toda a sua trajetória laboral. A metodologia equivale a uma avaliação atuarial de massa fechada, ou seja, restrita à projeção dos fluxos de arrecadação com contribuição previdenciária e de despesa com benefícios daqueles indivíduos já inscritos como MEI em 2018.

A projeção dos fluxos de arrecadação anuais consiste simplesmente no produto entre o número de contribuintes MEIs em cada ano multiplicado por doze contribuições mensais de valor igual a 5% do salário-mínimo estimado para o ano.<sup>42</sup> Em relação à projeção dos fluxos de despesa, somente os benefícios de aposentadoria por idade são estimados, com as concessões ocorrendo a partir dos 65 anos, para homens, e 62, para mulheres, segundo as novas regras permanentes de elegibilidade estabelecidas pela Emenda Constitucional (EC) no. 103/2019, após a vigência das regras de transição. Dessa maneira, assume-se implicitamente que os indivíduos tenham cumprida toda a carência necessária para a aposentadoria por idade (API) ao atingirem as respectivas idades mínimas, quando passam da condição de contribuintes para a de beneficiários. Por fim, a projeção dos fluxos de despesa anuais consiste no número de segurados beneficiários (aposentados e com benefícios ativos) em cada ano, multiplicado por 13 pagamentos mensais de valor igual ao piso previdenciário estimado para cada ano considerado.

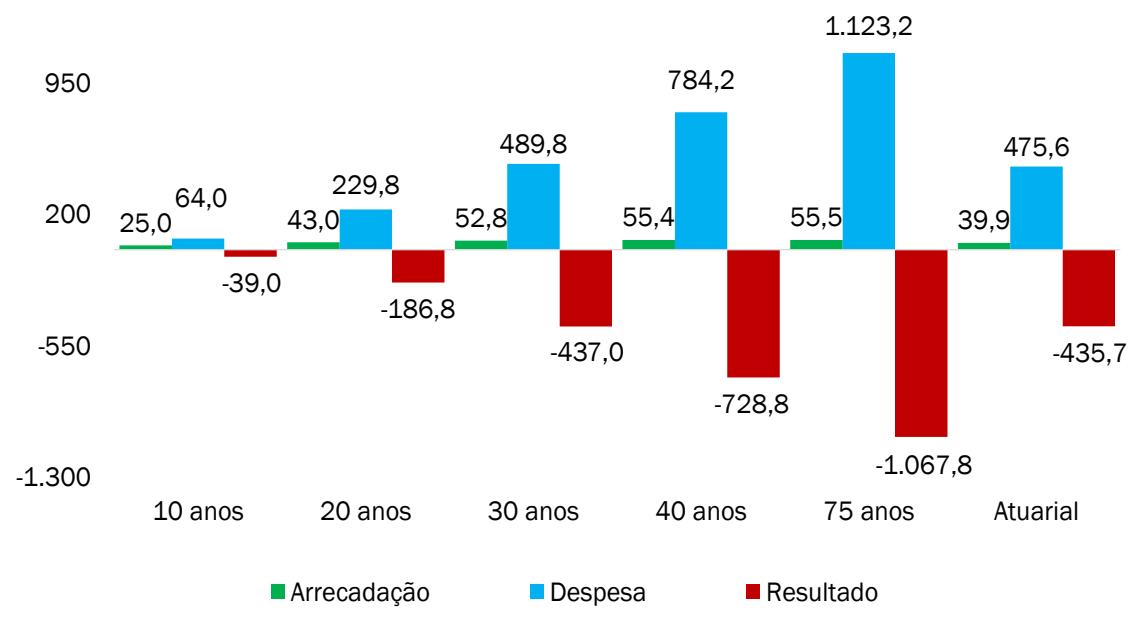
O resultado atuarial foi computado a partir da aplicação de uma taxa de desconto de 3% ao ano para os fluxos financeiros futuros e da suposição de ausência de reajustes reais para o salário-mínimo. Com este cenário como base, chega-se a um déficit financeiro expressivo no período de 2021 a 2060. A perspectiva mais plausível, contudo, é a de que, caso fosse considerado todo o rol de benefícios oferecidos pelo RGPS e houvesse informação mais precisa sobre o real fluxo de segurados (contribuintes e beneficiários) vinculados integralmente ou parcialmente ao MEI no tempo, o resultado previdenciário e atuarial poderia ser ainda mais preocupante. As projeções fiscais para diferentes horizontes temporais, iniciados no ano de 2021, são apresentadas no Gráfico 59. Observa-se que o total da despesa já supera o montante de

<sup>41</sup> Esta subseção é baseada em texto de COSTANZI et SIDONE (2022), publicado como o capítulo 11 do livro organizado por MENDES (2022).

<sup>42</sup> A evolução do quantitativo de MEI ao longo do tempo foi obtida a partir das probabilidades de óbito obtidas nas tábuas de mortalidade da população brasileira em 2019, por sexo, do IBGE. Foram utilizadas as tábuas do IBGE em versão extrapolada (a qual possui a extração do grupo etário 80+ para idade mais avançadas), produzidas pela SPREV/MTP e disponibilizadas em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/atuaria/arquivos/2020/>.

arrecadação nos primeiros 10 anos (necessidade de financiamento de R\$ 39 bilhões), e atinge um déficit acumulado de R\$ 186,8 bi, R\$ 437,0 bi, R\$ 728,8 bi, e R\$ 1,07 trilhão, em 20, 30, 40 e 75 anos, respectivamente. Por fim, observa-se que resultado atuarial estimado para o MEI totaliza um déficit de R\$ 435,7 bilhões.

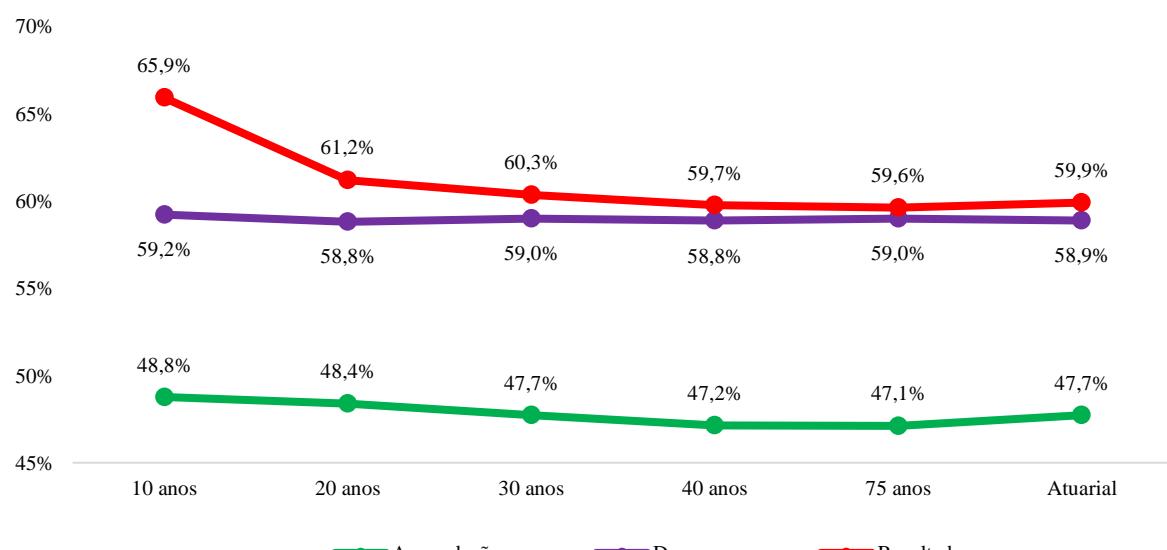
**Gráfico 59: Projeção do Resultado Previdenciário e Atuarial do MEI – Horizonte de Longo Prazo (75 anos) – Em bilhões (R\$)**



Fonte: SPREV/MTP.

O Gráfico 60 apresenta a participação feminina no resultado previdenciário do MEI, lembrando que atualmente cerca de metade dos contribuintes do plano são mulheres. Apesar deste relativo equilíbrio inicial na composição por gênero, quando comparado o custo previdenciário do MEI por esta mesma desagregação, tem-se que a participação das mulheres atinge cerca de 65,9% e 61,2%, respectivamente, nos horizontes de 10 e 20 anos de estimativas; no déficit atuarial estimado, esta participação chega a 59,9%. Esta sobrerepresentação feminina reflete os diferenciais em termos de idade de concessão da aposentadoria por idade, como também os diferenciais de exposição ao risco de óbito, o que resulta em expectativas de vida em idades avançadas superiores para as mulheres, na comparação com os homens.

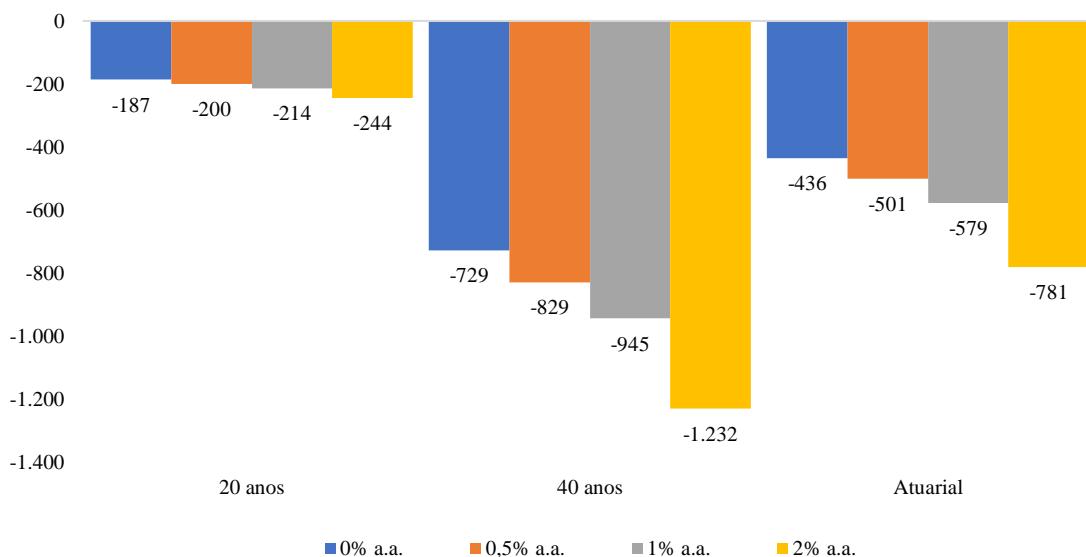
**Gráfico 60: Participação feminina no resultado previdenciário do MEI, em percentual do total (%)**



Fonte: elaboração dos autores.

Por sua vez, o Gráfico 61 apresenta a projeção do resultado do MEI para diferentes hipóteses de crescimento real do salário-mínimo. A avaliação dessas possibilidades é fundamental pois estas afetam diretamente os resultados obtidos. Isso ocorre pois tanto as contribuições como os benefícios de valor igual ao piso previdenciário são diretamente vinculados ao salário-mínimo. Observa-se que o déficit atuarial atinge R\$ R\$ 436 bi, no caso de ausência de crescimento real do salário-mínimo. Contudo, no caso de crescimento real anual de 2% a.a., o déficit atuarial é cerca de 80% superior, atingindo R\$ 781 bilhões.

**Gráfico 61: Projeção do resultado previdenciário do MEI**



Fonte: elaboração dos autores.

É importante reiterar que os valores apresentados consistem em subestimativas dos verdadeiros custos associados ao MEI, uma vez que foram computados a partir da suposição (muito pouco provável) de ausência de reajustes reais para o salário-mínimo. Esta última hipótese, obviamente, subestima os resultados obtidos, já limitados pelo escopo restrito à despesa futura com a API. Os cálculos podem estar subestimados pelo uso destas hipóteses conservadoras – estabilidade no valor real do salário-mínimo e não imputação dos gastos com outros benefícios,<sup>43</sup> para além da API –, assim como pelo cenário base de população fechada e de trajetória estável, sem transições entre o MEI e outras categorias de segurados, que se mostra pouco realista à luz dos próprios dados do CNIS.

Sobre esse ponto também cabe destacar que a recente reforma previdenciária, consubstanciada principalmente na Emenda Constitucional no. 103/2019, tornou ainda mais urgente a reformulação do MEI. Sob a ótica individual, de sua própria proteção previdenciária, uma das poucas desvantagens do plano de benefícios oferecido a essa categoria de segurado é este que não dá direito à aposentadoria por tempo de contribuição (ATC). Contudo, como a reforma vai eliminar - de forma gradual, via regras de transição - a referida espécie, essa diferença irá paulatinamente deixar de existir e aproximar ainda mais os planos previdenciários existentes,<sup>44</sup> tornando ainda mais atrativos aqueles que se mostrarem mais econômicos.

Muito embora estes resultados já sejam bastante contundentes, convém destacar que as consequências financeiras e atuariais do MEI não se esgotam nos subsídios individuais diretos, dados pela alíquota

<sup>43</sup> Não foi considerada a despesa com benefícios de risco ou não programados, como auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença), salário-maternidade, aposentadoria por incapacidade permanente (aposentadoria por invalidez) e pensão por morte.

<sup>44</sup> Por exemplo, para um segurado do sexo masculino, filiado antes da reforma, talvez haja interesse em contribuir com 20% do salário-mínimo para poder se aposentar com 35 anos de contribuição e não com 65 anos de idade; para um segurado do sexo masculino, filiado depois da reforma, seja contribuindo com 20% ou 5% do salário-mínimo, em ambos os casos, a aposentadoria será possível apenas aos 65 anos de idade.

simbólica. Os microempreendedores individuais são favorecidos por condições especiais para a contratação formal de um empregado, podendo fazê-lo mediante alíquota patronal reduzida (3%, contra o padrão de 20%), que geram menor receita e igualam o potencial arrecadatório previdenciário dos empregados eventualmente formalizados àquele dos filiados ao PSPS (11% sobre o SM). Além disso, pelas regras atuais, há perdas associadas à não cobrança da cota patronal quando da prestação de serviços a Pessoas Jurídicas, anteriormente sempre devidas e ainda cobradas apenas em relação a outros grupos de CI que podem ser preteridos em favor do MEI.

E, claro, há justamente o problema da frequentemente (ainda que nem sempre) indesejada migração entre categorias, com fluxos moderados, mas contínuos, de outros grupos de segurados contribuintes em direção ao MEI. Pode-se argumentar que o VPL do MEI, embora prevalentemente mais deficitário, se aproxima suficientemente do valor presente do fluxo de recebimentos esperados de BPC Idoso, sendo o primeiro defensável por, mediante gasto razoavelmente semelhante, oferecer cobertura durante a vida ativa do segurado e para seus dependentes, enquanto o BPC apenas pode ser acessado pelo indivíduo em caso de idade avançada – sem mencionar o BPC concedido por incapacidade, passível de ser requerido a qualquer idade. Ou seja, o gasto superior (supostamente) moderado comparativamente ao BPC seria socialmente justificável. Ocorre que, como já sinalizado, a focalização do MEI não é tarefa trivial e há efeito escape (saldo migratório positivo) oriundo das demais categorias de segurados do RGPS, quadro que multiplica o contingente de segurados, com diferentes graus de capacidade contributiva, em um plano altamente subsidiado. Os perigos para a sustentabilidade do sistema estão postos, bem como algum risco de regressividade.

## 7. Considerações finais

A cobertura previdenciária evoluiu positivamente no país entre 2003 e 2014, generalizadamente, mas com efeito maior produzido pelo emprego formal. Apesar desses avanços, a cobertura entre os trabalhadores por conta própria seguiu baixa (2004: 15%; 2008: 16%) e inferior à observada para o conjunto de ocupados, que, em qualquer caso, tende a decrescer significativamente conforme diminui o rendimento familiar *per capita*. Esse diagnóstico, somado à elevada participação desse grupo na população ocupada total (2004: 21%; 2008: 19%), orientou a formulação de políticas públicas voltadas à formalização previdenciária e à formalização de microempreendimentos. Desse relativo consenso, à época, surgiram intervenções como a Retenção Obrigatória, o PSPS e, em especial, o MEI – este último, desenhado com o duplo objetivo de expandir a cobertura previdenciárias entre autônomos, aí incluídos os empregadores com um único empregado a seu serviço, e fomentar a regularização de microempreendimentos informais não contemplados adequadamente pelo regramento então previsto no SIMPLES Nacional.

Diferentes estudos, apoiados em distintas abordagens metodológicas, apontam para efeitos positivos do MEI sobre a formalização de microempreendimentos (CORSEUIL *et al.*, 2013; ROCHA, ULYSSEA et RACHTER, 2014; DUQUE et DAMASCENO, 2019) e sobre a cobertura previdenciária (CORSEUIL *et al.*, 2013; ANSILIERO *et al.*, 2020). Se as análises indicam que o MEI produziu efeitos próprios sobre a formalização, para além do movimento positivo registrado na economia e no mercado de trabalho até 2014, os dados também parecem indicar que a crise econômica deflagrada em 2015 pode ter favorecido a continuidade de sua expansão absoluta e relativa. Em um contexto em que a deterioração dos indicadores do mercado de trabalho afetou o volume de pessoas em idade ativa protegidas e a proporção de ocupados cobertos pela Previdência Social, o MEI foi o único grupo que apresentou expansão, crescendo em termos absolutos e aumentando paulatinamente sua participação no total de ocupados e de contribuintes do RGPS.

Entre 2009 e 2019, cerca de 14,8 milhões de trabalhadores se filiaram ao MEI em algum momento e por algum período permaneceram com seus registros ativos. Tornando-se esse critério – a atividade em algum momento de cada ano – parte-se de um contingente ativo de 47,6 mil, em 2009, e chega-se a 10,2 milhões, em 2019. Se utilizado o critério mais convencional, que mensura a quantidade de ativos em dezembro de cada ano, essa grandeza pouco se altera (2009: 44,2 mil; 2019: 9,4 milhões). Como há elevada

inadimplência, a correspondência entre filiados e contribuintes está longe de ser perfeita, mas, ainda assim, a participação do MEI no total de contribuintes, mesmo bastante concentrada em determinadas UF, expandiu-se e alcançou maior peso em todo o país. A composição de estoques locais se diferencia em função de fatores como a composição setorial do emprego, o grau de dinamismo econômico, o nível de estruturação do mercado de trabalho e o perfil socioeconômico da população.

Em termos de composição por gênero, há um relativo equilíbrio na proporção de homens e mulheres, que se manteve no tempo. O perfil etário do MEI revela atratividade entre homens e mulheres de todas as faixas etárias, com ênfase nas idades de 30-44 anos. Houve aumento na idade média no período 2010-2017, evidenciando o envelhecimento do grupo e, possivelmente, alguma mudança no perfil dos filiados, tanto em razão da crise econômica quanto da evolução nos critérios de elegibilidade e de transições entre categorias de segurados. Ainda assim, o grupo se conserva como um dos mais jovens dentre os grupamentos de segurados contribuintes, provavelmente em razão de sua atratividade (ou única opção) entre aqueles iniciando sua vida laboral e/ou sua trajetória contributiva no RGPS.

A composição do estoque de microempreendimentos, segundo seções da CNAE, mostra padrões persistentes em atividades preponderantes, mas também há sinais de mudanças impulsionadas por fatores diversos, que passam por alterações no rol de ocupações e atividades passiveis de enquadramento; pela crise econômica, empurrando muitos trabalhadores ao empreendedorismo por necessidade, diversificando o perfil dos filiados; e pelo surgimento de novas formas de produção, comercialização e prestação de serviços, frequentemente mediadas por plataformas digitais e outras ferramentas de tecnologia da informação, favorecendo a contratação – legítima, mas, também por vezes, questionável – de prestadores de serviços em detrimento de empregados.

Estes fatores, naturalmente, dificultam o entendimento da evolução da composição setorial do volume de ocupados como MEI. Feitas estas ressaltas, pode-se ao menos destacar que certas seções da CNAE – Comércio, Reparação de Veículos Automotores e Motocicletas; Indústrias de Transformação; e Alojamento e Alimentação – tendem a sustentar sua relevância, mantendo peso importante no total de trabalhadores ativos em cada ano. Ao mesmo tempo, outras ocupações e atividades ganham espaço, como as seções relativas à Construção; Transporte, Armazenagem e Correio; Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas; Educação; e, Serviços Domésticos. Outra dificuldade é que, muito embora haja uma lista das ocupações passiveis de enquadramento no programa, no momento do registro a ocupação e a natureza da atividade são autodeclaradas, sem que haja um processo claro de escrutínio das informações. A fiscalização de todos os estabelecimentos ativos no país, por parte da RFB, se faz complexa no contexto de expansão quase exponencial da quantidade de microempreendimentos individuais, bem como do caráter extremamente difuso e fluido dos locais prevalentes de atuação desses trabalhadores.

Com efeito, a quantidade de microempreendimentos registrados cresce a taxas expressivas e seu peso no total de empreendimentos do SIMPLES Nacional, em 2019, já chegava a aproximadamente 2/3 do total de empresas ativas em algum ponto do ano. Essa proliferação de registros de filiados, se não implica necessariamente a geração de novos empreendimentos, ao menos sugere um movimento de legalização de empreendimentos preexistentes atuando na informalidade. Além disso, há que se considerar a elevada inadimplência no âmbito do grupo. Pelos registros administrativos da RFB, tem-se que, do total de MEI registrados oficialmente nessa condição, cerca de 50% encontram-se ativos 73 meses após a filiação. Em contraste, do total de MEI que iniciam sua contribuição previdenciária nessa subcategoria de CI, apenas 26% seguem realizando aportes após esse mesmo lapso de tempo. Para além dessa expressiva diferença na duração da atividade dos empreendimentos e dos vínculos contributivos com o RGPS, tomados como proxy de *compliance* no programa, há que se ter em conta ainda que a densidade contributiva, mesmo dentro desse bem mais curto intervalo de sobrevivência, não é perfeita, chegando a 84% – uma taxa alta, mas que deve ser relativizada em razão do intervalo curto de duração do esforço contributivo.

Outra evidencia de desempenho limitado desses microempreendimentos vem da base cadastral do SIMPLES Nacional. Das empresas registradas nessa base de dados, instituídas entre 2009 e 2019, 26,2% pertenciam ao SIMPLES Nacional, sendo que 0,1% chegaram a ter alguma passagem pelo MEI; 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 produção e faturamento. Ou seja, do conjunto de empreendimentos instituídos no período 2009-2019, uma parcela diminuta fez a transição do MEI para enquadramentos superiores. Além disso, parte desse reduzido contingente já se encontra inativa.

O cenário fica ainda mais claro quando tomados apenas os empreendimentos que, em algum momento, estiveram enquadrados como MEI entre 2009 e 2019. Desse grupo, parcelas pequenas logram fazer a transição para o SIMPLES Nacional: apenas 3,7% dos filiados foram reenquadrados de MEI para alguma categoria acima, efeito líquido ainda reduzido pelo fato de que 0,9% dos filiados trilharam o caminho oposto (SIMPLES-MEI). O dado mais contundente é que a ampla maioria dos filiados (95,2%), entre ainda ativos e inativos, se mantém na condição de MEI ao longo de todo o período em atividade. Mesmo quando o indicador é desagregado por ano de filiação, sob o argumento de que os eventuais efeitos positivos exigem algum tempo de maturação, os resultados observados nos empreendimentos mais antigos – em termos de proporção e quantidade absoluta de migrantes no sentido MEI-SIMPLES – podem ser insuficientes para justificar uma política que implica tamanhos gasto tributário e impacto financeiro e atuarial sobre o RGPS: se considerados todos os filiados, a proporção média de 3,7% se traduz em indicadores que variam de 7,7% (2009) a 1,0% (2019) conforme o ano de filiação.

Ou seja, esses resultados, embora aparentemente consistentes com a ideia de que os efeitos do MEI sobre o desempenho e fortalecimento dos empreendimentos cresçam com o tempo de participação na intervenção, parecem pouco expressivos quando se leva em conta a parcela de empresas que alcança um novo enquadramento e o fato de que essa proporção é maior quanto mais antigo, mas menos volumoso, o estoque de filiados. Os indicadores, a princípio, levantam dúvidas quanto ao potencial do MEI no fomento ao crescimento e desenvolvimento de microempreendimentos, já que – por opção, visando a permanência em enquadramento tributário mais favorável, ou não – não parece haver indícios fortes de evolução no faturamento (declarado) e/ou no quadro de empregados (formais), catapultando-os para outro enquadramento.

Esses resultados pouco expressivos em termos do desempenho aparente dos empreendimentos formalizados se somam, como preocupação, aos efeitos potencialmente adversos do MEI, em sua configuração atual, sobre as demais categorias de segurados do RGPS e, em termos mais amplos, sobre o próprio mercado de trabalho. Há evidências de migração entre categorias de segurados, com saldos positivos a favor do MEI. Esse movimento é particularmente relevante nas demais subcategorias de contribuintes individuais, mas há alguma movimentação também, ainda que mais modesta, oriunda das categorias de empregados formais, o que traz à tona o risco de *pejotização* das relações trabalhistas. De inexistente, anteriormente a julho de 2009, o MEI passou a representar cerca de 8% do total de contribuintes do RGPS e 37% do total de CI, em 2019. Essa tendência, somada aos contornos da Reforma Trabalhista aprovada em 2017, pode se expandir nos próximos anos, a depender das bases em que se der a retomada do crescimento econômico e a recuperação do mercado de trabalho.

Para além do risco de precarização das relações de trabalho, a ser melhor avaliado nos próximos anos, há que se considerar o risco atuarial associado aos elevados subsídios presentes na figura do Microempreendedor Individual. Considerado o cenário mais plausível, que desconta o percentual comprometido com os benefícios de risco (3,05pp.) e contempla uma densidade contributiva de 50%, tem-se que, em valor presente, as contribuições feitas como MEI equivaleriam a apenas 6%-4% das despesas com benefícios entre os homens e a 4%-3% entre as mulheres, conforme a idade de início das contribuições (21 ou 30 anos). Mesmo se considerada a alíquota integral, de 5%, essa razão entre o valor presente de receitas e despesas seria ainda bastante reduzida, não ultrapassando os patamares de 15%-10%, entre os homens, e de 10%-7%, entre as mulheres, mantidos os mesmos os demais parâmetros de simulação.

O MEI costuma ser defendido sob argumentos em prol da inclusão social e econômica, via estímulo à instituição e formalização de empreendimentos informais, e da expansão da cobertura previdenciária, mas normalmente deixa-se de considerar outros aspectos importantes em sua análise. Por um lado, diante da crise econômica vivenciada pelo país desde 2015, a contribuição subsidiada como Microempreendedor Individual pode, de fato, ter contribuído para evitar uma deterioração maior dos níveis de proteção social – notadamente, previdenciária. Por outro, há indícios de que o perfil de contribuintes, mais restrito que o perfil de filiados, pende para os extratos intermediários da estrutura distributiva brasileira (ROCHA, ULYSSEA et RACHTER, 2014; COSTANZI et ANSILIERO, 2017; DE FARIAS et ROCHA, 2021), o que desloca a focalização do MEI, da base da distribuição, para segmentos mais elevados em que a capacidade contributiva, embora limitada, pouco justificaria o grau de subsídio embutido na alíquota de contribuição – reduzida dos originais 11% para os atuais 5%, apesar das evidências de que a atratividade da taxa inicial já produzia efeitos positivos sobre a filiação (CORSEUIL *et al.*, 2013; DE FARIAS et ROCHA, 2021).

Ocorre que o desenho e o desempenho da proteção social precisam ser avaliados a partir de ao menos três dimensões fundamentais: (i) a cobertura, entendida como a quantidade ou proporção da população exposta aos riscos atendidos pela política com acesso efeito a seus benefícios e/ou serviços; (ii) a suficiência (ou adequação), tomada como o nível ou valor dos benefícios oferecidos, medidos em termos absolutos ou relativos; e, (iii) a sustentabilidade, entendida como o custo presente e futuro do sistema por meio do qual se pretende garantir a cobertura e a suficiência acordados. Como adverte a própria OIT (ILO, 2017), deve-se buscar um balanço entre as três dimensões. No caso do MEI, esse objetivo está aparentemente distante de ser alcançado.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Versões preliminares dos relatórios produzidos no âmbito desta avaliação foram remetidas a um conjunto de órgãos gestores interessados antes de serem submetidas ao CMAS. A versão submetida ao CMAS levou em conta as principais conclusões deste relatório e sugestões recebidas do CGSN e da SPREV/MTP. Sugestões recebidas posteriormente da SEMPE/ME não puderam ser consideradas a tempo.

## Referências bibliográficas

- AEPS/ME. **Infologo – Base de Dados do Anuário Estatístico da Previdência Social.** Vários anos. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm>.
- AFONSO, L. E. (2016). Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, 70(1), 3-30.
- AMITRANO, C. (2013). **Elasticidade emprego-produto no Brasil.** Publicado em: Carta de Conjuntura, Rio de Janeiro, no. 21, dez. 2013.
- 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.** Texto para Discussão no. 2546. Rio de Janeiro: IPEA. Março, 2020.
- ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. S. (2020). **Previdência Social.** Boletim de Políticas Sociais: *Acompanhamento e Análise* no. 27, Ipea, Brasília, 2020.
- ANTOSHIN, S., BERG, A., & SOUTO, M. R. (2008). **Testing for Structural Breaks in Small Samples**, IMF Working Papers, 2008(075), A001.
- BEPS/MPS. **Boletim Estatístico da Previdência Social.** Vários anos. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>.
- BOSCH, M., FERNANDES, D., VILLA, J. M. (2015). **Nudging the self-employed into contributing to social security: Evidence from a nationwide quasi experiment in Brazil.** IDB Working Paper Series IDB-WP-633.
- BRASIL. **Resoluções do CGSIM** (vários anos e números, consultados em 19/11/2021). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/consulta.action>.
- BRUHN, M.; MCKENZIE, D. (2013). Entry Regulation and Formalization of Microenterprises in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper 6507, June 2013.
- CAETANO, M. A. **Subsídios Cruzados na Previdência Social Brasileira.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2006. 22 p. (Texto para Discussão, no. 1211).
- CARVALHO, S. S. **ODS 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.** Cadernos ODS. Ipea, 2019.
- CARVALHO, G. & AFONSO, L. (2021). Previdência social e migração: O que acontece com os trabalhadores que saem do Brasil e se aposentam na Espanha e em Portugal?. **Estudos Econômicos** (São Paulo), vol.51 n.1, p.73-109, jan.-mar. 2021.
- CORSEUIL, C. H. L; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais.** Texto para Discussão no. 1939, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- CORSEUIL, C. H.; POLOPONSKY, K.; FRANCA, M. P. **Diagnóstico da inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho em um contexto de crise e maior flexibilização.** Brasília: OIT; Ipea, 2020.
- CORSEUIL, C; RUSSO, F. **A redução no número de entrevistas na PNAD Contínua durante a pandemia e sua influência para a evolução do emprego formal.** Ipea, Nota de Conjuntura, n. 22, mar. 2021.
- COSTANZI, R. N. **Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI).** Carta de Conjuntura no. 38, Ipea, 1º trim. 2018.

COSTANZI, R. N., ANSILIERO, G. **Análise da focalização do microempreendedor individual: notas preliminares a partir do suplemento especial da Pnad 2014.** Nota Técnica Disoc no. 37, Rio de Janeiro: IPEA. Março, 2017.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D. (2018). **Previdência Social.** Boletim de Políticas Sociais: *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* no. 25, IPEA, Brasília, 2018.

COSTANZI, R. N. & SIDONE, O. J. G. (2022). **Avaliação da Política Previdenciária: O Caso do Microempreendedor Individual (MEI).** In: MENDES, Marcos (2022) (Organizador). Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 444 páginas.

DE FARIAS, A; ROCHA, R. H. (2021). **Formality Costs, Registration and Development of : Evidence from Brazil.** Working Paper, UC Berkeley, August 2021.

DELGADO, G.; QUERINO, A.; CAMPOS, A.; VAZ, F.; RANGEL, L.; STIVALI, M. **Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária.** IPEA, Brasília, Texto para Discussão n. 1.277, 2007.

DUQUE, D.; DAMASCENO, J. (2019). **Pejotização: uma análise a partir de dados da PNADC.** Blog do Instituto Brasileiro de Economia – IBRE (Acesso em 19/08/2021). Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/pejotizacao-uma-analise-partir-de-dados-da-pnadc>.

FOGUEL, M. et al. **Impacto do Plano Simplificado de Previdência sobre as Contribuições Voluntárias à Previdência Social.** IPEA, 2011. (Texto para Discussão no. 1.605).

FORLAC/OIT. (2014). **Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil.** Regional Office for Latin America and the Caribbean, 2014.

FUNPRESP-EXE - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (2021). **Plano de Custeio 2021 do Plano Execprev - Participante + Patrocinador** (Consultado em 23/08.2021). Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Plano-de-custeio-2021-ExecPrev.pdf>.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. (2020) **Empreendedorismo no Brasil.** Coordenador: Simara Maria de Souza Silveira Greco; diversos autores, Curitiba: IBQP, 2020.

HECKSHER, M. **Inaudíveis: quem deixou de ser coberto pelas pesquisas telefônicas e diferenças em relação aos registros administrativos.** Ipea, Nota Técnica Disoc, n. 95, jun. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábuas Completas de Mortalidade – 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

\_\_\_\_\_. (2022) **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2012-2021.** Rio de Janeiro, 2022.

\_\_\_\_\_. (2014) **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Anual 2014.** Rio de Janeiro, 2014.

ILO (2017). **World Social Protection Report 2017-2019.** Universal Social Protection to achieve the Sustainable Development Goals. International Labour Office, Geneva.

\_\_\_\_\_. (2021). **Formalisation des entreprises: exigences en matière d'enregistrement, de fiscalité et de sécurité sociale pour les TPE.** Résumé Thématique no. 3/2021. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_777217.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_777217.pdf).

ILO - Social Protection Department. (2014). Monotax: Promoting formalization and protection of independent workers. **Social Protection in Action**, 202(2) 1-4.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Análise do Mercado de Trabalho**. Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília, no. 68, 2020.

KAPLAN, E. L.; MEIER, P. Nonparametric estimation from incomplete observations. **Journal of the American Statistical Association**, v. 53, n. 282, p. 457-481, 1958.

LENZ, A.-K. (2017). **Studies on Entrepreneurship and Formalization in Brazil**. Coleções: FGV EBAPE - Teses, Doutorado em Administração, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/20161>.

MAGALHÃES, S. R. et ANDRADE, E. A. (2009). Testes à Igualdade dos Parâmetros de um Modelo de Regressão: uma Aplicação Especial das Variáveis Binárias (dummy). **E-xacta**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, dez 2009.

MENDES, M. C. S. et ARAÚJO, M. de A. (2018). **Contratação na EaD: CLT ou MEI? Desafios e Possibilidades**. Anais do 24º CIAED Congresso Internacional ABED de Educação a Distância, promovido pela Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, Rio de Janeiro/RJ, agosto de 2018.

OLIVEIRA, J. M. **Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego?** Radar no. 25, Rio de Janeiro: IPEA. Abril, 2013.

PAULO, N. (2014). **Estudo sobre o contribuinte individual**. Brasília: MPS, julho de 2014, mimeografado.

PEREIRA, A. R. (2017). **Convergência dos Regimes de Previdência no Brasil: Uma análise a partir da taxa interna de retorno**. 2017. 90f. Dissertação (Mestrado em Administração), COPEAD/UFRJ: Rio de Janeiro, 2017.

PEREIRA, A. R., & CAMPANI, C. H. d'Avila P. (2021). Taxa Interna de Retorno dos Regimes de Previdência Social no Brasil: Uma Análise das Reformas de 1988 a 2018. **Administração Pública e Gestão Social**, 13(1).

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

RFB/ME – Receita Federal do Brasil (2016). Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários - Bases Efetivas – 2013**, Série 2011 a 2016, março/2016.

\_\_\_\_\_. (2019). Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários - Bases Efetivas e PLOA – 2016**, Série 2014 a 2019, março/2019.

\_\_\_\_\_. (2021a). **Informações sobre o Simples Nacional/MEI** (Extraído em 18/06/2021). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas/dados-publicos-cnpj>.

\_\_\_\_\_. (2021b). **Índice de Inadimplência do MEI – Abril/2021** (Extraído em 01/07/2021). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas/dados-publicos-cnpj>.

\_\_\_\_\_. (2021c). **Forma de Atuação/Brasil/UF/Município - Inscritos Total – Agosto/2021** (Extraído em 16/08/2021). Disponível em: <http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaomei/private/pages/relatorios/relatorioMunicipioFormaAtuacao.jsf>.

\_\_\_\_\_. (2021d). Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Demonstrativo dos Gastos Tributários - Bases Efetivas – 2018**, Série 2016 a 2021, março/2021.

ROCHA, R.; ULYSSEA, G.; RACHTER, L. (2014) Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. **Journal of Development Economics** 134 (2018) 28-49.

RFB (2021). **Grandes Números IRPF – Ano-Calendário 2020, Exercício 2021**. RFB, set. 2021.

SANTIAGO, S.; NOGUEIRA, M. O.; CARVALHO, S. S.; VAN DOORN, J. (2019) **Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs - Experiences from Brazil**. International Labour Organization, 2019.

SEBRAE (2016). **Pesquisa Sobrevidência das Empresas no Brasil**. SEBRAE, Brasília-Distrito Federal, outubro/2016.

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

\_\_\_\_\_. (2019b) **Perfil do Microempreendedor Individual**. SEBRAE, 2019. Disponível em: [https://databasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/08/013\\_0319\\_APRE\\_MEI\\_v15\\_principais-resultados-inicio.pdf](https://databasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/08/013_0319_APRE_MEI_v15_principais-resultados-inicio.pdf). Acesso em 02/09/2021.

\_\_\_\_\_. (2021a). **Pesquisa Sobrevidência das Empresas no Brasil**. SEBRAE, Brasília-Distrito Federal, 2021. Disponível em: [https://www.agenciasbrae.com.br/asn/Estados/NA/Sobrevidencia-empresas-sebrae\\_Final.pdf](https://www.agenciasbrae.com.br/asn/Estados/NA/Sobrevidencia-empresas-sebrae_Final.pdf)

\_\_\_\_\_. (2021b). **Pesquisa SEBRAE - Profissional Parceiro da Beleza**. Brasília-Distrito Federal, 2021.

SEBRAE-BA (2016). **Guia Completo para o Microempreendedor Individual – Com alterações da Lei Geral**. SEBRAE: (online), 2016, 22 páginas. 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).

## Apêndice A – Análise de sobrevivência

### (a) Análise de Sobrevida: Metodologia

Na Análise de Sobrevida, o tempo de sobrevida ( $t$ ) pode ser considerado uma variável aleatória contínua e positiva com distribuição de probabilidade  $F(t)$  e função densidade de probabilidade dada por  $f(t)$ , conforme (1) e (2), respectivamente. A função de sobrevida (3), denotada por  $S(t)$ , fornece a proporção da população que sobrevive até o instante  $t$  ou, alternativamente, a probabilidade de sobrevida até o instante  $t$ , que está contida no intervalo entre 0 e 1 ( $0 \leq S(t) \leq 1$ ) e é frequentemente obtida por meio do estimador não paramétrico de Kaplan-Meier (KAPLAN et MEIER, 1958). Este estimador ( $\hat{S}(t)_{KM}$ ) considera todos os períodos em que o evento acontece como  $t_{(j)}$  e assume  $S(0) = 1$  e  $t_{(1)} \leq t_{(2)} \leq t_{(3)}$ , sendo calculado como (4), onde  $\hat{S}(t-1)$  representa a probabilidade de sobrevida até o período anterior,  $d_j$  consiste no número de eventos de interesse (fechamento de empresas) ocorridos no tempo  $t_j$  e  $n_j$  representa o número de casos para os quais isso ainda não ocorreu (empresas em atividade no início do período considerado).

$$F(t) = \Pr(T \leq t) \quad (1)$$

$$f(t) = \lim_{\epsilon \rightarrow 0^+} \frac{\Pr(t \leq T \leq t + \epsilon)}{\epsilon} \quad (2)$$

$$S(t) = \Pr(T > t) = 1 - F(t) \quad (3)$$

$$\hat{S}(t)_{KM} = \hat{S}(t-1) \left(1 - \frac{d_j}{n_j}\right) \quad (4)$$

Quando a análise é realizada para apenas um grupo, examina-se a curva de sobrevida acumulada (tratada correntemente como taxa de sobrevida), que apresenta as probabilidades de sobrevida após o final de cada período, ou melhor, as probabilidades de sobreviver em todos os intervalos anteriores ao momento considerado. A análise ainda proporciona a média e a mediana dos dados de duração (tempo transcorrido entre a instituição de uma empresa e seu fechamento ou entre o ponto inicial e o momento de censura à direita, quando o caso deixa de ser observado), mas como estes tendem a ser marcados por forte assimetria, medidas de posição, como a mediana, costumam ser mais informativas do que a média.

Quando há mais de um grupo, é possível calcular curvas de sobrevida distintas para cada grupo e testar a hipótese de igualdade entre elas. Para esse propósito, neste trabalho será empregado o teste não-paramétrico *Log Rank*, que compara a distribuição da ocorrência dos eventos observados em cada grupo com a distribuição que seria esperada se a incidência fosse igual em todos os grupos, a fim de diferenciar (ou não) as curvas estimadas para diferentes grupamentos de atividade econômica. O teste foi aplicado para avaliar diferenças entre CNAE-domiciliares (RFB) e entre os sexos (RGPS).

No contexto deste estudo, os MEI selecionados para a Análise de Sobrevida foram identificados com respeito ao evento de interesse (fechamento, recebendo o código 1) e a casos censurados, situação daqueles que permanecem em atividade até o final do período de observação ou são desenquadrados do MEI, mas seguem enquadrados no SIMPLES Nacional (código 0) – estes últimos, também caracterizando a censura pela direita, porque os empreendimentos deixam de ser acompanhados no âmbito do MEI. O tempo observado de duração, sobrevida, foi calculado como a diferença, em meses, entre: (i) a data de desenquadramento do MEI ou o último mês do período de observação (o que vier antes) e a data de filiação, no caso dos dados da RFB; e, (ii) a data do último recolhimento como MEI ou o último mês do período de observação (o que vier antes) e a data da primeira contribuição nesta subcategoria de CI, no caso dos dados do RGPS. No caso do RGPS, os casos foram classificados como censurados quando o tempo após o último recolhimento não superou 12 meses, tempo mais comum de manutenção da qualidade de segurado. Este critério foi adotado para contemplar os casos em que, mesmo após alguma inadimplência,

o segurado retoma as contribuições. Em ambos os exercícios, o intervalo de observação se encerra em 31.12.2018.

**(b) Log Rank Test: Pairwise Comparisons - Estimativas de Tempo de Sobrevida no MEI por Grupamentos de Atividade Econômica - Opção pelo MEI junto à RFB**

GRUPO	Pairwise Comparisons													
	Indústria		Construção Civil		Comércio e reparação		Alojamento e alimentação		Transporte, armazenagem e comunicação		Educação, saúde e serviços sociais		Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	
	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.	Chi-Square	Sig.
Log Rank (Mantel-Cox)	Indústria		94,228	,000	7731,886	,000	6727,118	,000	3061,742	,000	9463,250	,000	3482,111	,000
	Construção Civil	94,228	,000		9799,954	,000	8311,660	,000	4408,454	,000	11933,219	,000	2206,186	,000
	Comércio e reparação	7731,886	,000	9799,954	,000		175,756	,000	29,223	,000	2530,894	,000	28855,593	,000
	Alojamento e alimentação	6727,118	,000	8311,660	,000	175,756	,000		163,225	,000	1405,150	,000	21145,125	,000
	Transporte, armazenagem e comunicação	3061,742	,000	4408,454	,000	29,223	,000	163,225	,000		1896,900	,000	11291,258	,000
	Educação, saúde e serviços sociais	9463,250	,000	11933,219	,000	2530,894	,000	1405,150	,000	1896,900	,000		20665,493	,000
	Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3482,111	,000	2206,186	,000	28855,593	,000	21145,125	,000	11291,258	,000	20665,493	,000	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: IPEA.

## Apêndice B – Resoluções do CGSN – ocupações permitidas no âmbito do MEI

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (1/6 - Continua)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R*)	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
0121-1/01												x	x	x
0159-8/01												x	x	x
0159-8/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
0161-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
0161-0/02	x	x	x									x	x	x
0161-0/03	x	x	x									x	x	x
0162-8/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
0162-8/03	x	x	x											
0170-9/00	x	x	x											
0220-9/03	x	x	x											
0220-9/04	x	x	x											
0220-9/05	x	x	x											
0220-9/06	x	x	x											
0220-9/99	x	x	x											
0311-6/04	x	x	x											
0312-4/03	x	x	x											
0312-4/04	x	x												
0321-3/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
0321-3/05	x	x												
0322-1/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
0322-1/07	x	x												
0322-1/99	x	x	x											
0892-4/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1012-1/01				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1013-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1031-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1032-5/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1033-3/01				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1033-3/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1052-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1053-8/00	x	x	x											
1061-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1063-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1064-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1065-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1069-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1071-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1091-1/00	x	x	x											
1091-1/01			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1091-1/02				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1092-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1093-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1093-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1094-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1095-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1096-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1099-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1099-6/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1099-6/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1099-6/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1122-4/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1122-4/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1220-4/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1311-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1312-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1321-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1322-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1340-5/01			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1340-5/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1351-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1352-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1353-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1359-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1411-8/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1411-8/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1412-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1412-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1412-6/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1413-4/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1414-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (2/6 - Continua)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R')	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
1421-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1422-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1510-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1521-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1529-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1531-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1531-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1539-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1540-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1622-6/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1623-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1629-3/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1629-3/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1721-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1731-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1732-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1742-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1742-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1742-7/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1749-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1813-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1813-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1821-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1822-9/00	x	x	x											
1822-9/01				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
1830-0/01	x	x												
1830-0/02	x	x												
1830-0/03	x													
2052-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2061-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2062-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2063-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2092-4/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2219-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2229-3/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2319-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2330-3/05	x	x	x	x										
2330-3/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2342-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2349-4/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2391-5/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2391-5/02				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2391-5/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2399-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2512-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2532-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2539-0/00	x	x	x											
2539-0/01				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2539-0/02				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2541-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2542-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2543-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2599-3/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2599-3/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2740-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2950-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3101-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3102-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3103-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3104-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3211-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3211-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3211-6/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3212-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3220-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3230-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3240-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3250-7/08	x	x	x											
3291-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3292-2/02				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (3/6 - Continua)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R <sup>1</sup> )	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
3299-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/06			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3299-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3311-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3313-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3313-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3313-9/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/06	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/07	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/09	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/10	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/11	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/12	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/19	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/20	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3314-7/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3317-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3319-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3321-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3329-5/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3329-5/99	x	x												
3600-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3702-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3811-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3812-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3831-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3831-9/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3832-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
3839-4/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4321-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4322-3/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4322-3/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4322-3/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4329-1/99	x	x												
4330-4/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4330-4/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4330-4/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4330-4/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4330-4/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4399-1/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4399-1/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4399-1/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/06	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/07	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4520-0/08			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4530-7/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4530-7/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4530-7/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4541-2/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4541-2/06														x
4541-2/07														x
4542-1/02	x	x												
4543-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4712-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (4/6 - Continua)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R <sup>c</sup> )	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
4713-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4721-1/01	x	x												
4721-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4721-1/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4721-1/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4722-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4722-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4723-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4724-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4729-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4729-6/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4732-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4741-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4742-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4743-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4744-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4744-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4744-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4744-0/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4744-0/05	x	x												
4744-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4751-2/00	x	x	x											
4751-2/01				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4751-2/02				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4752-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4753-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4754-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4754-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4754-7/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4755-5/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4755-5/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4755-5/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4756-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4757-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4759-8/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4759-8/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4761-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4761-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4761-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4762-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4763-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4763-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4763-6/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4763-6/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4771-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4771-7/02	x	x	x	x										
4771-7/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4771-7/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4772-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4773-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4774-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4781-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4782-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4782-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4783-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4783-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4784-9/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4785-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4785-7/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/06	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/07	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/08	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4789-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4923-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4923-0/02	x	x												

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (5/6 - Continua)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R <sup>1</sup> )	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
4924-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4929-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4929-9/02								x	x	x	x	x	x	x
4929-9/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4930-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4930-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4930-2/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5011-4/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5021-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5091-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5091-2/02								x	x	x	x	x	x	x
5099-8/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5099-8/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5211-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5212-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5223-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5229-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5310-5/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5320-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5320-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5590-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5590-6/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5590-6/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5590-6/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5611-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5611-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5611-2/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5611-2/04														x
5611-2/05														x
5612-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5620-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5620-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5620-1/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5620-1/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5811-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5812-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5812-3/01								x	x	x	x	x	x	x
5812-3/02								x	x	x	x	x	x	x
5813-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5819-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5912-0/01					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
5912-0/99				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6190-6/99		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6399-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
6920-6/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7312-2/00	x	x												
7319-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7319-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7319-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7420-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7420-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7420-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7420-0/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7490-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7719-5/99											x	x	x	x
7721-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7722-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7723-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7729-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7729-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7729-2/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7729-2/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7731-4/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7732-2/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7732-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7733-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7739-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7739-0/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7739-0/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7911-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Subclasse CNAE	Resoluções do Comitê para Gestão da Rede nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSN (6/6)													
	Nº. 58	Nº. 564	Nº. 67	Nº. 78	Nº. 94	Nº. 94 (R')	Nº. 104	Nº. 111	Nº. 117	Nº. 122	Nº. 125	Nº. 137	Nº. 140	Nº. 143
7912-1/00				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
7990-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8011-1/01								x						
8011-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8012-9/00	x	x												
8020-0/02								x	x	x	x	x	x	x
8122-2/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8129-0/00								x	x	x	x	x	x	x
8130-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8211-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8219-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8219-9/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8220-2/00	x	x								x	x	x	x	x
8230-0/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8230-0/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8291-1/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8292-0/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8299-7/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8299-7/07	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8299-7/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8592-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8592-9/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8592-9/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8593-7/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8599-6/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8599-6/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8599-6/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8599-6/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8712-3/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9001-9/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9001-9/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9001-9/06			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9002-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9102-3/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9313-1/00							x	x	x	x				
9329-8/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9329-8/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9329-8/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9511-8/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9512-6/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9521-5/00	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/05	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/06	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9529-1/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9601-7/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9601-7/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9601-7/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9602-5/01	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9602-5/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9603-3/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9603-3/04	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9603-3/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9609-2/02	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9609-2/03	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9609-2/04	x	x												
9609-2/06			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9609-2/07											x	x		
9609-2/08								x	x	x	x	x	x	x
9609-2/99	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9700-5/00	x	x						x	x	x	x	x	x	x
<b>TOTAL</b>	<b>385</b>	<b>382</b>	<b>365</b>	<b>365</b>	<b>364</b>	<b>365</b>	<b>365</b>	<b>366</b>	<b>374</b>	<b>373</b>	<b>373</b>	<b>375</b>	<b>375</b>	<b>355</b>

## Apêndice C – Análise atuarial

**TABELA C (a) - Saldo Atuarial (valor presente atuarial líquido, de receitas e despesas) e Razão entre Receita e Despesa (em %), segundo sexo e considerando Taxa de Desconto Anual = 1%, 2% ou 3% e Alíquotas Previdenciárias Reduzidas (apenas Benefícios Permanentes)**

DENSIDADE CONTRIBUTIVA: 50%													
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5% (1,95%)	21	4.140	138.540	- 134.400	3,0%	3.396	82.038	- 78.643	4,1%	2.832	48.956	- 46.124	5,8%
	30	3.434	151.519	- 148.086	2,3%	2.919	98.043	- 95.124	3,0%	2.509	63.877	- 61.368	3,9%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSPS: 11% (7,95%)	21	16.878	138.540	- 121.662	12,2%	13.843	82.038	- 68.195	16,9%	11.546	48.956	- 37.410	23,6%
	30	14.000	151.519	- 137.520	9,2%	11.900	98.043	- 86.143	12,1%	10.229	63.877	- 53.648	16,0%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cl_Pc: 20% (16,95%)	21	35.986	138.540	- 102.554	26,0%	29.515	82.038	- 52.523	36,0%	24.617	48.956	- 24.339	50,3%
	30	29.849	151.519	- 121.671	19,7%	25.373	98.043	- 72.670	25,9%	21.809	63.877	- 42.068	34,1%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emp_Sm: 28% (24,95%)	21	57.385	138.540	- 81.155	41,4%	47.066	82.038	- 34.972	57,4%	39.256	48.956	- 9.701	80,2%
	30	47.598	151.519	- 103.921	31,4%	40.460	98.043	- 57.583	41,3%	34.777	63.877	- 29.100	54,4%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Mulheres: API aos 62 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5% (1,95%)	21	3.912	181.909	- 177.997	2,2%	3.246	108.231	- 104.885	3,0%	2.734	65.011	- 62.278	4,2%
	30	3.184	198.951	- 195.767	1,6%	2.740	129.346	- 126.606	2,1%	2.381	84.825	- 82.444	2,8%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSPS: 11% (7,95%)	21	15.947	181.909	- 165.962	8,8%	13.234	108.231	- 94.997	12,2%	11.145	65.011	- 53.866	17,1%
	30	12.982	198.951	- 185.970	6,5%	11.172	129.346	- 118.174	8,6%	9.706	84.825	- 75.119	11,4%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cl_Pc: 20% (16,95%)	21	34.001	181.909	- 147.908	18,7%	28.216	108.231	- 80.016	26,1%	23.763	65.011	- 41.249	36,6%
	30	27.678	198.951	- 171.273	13,9%	23.820	129.346	- 105.527	18,4%	20.694	84.825	- 64.131	24,4%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emp_Sm: 28% (24,95%)	21	54.219	181.909	- 127.690	29,8%	44.994	108.231	- 63.238	41,6%	37.893	65.011	- 27.118	58,3%
	30	44.136	198.951	- 154.815	22,2%	37.984	129.346	- 91.363	29,4%	32.999	84.825	- 51.826	38,9%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DENSIDADE CONTRIBUTIVA: 100%													
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5% (1,95%)	21	8.280	138.540	- 130.260	6,0%	6.791	82.038	- 75.247	8,3%	5.664	48.956	- 43.292	11,6%
	30	6.868	151.519	- 144.652	4,5%	5.838	98.043	- 92.205	6,0%	5.018	63.877	- 58.859	7,9%
	50	3.143	179.445	- 176.302	1,8%	2.828	137.284	- 134.456	2,1%	2.551	105.579	- 103.028	2,4%
PSPS: 11% (7,95%)	21	33.757	138.540	- 104.783	24,4%	27.687	82.038	- 54.351	33,7%	23.092	48.956	- 25.864	47,2%
	30	26.000	151.519	- 123.520	18,5%	23.801	98.043	- 74.242	24,3%	20.458	63.877	- 43.419	32,0%
	50	12.813	179.445	- 166.633	7,1%	11.528	137.284	- 125.756	8,4%	10.402	105.579	- 95.178	9,9%
Cl_Pc: 20% (16,95%)	21	71.972	138.540	- 66.568	52,0%	50.030	82.038	- 23.008	72,0%	49.235	48.956	- 278	100,6%
	30	59.697	151.519	- 91.822	39,4%	50.745	98.043	- 47.298	51,8%	43.618	63.877	- 20.260	68,3%
	50	27.317	179.445	- 152.128	15,2%	24.579	137.284	- 112.705	17,9%	22.177	105.579	- 83.402	21,0%
Emp_Sm: 28% (24,95%)	21	114.770	138.540	- 23.771	82,8%	94.132	82.038	- 12.094	114,7%	78.511	48.956	- 29.555	160,4%
	30	95.196	151.519	- 56.323	62,8%	80.921	98.043	- 17.122	82,5%	69.554	63.877	- 5.677	108,9%
	50	43.561	179.445	- 135.884	24,3%	39.194	137.284	- 98.090	28,5%	35.364	105.579	- 70.215	33,5%
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Mulheres: API aos 62 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5% (1,95%)	21	7.823	181.909	- 174.086	4,3%	6.492	108.231	- 101.739	6,0%	5.468	65.011	- 59.544	8,4%
	30	6.368	198.951	- 192.583	3,2%	5.481	129.346	- 123.866	4,2%	4.761	84.825	- 80.064	5,6%
	50	3.238	235.619	- 232.381	1,4%	3.001	181.116	- 178.116	1,7%	2.788	140.203	- 137.415	2,0%
PSPS: 11% (7,95%)	21	31.895	181.909	- 150.014	17,5%	26.468	108.231	- 81.764	24,5%	22.291	65.011	- 42.721	34,3%
	30	25.963	198.951	- 172.988	13,1%	22.344	129.346	- 107.002	17,3%	19.412	84.825	- 65.413	22,9%
	50	13.201	235.619	- 222.418	5,6%	12.234	181.116	- 168.883	6,8%	11.366	140.203	- 128.837	8,1%
Cl_Pc: 20% (16,95%)	21	68.002	181.909	- 113.907	37,4%	56.431	108.231	- 51.800	52,1%	47.526	65.011	- 17.486	73,1%
	30	55.355	198.951	- 143.596	27,8%	47.639	129.346	- 81.707	36,8%	41.388	84.825	- 43.437	48,8%
	50	28.145	235.619	- 207.474	11,9%	26.083	181.116	- 155.033	14,4%	24.233	140.203	- 115.970	17,3%
Emp_Sm: 28% (24,95%)	21	108.439	181.909	- 73.470	59,6%	89.987	108.231	- 18.244	83,1%	75.786	65.011	- 10.775	116,6%
	30	88.272	198.951	- 110.679	44,4%	75.967	129.346	- 53.379	58,7%	65.999	84.825	- 18.826	77,8%
	50	44.881	235.619	- 190.737	19,0%	41.593	181.116	- 139.523	23,0%	38.643	140.203	- 101.560	27,6%

Elaboração: IPEA. Obs.: Cenários sem reajuste real do salário-mínimo.

**TABELA C (b) - Saldo Atuarial (valor presente atuarial líquido, de receitas e despesas) e Razão entre Receita e Despesa (em %), segundo sexo e considerando Taxa de Desconto Anual = 1%, 2% ou 3% e Alíquotas Previdenciárias Totais**

		DENSIDADE CONTRIBUTIVA: 50%											
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5%	21	10.615	138.540	-127.925	7,7%	8.707	82.038	-73.332	10,6%	7.262	48.956	-41.695	14,8%
	30	8.805	151.519	-142.715	5,8%	7.485	98.043	-90.559	7,6%	6.433	63.877	-57.444	10,1%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSPS: 11%	21	23.354	138.540	-115.186	16,9%	19.154	82.038	-62.884	23,3%	15.976	48.956	-32.981	32,6%
	30	19.371	151.519	-132.149	12,8%	16.466	98.043	-81.577	16,8%	14.153	63.877	-49.724	22,2%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CI_PC: 20%	21	42.461	138.540	-96.079	30,6%	34.826	82.038	-47.212	42,5%	29.047	48.956	-19.910	59,3%
	30	35.220	151.519	-116.300	23,2%	29.938	98.043	-68.105	30,5%	25.733	63.877	-38.144	40,3%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emp_SM: 28%	21	64.400	138.540	-74.140	46,5%	52.820	82.038	-29.218	64,4%	44.054	48.956	-4.902	90,0%
	30	53.417	151.519	-98.103	35,3%	45.406	98.043	-52.637	46,3%	39.029	63.877	-24.849	61,1%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Mulheres: API aos 62 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5%	21	10.030	181.909	-171.879	5,5%	8.323	108.231	-99.908	7,7%	7.010	65.011	-58.002	10,8%
	30	8.165	198.951	-190.787	4,1%	7.026	129.346	-122.320	5,4%	6.104	84.825	-78.721	7,2%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSPS: 11%	21	22.066	181.909	-159.843	12,1%	18.311	108.231	-89.920	16,9%	15.421	65.011	-49.590	23,7%
	30	17.962	198.951	-180.989	9,0%	15.458	129.346	-113.888	12,0%	13.430	84.825	-71.395	15,8%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CI_PC: 20%	21	40.119	181.909	-141.790	22,1%	33.293	108.231	-74.939	30,8%	28.039	65.011	-36.973	43,1%
	30	32.658	198.951	-166.293	16,4%	28.106	129.346	-101.241	21,7%	24.418	84.825	-60.407	28,8%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emp_SM: 28%	21	60.847	181.909	-121.062	33,4%	50.494	108.231	-57.737	46,7%	42.525	65.011	-22.486	65,4%
	30	49.531	198.951	-149.420	24,9%	42.627	129.346	-86.720	33,0%	37.033	84.825	-47.792	43,7%
	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DENSIDADE CONTRIBUTIVA: 100%													
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5%	21	21.231	138.540	-117.310	15,3%	17.413	82.038	-64.625	21,2%	14.523	48.956	-34.433	29,7%
	30	17.610	151.519	-133.910	11,6%	14.969	98.043	-83.074	15,3%	12.867	63.877	-51.011	20,1%
	50	8.058	179.445	-171.387	4,5%	7.250	137.284	-130.034	5,3%	6.542	105.579	-99.037	6,2%
PSPS: 11%	21	46.708	138.540	-91.833	33,7%	38.309	82.038	-43.729	46,7%	31.952	48.956	-17.005	65,3%
	30	38.742	151.519	-112.778	25,6%	32.932	98.043	-65.111	33,6%	28.306	63.877	-35.571	44,3%
	50	17.728	179.445	-161.717	9,9%	15.951	137.284	-121.333	11,6%	14.392	105.579	-91.187	13,6%
CI_PC: 20%	21	84.923	138.540	-53.617	61,3%	69.652	82.038	-12.386	84,9%	58.094	48.956	9.137	118,7%
	30	70.439	151.519	-81.080	46,5%	59.877	98.043	-38.166	61,1%	51.466	63.877	-12.411	80,6%
	50	32.233	179.445	-147.212	18,0%	29.001	137.284	-108.283	21,1%	26.167	105.579	-79.412	24,8%
Emp_SM: 28%	21	128.800	138.540	-97.411	93,0%	105.639	82.038	-23.601	128,8%	88.109	48.956	39.152	180,0%
	30	106.833	151.519	-44.686	70,5%	90.813	98.043	-72.230	92,6%	78.057	63.877	14.180	122,2%
	50	48.887	179.445	-130.559	27,2%	43.986	137.284	-93.299	32,0%	39.687	105.579	-65.892	37,6%
Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Mulheres: API aos 62 anos											
		Taxa de Desconto (%)											
		1%				2%				3%			
		Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)	Contribuições (a)	Benefícios (b)	Saldo	(a/b) (%)
MEI: 5%	21	20.060	181.909	-161.849	11,0%	16.646	108.231	-91.585	15,4%	14.019	65.011	-50.992	21,6%
	30	16.329	198.951	-182.622	8,2%	14.053	129.346	-115.294	10,9%	12.209	84.825	-72.616	14,4%
	50	8.302	235.619	-227.316	3,5%	7.694	181.116	-173.422	4,2%	7.148	140.203	-133.054	5,1%
PSPS: 11%	21	44.131	181.909	-137.778	24,3%	36.622	108.231	-71.609	33,8%	30.843	65.011	-34.169	47,4%
	30	35.924	198.951	-163.027	18,1%	30.916	129.346	-98.430	23,9%	26.859	84.825	-57.966	31,7%
	50	18.265	235.619	-217.354	7,8%	16.927	181.116	-164.189	9,3%	15.727	140.203	-124.476	11,2%
CI_PC: 20%	21	80.238	181.909	-101.671	44,1%	66.585	108.231	-41.646	61,5%	56.077	65.011	-8.934	86,3%
	30	65.316	198.951	-133.635	32,8%	56.211	129.346	-73.135	43,5%	48.835	84.825	-35.990	57,6%
	50	33.210	235.619	-202.409	14,1%	30.777	181.116	-150.340	17,0%	28.594	140.203	-111.609	20,4%
Emp_SM: 28%	21	121.695	181.909	-60.214	66,9%	100.988	108.231	-7.244	93,3%	85.051	65.011	20.039	130,8%
	30	99.063	198.951	-99.888	49,8%	85.254	129.346	-44.093	65,9%	74.067	84.825	-10.758	87,3%
	50	50.368	235.619	-185.251	21,4%	46.678	181.116	-134.438	25,8%	43.367	140.203	-96.836	30,9%

Elaboração: IPEA. Obs.: Cenários sem reajuste real do salário-mínimo.

### TABELA C (c) - Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI, considerando Alíquotas Totais e Ganho Real do Salário-Mínimo (1% ao ano)

Plano Previdenciário	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos				Mulheres: API aos 62 anos			
		Aliquota Patronal				Aliquota Patronal			
		0%		20%		0%		20%	
		Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%
MEI: 5%	21	9,4%	7,5%	4,9%	2,8%	11,0%	8,9%	6,2%	4,1%
	30	12,0%	9,7%	6,5%	4,0%	13,5%	11,0%	7,7%	5,2%
	50	-	24,2%	-	11,9%	-	24,3%	-	12,4%
PSPS: 11%	21	7,3%	5,3%	4,3%	2,2%	8,6%	6,6%	5,5%	3,4%
	30	9,3%	6,9%	5,7%	3,2%	10,6%	8,1%	6,9%	4,4%
	50	-	18,0%	-	10,4%	-	18,2%	-	11,0%
CI_PC: 20% (11%)*	21	5,6%	3,5%	4,3%	2,2%	6,9%	4,7%	5,5%	3,4%
	30	7,3%	4,8%	5,7%	3,2%	8,5%	6,0%	6,9%	4,4%
	50	-	13,5%	-	10,4%	-	14,0%	-	11,0%

Elaboração: IPEA.

### TABELA C (d) - Taxa Interna de Retorno (TIR), segundo Planos Previdenciários para CI, considerando Alíquotas Reduzidas e Ganho Real do Salário-Mínimo (1% ao ano)

Plano Previdenciário (Exclusive Parcela de Risco)	Idade de Filiação no RGPS	Homens: API aos 65 anos				Mulheres: API aos 62 anos			
		Aliquota Patronal				Aliquota Patronal			
		0%		20%		0%		20%	
		Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%	Densidade: 50%	Densidade: 100%
MEI: 1,95%	21	12,0%	10,1%	5,3%	3,2%	13,8%	11,7%	6,6%	4,5%
	30	15,3%	12,9%	6,9%	4,5%	16,9%	14,4%	8,2%	5,7%
	50	-	32,1%	-	12,8%	-	32,2%	-	13,3%
PSPS: 7,95%	21	8,2%	6,2%	4,6%	2,5%	9,6%	7,5%	5,8%	3,7%
	30	10,5%	8,1%	6,1%	3,6%	11,8%	9,3%	7,3%	4,8%
	50	-	20,5%	-	11,1%	-	20,7%	-	11,7%
CI_PC: 16,95% (11%)*	21	6,0%	4,0%	4,6%	2,5%	7,4%	5,3%	5,8%	3,7%
	30	7,8%	5,4%	6,1%	3,6%	9,1%	6,6%	7,3%	4,8%
	50	-	14,7%	-	11,1%	-	15,1%	-	11,7%

Elaboração: IPEA.

### TABELA C (e) - Valor Presente (VP) de receitas e despesas por Tipo de Benefício (API Urbana x BPC), segundo Sexo, Taxa de Desconto Anual e Alíquotas Previdenciárias

TD	Densidade Contributiva	SM	API Urbana - RGPS										Valor Líquido - BPC Idoso (64 anos)			
			Parâmetros - Receitas			Idade de Filiação				Parâmetros - Despesas						
			Tempo de Contribuição		VF - Receitas (64 anos)	Alíquota	Receita/Ano	21	30	50	Sobrevida	Despesa/Ano	21	30	50	
1%	50%	998	5%	599	22	17,5	-	16.447	12.473	-	12.974	214.643	-198.196	-202.170	-	-198.132
			11%	1.317				36.182	27.441				-178.460	-187.202		
			5%	599	44	35	15	32.893	24.946	9.639			-181.750	-189.697	-205.004	
			11%	1.317				72.365	54.882	21.205			-142.278	-159.761	-193.437	
			5%	599	22	17,5	-	20.809	14.968	-			-175.266	-181.107	-	
	100%	998	11%	1.317				45.780	32.930				-150.295	-163.145	-	
			5%	599	44	35	15	41.618	29.937	10.355			-154.457	-166.139	-185.720	
			11%	1.317				91.560	65.861	22.782			-104.515	-130.215	-173.294	
			5%	599	22	17,5	-	26.661	18.102	-			-153.080	-161.639	-	
			11%	1.317				58.654	39.825				-121.087	-139.916	-	
2%	50%	998	5%	234	22	17,5	-	6.414	4.865	-	12.974	196.075	-208.229	-209.778	-	-198.132
			7,95%	952				26.150	19.832				-188.493	-194.811	-	
			1,95%	234	44	35	15	12.828	9.729	3.759			-201.815	-204.914	-210.884	
			7,95%	952				52.300	39.664	15.326			-162.343	-174.978	-199.317	
			1,95%	234	22	17,5	-	8.116	5.838	-			-187.960	-190.238	-	
	100%	998	7,95%	952				33.086	23.800				-162.989	-172.276	-	
			1,95%	234	44	35	15	16.231	11.675	4.039			-179.844	-184.400	-192.037	
			7,95%	952				66.173	47.599	16.465			-129.902	-148.476	-179.610	
			1,95%	234	22	17,5	-	10.398	7.060	-			-169.344	-172.682	-	
			7,95%	952				42.391	28.783				-137.350	-150.959	-	
3%	50%	998	1,95%	234	44	35	15	20.796	14.120	4.343	12.974	179.741	-158.946	-165.622	-175.398	-165.915
			1,95%	234				84.782	57.565	17.708			-94.959	-122.176	-162.034	
			7,95%	952												

Elaboração: IPEA.

## Apêndice D – Metodologia de cálculo da despesa com benefícios previdenciários concedidos a microempreendedores individuais

A metodologia de cálculo partiu do histórico contributivo dos filiados, especificamente das contribuições feitas na subcategoria de Microempreendedores Individuais, sendo consideradas as concessões feias ao menos a partir da data da primeira contribuição na condição de interesse. Independentemente do valor dos benefícios, considerou-se como base das estimativas apenas o valor médio anual do salário-mínimo (*Val\_Médio\_SM*), considerando que no período considerado (2009-2018) o primeiro recolhimento de cada ano é apurado com base no valor vigente em dezembro no ano anterior. Assim, foram considerados, a cada ano, os seguintes valores médios truncados: 2009: R\$ 461; 2010: R\$ 506; 2011: R\$ 541; 2012: R\$ 616; 2013: R\$ 673; 2014: R\$ 720; 2015: R\$ 783; 2016: R\$ 872; 2017: R\$ 932; 2018: R\$ 953. Em todos os casos, considera-se a quantidade de meses recebendo benefícios a cada ano ( $Q_{Meses_{i=1}^n}$ ), bem como imputa-se o valor *pro rata* correspondente ao décimo-terceiro benefício ( $\frac{Q_{Meses_{i=1}^n}}{12}$ ).

No caso dos benefícios de risco, que seguem a lógica de um seguro-social, considerou-se a cobertura no momento do fato gerador e a qualidade de segurado garantida pela contribuição como MEI, compreendendo o período iniciado na primeira contribuição e finalizado 10 meses (salário-maternidade) ou 12 meses (aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e pensão por morte) após a última contribuição sob estas regras – ou seja, são considerados os benefícios concedidos durante o período contributivo e durante o período de graça, tendo em conta a carência mínima de cada espécie de benefício. Por um lado, o cálculo pode estar sobreestimado por considerar períodos posteriores à última contribuição, em que pode ter havido cotização em outras categorias, e benefícios que podem ter sido concedidos mediante contabilização, para a carência mínima, de recolhimentos prévios em outras categorias. Por outro, tampouco foram considerados os benefícios que podem ter sido concedidos após os 10-12 meses da última contribuição como MEI, sendo que o cumprimento das carências mínimas não exige que os recolhimentos tenham sido ininterruptos, ou seja, períodos como MEI podem ter contribuído para gerar benefícios não incluídos nas estimativas.

No caso das aposentadorias voluntárias, o cálculo considerou apenas a parcela do valor destes benefícios planejados proporcional ao tempo de contribuição como MEI ( $Q_{Dias_Cont\_MEI_{i=1}^n}$ ), calculado como a razão entre os dias de contribuição nesta condição e o total de tempo de contribuição, em dias, considerado para a concessão dos benefícios ( $Q_{Dias_Cont_{i=1}^n}$ ). Neste caso, o conjunto de benefícios considerado independe do momento da concessão, sendo o único requisito que esta tenham ocorrido após o primeiro recolhimento nesta subcategoria de CI.

Salário-Maternidade (4 parcelas por cada benefício concedido):

$$_{i=2009}^{2018} VL_{SalMat} = \sum_{i=2009}^{2018} [Q_{SalMat_{i=1}^n} \times Val_{Médio\_SM} \times (4 + (\frac{4}{12}))]$$

Auxílio-Doença:

$$_{i=2009}^{2018} VL_{Aux} = \sum_{i=2009}^{2018} [Q_{Meses_{i=1}^n} \times \left(\frac{Q_{Meses_{i=1}^n}}{12}\right) \times Val_{Médio\_SM}]$$

Aposentadoria por Invalidez:

$$_{i=2009}^{2018} VL_{Apo\_Inv} = \sum_{i=2009}^{2018} [Q_{Meses_{i=1}^n} \times \left(\frac{Q_{Meses_{i=1}^n}}{12}\right) \times Val_{Médio\_SM}]$$

Aposentadoria Voluntária (Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição):

$$\sum_{i=2009}^{2018} VL\_APO = \sum_{i=2009}^{2018} [Q\_Meses_{i=1}^n \times \left( \frac{Q\_Meses_{i=1}^n}{12} \right) \times Val\_Médio\_SM \times \left( \frac{Q\_Dias\_Cont\_MEI_{i=1}^n}{Q\_Dias\_Cont_{i=1}^n} \right)]$$

Pensão por Morte (precedida de Aposentadoria Voluntária):

$$\sum_{i=2009}^{2018} VL\_PPM = \sum_{i=2009}^{2018} [Q\_Meses_{i=1}^n \times \left( \frac{Q\_Meses_{i=1}^n}{12} \right) \times Val\_Médio\_SM \times \left( \frac{Q\_Dias\_Cont\_MEI_{i=1}^n}{Q\_Dias\_Cont_{i=1}^n} \right)]$$

Pensão por Morte (não precedida de Aposentadoria Voluntária):

$$\sum_{i=2009}^{2018} VL\_PPM = \sum_{i=2009}^{2018} [Q\_Meses_{i=1}^n \times \left( \frac{Q\_Meses_{i=1}^n}{12} \right) \times Val\_Médio\_SM]$$

## Apêndice E – Teste de igualdade de parâmetros: identificação de quebras estruturais nas séries mensais

O objetivo do exercício é testar a ocorrência de quebras estruturais nas séries mensais de filiações previdenciárias na condição de CI, frente às rupturas testadas e eventualmente identificadas nas séries mensais de registros de empresas. Utiliza-se o tradicional Teste de Chow para a testagem da hipótese nula ( $H_0$ ) de estabilidade dos parâmetros do modelo, ou seja, de que os coeficientes de uma equação de regressão permaneçam estáveis para subconjuntos de observações de uma série histórica. O teste é realizado dividindo-se a amostra em subperíodos, estimando os parâmetros para esses subperíodos e, por meio da estatística F, testando-se a igualdade dos conjuntos de parâmetros. Por este motivo, o teste de Chow é adequado quando se conhece a priori a data da suposta quebra estrutural. Adicionalmente, é preciso que os termos de erros nas regressões dos subperíodos distribuam-se normalmente e possuam a mesma variância ( $(e_{1t} \sim N(0, \sigma^2))$ ; e  $(e_{2t} \sim N(0, \sigma^2))$ ), bem como os resíduos sejam independentes entre si. O teste de Chow é realizado em etapas, elencadas a seguir (MAGALHÃES et ANDRADE, 2009).

1. Combinam-se as observações ( $n_1$  e  $n_2$ ) e estima-se a regressão, obtendo-se, então, a soma dos quadrados dos resíduos (também chamada de soma restrita dos quadrados dos resíduos, ou  $SQR_R$ ) com ( $n_1 + n_2 - k$ ) graus de liberdade, onde  $k$  é o número de parâmetros estimados;
2. Estima-se a regressão para a primeira subamostra com o propósito de obter a  $SQR_1$  com graus de liberdade iguais a  $n_1 - k$ ;
3. Estima-se a regressão para a segunda subamostra com o propósito de obter a  $SQR_2$  com graus de liberdade iguais a  $n_2 - k$ ;
4. Soma-se  $SQR_1$  e  $SQR_2$  e obtém-se a soma dos quadrados dos resíduos irrestrita ( $SQR_{IR}$ ) com ( $n_1 + n_2 - 2k$ ) graus de liberdade;
5. Tomando-se a razão F, a seguir, pode-se mostrar que esta segue uma distribuição F com ( $n_1 + n_2 - 2k$ ) graus de liberdade. Se o F calculado exceder o F crítico ao nível de significância escolhido, rejeita-se a hipótese nula de estabilidade estrutural.

$$F = \frac{\left(\frac{SQR_R - SQR_{IR}}{k}\right)}{(SQR_{IR}/(n_1 + n_2 - k))}$$

Com já sinalizado, a aplicação do teste exige que se suponha *a priori* a data da possível quebra estrutural, levando-se em conta algum acontecimento potencialmente relevante para causar possíveis mudanças estruturais nos parâmetros da regressão. No contexto deste trabalho, foram testados três pontos principais: (a) abril/2007 (início da vigência do PSPS);<sup>46</sup> (b) fevereiro/2010 (início da vigência nacional do MEI); e, (c) abril/11 (alíquota previdenciária reduzida de 11% para 5%). A técnica pode ser generalizada a casos em que há mais do que dois conjuntos de observações a serem verificados, mas, por simplificação, os testes aqui são realizados em partes, conforme seus resultados e os segmentos que embasam as hipóteses. Quando a hipótese nula não pode ser rejeitada ao nível de confiança estabelecido ou o resultado é inconclusivo, o segmento testado é utilizado no teste do ponto seguinte.

Segundo ANTOSHIN, BERG et SOUTO (2008), há evidências de que o tamanho (probabilidade de rejeitar incorretamente a hipótese nula se for verdadeira) e o poder (probabilidade de rejeitar corretamente a hipótese nula se for falsa) desses testes podem ser significativamente distorcidos por diversos fatores. Dentre eles, pode-se mencionar sua aplicação em séries históricas com múltiplas quebras estruturais, com quebras suaves e/ou com segmentos curtos e particularmente sujeitos a oscilações. Como estes fatores estão presentes nas séries históricas analisadas neste trabalho, recomenda-se parcimônia na análise dos resultados, detalhados a seguir. Quando pertinente e/ou factível, optou-se pela testagem de um mesmo posto com base em diferentes segmentos das séries disponíveis, dando prioridade às séries mais longas e a pontos de quebra com alcance nacional/total. O ponto situado em julho/2009 (início da vigência do

<sup>46</sup> Os três primeiros meses da série histórica do PSPS foram desconsiderados por seus valores extremos, tomados como *outliers* com potencial para distorcer os resultados.

MEI, como programa piloto) foi testado, mas o curto período transcorrido entre as diferentes fases do programa gera segmentos de série muito curtos, aumentando o risco de menor robustez nas estimativas. Sua inclusão em testes de outros pontos também pode gerar distorções, mas a pequena escala das filiações no período sugere riscos limitados.

**REGISTRO DE FIRMAS: Resultados do Teste de Chow para Identificação de Quebra Estrutural - Nível de Significância: 5%**

Data da Quebra e Segmento Utilizado na Análise	Registro de Firmas			
	Total		Elegíveis ao MEI	
	Estatística F	Nível de Significância	Estatística F	Nível de Significância
2010.02 (jan.05-mar.11)	109,549	0,000	139,150	0,000
2011.04 (fev.10-dez.14)	0,712	0,495	0,838	0,438

**FILIAÇÃO DE CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS: Resultados do Teste de Chow para Identificação de Quebra Estrutural - Nível de Significância: 5%**

Data da Quebra e Segmento Utilizado na Análise	Contribuintes Individuais							
	CI_Total		CI_PC		PSPS		MEI	
	Estatística F	Nível de Significância	Estatística F	Nível de Significância	Estatística F	Nível de Significância	Estatística F	Nível de Significância
2007.04 (jan.05-jan./10)	4,156	0,021	3,349	0,042	-	-	-	-
2010.02 (abr.07-mar.11)	8,969	0,001	0,537	0,588	0,560	0,575	-	-
2011.04 (fev./10-dez./14)	0,186	0,831	-	-	-	-	0,242	0,786
2011.04 (abr..07-dez.14)	-	-	0,787	0,458	5,425	0,006	-	-