

Análise do MEI: Evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal.

Fernando Veloso, Fernando de Holanda Barbosa Filho e Paulo Peruchetti¹

1. Introdução

Ao longo dos últimos anos, o número de trabalhadores por conta própria tem aumentado de forma considerável. Depois de ter diminuído em 2020 devido às restrições associadas à pandemia, o trabalho autônomo voltou a crescer fortemente desde 2021. Embora o aumento do empreendedorismo possa ter várias consequências positivas para o mercado de trabalho e para a economia, uma grande parcela desses trabalhadores não possui proteção social ou registro formal como empresa, o que limita seu potencial de crescimento.

Uma forma possível de formalização desses trabalhadores é por meio do registro como microempreendedor individual (MEI). Criado em 2008 (Lei Complementar 128), o programa tem como objetivo estimular a inclusão previdenciária de trabalhadores autônomos de baixa renda e a formalização de pequenos empreendimentos.

São elegíveis os trabalhadores por conta própria com no máximo um empregado e receitas anuais que não excedam R\$ 81.000 no ano anterior.² A contribuição previdenciária corresponde a 5% do salário mínimo e assegura ao trabalhador um benefício previdenciário de um salário mínimo. Além da baixa contribuição previdenciária, o MEI também obtém um registro formal (CNPJ) que fornece todos os benefícios oferecidos para as empresas formais, como acesso ao crédito e ao Sistema Judiciário. O MEI também paga impostos de uma maneira simplificada e com taxas bastante reduzidas.

Com tantos benefícios, não é surpreendente que o MEI tenha crescido rapidamente desde sua criação e principalmente nos últimos anos, tendo acelerado ao longo da pandemia, com uma média de 1,8 milhão de novos inscritos a cada ano entre 2019 e 2022. Em 2022, o número de inscritos no MEI atingiu o número expressivo de 14,8 milhões.

No entanto, devido ao elevado subsídio previdenciário, existem sérias preocupações quanto à sua sustentabilidade fiscal (Costanzi e Sidone, 2022). Além disso, pesquisas recentes apontam problemas de focalização, com evidências de que os registrados no MEI têm escolaridade e renda acima da média dos trabalhadores brasileiros (Costanzi e Ansiliero, 2017). Uma avaliação do MEI conduzida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do governo federal e divulgada em 2022 obteve conclusões semelhantes (CMAP, 2022).

Esses resultados são preocupantes, já que um programa fortemente subsidiado como o MEI deveria ser voltado para trabalhadores autônomos de baixa renda. Além disso, é preciso avaliar se o elevado subsídio coloca em risco a sustentabilidade fiscal do programa. Neste sentido, este artigo analisa alguns aspectos de focalização e sustentabilidade fiscal do MEI, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e informações de registros administrativos.

Além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte forma. A segunda seção apresenta a evolução e algumas características socioeconômicas do MEI. A terceira seção analisa a sustentabilidade fiscal do MEI. A quarta seção apresenta algumas considerações finais.

¹ Pesquisadores do FGV IBRE.

² Também existem restrições em relação às ocupações que são permitidas. O Portal do Empreendedor (<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>) apresenta uma lista das ocupações elegíveis.

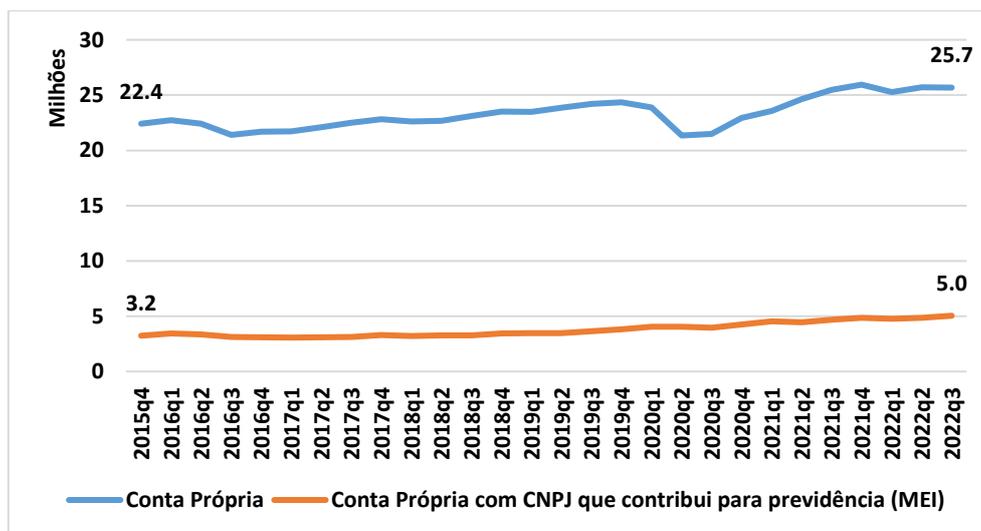
2. Evolução e características socioeconômicas do MEI

Embora a PNAD Contínua não forneça informações específicas sobre os trabalhadores do MEI, podemos tentar caracterizar esse grupo a partir de três informações da pesquisa.³ Em particular, usaremos uma proxy para o MEI composta por trabalhadores por conta própria que contribuem para o sistema previdenciário e possuem CNPJ.⁴ No entanto, como veremos adiante quando analisarmos os dados administrativos, uma grande parcela dos trabalhadores do MEI não contribui regularmente para a previdência social. Neste sentido, nossa proxy refere-se ao subconjunto de trabalhadores do MEI que contribuem para a previdência.

O Gráfico 1 mostra a evolução do número de MEI e do conjunto de trabalhadores por conta própria desde o último trimestre de 2015 até o terceiro trimestre de 2022.⁵ Podemos notar que o número de trabalhadores por conta própria passou de 22,4 milhões de pessoas no final de 2015 para 24,3 milhões de pessoas no último trimestre de 2019. No entanto, com a pandemia o número de trabalhadores por conta própria caiu drasticamente, chegando a atingir em torno de 21,3 milhões de pessoas no segundo trimestre de 2020. Passada a fase mais crítica da pandemia, houve forte recuperação do número de trabalhadores por conta própria, e no terceiro trimestre de 2022 o contingente desses trabalhadores foi de 25,7 milhões.

Já o número de MEI passou de 3,2 milhões de trabalhadores no final de 2015 para 5,0 milhões no terceiro trimestre de 2022. Podemos notar ainda que, ao contrário do conjunto de trabalhadores por conta própria, o crescimento do MEI não foi afetado pela pandemia.

Gráfico 1: Evolução do MEI e dos trabalhadores por conta própria no Brasil



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

Com isso, a participação dos trabalhadores do MEI no total de pessoas ocupadas aumentou consideravelmente ao longo dos últimos anos, passando de 3,5% no último trimestre de 2015 para 5,1% no

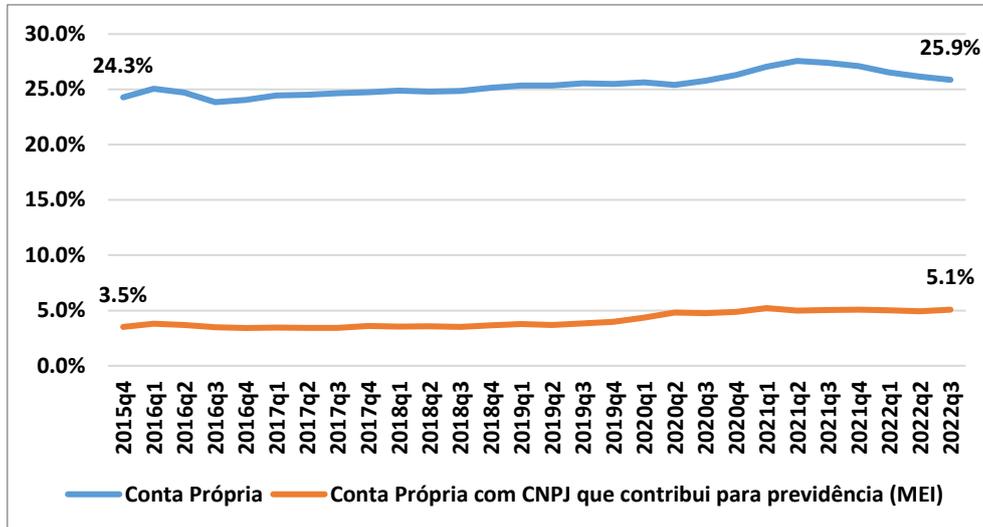
³ Uma exceção foi o Suplemento Especial da PNAD 2014, que incluiu algumas perguntas sobre inscrição no MEI e inclusão produtiva.

⁴ Costanzi e Sidone (2022) utilizam procedimento semelhante para caracterizar os trabalhadores do MEI com base nos dados da PNAD Contínua.

⁵ Embora a PNAD Contínua tenha sido criada em 2012, para caracterizar os trabalhadores do MEI são necessárias informações sobre a inscrição no CNPJ, que só são fornecidas a partir do último trimestre de 2015.

terceiro trimestre de 2022 (Gráfico 2). Neste mesmo período a proporção de trabalhadores por conta própria no total de ocupados passou de 24,3% para 25,9%.

Gráfico 2: Participação do MEI e dos trabalhadores por conta própria (% do total da população ocupada)

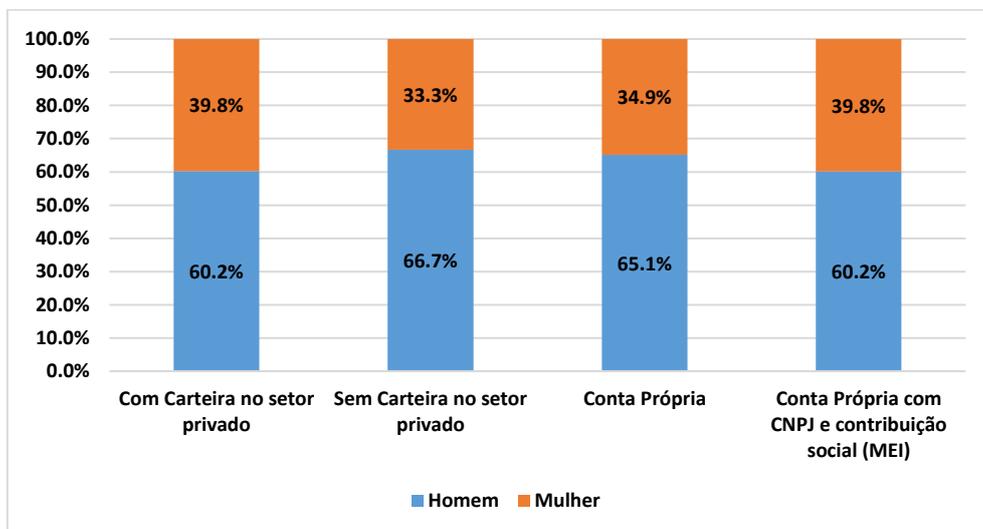


Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

A seguir, iremos analisar as características socioeconômicas dos trabalhadores do MEI, com base na proxy que considera como MEI os trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social e possuem CNPJ. Compararemos esse grupo com o conjunto dos trabalhadores por conta própria (incluindo o MEI), os empregados formais do setor privado (com carteira de trabalho assinada) e informais do setor privado (sem carteira assinada), em relação a gênero, idade, escolaridade, renda e região de residência.

O Gráfico 3 mostra que a composição de gênero dos trabalhadores do MEI é muito semelhante à observada entre os empregados formais, com cerca de 60% de homens. Já os trabalhadores por conta própria têm uma proporção maior de homens (65,1%), assim como os empregados informais (66,7%).

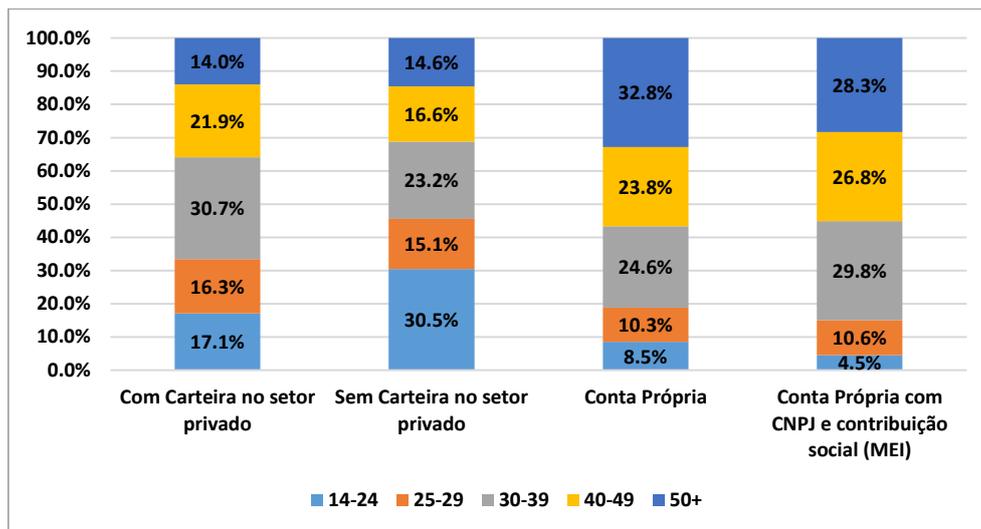
Gráfico 3: Composição por gênero dos empregados formais e informais, conta própria e MEI. 3º trimestre de 2022 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

No Gráfico 4 podemos notar os trabalhadores do MEI têm uma proporção na faixa etária de 30 a 49 anos (56,5%) próxima da observada para os empregados com carteira assinada (52,6%) e maior que dos trabalhadores por conta própria (48,4%). Em comparação com os trabalhadores com carteira assinada, o grupo do MEI tem uma proporção consideravelmente maior acima dos 49 anos e uma fração bem menor entre 14 e 29 anos.

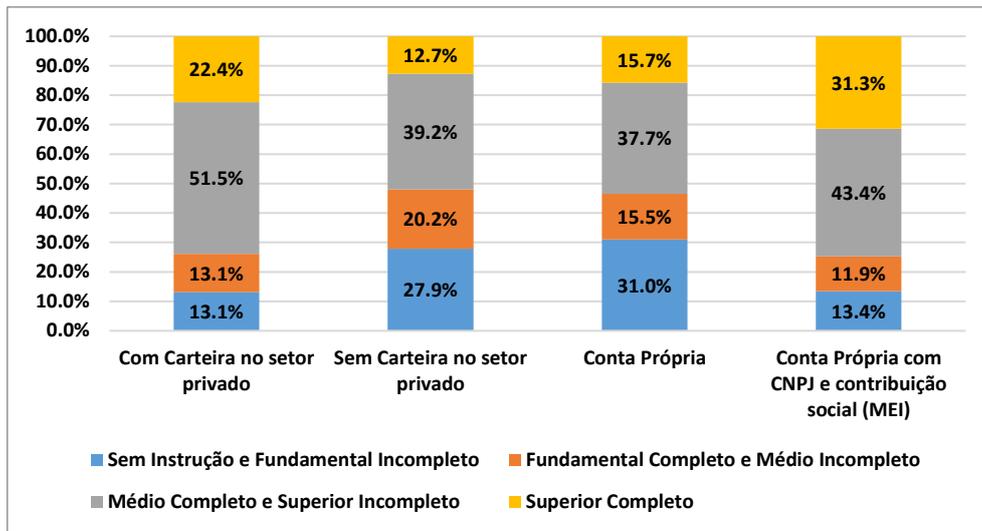
Gráfico 4: Composição etária dos empregados formais e informais, conta própria e MEI. 3º trimestre de 2022 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

O Gráfico 5 mostra que a composição da escolaridade do MEI é semelhante à observada para os empregados formais. Em particular, 74,7% dos MEI possuem pelo menos o ensino médio completo (inclusive superior), enquanto que a proporção correspondente para os empregados com carteira assinada é de 73,9%. Mas a parcela do MEI com ensino superior completo (31,3%) é maior que dos trabalhadores com carteira (22,4%). Os trabalhadores do MEI têm uma média de escolaridade de 12,2 anos de estudo, que é maior que a escolaridade dos empregados formais (11,8 anos de estudo) e muito superior à média dos trabalhadores por conta própria (10,1). Isso indica que, mesmo sendo altamente subsidiado, o programa do MEI não é voltado para trabalhadores com baixa escolaridade.

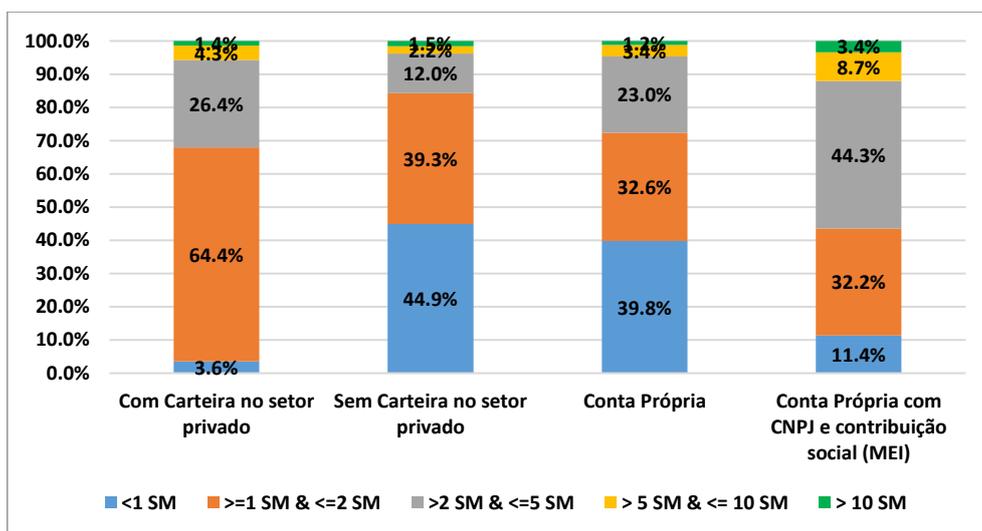
Gráfico 5: Composição educacional dos empregados formais e informais, conta própria e MEI. 3º trimestre de 2022 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

A composição por faixa de renda do trabalho das diferentes categorias de trabalhadores é apresentada no Gráfico 6. Mais da metade (56,4%) dos trabalhadores do MEI ganha mais de dois salários mínimos, proporção bem superior à dos empregados formais (32%). Apenas 11,4% dos trabalhadores do MEI ganham menos que um salário mínimo. Por outro lado, uma grande parcela dos trabalhadores por conta própria (39,8%) ganha menos de um salário mínimo, a qual é próxima da proporção entre os empregados informais (44,9%). Os trabalhadores do MEI possuem maior renda mensal do trabalho (R\$ 3.783) em comparação com os trabalhadores por conta própria (R\$ 2.183), informais (R\$ 1.864) e até com carteira assinada (R\$ 2.650). Isso reforça a evidência de que o programa do MEI não é direcionado aos trabalhadores mais vulneráveis.

Gráfico 6: Composição por faixa de renda do trabalho dos empregados formais e informais, conta própria e MEI. 3º trimestre de 2022 (em %)

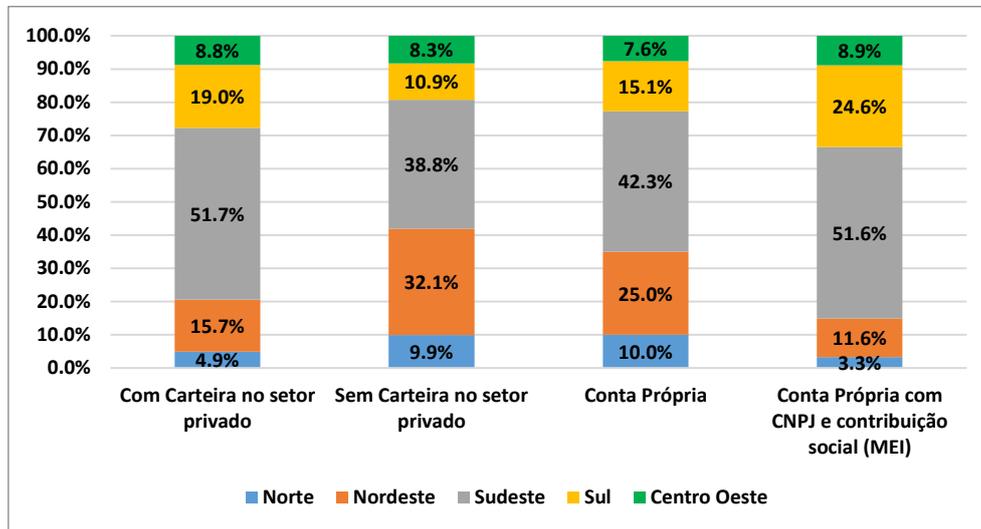


Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

O Gráfico 7 apresenta a composição regional das diferentes categorias de trabalhadores. Podemos observar que os trabalhadores do MEI estão mais concentrados nas regiões mais ricas (Sul e Sudeste) em comparação com os trabalhadores por conta própria e têm padrão geográfico similar ao dos empregados com carteira

assinada. Já os trabalhadores por conta própria e os empregados informais estão mais concentrados nas regiões mais pobres (Norte e Nordeste).

Gráfico 7: Composição regional dos empregados formais e informais, conta própria e MEI. 3º trimestre de 2022 (em %)



Fonte: Elaboração própria com dados da Pnad Contínua.

3. Sustentabilidade fiscal do MEI

Conforme discutido anteriormente, o programa MEI foi criado em 2008 e expandiu-se consideravelmente, especialmente nos últimos anos. A seguir iremos discutir essa evolução usando dados administrativos e analisaremos sua sustentabilidade fiscal.

A Tabela 1 mostra a evolução dos registros do MEI de 2009 a 2022. O número de trabalhadores registrados como MEI passou de pouco mais de 44 mil em 2009 para 14,8 milhões em 2022. Nos últimos quatro anos, a média de novos registros de MEI foi de 1,8 milhões por ano.

Tabela 1: Novos registros no MEI e total por ano

Ano	Novos Registros no MEI	MEI Total
2009	44.188	44.188
2010	727.527	771.715
2011	885.238	1.656.953
2012	1.008.652	2.665.605
2013	994.176	3.659.781
2014	993.299	4.653.080
2015	1.027.534	5.680.614
2016	969.282	6.649.896
2017	1.088.694	7.738.590

2018	862*	7.739.452
2019	1.690.986	9.430.438
2020	1.886.415	11.316.853
2021	1.967.843	13.284.696
2022	1.535.718	14.820.414

Fonte: Receita Federal e Portal do Empreendedor (<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>).

* Em fevereiro de 2018, aproximadamente 1.372.000 de registros de MEI foram cancelados por falta de pagamento.

Em consequência, a importância relativa dos contribuintes do MEI para o sistema previdenciário aumentou consideravelmente nesse período. Conforme mostra a Tabela 2, a participação dos contribuintes do MEI na previdência aumentou de 0,02% em 2009 para 9,28% em 2021.

Tabela 2: Importância relativa do MEI na previdência social

Ano	Média Mensal dos Contribuintes para a Previdência Social	Média Mensal de MEIs Contribuintes	Importância Relativa do MEI (%)
2009	41.045.142	9.631	0,02
2010	44.406.673	249.756	0,56
2011	47.725.150	581.349	1,22
2012	50.907.423	1.013.842	1,99
2013	52.688.194	1.515.242	2,88
2014	54.663.705	1.995.951	3,65
2015	53.604.092	2.371.683	4,42
2016	51.844.313	2.513.796	4,85
2017	51.026.116	2.838.293	5,56
2018	51.633.476	3.330.158	6,45
2019	52.923.137	4.106.229	7,76
2020	51.520.066	4.685.577	9,09
2021	54.120.377	5.023.918	9,28

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

As Tabelas 1 e 2 mostram que, embora houvesse cerca de 13,3 milhões de MEI inscritos em 2021, pouco mais de 5 milhões contribuíam regularmente para a previdência.⁶ Isso sugere que, embora o MEI forneça benefícios previdenciários com uma taxa de contribuição muito baixa, apenas cerca de 38% dos trabalhadores registrados como MEI contribuem regularmente para a previdência social.

Discutiremos a seguir a sustentabilidade fiscal do programa do MEI. Para examinar mais detalhadamente esta questão, vamos calcular o valor presente líquido do MEI para um contribuinte individual com base em algumas hipóteses e diferentes valores da taxa de juros real. Primeiro, vamos supor que os indivíduos começam a contribuir aos 39 anos.⁷ Em segundo lugar, vamos supor que recebam o benefício aos 65 anos, idade mínima de aposentadoria para homens aprovada na reforma da previdência. Em terceiro lugar, usaremos a expectativa de sobrevida dos homens após 65 anos fornecida nas tábuas do IBGE. Quarto, vamos supor que não há aumento real do salário mínimo.

Por fim, consideramos apenas o valor dos benefícios de aposentadoria, sem incluir outros benefícios de risco, como pensão por morte, aposentadoria por invalidez e salário-maternidade. Com base nessas hipóteses, calculamos o total individual de contribuições e benefícios e seu valor presente para um MEI, supondo taxas de juros reais que variam de 3% a 5% (Tabela 3).

Tabela 3: Déficit Atuarial do MEI

	Taxas de Juros Reais		
	3%	4%	5%
Total das Contribuições (R\$)	18.907	18.907	18.907
Total dos Benefícios (R\$)	267.852	267.852	267.852
Contribuições Líquidas (R\$)	-248.945	-248.945	-248.945
Valor Presente das Contribuições (R\$)	13.390	12.088	10.976
Valor Presente dos Benefícios (R\$)	99.077	71.903	52.456
Valor Presente das Contribuições Líquidas (R\$)	-85.687	-59.816	-41.480
Subsídios (% do Valor Presente dos Benefícios)	86,5	83,2	79,1

Fonte: Cálculo dos autores.

A Tabela 3 mostra que o MEI tem um grande valor presente líquido negativo para o governo e um subsídio muito elevado, variando de 79,1% a 86,5% do valor presente dos benefícios, dependendo da taxa de juros real.⁸ Isso confirma as conclusões de Costanzi (2018) e Costanzi e Sidone (2022) de que o programa do MEI

⁶ Este número é próximo do total de trabalhadores por conta própria com CNPJ que contribuíram para a previdência social em 2021 obtido com base nos dados da PNAD Contínua, que utilizamos na seção anterior como uma proxy do MEI.

⁷ Essa é a idade média dos trabalhadores do MEI do sexo masculino que fizeram pelo menos uma contribuição para a previdência em 2014 segundo dados administrativos. Essas informações foram utilizadas em Costanzi (2018) para analisar a sustentabilidade fiscal do MEI.

⁸ O subsídio é calculado como a proporção do valor presente dos benefícios que não é financiada pelo valor presente das contribuições: Subsídio = (VP dos benefícios – VP das contribuições)/VP dos benefícios) X 100.

fornece um subsídio muito alto para os autônomos e tem um grande valor presente líquido negativo para o governo.

A seguir apresentamos algumas estimativas da alíquota de contribuição que tornaria o MEI fiscalmente sustentável. Utilizando a hipótese de que os trabalhadores começam a contribuir aos 39 anos e a receber a aposentadoria aos 65 anos (idade mínima de aposentadoria para os homens), calculamos taxas de contribuição fiscalmente neutras para três diferentes taxas de juros reais: 3%, 4% e 5% ao ano (Tabela 4).

Tabela 4: Sustentabilidade Fiscal do MEI

Taxa de Contribuição	37,0%	29,7%	23,9%
Total das Contribuições(R\$)	139.900	112.471	90.358
Total dos Benefícios (R\$)	267.852	267.852	267.852
Contribuições Líquidas (R\$)	-127.952	-155.381	-177.494
	Taxas de Juros Reais		
	3%	4%	5%
Valor Presente das Contribuições (R\$)	99.077	71.904	52.456
Valor Presente dos Benefícios (R\$)	99.077	71.903	52.456
Valor Presente das Contribuições Líquidas (R\$)	0,0	0,0	0,0
Subsídios (% do Valor Presente dos Benefícios)	0,0	0,0	0,0

Fonte: Cálculo dos autores.

A Tabela 4 mostra que a alíquota mínima de contribuição que tornaria o sistema sustentável é de 23,9% (supondo uma taxa de juros real de 5% ao ano), o que corresponde a mais de quatro vezes a atual alíquota de contribuição do MEI. Para taxas de juros reais mais baixas, as taxas de contribuição sustentáveis aumentam para 29,7% com uma taxa de juros real de 4% e 37,0% com uma taxa de juros real de 3%. É importante observar que esses resultados subestimam a alíquota de contribuição sustentável, já que não são considerados os benefícios de risco.

No entanto, embora o MEI forneça benefícios previdenciários a uma taxa de contribuição muito baixa, menos de 40% dos registrados como MEI contribuem regularmente para a previdência social. Isso sugere que será muito desafiador aumentar a taxa de contribuição para o nível que tornaria a previdência social do MEI sustentável ao longo do tempo.

4. Conclusão

Além do elevado déficit atuarial, existem problemas distributivos e de incentivos associados ao MEI. Como mostramos anteriormente, embora o programa do MEI seja fortemente subsidiado, ele não é voltado para os autônomos mais pobres. Em particular, a escolaridade e a renda dos trabalhadores do MEI são altas em relação à média dos trabalhadores por conta própria e comparáveis aos empregados formais. Costanzi e Ansiliero (2017) também constatam que a escolaridade e a renda média do MEI são elevados em relação aos trabalhadores por conta própria e à média da população ocupada.

Também existem evidências de migração de outras categorias de contribuição previdenciária para o MEI. Usando dados em painel, Costanzi e Sidone (2022) mostram que uma proporção significativa de MEIs

contribuíam anteriormente como empregados formais. Pesquisa do Sebrae de 2022 também mostra que o percentual de MEIs que tinha a posição de emprego com carteira de trabalho assinada como ocupação anterior cresceu de 50%, em 2017, para 57%, em 2022 (SEBRAE, 2022).

Pesquisa recente também mostra que os efeitos do MEI sobre a formalização foram limitados (Rocha et al., 2018) e que o programa tem benefício líquido negativo quando os ganhos da formalização são comparados ao subsídio do programa.

Por fim, em 2022, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) divulgou uma avaliação do MEI conduzida no Ciclo 2021 (CMAP, 2022). Segundo o CMAP, o MEI teve efeitos positivos sobre a formalização e a inclusão previdenciária de pequenos empreendedores. No entanto, observou-se uma baixa aderência entre os indicadores de inscrição e os de contribuição, traduzindo-se em baixa densidade contributiva. Neste sentido, observou-se que 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.

No que se refere à focalização, os resultados mostraram uma concentração de inscritos em posições médias ou superiores da distribuição de renda, além de uma escolaridade média superior à dos demais trabalhadores.

Com base nesses resultados, o CMAP fez uma série de recomendações. Dentre elas, recomendou-se ao Ministério da Economia (ME) propor uma alteração normativa do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), com o estabelecimento de exigência de que as deliberações referentes à recomendação de atividades elegíveis ao MEI tenham o embasamento de estudos, pareceres ou notas técnicas, e sejam publicadas na internet (com preservação do sigilo legal).

Também foi recomendado ao Ministério da Economia, com apoio do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), propor uma alteração legal que discipline proposições de novas modalidades especiais ou de elevação de limites do MEI, com exigências de procedimentos mínimos de análise e transparência dos fundamentos técnicos da proposição, de demonstração de que a proposição tem efeitos positivos sobre a focalização do MEI e de demonstração de que a proposição não amplia distorções financeiras e atuariais do RGPS.

Além disso, recomendou-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 contribuição do MEI (5%) e seu valor original (11%), de forma a corrigir distorções em relação à alíquota (de 11%) do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) e melhorar a sustentabilidade do sistema.

Diante do diagnóstico apresentado neste artigo e nos estudos citados no texto, fica evidente que a política do MEI precisa ser reformulada de modo a atingir seu propósito original de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos de baixa renda. Além disso, é necessário que as alíquotas de contribuição e os critérios de elegibilidade sejam compatíveis com o equilíbrio atuarial.

Referências Bibliográficas

CMAP (2022). *Relatório de Avaliação: Microempreendedor Individual (MEI). Ciclo 2021*.

Costanzi, R. (2018). "Os Desequilíbrios Financeiros do Microempreendedor Individual (MEI)". Carta de Conjuntura 38, IPEA.

Costanzi, R. e Sidone, O. (2022). "Avaliação da Política Previdenciária: O Caso do Microempreendedor Individual (MEI)". In: Mendes, M. (org). *Para não Esquecer: Políticas Públicas que Empobrecem o País*. Editora Autografia.

Costanzi, R. e Ansiliero, G. (2017). “Análise da Focalização do Microempreendedor Individual (MEI): Notas Preliminares a partir do Suplemento Especial da PNAD 2014”. Nota Técnica 37, IPEA.

Rocha, R., Ulysea, G. e Rachter, L. (2018). “Do Lower Taxes Reduce Informality? Evidence from Brazil”. *Journal of Development Economics* 134: 28-49.

SEBRAE (2022). *Atlas dos Pequenos Negócios*.