

# Relatório de Recomendações

## Microempreendedor Individual (MEI)

Ciclo 2021

Política	Microempreendedor Individual (MEI)
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2021
Coordenador da Avaliação	IPEA/ME
Executores da Avaliação	IPEA/ME SPREV/MTP
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

## Sumário Executivo

1. Esse relatório trata da avaliação da política do Microempreendedor Individual – MEI. Essa política consiste na: a) simplificação e isenção de custos de inscrição, registro, licença, cadastro e escrituração fiscal, sendo bastante acessíveis também os procedimentos para alteração de dados cadastrais, pedido de baixa do registro e outros trâmites; e b) redução da carga tributária federal, estadual e municipal frente aos demais empreendedores e subsídio tributário à alíquota de contribuição previdenciária de microempreendedores que tenham auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81 mil e com até um empregado (que receba até um salário mínimo ou o piso da categoria), desde que não possuam participação em outra empresa como sócio ou titular (Lei Complementar nº 123/2006).
2. O MEI foi desenhado para atingir um objetivo triplo: estimular a formalização de pequenos empreendimentos, favorecer a inclusão previdenciária de trabalhadores autônomos com limitada capacidade contributiva e promover a inclusão social.
3. Ao apresentar os objetivos da política, a Lei Complementar nº 123/2006 explicita que o instituto do MEI não possui caráter eminentemente econômico ou fiscal. Por outro lado, como em qualquer política de subsídio, o MEI embute custos econômicos e fiscais, e é importante avaliar se os benefícios almejados estão sendo alcançados, seja em termos de formalização, empreendedorismo ou inclusão social e previdenciária.
4. A avaliação buscou responder às seguintes perguntas:
  - a. Qual foi o resultado do MEI sobre a formalização e a inclusão social e previdenciária de pequenos empreendedores? Qual é o perfil socioeconômico dos beneficiários e como esse perfil evoluiu ao longo do tempo? Qual o grau de focalização do MEI?
  - b. 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?
  - c. 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?
5. Como fontes de dados, foram utilizadas as pesquisas amostrais de caráter geral como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC (IBGE), registros administrativos de contribuição previdenciária do Regime Geral de Previdência Social como o Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS e o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS (Dataprev), bases de benefícios previdenciários e assistenciais extraídas do Sistema Único de Informações de Benefícios - Suibe (Dataprev), cadastro do CNPJ e séries de arrecadação (Receita Federal do Brasil), Cadastro do MEI (Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa) e fontes de informações complementares como Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (Ministério do Trabalho e Previdência) para horizontes temporais compatíveis. Na dimensão previdenciária, dado o limite temporal dos dados disponíveis para o RGPS, a análise se restringe ao período 2005-2019.

6. Participaram como executores da avaliação os técnicos e servidores do Ipea e da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência - SPREV/MTP sob coordenação do Ipea. Acompanharam as apresentações de resultados, dentre outros, os membros da DEAP/ME, Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa do Ministério do Trabalho e Previdência - SEMPE/MTP, Receita Federal do Brasil, Tesouro Nacional, CGU e Casa Civil da Presidência da República.
  7. As principais conclusões da avaliação são:
    - a. A política do MEI possui importância fundamental na promoção da formalização de microempreendimentos e na inclusão social e previdenciária do público contemplado, e sua implantação gerou impactos positivos em relação a esses objetivos.
    - b. Porém, o desenho atual do MEI, com alíquota de contribuição previdenciária de 5%, além de não se mostrar custo-efetivo em relação ao desenho inicial, introduziu também um risco à sustentabilidade do sistema previdenciário devido aos elevados subsídios embutidos.
    - c. O desenho atual do MEI deve ser aperfeiçoado para lidar com um conjunto de distorções que se acumularam desde a criação da política, dentre as quais se destacam (mas não se exaurem): (i) o diferencial de alíquotas em relação ao Plano Simplificado de Previdência Social, que possui a mesma carta de direitos/benefícios que o MEI, mas que possui uma alíquota de contribuição mais alta (de 11%); (ii) a falta de critérios objetivos na fixação dos limites de faturamento para enquadramento no MEI, na criação de novas modalidades de MEI e na inclusão/exclusão de atividades no rol de atividades elegíveis, que devem se orientar por necessidades dos beneficiados e objetivos do programa, não em função da pressão de grupos de interesse; (iii) os riscos de *pejotização* e desvio de finalidade do MEI por parte de empregadores em decorrência de eventual interação da política com o marco legal introduzido pela reforma trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017).
  8. Foram adotadas as seguintes premissas para a elaboração das recomendações:
    - a. 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 efetivo 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. Deve-se buscar um balanço entre as três dimensões;
    - b. O MEI foi formulado em um contexto bastante diverso do atual, em termos da dinâmica e da regulação do mercado de trabalho. Se a crise econômica pode ser conjuntural, determinadas transformações ocorridas no mundo do trabalho, bem como os efeitos da recente Reforma Trabalhista, podem produzir impactos estruturais nas relações trabalhistas e, conseqüentemente, nos níveis de cobertura previdenciária, na evolução da densidade contributiva dos segurados, na composição da base de contribuintes do RGPS e, conseqüentemente, em suas fontes de financiamento. Revisões no escopo do MEI devem contemplar este novo contexto;
    - c. O MEI precisa ser repensado e readequado para evitar a potencialização de seus efeitos indesejados, sem que seus efeitos positivos sejam comprometidos.
-

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Qual foi o resultado do MEI sobre a formalização e a inclusão social e previdenciária de pequenos empreendedores? Qual é o perfil socioeconômico dos beneficiários e como esse perfil evoluiu ao longo do tempo? Qual o grau de focalização do MEI?	<p>O desenho básico do MEI tende a ser bem avaliado internacionalmente como estratégia para fomentar a formalização de microempreendimentos com seu foco na redução de custos e procedimentos simplificados para o registro de estabelecimentos e pagamento de tributos.</p> <p>A instituição do MEI propiciou um crescimento expressivo do número de filiados ao RGPS e na taxa de criação de empresas formais nos setores contemplados.</p> <p>Porém, observou-se uma baixa aderência entre os indicadores de filiação e os indicadores de contribuição, traduzindo-se em baixa densidade contributiva ou, em outros termos, baixos níveis de <i>compliance</i>.</p> <p>No que se refere à focalização, os resultados mostram uma concentração de filiados em posições médias ou superiores da distribuição de renda brasileira, além de uma escolaridade média superior à dos demais trabalhadores, de modo que o perfil dos filiados destoa do público alvo típico de uma política de subsídio à inclusão social e previdenciária. A ampliação excessiva do limite anual de faturamento possibilitou o acesso de trabalhadores situados nos estratos médio-altos da distribuição de renda brasileira, sendo que o MEI, originalmente, foi desenhado para fomentar a formalização e a inclusão previdenciária de autônomos com rendimentos mais baixos, com dificuldades para recolher tributos (incluindo a contribuição para o RGPS) nos termos até então vigentes.</p> <p>Por outro lado, dentre aqueles mais suscetíveis aos incentivos pró-formalização via MEI, destacaram-se alguns segmentos tipicamente marginalizados sob a ótica laboral, como jovens, mulheres e não-brancos.</p> <p>Houve expansão importante, desde 2009, nas ocupações permitidas no âmbito do MEI, sendo que nem todas parecem justificáveis (risco maior que os potenciais benefícios, para certas categorias); há uma lista das ocupações passíveis de enquadramento, mas no momento do registro a informação é autodeclarada, sem que haja um processo claro de escrutínio; fiscalização limitada.</p>	<p>O MEI teve efeitos positivos sobre a inclusão social e previdenciária de pequenos empreendedores.</p> <p>Constata-se uma assimetria no tratamento dado ao MEI e ao PSPS, como política pública.</p> <p>Os problemas de focalização podem ser, ao menos em parte, resultantes da ampliação excessiva do teto de faturamento anual. O valor quase simbólico das alíquotas exigiria que se mantivesse o foco em uma população mais vulnerável, com menor rendimento do trabalho – tomado frequentemente como proxy do faturamento, ainda que se trate de conceitos bastante diferentes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recomenda-se ao Ministério da Economia (ME): propor alteração normativa do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), com o estabelecimento de exigência de que as deliberações referentes à regulamentação de atividades elegíveis ao MEI tenham o embasamento de estudos, pareceres ou notas técnicas, e sejam publicados na internet, ressalvados os tratamentos necessários à preservação dos sigilos legais, considerando o monitoramento do vínculo entre atividades registradas e de fato desempenhadas.</li> <li>2) Recomenda-se ao Ministério da Economia (ME), com apoio do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP): propor alteração legal que discipline proposições de novas modalidades especiais ou de elevação de limites do MEI, com exigências de: i) procedimentos mínimos de análise e transparência dos fundamentos técnicos da proposição; ii) demonstração de que a proposição tem efeitos positivos sobre a focalização do MEI e se justifica por condições específicas dos grupos contemplados (padrão de renda, faturamento, custos etc.); e iii) demonstração de que a proposição não amplia distorções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).</li> </ol>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
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 a substituição de trabalho assalariado por prestação de serviço e sobre redução de escala de empreendimentos formais?	<p>Os elevados subsídios concedidos, via reduções substanciais nos custos de formalização, afetaram positivamente as filiações ao SIMPLES Nacional, produzindo impactos positivos no número de empresas formais e no grau de formalização dos setores contemplados. Além disso, há evidências de efeitos positivos sobre a contribuição para o RGPS, inclusive via incorporação de indivíduos anteriormente desprotegidos.</p> <p>Além de ter contribuído para a formalização de empreendimentos e de segurados do RGPS, há evidências de que o MEI contribuiu para que os níveis de cobertura previdenciária não se deteriorassem ainda mais no período de crise econômica iniciado em 2015.</p> <p>No entanto, as evidências mostram que somente a redução inicial de custos (alíquota de 11%) foi eficaz para estimular a adesão, sendo que o corte adicional de alíquota (de 11% para 5%) não gerou efeitos adicionais sobre a filiação.</p> <p>Análises apontam o risco e indícios de <i>pejotização</i>, ainda que o diagnóstico não seja unânime e alegue-se que este fenômeno, mesmo quando observado, não atinge escala relevante ou que seus determinantes são desconhecidos e não podem ser atrelados exclusivamente a decisões das firmas.</p> <p>Análises também apontam o risco e indícios de redução deliberada de escala da firma para manutenção do enquadramento no limite de faturamento do MEI.</p> <p>Quanto ao crescimento e desenvolvimento de microempreendimentos formais, observou-se uma baixa proporção de MEIs com empregados registrados; uma limitada parcela de MEIs que lograram migrar para categorias de maior porte no SIMPLES Nacional; uma convergência dos rendimentos de empreendedores formais e informais após a implantação do MEI; e um diferencial de sobrevivência dos MEIs como filiados ao SIMPLES Nacional em relação à sobrevivência como contribuintes do RGPS.</p>	<p>O MEI teve um impacto positivo sobre a constituição de microempreendimentos com registro formal.</p> <p>Os efeitos do MEI sobre o crescimento e desenvolvimento de microempreendimentos nos períodos seguintes à sua filiação foram bastante limitados.</p> <p>Embora o MEI tenha tido um impacto positivo, esse efeito decorreu do desenho inicial da política, não havendo evidências de que a redução adicional de alíquota previdenciária de 11% para 5% tenha produzido efeitos adicionais.</p> <p>A ausência de efeitos adicionais do MEI quando da redução da alíquota de contribuição previdenciária de 11% para 5% indica uma perda de custo-efetividade nessa medida.</p>	
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	<p>Foram observados elevados níveis de migração oriunda de outras categorias de segurados do RGPS, implicando perdas de receitas. Há evidências de que a migração incluiu segmentos de segurados que poderiam seguir cotizando com base nas taxas padrão de contribuição, mais elevadas.</p> <p>O MEI, em seu desenho atual (alíquota de 5%), seria menos custo-efetivo que a implantação de medidas alternativas no</p>	<p>Há uma grande assimetria nos esforços para divulgação e estímulo à filiação por meio dos planos previdenciários mais econômicos (MEI versus PPS). Desde o princípio, o PPS recebeu atenção limitada, reduzida ainda mais quando da instituição do MEI. A figura do MEI é publicizada, não raro, como a melhor alternativa para o alcance da</p>	<p>3) Recomenda-se ao Ministério da Economia (ME) com apoio do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP): realizar estudos para avaliar a aderência entre a atual alíquota (de 5%) de contribuição do MEI e o seu valor original (alíquota de contribuição de 11%), de forma a corrigir distorções entre as alíquotas</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	<p>categorias de filiação previdenciária? Em que grau o MEI pode aprofundar os desequilíbrios atuariais do RGPS a médio e longo prazo?</p>	<p>desenho inicial (com alíquota de 11%), como intervenções comportamentais que incentivem as cotizações ou medidas administrativas que reforcem seu caráter obrigatório e introduzam um componente compulsório de recolhimento.</p> <p>Os subsídios da política são expressivos, a ponto de implicar riscos de sustentabilidade, já que os fluxos de receitas tendem a ser bastante inferiores aos da despesa projetada. Considerando aspectos fiscais e atuariais, o MEI se aproximaria de um esquema previdenciário não contributivo, que, sob as condições mais prováveis, resultaria mais oneroso que a cobertura assistencial.</p>	<p>inclusão social, sendo que nem sempre seria a escolha mais adequada para o trabalhador. Nem todo autônomo precisa ou pode lidar com as implicações de um registro no CNPJ (por exemplo, que potencial efetivo de ganho, generalizável, a formalização como PJ pode oferecer a um trabalhador doméstico?), sendo suficiente que sua cobertura previdenciária seja assegurada. A insistência na formalização via MEI, mesmo diante da falta de convergência entre o perfil do trabalhador e as exigências impostas, coexiste com o limitado nível de <i>compliance</i> e o alto grau de endividamento, efeitos adversos que poderiam ser evitados com a melhor adequação entre perfil do segurado e perfil do plano.</p> <p>Mesmo níveis muito baixos de tributação podem ser ainda inalcançáveis para parte destes trabalhadores, enquanto outros podem tirar proveito de condições extremamente favoráveis das quais não teriam necessidade real de se utilizar. Neste tipo de cenário, poderia fazer mais sentido garantir a proteção social por meio de um pilar não-contributivo e incentivar a formalização previdenciária, mas não necessariamente a formalização de um empreendimento. O PSPS poderia ser facilmente classificado nesta condição e receber mais destaque na estratégia de expansão da cobertura previdenciária.</p>	<p>em relação ao Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) e melhorar a sustentabilidade do sistema.</p> <p>4) Recomenda-se ao Ministério da Economia (ME), com apoio do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP): propor alterações legais e normativas que introduzam a obrigação acessória que exige, como no caso do Contribuinte Individual Pessoa Física, o envio de informações (via e-Social) sobre todos os trabalhadores autônomos trabalhando por empreitada (situação permitida a todo MEI) ou prestando serviços por meio de cessão ou locação de mão-de-obra ao estabelecimento (situação excepcional permitida a um grupo restrito de serviços).</p>