

# Considerações sobre o Microempreendedor Individual (MEI)

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (\*)

## 1 Introdução

A figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) foi instituída pela Lei Complementar nº 128, de dezembro de 2008, criando um regime tributário muito favorecido com isenção de quase todos os impostos federais e com contribuição previdenciária extremamente subsidiada (apenas 5% do salário mínimo atualmente). Ademais, tem contribuições de ISS e ICMS absolutamente simbólicas (R\$ 5 e R\$ 1, respectivamente). Para se inscrever no MEI, o trabalhador deve preencher requisitos como exercer atividades que estejam na lista de ocupações permitidas, ter no máximo um empregado que receba o piso da categoria ou salário mínimo e faturamento anual de, no máximo, R\$ 81 mil. Contudo, a fiscalização das atividades efetivamente exercidas é frágil pela combinação de um grande número de MEIs (15,5 milhões de inscritos no final de setembro de 2023), baixa importância em termos de arrecadação, além de a lista conter uma grande quantidade de ocupações. Há pressões políticas que estão tramitando no poder legislativo que aumentam o limite de faturamento do MEI, além do risco de subfaturamento.

Supostamente, entre os objetivos do MEI estavam o fomento à formalização de microempreendedores e a ampliação da cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria. Passados quase 15 anos após a sua criação legal e cerca de 14 anos do seu funcionamento efetivo, diversas avaliações têm apontado a necessidade de uma reestruturação urgente e profunda do MEI, tendo em vista que está gerando distorções e fragilização do financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O percentual de contribuição para previdência dos trabalhadores por conta própria ainda se situa no patamar de 1/3, que era o patamar no início do programa. Dito de outra forma, não parece ter havido nenhuma alteração estrutural na cobertura previdenciária dos trabalhadores por conta própria.

Entre as diversas críticas ao MEI podem ser citadas (ANSILIERO; COSTANZI; FERNANDES, 2020; COSTANZI; ANSILIERO, 2017; COSTANZI, 2018; COSTANZI; SIDONE, 2022; COSTANZI; MAGALHÃES, 2023; VELOSO; BARBOSA FILHO; PERUCHETTI, 2023):

a) Inadequada focalização: considerando que a contribuição de 5%

do salário mínimo é extremamente desequilibrada em termos atuariais, o programa deveria ser focalizado em trabalhadores de baixa renda ou nos mais pobres, com pouca capacidade contributiva. Contudo, avaliações mostram que, em geral, os contribuintes cadastrados como MEI estavam entre os 50% mais ricos da população (81,6% do total).

b) Risco de substituição/migração e não formalização. Há parcela relevante dos MEIs que já eram segurados do RGPS e não informais que nunca tinham contribuído, inclusive empregados com carteira de trabalho assinada. Essa migração não gera ganhos em termos de cobertura previdenciária, mas fragiliza o financiamento do RGPS. A avaliação mostrou que 56% dos MEIs inscritos no período 2009-2014 não representaram formalização, mas sim migração do tipo de vínculo previdenciário, em detrimento, inclusive, de empregos com carteira de trabalho assinada.

c) Risco de o MEI “mascarar” relações trabalhistas de natureza empregatícia.

d) Ampliação dos desequilíbrios

atuariais do RGPS. Considerando o total de contribuintes no ano de 2018, a estimativa é um déficit atuarial de R\$ 435,7 bilhões, mas que será concretizado nas próximas décadas quando os MEIs começarem a se aposentar em maior volume.

- e) Fragilização do Financiamento do RGPS – Em 2021, os MEIs já representavam cerca de 10% do total de contribuintes do RGPS, mas respondiam por apenas 1% da receita.
- f) Estímulo ao subfaturamento – como o incremento dos impostos da passagem de MEI para microempresa é expressivo, cria-se um grande estímulo para o subfaturamento.

Sobre a taxa de sobrevivência dessas supostas empresas formais criadas ou formalizadas pelo MEI, a estimativa apontou que, em média, os estabelecimentos permaneceram ativos por aproximadamente 68 meses, e, como contribuintes do RGPS, apenas 44 meses. Apesar de todas essas avaliações negativas em relação ao programa, a tendência no Congresso tem sido de ampliar ainda mais essa política e não fazer nenhuma reestruturação corretiva. Há várias iniciativas que estão caminhando para aumentar o faturamento e eliminar vedações para determinadas ocupações intelectuais. O MEI alcançou, no final

de setembro de 2023, a marca de 15,5 milhões de trabalhadores inscritos.<sup>1</sup> Por essa razão, é importante aprofundar ainda mais o debate sobre o MEI aproveitando pesquisa recente divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com esse objetivo, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

- a) Na segunda seção serão destacados alguns dos resultados apresentados pela estatística experimental do IBGE sobre o MEI;
- b) na terceira seção serão feitas as considerações finais.

## 2 Descrição dos Resultados de Análise sobre o MEI

O IBGE divulgou recentemente o estudo “Estatísticas dos Cadastros de Microempreendedores Individuais”, com base no cadastro do MEI de 2021 e cruzamento com outros registros administrativos, como o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), ambos da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho. O referido estudo considerou pessoas com situação cadastral na Receita Federal de ativo ou inapto em 31 de dezembro de 2021. A justificativa para conside-

rar o inapto foi que poderia se regularizar e voltar à atividade, mas tal escolha acaba por considerar pessoas que não estavam em atividade e/ou não contribuindo para a previdência, tendo em vista uma elevada inadimplência desde que o programa foi criado. Essa escolha, por exemplo, também pode incluir pessoas que se inscreveram no programa em busca de outros benefícios.<sup>2</sup> De forma mais concreta, em 2021, o total de MEIs com pelo menos uma contribuição no ano e o número médio mensal de contribuintes foram de, respectivamente, 7,3 milhões e 5 milhões.<sup>3</sup>

Em 2021, conforme o cadastro, havia 13,2 milhões de MEIs, equivalente a 69,7% do total de empresas, e 19,2% do total de ocupados<sup>4</sup> do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE). Em 2019, esses números eram de 9,6 milhões no programa, com participação no total de empresas e ocupados de, respectivamente, 64,7% e 15,2%. Portanto, os anos recentes mostram a continuidade da tendência de incremento expressivo do MEI. Apesar da participação expressiva do programa no total de empresas formais do país, a importância do ponto de vista de geração de empregos é muito reduzida. A legislação permite que o MEI pode ter até um único empregado que receba salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. Além disso, a contribuição sobre esse

empregado ainda é reduzida para uma alíquota também muito subsidiada de apenas 3%. Mesmo com todo esse subsídio, o total de MEI empregadores caiu de 146,3 mil, em 2019, para apenas 104,9 mil em 2021. Trata-se, claramente, de um percentual muito pequeno dentro dos 13 milhões de inscritos. Nesse ponto, chamam atenção as proposições legislativas no Congresso para aumentar o limite de contratação do MEI para dois empregados, pois a participação de MEIs com empregados no total sempre foi muito baixa.

Do ponto de vista setorial, a maior concentração dos MEIs estava no setor de serviços (6,6 milhões ou 50,2% do total) e comércio (cerca de 3,9 milhões ou 29,3% do total). Chama atenção que para várias atividades o MEI e seus empregados já respondem por mais da metade do total de ocupados na atividade<sup>5</sup>, como por exemplo, *Cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza* (90,6%), atividades de publicidade não especificadas (77,2%), serviços especializados para construção não especificados (73,9%), comércio varejista de bebidas (73,9%) e obras de acabamento (67,5%). Em tais atividades, o tradicional emprego com carteira de trabalho teve sua participação no total reduzida de forma expressiva. No caso dos cabeleireiros, certamente há o efeito da Lei do

Salão Parceiro,<sup>6</sup> que diminuiu o risco jurídico de a fiscalização ou de a justiça trabalhista estabelecer vínculo empregatício.

Em relação ao perfil, havia uma predominância dos homens, que, em 2021, representavam cerca de 53,3%, e as mulheres, 46,7% do total. Do ponto de vista da estrutura etária, mais da metade (52,3%) tinha idade inferior a 40 anos, sendo a idade média de 40,7 anos, com 40,8 anos para as mulheres e 40,6 anos para os homens. Dos 13,2 milhões de MEIs, foi possível identificar a informação de cor/raça para 9,2 milhões, o que representa cerca de 70,0% do total. Dentro desse conjunto, 4,4 milhões se declararam brancos, o que corresponde a quase metade (47,6%) do total com informação.

No tocante à escolaridade, nota-se que cerca de 75,9% dos MEIs tinham pelo menos ensino médio completo ou mesmo superior completo ou incompleto. O percentual com pelo menos ensino médio completo se eleva para 81,7% para as mulheres. Esse perfil de escolaridade reforça os indícios de que o programa não está focado nos mais pobres na distribuição de renda, tendo em vista a tradicional correlação entre escolaridade e renda. Ademais, é um perfil educacional que, em geral, permite acesso ao

mercado formal de trabalho via emprego com carteira assinada.

Também chamou atenção o alto percentual de cadastrados em 2021, em que foi possível identificar experiência anterior ou prévia no mercado formal de trabalho. Em 2021, do total de 13,2 milhões de MEIs no cadastro, 9,2 milhões foram identificados na RAIS no período de 2009 a 2021, ou seja, 70,0% do total. Em que pese a peculiaridade do período incluir a pandemia, esse resultado certamente reforça o diagnóstico de que uma parcela muito relevante do programa não se trata de formalização, mas sim de migração de trabalhadores que já tinham vínculo formal previdenciário no passado e apenas mudaram a categoria de segurado. Ademais, como o MEI tem uma parcela relevante de jovens, pode englobar pessoas que não tiveram experiência formal anterior, mas que teriam condições para tal. Também cabe destacar que a RAIS não identifica todos os vínculos previdenciários formais anteriores como, por exemplo, o caso de trabalhadores por conta própria do chamado plano completo, com alíquota de 20%. Por essa razão também não permite captar a migração do referido plano completo, com alíquota de 20%, para o MEI com alíquota de 5% sobre o salário mínimo. Portanto, a potencial migração pode ser ainda mais elevada

que a apontada pela identificação exclusivamente pela RAIS.

Desse total de 9 milhões com vínculo formal identificado na RAIS, cerca de 6,9 milhões eram anteriores à filiação ao MEI, mas 3,1 milhões iniciaram ou reiniciaram um vínculo após a filiação ao MEI. Além desse elevado percentual de trabalhadores que já tinham emprego formal segundo a RAIS, ainda cresceram de forma relevante aqueles que, concomitantemente ao cadastro como MEI, também tinham emprego formal. Cerca de 14,9% (2,0 milhões) dos MEI de 2021 também possuíam vínculo empregatício em 31 de dezembro do mesmo ano, um aumento importante em relação a 2014, quando apenas 5,6% estavam na mesma situação.

O estudo também fez uma análise do tempo de experiência considerando apenas os MEIs afiliados em 2021 e que apresentaram vínculo formal prévio no período de 2009 a 2021 pelos dados da RAIS. Cerca de 62,3% e 43,7% desse total tinham, respectivamente, mais de 3 e mais de 5 anos de experiência no mercado formal de trabalho no período entre 2009 e 2021. Cerca de 729 mil tinham tempo de experiência no mercado formal de trabalho maior que 5 anos e até 10 anos no período de 2009 a 2021. Ademais, 234 mil tinham tempo de experiência prévia no mercado formal de trabalho maior que 10 anos

e até 13 anos no referido período de 2009 a 2021. A análise por tipo de vínculo mostrou que, embora houvesse contratos temporários ou por tempo determinado (12,1%), a predominância era de trabalhadores urbanos por tempo determinado (79,5% do total). Ainda foram encontrados servidores públicos (5,9% do total), o que desfigura o programa como iniciativa de inclusão previdenciária.

Esses dados deixam claro que parcela relevante do MEI se trata de trabalhadores que circulam em diferentes vínculos formais com contribuição previdenciária e não necessariamente pessoas que estavam estruturalmente no mercado informal de trabalho e que nunca haviam contribuído para a previdência. Cabe questionar qual a efetiva contribuição do programa em reduzir a informalidade de forma estrutural ou no núcleo duro da informalidade, bem como se preocupar com os impactos sobre o financiamento do RGPS.

Os resultados também mostram uma mortalidade relevante dos MEIs. A taxa de sobrevivência para os MEIs nascidos em 2014, no 5º ano de funcionamento foi de 51,6%, em média. A taxa de sobrevivência decresceu com a idade, sendo ainda menor para os mais jovens (com até 29 anos cai para 41,3%).

### 3 Considerações Finais

Os dados da recente pesquisa do IBGE parecem reforçar os diagnósticos daqueles que defendem uma reestruturação urgente e profunda do MEI e não uma ampliação ainda maior do programa como parecer a tendência no poder legislativo. Como mostrado, o perfil dos cadastrados no programa dá indícios que não são pessoas que estão entre os mais pobres da população, em especial, entre os décimos inferiores da distribuição. Cerca de 75,9% dos MEIs tinham pelo menos ensino médio completo ou mesmo superior completo ou incompleto. Esse percentual com pelo menos ensino médio completo se eleva para 81,7% para as mulheres.

Em 2021, do total de 13,2 milhões de MEIs no cadastro, 9,2 milhões foram identificados no mercado formal de trabalho pela RAIS no período de 2009 a 2021 (70,0% do total). Cerca de 14,9% (2,0 milhões) dos MEI de 2021 também possuíam vínculo empregatício em 31 de dezembro do mesmo ano, um aumento importante em relação a 2014, quando apenas 5,6% estavam na mesma situação. Considerando os filiados em 2021 com experiência prévia, cerca de 62,3% e 43,7% do total tinham, respectivamente, mais de 3 e mais de 5 anos de experiência no mercado formal de trabalho no período de 2009 a 2021. Considerando apenas os filiados em 2021, cerca de 729 mil tinham

tempo de experiência no mercado formal de trabalho maior que 5 anos e até 10 anos, considerando apenas o período de 2009 a 2021. Ademais, 234 mil tinham tempo de experiência prévia no mercado formal de trabalho maior que 10 anos e até 13 anos.

A análise por tipo de vínculo na RAIS mostrou predominância de trabalhadores urbanos por tempo determinado (79,5% do total de filiados em 2021 com experiência prévia) e presença relevante de servidores públicos (5,9% do total). A presença relevante de servidores públicos desfigura a política como sendo de inclusão previdenciária.

Todos esses dados deixam claro que o MEI tem entre os seus inscritos uma parcela relevante de trabalhadores que não podem ser considerados como formalização ou redução estrutural da informalidade, mas, na realidade, migração de tipos de vínculo formal. Parcela relevante, inclusive, fez a migração do mercado formal de trabalho com contrato por tempo indeterminado para o MEI. Cabe questionar qual a efetiva contribuição do programa em reduzir a informalidade de forma estrutural ou no núcleo duro da informalidade.

Essa forte expansão do MEI e a contínua migração (e não formalização) de outros tipos de segurado

é um movimento que já adquiriu uma escala muito elevada no âmbito do RGPS. O MEI, em 2020, já respondia por cerca de 10% do total de contribuintes do RGPS e respondia por apenas 1% da receita do referido regime (COSTANZI; MAGALHÃES, 2023). Sem uma urgente reestruturação do programa está se criando o risco de uma grave fragilização do financiamento do RGPS, em especial no médio e no longo prazos, dado que o programa é extremamente desequilibrado do ponto de vista atuarial. Embora os efeitos sobre o financiamento já estejam atuando, o impacto na despesa do RGPS tende a ser maior e mais visível nas próximas décadas, quando o volume de aposentadorias vinculadas ao MEI se tornar mais significativo. A política previdenciária deveria ser pautada pela sustentabilidade e com uma visão de longo prazo, mas visões focadas no curto prazo criam riscos graves à adequada gestão da previdência social no Brasil. No médio e no longo prazos, a mais importante iniciativa de inclusão previdenciária é o avanço na qualidade e na democratização da educação e não a redução extrema das alíquotas de contribuição.

### Referências

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autôno-**

**mos: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual.** Rio de Janeiro: IPEA, março 2020. (Texto para Discussão n. 2546).

BRASIL. IBGE. **Estatísticas dos cadastros de microempreendedores individuais: 2021.** IBGE, Coordenação de Cadastros e Classificações, Rio de Janeiro, 2023.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). 2022. **Relatório de avaliação: Microempreendedor Individual (MEI): ciclo 2021.** Brasília, DF, 2022. 124 p. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-ainformacao/participacao-social/conselhos-e-orgaoscolegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/mei-relatorio-avaliacao.pdf>. Acesso em: set. 2023.

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

COSTANZI, R.N.; MAGALHÃES, M. A evolução do microempreendedor individual (MEI) e os impactos no financiamento da previdência social e no mercado formal de trabalho. **Informações Fipe**, n. 510, p. 15-24, mar. 2023.

MENDES, M. C. S.; ARAÚJO, M. de A. **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, ago. 2018.

6 Lei nº 13.352, de 27 de outubro de 2016.

VELOSO, Fernando; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI Paulo. **Análise do MEI: evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal.** Publicado em fevereiro de 2023. Disponível em: [https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise\\_do\\_mei\\_final.pdf](https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise_do_mei_final.pdf).

- 1 Dado extraído de <http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricao mei/private/pages/relatorios/relatorioMesDia.jsf>. Acesso em: 05/10/2023.
- 2 Existe a possibilidade de que pessoas se inscreveram no MEI como forma de ter desconto em planos de saúde voltados para pessoas jurídicas. Também há possibilidade de desconto na compra de carro por ser MEI ou pessoa jurídica.
- 3 Dado extraído do Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS) em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/onlinter-aeps-2021-/secao-v-contribuintes/capitulo-34-outros-contribuintes/34-1-estatisticas-de-outros-contribuintes-por-sexo-segundo-o-tipo-de-contribuinte-2017-2019> - acesso em 06/10/2023.
- 4 Participação no total de ocupados considerando os dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE).
- 5 Razão entre o número de MEIs e o total de ocupados, o qual corresponde à soma do número de MEIs, seus empregados e do pessoal ocupado total das empresas e outras organizações do CEMPRE.

*(\*) Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (Assessor Especial do Ministro, Diretor do Departamento e Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (Assessor Especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (Coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. Foi Presidente do Cone Sul da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e Vice-Presidente da Comissão de Adultos Mayores da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*