

## IMPACTOS DA LEI Nº 128/2008 SOBRE A FORMALIZAÇÃO DAS EMPRESAS: EVIDÊNCIAS PARA A LEI DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Maria Daniele Cruz dos Santos<sup>1</sup>  
Jorge Britto<sup>2</sup>

**RESUMO:** Em 2008 o governo brasileiro criou a figura do microempreendedor individual, uma política de formalização de pequenos e microempreendedores que contribuiu com o aumento expressivo do número de empresas formais no país. Este trabalho investiga o impacto da Lei do Microempreendedor Individual sobre a formalização de empresas. Esta Lei foi criada em 2008 com o intuito de reduzir a informalidade. A estratégia empírica adotada é a combinação de dois métodos de avaliação de impacto bastante difundidos na literatura: O pareamento por escore de propensão (PSM) e o Dupla Diferenças (DD). A ideia é eliminar os vieses de ambos os métodos, dando um pouco mais de robustez nos resultados. Os resultados do estudo apontam para um impacto significativo da política per se, além de as apresentar indícios de que características municipais terem influência sobre a decisão de se formalizar.

**Palavras-Chave:** Avaliação de impacto; Lei do Microempreendedor Individual; Informalidade; Políticas Públicas.

### IMPACTS OF LAW NO. 128/2008 ON THE FORMALIZATION OF COMPANIES: EVIDENCE FOR THE INDIVIDUAL MICROENTREPRENEUR LAW

**ABSTRACT:** In 2008, the Brazilian government created the figure of the individual micro-entrepreneur, a policy of formalizing small and micro-entrepreneurs that contributed to a significant increase in the number of formal companies in the country. This work investigates the impact of the Individual Microentrepreneur Law on the formalization of companies. This Law was created in 2008 with the aim of reducing informality. The empirical strategy adopted is the combination of two impact assessment methods that are widespread in the literature: the propensity score matching (PSM) and the Double Differences (DD). The idea is to eliminate the biases of both methods, giving a little more robustness to the results. The results of the study point to a significant impact of the policy per se, in addition to presenting indications that municipal characteristics have an influence on the decision to formalize.

<sup>1</sup> Doutora em economia pela Universidade Federal Fluminense UFF. Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN. Especialista em Gestão Financeira e consultoria empresarial pela URCA. Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA). Atualmente professora no Campus de Iguatu da URCA, no curso de Economia. Email: danielacruzconomia@gmail.com

<sup>2</sup> Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985), mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1998), com Doutorado-sanduiche no SPRU (Scicene Policy Research Unit) da Universidade de Sussex (Inglaterra). Atualmente é professor associado da Universidade Federal Fluminense e pesquisador colaborador da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: britto.jorge@gmail.com

**Keywords:** Impact Assessment; Individual Microentrepreneur Law; Informality; Public Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

O problema da informalidade não é exclusividade brasileira. Pesquisadores em todo o mundo debruçam-se sobre as mais diversas combinações de dados tentando gerar indicadores que mensurem o *gap* existente entre as atividades formais e as informais. Várias são as metodologias apontadas na literatura que tentam revelar de alguma forma essa lacuna econômica, mas todas elas têm suas devidas ressalvas. Considerando a dificuldade para mensurar a informalidade, bem como a contribuição de trabalhos empíricos que apontam alguns cenários sobre a economia informal brasileira, optou-se por centrar a análise numa tentativa de impactos de mudanças recentes da legislação, especificamente a partir do advento da Lei do Microempreendedor Individual.

A institucionalização de políticas públicas para os pequenos negócios deu-se alguns anos antes no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Foi este marco que trouxe, através dos Artigos nº 170 e 179, a promulgação de tratamento diferenciado para as pequenas e microempresas. A efetividade, no entanto, só se deu anos depois, com a criação do Simples Federal, Lei nº 9.317 no ano de 1996. À revelia da regulamentação Federal, os estados brasileiros criaram seus próprios regimes de tributação, gerando 27 diferentes tipos de cobrança. Uma diferenciação na forma de regulação e no tratamento aos empreendimentos menores começa a ser sentida com a criação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituída através da Lei nº 9.841 de 1999, como apontado em parágrafo anterior. A Lei do MEI criada em 2008 conjuga uma série de benefícios à formalização do trabalhador autônomo, como será apontado em tópico específico.

Existem algumas razões para que a simples existência de legislação não seja efetiva na formalização das empresas. Uma delas é que, dada a burocracia necessária para formalizar-se, os pequenos negócios, muitas vezes geridos e mantidos pelos próprios empreendedores, estes muitas vezes não conseguem ter uma estrutura administrativa que garanta a execução das atividades do negócio dentro das exigências legais tributárias e trabalhistas. Outra razão também é que os agentes buscam maximizar o lucro e a legalização, de certa forma, direciona parte

das receitas ao pagamento de impostos. Então, mesmo que exista uma Lei que facilite o processo de formalização, nada garante que haverá a adesão da população público-alvo.

Este trabalho investiga uma política que vem revolucionando o quantitativo de empresas no Brasil: A Lei do Microempreendedor Individual. Com o objetivo de desburocratizar a abertura de empresas de pequeno porte e de profissionais individuais, essa Lei também congrega coberturas previdenciárias aos empreendedores. Neste sentido, procura-se identificar o impacto da Lei no surgimento de estabelecimentos formais no País. Para isso, escolheu-se o método diferenças em diferenças combinado com o método do PSM para averiguar se a Lei aumentou a formalização e qual a dimensão do impacto. A estratégia empírica adotada se fortalece do fato que nem todas as atividades econômicas cadastradas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE são permitidas para atuarem como MEI.

Para tratar dessa discussão, dividiu-se o trabalho em seis partes além dessa introdução. Na segunda seção apresenta-se um panorama descritivo das políticas de formalização de microempresas no mundo e no Brasil. A terceira seção aborda uma breve revisão de literatura. A quarta destaca a estratégia empírica adotada. A quinta traz informações estatísticas sobre os dados utilizados, bem como o resultado e estratégia empírica adotada, baseada na combinação de dois métodos de avaliação de impacto - o pareamento por score de propensão (PSM) e o Dupla Diferenças (DD) em seguida discute os resultados encontrados. Uma última seção sumariza as conclusões do estudo.

## **2. PANORAMA DESCRITIVO DAS POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO PARA MICROEMPRESAS**

### **2.1. POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO PARA MICROEMPRESAS: EVIDÊNCIAS INTERNACIONAIS**

Estudos apontam que a informalidade no mundo vem sendo combatida através de políticas de estímulo a formalização, tanto do trabalhador, quanto das empresas. Na Itália, uma categoria de trabalhador foi regulamentada em 1996: o trabalhador parassubordinado. Essa categoria tem uma característica singular: ele não é um

contratado com vínculo empregatício, mas também não é um empresário. Assemelha-se a um profissional liberal brasileiro, mas sem as mesmas regalias da categoria como registro em órgão regulamentador ou sindicalização. É regulado por Leis e normas que fundamentam a sua contratação, através do *Instituto Nazionale Previdenza Sociale* - INPS<sup>3</sup>. Na França, um movimento para estimular o empreendedorismo iniciado na década de 1970 e retomado na década de 2000 tomou conta da população com o Slogan “Vamos tornar a França um país de empreendedores”<sup>4</sup> (ABDELNOUR, 2017).

Na literatura internacional, identificam-se diversos trabalhos que abordam as políticas públicas voltadas aos pequenos negócios, com as mais variadas temáticas: internacionalização, formalização, desburocratização, redução de carga tributária e apoio tecnológico.

O trabalho de Acs, Morck e Yeung (2001) estuda as políticas públicas para internacionalização e o papel das instituições para as pequenas e médias empresas no Canadá. Os autores encontraram evidências que a atuação institucional pode ser contraproducente, onde os sinais de sua atuação podem estimular as empresas empreendedoras a desviar os próprios recursos limitados de sua maior vantagem comparativa, a inovação, para a administração da sua entrada direta em mercados internacionais, nos quais estão em desvantagem comparativa em relação às empresas multinacionais estabelecidas de maior porte. Os autores acreditam que as PMEs altamente inovadoras poderiam teriam melhor desempenho se deixassem a internacionalização de suas inovações para as EMNs e compartilhassem com elas alguns dos lucros da exportação direta internacional. Eles inclusive, sugerem políticas governamentais de internacionalização das PMEs nas economias abertas e orientadas para o mercado.

Buscando evidências sobre a importância de políticas governamentais que estimulem a formalização, Williams e Nadin (2012) reúnem em estudo realizado em

---

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Previdência Social, referente ao Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS no Brasil. o INPS tem mais de 120 anos de existência, de acordo com o site do órgão. Mais informações: <https://www.inps.it/listituto/la-storia>.

<sup>4</sup> *Faire de la France un pays d'entrepreneurs*. Segundo Abdelnoir, este tem sido um dos objetivos das políticas francesas nos últimos anos, independente de qual seja o partido no poder. Um apego ao modelo social norte-americano, baseado em pequenos negócios individuais. O intuito era criar empresas para combater o desemprego crescente. Esta política inédita, conduzida por Raymond Barre, é dirigida principalmente a executivos desempregados, incentivados a criar negócios a fim de contribuir para o crescimento e o emprego.

North Nottinghamshire, no Reino Unido, dados primários de 51 empreendedores<sup>5</sup> com vistas a entender os motivos pelos quais optam em atuar informalmente. Essa pesquisa tinha o intuito de identificar as intervenções de políticas públicas necessárias para facilitar a formalização dessa cultura empresarial. As evidências apontam que a racionalidade dos empreendedores para trabalhar informalmente vai depender se eles atuam 100% na informalidade ou não (Com empresas registradas, mas faturando parte com caixa dois, e se já tem histórico que tende para a formalização ou não).

Assim, considerando a variedade de pesquisas em todo o mundo que comprovam a eficácia e a eficiência de políticas públicas para os microempreendedores, cabe indagar se, em alguma medida, essas políticas podem ser contraproducentes se não implementadas de maneira adequada ou ainda, se reformulada inadvertidamente para atender as novas exigências do mercado, pode acabar servindo como instrumento de precarização das relações de trabalho. Tendo em vista que, políticas mal elaboradas ou que podem ser reformuladas para atender a formatos específicos de mercado podem estimular um comportamento oportunista dos contratantes, é importante avaliar os impactos diretos dessas políticas em face do propósito que foram desenhadas e sinalizar os possíveis incentivos perversos que emergem na sua evolução.

## 2.2. O PROBLEMA DA INFORMALIDADE E A IMPORTÂNCIA DA FORMALIZAÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.

De acordo com Ulyssea (2006), os estudos sobre a informalidade ganham corpo no Brasil a partir de 1980 e 1990, saindo do escopo de definição/discussão e migrando para a estudos sobre a informalidade no mercado de trabalho. Nos últimos 20 anos, vem sendo discutida a partir da relação institucional existente entre governo e agentes (empresas e trabalhadores). O surgimento do fenômeno advém da decisão dos atores sobre a forma de atuação no mercado, de acordo com suas expectativas. Cacciamali (2000) afirma que o processo de informalidade pode vir a ser um instrumento significativo, capaz de fornecer indícios sobre a mutação ocorrida nas relações de produção e na inserção no mercado de trabalho na história do capitalismo recente, auxiliando inclusive, na transformação das instituições.

---

<sup>5</sup> dos quais 43 atuavam informalmente.

Para medir a informalidade, cada órgão e instituto tem suas próprias métricas de aferição. Segundo a Pesquisa Informal Urbana (ECINF), em 2003 havia cerca de 10,3 milhões de empresas informais, com a maior concentração delas em setores ligados ao comércio e serviços como pode ser visto na tabela.

**Tabela 1** - Distribuição das empresas do setor informal por grupamento de atividades

<i>Empresas do setor informal, por grupos de atividade</i>			
<i>Grupos de atividade</i>	Total de empresas	10 335 962	100%
	Indústrias de Transformação e Extrativa	1 630 580	15,8%
	Construção Civil	1 808 840	17,5%
	Comércio e Reparação	3 403 804	32,9%
	Serviços de Alojamento e Alimentação	719 107	7,0%
	Transporte, Armazenagem e Comunicações	831 421	8,0%
	Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	655 467	6,3%
	Educação, Saúde e Serviços sociais	341 135	3,3%
	Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	823 751	8,0%
	Outras Atividades	34 036	0,3%
	Atividades mal definidas	87 821	0,8%

**Fonte:** Elaboração própria com dados da ECINF (2003)

O Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), aponta uma redução no grau de informalidade<sup>6</sup> entre 1996 e 2014, saindo de 56,4% para 47,3%. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD contínua) detectou que em 2020 o percentual da população em situação informal é de 39%. Apesar desses dados contemplarem também a situação em que o trabalhador tem um vínculo de emprego, mas sem registro, o fato é que, aparentemente, existe uma tendência a redução do percentual de pessoas na condição de informal.

As firmas podem decidir atuar no setor formal ou informal com base nas regulações tributárias e/ou em decorrência da legislação trabalhista. O mesmo caso se aplica aos empregados, que decidem pela evasão fiscal do trabalho formal ou ainda a relação destes com o governo (ULYSSEA, 2006). Para o presente estudo, optou-se por abordar as decisões tomadas através da ótica dos trabalhadores por conta própria e/ou que tem um empreendimento individual, com até um funcionário.

<sup>6</sup> O IPEA tem três definições de grau de informalidade com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE. Esse dado é da definição I, que corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria). Elaboração: Disoc/Ipea. Obs.: dados não calculados para os anos de Censo Demográfico, em que a Pnad foi interrompida pelo IBGE.

No Brasil, a primeira Lei que estabelece tratamento diferenciado para os pequenos e microempreendedores está na constituição de 1988, mas nenhuma ação concreta foi posta em prática desde então. Somente em 2006, com a criação do estatuto para as Micro e pequenas empresas, que melhorava a condição de arrecadação de impostos (com a criação do Simples Nacional) para os pequenos empreendimentos é que se tem indícios de política voltada aos empreendimentos de pequeno porte. É possível argumentar que a principal, ou a pioneira, política de estímulo aos pequenos empreendedores foi de fato o Simples Nacional. Schwingel e Rizza (2013) destacam que a burocracia é um dos grandes gargalos de legalização e crescimento das empresas no Brasil.

Observa-se que, as medidas que possuem aspecto relevante para a história das políticas públicas de micro e pequenas empresas no Brasil são focadas em redução/simplificação da tributação e desburocratização do processo de abertura e fechamento, gargalos anteriormente identificados em relatórios comparativos internacionais. Essas políticas têm bastante contribuição na formalização das empresas brasileiras, tanto de firmas novas quanto no reenquadramento de empresas para esses regimes. De acordo com o mapa das empresas do governo federal, de janeiro a maio de 2021, foram abertas 1.733.229 empresas no país.

A Receita Federal aponta que nesse mesmo período, 592.375 empresas solicitaram enquadramento do Regime do Simples Nacional. Pode-se constatar que as empresas optantes do Simples são parcela considerável das empresas formais no Brasil. Do mesmo modo, percebe-se quanto as empresas do tipo MEI são maioria quanto á formalização: 886.501 até meados do mês de junho de 2021. No entanto, indaga-se: esses programas/políticas de apoio ao micro e pequeno empreendedor no Brasil tem contribuído para a formalização de empresas?

Será que esses números são um efeito causal direto da criação da política, ou ter-se-ia apenas reduzido os processos burocráticos e tributários para criação de empresas que já existiriam formalmente, independente das políticas aqui elencadas? Em particular, o caso da política do MEI, já que tem características bem específicas que auxiliam a um grupo específico de atividades econômicas e trabalhadores, ela tem ajudado a aumentar a formalização? A análise desenvolvida a seguir aborda esta questão.

### 2.3. OS PROGRAMAS E POLÍTICAS DE FORMALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Há anos em que as empresas de micro e pequeno porte não tinham estabelecidas regras e normas exclusivas para seu tipo de atuação. A Constituição Federal de 1988 traz as diretrizes principais sobre a ordem econômica brasileira no seu Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”. Dentre os princípios constitucionais encontra-se o da isonomia tributária. Isso significa: tratar de maneira desigual sujeitos que estejam em situações desiguais, na medida de suas desigualdades, a fim de garantir equidade e justiça tributária. O art. 179 da CF é categórico no sentido de garantir às microempresas e empresas de pequeno porte um tratamento jurídico diferenciado.

Isso se dá exatamente porque empresas menores estão muito aquém da capacidade contributiva e de administração que dispõe empresas médias e grandes. Além disso, no Brasil, as empresas de pequeno porte e microempresas são as responsáveis pela geração da maioria dos empregos e somente com a ajuda do Estado são capazes de competir com empresas maiores (ALEXANDRE, 2018).

A Lei 7.256 de 1984, recepcionada pela Constituição de 1988, cumpria esse papel de garantir tratamento favorável a essas empresas, isso porque estabelecia “normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial” (STF, Tribunal Pleno, MI 73/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 07.10.1994, DJ 19.12.1994, p. 35.177).

Posteriormente, foi editada e sancionada a Lei 8.864/94, que veio para regulamentar a exigência constitucional sobre o tratamento jurídico diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte. Mesmo revogando a Lei 7.256/84, não se pode falar em um avanço nos institutos e na proteção, isso porque a nova legislação não trouxe novos benefícios fiscais.

O cenário começa a mudar com a edição da Lei 9.317/96, que instituiu o Simples – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. À época, o Simples não foi capaz de solucionar o problema da tributação de pequenas empresas, especialmente porque os Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tinham autonomia

para criar os seus próprios sistemas, o que prejudicava a unificação. Somente após a edição da Emenda Constitucional nº 42/2003 é que se começa a superar esse impasse. Um panorama bem mais robusto sobre o Simples Nacional será apresentado em tópico específico.

A burocracia imposta pelo Estado para a formalização desses empreendimentos acabou por arrastar uma parte considerável deles para a informalidade, cerca de 10 milhões de trabalhadores em 2003 segundo a Pesquisa Economia Informal Urbana ECINF (IBGE, 2003), que atuam à margem da legislação tributária, fiscal e trabalhista. Registros em junta comercial, órgãos tributários estaduais e municipais, vigilância sanitária e corpo de bombeiros são apenas alguns dos exemplos de instituições que precisam ser consultadas para que uma empresa possa funcionar legalmente no Brasil. O número considerável de protocolos nesses órgãos contribui para a morosidade do processo de abertura de empresas.

Pela estrutura teórico institucionalista, os agentes econômicos tendem a se formalizar ou permanecer na informalidade de acordo com os riscos que enfrentam. Se o aumento desse risco implica no aumento de seus custos, ela se formaliza, mas se “o crime as compensar” irão permanecer informais.

O trabalho de Ulyssea (2013) desenvolve um modelo que vislumbra a informalidade como uma resposta maximizadora dos agentes ao arcabouço institucional que elas enfrentam, em outras palavras, a decisão por informalidade depende da resposta ótima (maximizadora) dos resultados. Analisando os tipos de informalidade percebeu que “reduções no grau de informalidade não necessariamente implicam melhoras no bem-estar da economia”. De todas as medidas políticas que visam cuidar desse fenômeno, a que apresenta as melhores evidências empíricas para garantia de bem-estar, até aquele momento, seria reduzir custos de entrada no setor formal combinado ao aumento da fiscalização sobre as firmas informais.

Em 2006 foi criada a Lei Complementar (LC) nº 123/2006 (Lei Geral das Microempresas – ME – e Empresas de Pequeno Porte – EPP) que contém normas gerais sobre recolhimento de impostos, obrigações trabalhistas e previdenciárias e acesso ao crédito para as empresas pequenas, favorecendo-as com tratamento diferenciado de acordo com o Artigo nº 146, inciso I, “d”, da Constituição Federal (CF). A instituição dessa Lei, considerada o Estatuto das micro e pequenas empresas, contribuiu com diversas transformações no mundo das empresas dessa natureza. Uma dessas conquistas foi o regime de simplificação de arrecadação de impostos,

mais conhecido como Simples, que congrega impostos federais, estaduais e municipais das empresas ME e EPP.

Durante o ano de 2008, foram instituídas diversas modificações e inclusão de dispositivos para ampliar o tratamento diferenciado às pequenas empresas, tais como a definição do ICMS no Simples como parâmetro de cobrança do diferencial de alíquota interna e interestadual, a regulamentação de tratamento diferenciado pelos órgãos MTE, INMETRO e IBAMA às empresas micro e de pequeno porte sobre fiscalização orientadora (SEBRAE, 2021). Apesar da simplificação da cobrança de tributos para as pequenas empresas, uma parte considerável de empreendimentos ainda estava à margem do sistema formal de tributação e previdência. Foi então que em 2008, o Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB) propôs o projeto de Lei que cria a figura do Microempreendedor Individual. Porém, para compreender o surgimento da Lei do MEI, é necessário que se aborde um pouco da história da consolidação do regime tributário Simples Nacional.

### **2.3.1. O Simples Nacional**

Um passo importante na busca por dar concretude ao mandamento constitucional do tratamento jurídico diferenciado às empresas de pequeno porte e microempresas, foi a facilitação da regulação dos cadastros empresariais no Brasil com a criação em 2007 da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, a REDESIM, uma instituição que visa reduzir a burocracia e os custos necessários para a abertura de empresas. É um mecanismo que padroniza os procedimentos legais de formalização e contribui com a transparência e redução de custos e prazos de abertura. Segundo o Mapa das empresas, um portal que monitora as empresas brasileiras em aberturas e fechamentos, o tempo médio de abertura em 2022 chega a ser menos de 2 dias (BRASIL, 2022).

Fora criado dois anos antes da Lei do MEI, o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, que também pode ser chamado de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que institui o regime tributário do Simples Nacional. De acordo com a Receita Federal do Brasil, o Simples Nacional (ou somente simples) é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de

tributos para as micro e pequenas empresas, regulado através da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

A primeira tentativa de instituição de um sistema que facilitasse a tributação dessas empresas não possuiu grande impacto. Antes de 2006, a Lei 9.317 de 1996 foi a sede normativa do Simples – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Ocorre que, no Brasil, a competência tributária é repartida entre os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e cada uma dessas pessoas jurídicas de direito público desenvolviam e implantavam os seus próprios sistemas simplificados, o que causou certa confusão pela falta de uniformidade dos sistemas (ALEXANDRE, 2018).

A Lei Complementar nº 123/2006 foi editada. O art. 1º da LC anuncia a instituição de “normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Sobre os aspectos técnicos do Simples, ele abrange a participação de todos os entes federados e administrado por um comitê gestor composto por oito integrantes: 4 oriundos da Secretaria da RFB, 2 dos estados e do Distrito Federal e 2 dos municípios. Para o enquadramento como simples, as empresas precisam ter porte de microempresas (ME) ou de empresas de pequeno porte (EPP), estar dentro dos requisitos da legislação e optar pelo regime do Simples Nacional (dada que a adesão é facultativa).

São consideradas microempresa ou empresa de pequeno porte, conforme previsão do art. 3º da LC 123/2006, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada (que, vale ressaltar, foi recentemente extinta) e o empresário a que se refere o art. 966 do Código Civil, devidamente inscritos no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, desde que: a) no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e b) no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (BRASIL, 2006).

O regime Simples exige algumas características elementares tais como, a empresa deve optar por ele na hora do seu registro, é irrevogável para todo o ano calendário, ou seja, abrange o ano até último dia a partir da opção, contempla o

imposto de renda pessoa jurídica IRPJ, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), contribuições ao PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a contribuição para a seguridade social destinada à previdência social a cargo da pessoa jurídica (CPP). Uma das facilidades também é a arrecadação única através do documento de arrecadação DAS, disponibilização as empresas e sistema eletrônico para a realização do cálculo do valor mensal devido, geração do DAS e, a partir de janeiro de 2012, para Constituição do crédito tributário, declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais. O vencimento do pagamento dos tributos com vencimento até o dia 20 do mês subsequente ao da geração, os Estados também podem adotar separadamente sublimites para as EPPs em função da respectiva participação no PIB.

Optar pelo Simples não significa pagar menos impostos, muito pelo contrário. Muitas vezes, a opção pelo simples acarreta uma carga tributária ainda maior para o contribuinte, motivo pelo qual o interessante para a empresa é fazer esse cálculo antes de fazer a opção. No entanto, ainda que a carga tributária seja maior em alguns casos, o regime do Simples se torna muito atrativo por todos os motivos que já foram expostos neste trabalho, isso porque facilita a burocracia que envolve o pagamento de impostos. Isso porque o sistema tributário nacional é cheio de regras que inviabilizam seu acompanhamento a miúdo. Nesse sentido, o Simples cumpre o seu papel: facilitar o manejo de empresas das burocracias com o fisco.

#### 2.4. A LEI DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

De acordo com Tilley e Tonge (2003), entre 1945 e 1960 havia pouco interesse nas pequenas empresas pelo governo federal, tanto em relação ao Estado quanto em relação à academia. As pequenas empresas eram reconhecidas como mal administradas, muito desorganizadas e incapazes de inovar em tecnologia, produzindo produtos de qualidade inferior. O Estado, portanto, voltava as suas ações para a garantia do desenvolvimento das grandes empresas.

Alguns fatores foram primordiais para a mudança desse paradigma. Na Inglaterra, a década de 1970 foi marcada por problemas econômicos, pelo estagflação (alta inflação com alto nível de desemprego) e pela militância sindical, que culminaram em 1979 no “Inverno do Descontentamento”. Como resultado desse cenário, a fé nas grandes corporações começou a ser abalada, e os políticos associados à Nova Direita

passaram a enfatizar a importância do empreendedorismo para impulsionar o desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, o sucesso econômico do Japão e da Alemanha Ocidental foi parcialmente baseado nos setores de pequenas empresas. A combinação dos fatores culminou, desde a eleição de Thatcher em 1979, em políticas voltadas para o desenvolvimento de pequenas empresas (TILLEY; TONGE, 2003).

Para o atendimento do grupo de empresas de pequeno e micro porte, foram criados diversos mecanismos e regulações que facilitaram o processo de abertura e manutenção: cadastro via internet, a disponibilização pelas prefeituras de uma sala do empreendedor, que serviria de suporte ao trabalhadores conta própria que desejassem se formalizar e emitir as guias para pagamento de imposto, assessoria gratuita do Sebrae com oferecimento de cursos e mentorias, além das facilitações com o fisco: isenção do arquivo de livros fiscais, não exigência de contador e taxaçoão via imposto único, cobrado pelo Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), que para o MEI, é o único imposto cobrado e com valor fixo até o final de cada ano.

A LC nº 128/2008 é a que dá origem a figura do Microempreendedor Individual: um ente jurídico que representa um híbrido entre o trabalhador autônomo e uma pessoa jurídica. Ao formalizar-se como MEI, o trabalhador passa a prestar serviços como empresa e possibilita ao indivíduo acesso a benefícios, que se pode agrupar em três categorias:

- i) Os direcionados ao trabalhador formal, como aposentadoria por invalidez ou por idade, salário-maternidade, auxílio-reclusão, auxílio-doença e pensão por morte (BRASIL, 2013);
- ii) Os direcionados às empresas, tais como possibilidade de acesso à produtos bancários (conta corrente e crédito), a emissão de notas fiscais, a contratação de (até um) empregado e a participação em compras governamentais e;
- iii) Os benefícios adicionais específicos para as empresas do tipo Microempreendedor individual, como a inexigibilidade de livros contábeis e de contador, utilização da residência como sede do estabelecimento, agilidade na baixa do registro do empreendimento, suporte técnico gratuito do SEBRAE e das salas do empreendedor (disponibilizadas por algumas prefeituras) e a isenção do pagamento do alvará de funcionamento (TODOLO, 2018).

Desde sua criação, a LC sofreu diversas modificações, dentre elas, o reajuste do teto para faturamento mensal, que deixou de ser R\$5000,00 e passou a ser

R\$6750,00; os cadastros inadimplentes com tributos ou que não realizam a declaração anual há pelo menos dois anos tiveram seus cadastros encerrados em fevereiro de 2018, graças a resolução CGSIM nº 36 de 02 de Maio de 2016 que instituiu o cancelamento da inscrição como MEI que se omite na entrega da Declaração Anual Simplificada para o Microempreendedor Individual dois anos ou inadimplente do pagamento até a data do cancelamento. Foram cancelados um contingente de aproximadamente três milhões de CNPJs.

Outro fato que pode ser atribuído a política do MEI é a contribuição com a inclusão financeira dos trabalhadores. De acordo com o BCB (2009), desde 2002 não existe nenhum município brasileiro sem acesso a serviços financeiros, graças a ampliação da oferta de serviços bancários via correspondentes e em 2003, com a resolução 3.156, todas as instituições bancárias autorizadas pelo BCB também podem contratar correspondentes. Ainda assim, em reportagem da revista época negócios (2019), o Brasil possui cerca de 45 milhões de pessoas “desbancarizadas”, ou seja, que não tem conta bancária.

As empresas que se cadastram como MEI também ficam possibilitadas de acesso à crédito da categoria. De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB), no primeiro trimestre de 2016 foram realizadas 2,1 milhões de operações de crédito para MEIs, mantendo estabilidade desse número até o terceiro trimestre de 2020. Essas operações geraram um saldo de crédito de 4,4 bilhões de reais em 2016 e de 10,5 bilhões de reais em 2020 (3º trimestre). Foram pouco mais de 516 mil MEIs que realizaram essa movimentação em 2016, chegando a 756 mil em 2020, com valor médio de transações em 2016 de cerca de 2 mil reais e 4,8 mil reais em 2020.

Os empreendedores do tipo MEI devem faturar até R\$81 mil reais por ano, limitado ao valor mensal de R\$6.750,00 e necessitam realizar a declaração anual de faturamento, a DASN, também via internet. Outros aspectos que os empreendedores MEI diferem dos demais tipos de empresa é em relação as atividades que podem ser desenvolvidas por eles: nem todas as atividades econômicas podem ser cadastradas como MEI. Essa quebra foi explorada neste estudo para formar os grupos de tratamento e controle como se verá adiante.

Em janeiro de 2022, o total de empresas do tipo MEI superam pouco mais da metade do total de estabelecimentos ativos no país, com o total de 13 milhões de empresas das pouco mais de 19 milhões existentes. Esses números apontam uma

evolução no total de empresas do tipo MEI nos anos pós implementação da política, mas deve-se questionar: esse aumento no número de empreendimento representa o aumento da formalização de empresas? Estaria a política do MEI auxiliando os negócios informais a saírem da informalidade?

Até maio de 2022 havia duas propostas no congresso nacional para mudanças na Lei do MEI: O Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 71/2021 adiciona as atividades de advogados, contadores e de atividade de comercialização e processamento de produtos de natureza extrativista ao rol de atividades que podem se cadastrar como MEI. Outra proposta o PLP n° 7/2021<sup>7</sup>, também em tramitação, é a de total liberação das atividades econômicas ao cadastro como MEI, mas que não seja atividade de risco, além de aumentar a possibilidade de contratação de um para até quatro empregados. Tendo em vista que as mudanças ocorridas na Lei afetam diretamente o público cadastrado como MEI, reforça-se a importância da identificação de impacto ocasionado sobre a formalização de empresas do tipo.

## 2.5. AS ATIVIDADES ECONÔMICAS ELEGÍVEIS AO MEI

O Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) é o órgão responsável pela deliberação de normas para funcionamento e enquadramento das empresas do tipo MEI. É ele quem determina as atividades econômicas elegíveis ou não para cadastramento como MEI. As ocupações que exigem do profissional alto potencial intelectual, os profissionais liberais, as profissões regulamentadas por órgãos de classe e que exigem formação, a exemplo o educador físico, o economista, o advogado.

Existem outras situações em que não se pode atuar como MEI. É o caso do servidor público Federal em atividade, os servidores estaduais e municipais desde que observadas legislação do respectivo ente federativo, pensionista do RGPS/INSS invalido<sup>8</sup>, pessoa titular, socio ou administrador de outra empresa.

As ocupações permitidas para que os empreendedores se cadastrarem como MEI estão contidas no Anexo XI da Resolução CGSN N° 140, de 2018. (Art. 100, Inciso I e 101, § 1º, Inciso I, § 2º). Esta resolução trata das definições de ME e EPP,

<sup>7</sup> Apensado ao PLP 228/2019.

<sup>8</sup> A adesão ao MEI caracteriza como apto ao trabalho, o que o deixará de receber pensão por morte.

o limite de receita para empresas optantes do Simples (4,8 milhões ao ano), a abrangência tributária, o parcelamento de débitos, da fiscalização e das penalidades, além do funcionamento e regulação do Microempreendedor Individual.

Para seleção das empresas que receberam o tratamento da Lei, serão marcadas como grupo de tratamento aquelas que desenvolvem as atividades econômicas permitidas para atuação como MEI. No caso de as empresas que podem ser MEI tiver aumentado mais que o grupo de controle, então há indícios de que a política pode estar influenciando essa resposta. Mas se a variação da formalização estiver relacionada às características relativas ao município, isso tornaria a análise viesada. Portanto, neste trabalho será compilado um conjunto de características socioeconômicas antes do ano de tratamento (2008) extraídas do Censo 2000. Essas mesmas características serão utilizadas para verificar a probabilidade da região em se formalizar ou não, utilizando uma regressão logística (*logit*).

## 2.6. A HIERARQUIA URBANA.

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2007) delimita as regiões de influência de cada município e seu alcance espacial. Em resumo, classifica-se os centros urbanos através da disponibilização de equipamentos e serviços ofertados a população que estimula seu deslocamento (educação, saúde, transporte) em níveis e quanto maior ele for, mais equipamentos são ofertados a população. Essas características são vitais para as empresas decidirem a abertura de uma matriz ou filial em determinada região. A maior cidade do país, que é considerada a Metrópole Nacional é São Paulo. Nas estimações, foi retirada sua influência por ser considerada um *outlier*.

Na Regic os municípios são classificados em duas subdivisões: a primeira destaca os centros de atrações e a segunda é a hierarquia urbana. Ela se subdivide em oito níveis os quais foram utilizados como variável de pareamento. Acredita-se na semelhança dos municípios que pertencem ao mesmo nível de hierarquia porque fornecem a população uma ampla lista de equipamentos adequados ao desenvolvimento de suas atividades empresariais. Escolhemos essa variável de controle porque, de acordo com a teoria dos polos de crescimento de Perroux, quanto

maior a hierarquia, maior a cidade tende a concentrar atividades econômicas e produtivas e atrair cada vez mais empreendimentos, devido aos ganhos de economia de escala. Neste sentido, presume-se que os municípios com maior nível hierárquico tenderão a concentrar mais estabelecimentos do tipo MEI.

## 2.7. OUTRAS CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS

O fato de os trabalhadores estarem desempregados pode contribuir com o desejo de abrir um negócio por necessidade. Essa abertura, no entanto, não necessariamente é formal. A população rural em relação a população total apresenta indícios de quão urbano é um município. Outro fator que pode afetar a decisão da formalização é a taxa de analfabetismo da população. Para um programa como o MeI, que todas as atividades desenvolvidas pelo empreendedor junto ao governo são via internet, bem como, a compra e venda de produtos com nota fiscal requer a alfabetização, conhecimento elementar da população, por isso também é incluída no modelo.

## 3. ABORDAGEM TEÓRICA E REVISÃO DE LITERATURA

### 3.1. ALGUMAS EVIDÊNCIAS

Zarlenga e Beviláqua (2018) reúnem em seu trabalho algumas políticas implementadas no Brasil de apoio as pequenas e microempresas. Para eles, de longe a criação do sistema simplificado de tributação para as Micro e pequenas empresas, o Simples Nacional, fora a principal medida tomada com vistas facilitação da formalização das empresas. Uma política que contribuiu não apenas para desburocratização da tributação, o Simples Nacional contribuiu para o ritmo de crescimento da contratação de empregados e a sobrevivência das empresas, segundo os autores. Outro destaque é dado à Lei do MeI como importante instrumento de formalização de empresas de baixo faturamento anual.

Cavalcanti e Martinelli (2007) estudam o caso particular de PP para microempresas do município de Ribeirão Pedro, no interior do Estado de São Paulo. Destacam algumas políticas elaboradas no período: Programa de Apoio às ações de Crédito e Microcrédito, Programa Nacional de Apoio a Incubadoras de Empresas,

Programa de Apoio Tecnológico à Exportação, Programa Brasil Empreendedor, Projeto Extensão Industrial Exportadora, Programa de Geração de Emprego e Renda, Programa Brasileiro do Design, Programa de Gestão Tecnológica para a Competitividade.

O fato é que se pode considerar que a principal, ou a pioneira, política de estímulo aos pequenos empreendedores foi de fato o Simples Nacional. Schwingel e Rizza (2013) destacam que a burocracia é um dos grandes gargalos de legalização e crescimento das empresas no Brasil. A marca nacional de morosidade e excesso burocrático, medida inclusive por organismos internacionais como o Fórum Econômico Mundial (FEM) e o Banco Mundial (BM). Em 2013, ocupava a 53ª posição em termos de eficiência e agilidade na abertura de empresas, de um total de 153 países de acordo com a FEM e a 130ª posição, de 185 países, segundo o BM. Além desses aspectos, aspectos tributários no Brasil, se comparados aos países da OCDE, são desvantajosos, além das disparidades interestaduais nos custos de abertura.

#### **4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA**

##### **4.1. ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO**

Com o propósito de identificar o impacto da Lei de formalização sobre a efetividade da formalização de empresas, é necessário construir um contrafactual que consiga fazer a mímica do grupo de tratamento e ajude a explicar se de fato a política alcançou seu objetivo original. Responder ao questionamento: o que teria acontecido com as empresas formalizadas através do MeI se a Lei não existisse? Na construção dos grupos comparáveis, controle e tratamento, definiu-se como tratados, as empresas atuantes nas atividades econômicas elegíveis ao MeI de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), ou seja, aquelas permitidas pela Lei para tornarem-se Microempreendedores Individuais. O grupo utilizado como controle são as empresas cadastradas nas demais atividades, ou seja, fora da lista de elegíveis. O resultado que se espera é que tenha ocorrido alterações nas CNAEs permitidas para MeI.

São utilizados como observação todos os municípios cearenses em interação com a CNAE, feita para os anos de 2008 e 2022. A Lei do MeI tem abrangência

nacional e foi adotada por todos os municípios e, aproveita-se a restrição de que nem todas as CNAEs são permitidas para formalização de empresas do tipo MeI como estratégia de identificação dos grupos controle e tratado.

Para garantir que os grupos sejam comparáveis, adotou-se algumas características municipais relevantes que podem contribuir com a decisão das empresas em formalizar-se ou não. Primeiro, separa-se as características de hierarquia urbana dos municípios cearenses: essa característica tem o intuito de contribuir para parear municípios mais semelhantes. Em seguida, seleciona-se características do Censo de 2000 sobre os municípios como índice de Gini, taxa de desocupação e pessoas alfabetizadas, população urbana e o total da população. Acredita-se que essas características ambientais podem influenciar as pessoas a tomar a decisão de se formalizar, principalmente as relacionadas a localização em lugares centrais.

No entanto, como existem características não observáveis, como o tino para negócios ou o interesse em ser formal, acredita-se que o DD reduz o viés que não é possível captar com o pareamento via score de propensão. Então nossa variável de interesse é a variação no total de empresas entre 2008 e 2022 para cada CNAE x município.

#### 4.2. O(S) MÉTODO(S) DE ESTIMAÇÃO

Para avaliação do impacto da Lei de formalização, escolheu-se a combinação do *Propensity Score Matching* (PSM) proposto por Rosebaum e Rubin (1983), utilizado no artigo de Heckman, Ichimura e Todd (1997) e o método Diff-in-Diff (DD) que teve sua primeira aparição na literatura no trabalho de John Snow sobre a contaminação da cólera em Londres (CUNNINGHAM, 2021). A ideia da combinação desses dois métodos é reduzir os problemas de viés de seleção apontados por cada um deles, como será descrito a seguir.

##### 4.2.1 O Pareamento por score de propensão – PSM

O método de score de propensão apresenta a probabilidade de um indivíduo participar da intervenção, condicionada em um vetor X de características observáveis. Para o presente trabalho, escolheu-se o vetor de características do município, seu nível hierárquico urbano e o incentivo institucional do município à iniciativa empreendedora. A ideia é fazer o *matching* do grupo de controle com o grupo de

tratamento de tal forma que os indivíduos participantes de ambos sejam mais parecidos comparativamente na média. O parâmetro de interesse estimado é o ATT (Média da diferença entre os resultados dos participantes e indivíduos de controle correspondentes). Para a estimação do método proposto, combinando o DD e o PSM, a regressão fica assim expressa:

$$\Delta Y_{ij} = \alpha + \beta_1 Treat_j + \beta_2 X_i + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

Onde  $\Delta Y_{ij}$  é a diferença entre o total de empresas do ano pós-tratamento (2022) e o ano pré-tratamento (2008);  $Treat$  representa a variável binária de tratamento das CNAEs elegíveis ao MeI e  $X$  é um vetor com as características municipais (descritas na tabela de variáveis nos anexos). Representando as CNAEs temos os subscritos “i” e, os municípios, “j”.

Heckman, Ichimura e Todd (1997) focaram o método de correspondência de escore de propensão e demonstraram que não é necessariamente melhor, no sentido de reduzir a variância do estimador resultante, usar o método de escore de propensão mesmo que ele seja conhecido e estendem a literatura estatística sobre o escore de propensão considerando o caso quando ele é estimado parametricamente e não parametricamente. A ideia deles era demonstrar os benefícios da separabilidade e restrições de exclusão na melhoria da eficiência do estimador. Eles afirmam que seu método pode ser aplicado ao estimador de viés de seleção econométrica.

As principais condições do modelo é que não há diferenças sistemáticas entre participantes e não participantes em termos de características não observadas que podem influenciar e todas as variáveis que afetam simultaneamente os grupos e a variável dependentes são observadas. O PSM precisa de verificação da hipótese de suporte comum, que em ambos os grupos tratado e controle, existem indivíduos com escores de propensão semelhantes e essa correspondência entre eles é viável. Outra condição de aceitação é que o PSM equilibra as covariadas já que os escores semelhantes são baseados em  $X$  observados semelhantes. Após o pareamento, espera-se que as diferenças de médias sejam extintas.

A ideia do trabalho de Heckman, Ichimura e Todd (1997) é apontar a correspondência baseada na suposição de que o condicionamento em observáveis elimina diferenças seletivas entre participantes do programa e não participantes que não são corretamente atribuídas ao programa que está sendo avaliado. No entanto, o

PSM tem suas limitações, em particular, a parear as observações somente por aquilo que se observa: aspectos e fenômenos não observáveis não são capturados pelo modelo. Por isso a introdução do DD vem para suprir essa carência do método, já que explora a dimensão de tempo ou coorte e permite contabilizar características não observáveis, mas fixas.

Ao parear as observações dos grupos de tratado e de controle, são “descartadas” as observações não pareadas e isso pode promover um viés na análise caso esse descarte seja de um número significativo de observações. Em outras palavras, os resultados podem não representar a população tratada. Por isso as características dos descartados serão apresentadas para verificar o quão diferente os descartados são da população pareada.

#### 4.2.2. O Dupla Diferenças (DD)

A combinação dos métodos PSM e DD foi proposta no artigo de Heckman, Ichimura e Todd (1997) e traz uma explicação intuitiva: essa utilização combina seus pontos fortes: as diferenças de DID eliminam os *confounders* permanentes, enquanto o PSM nos resultados pré-tratamento captura choques transitórios. Utilizando essa mesma combinação, Machado, Grimaldi e Albuquerque (2018) estudaram o custo-efetividade do Programa de Manutenção de Investimentos (PSI) no Brasil. Os autores afirmam que o método DD + PSM (referido como a Correspondência Condicional de Diferenças em Diferenças - DIDM) pode ser entendido como uma variação do PSM, podendo ser aplicado quando houver dados longitudinais disponíveis para os grupos tratados e controle.

**Tabela 2** - Teste de tendências paralelas com as médias dos grupos de controle e tratamento da variável dependente, antes e após a implementação da Lei

<i>Variável</i>	<i>Média do controle</i>	<i>Média do tratamento</i>	<i>Diferença das médias</i>
<i>Antes do tratamento (2008)</i>	2.476647 (0,0189167)	3.676045 (0,0123742)	-1,199398
<i>Após o tratamento (2018)</i>	3.295153 (0,0101163)	5.264563 (0,0040962)	-1,96941
<i>Mudanças na média do total de empresas</i>	-0,8185056 (0,0225756)	5.126004 (0,0137917)	-5,9445096

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do estudo. Erro padrão entre parênteses

A hipótese de identificação principal do DD é de que existiam tendências paralelas entre os grupos de controle e tratamento antes da intervenção. No caso de dois períodos no tempo, na falta de tratamento, tendência do total de estabelecimentos deve ser a mesma nos grupos de tratamento e controle. Um teste de diferenças de média foi realizado na variável dependente para verificar a consistência dessa hipótese para o modelo proposto.

O método DD vem sendo amplamente utilizado na literatura sobre avaliação de impacto de intervenções. Para demonstrar o uso relevante do DD, basta citar o artigo seminal (e polêmico<sup>9</sup>) de Card e Krueger (1994), que investigam o impacto do salário-mínimo sobre o emprego, comparando dois estados, Nova Jersey (tratamento) e Pensilvânia (controle). Eles não encontraram indícios de que o aumento do salário-mínimo tenha reduzido o emprego, contrariando o *mainstream* acerca do *trade-off* existente entre aumento salarial e desemprego.

Oosterbeek, van Praag e Aukeljsselstein (2010) analisam o impacto de um programa de educação para o empreendedorismo nas habilidades de empreendedorismo e na motivação de estudantes universitários, usando uma abordagem de variáveis instrumentais em uma estrutura de diferença em diferenças. A combinação do DD com pareamento via score de propensão pode ser vista no trabalho de Cattaneo et. al (2009), que encontraram evidências de melhoria na saúde e bem-estar da população graças a colocação de pisos cimentícios no lugar de pisos de terra no México.

Um artigo que mais se assemelha com o que se propõe é o de Rocha, Ulyssea e Rachter (2018) que estudam o efeito da redução de impostos sobre o aumento da formalidade, identificando que esse efeito vem da formalização das firmas informais existentes e não da criação de novas empresas formais, nem de uma maior sobrevivência das firmas formais. Os autores também afirmam ter indicativos de que o programa levou a perdas líquidas nas receitas fiscais. No caso particular que se

---

<sup>9</sup> Cunningham (2021) cita que “Card e Krueger (1994) é um estudo infame, tanto por causa do uso de um contrafactual explícito para estimativa, quanto porque o estudo desafia as crenças comuns de muitas pessoas sobre os efeitos negativos do salário-mínimo. Ele celebrou uma enorme literatura sobre o salário-mínimo que continua até hoje. 141 Esse estudo foi tão polêmico que James Buchanan, o ganhador do Prêmio Nobel, chamou aqueles influenciados por Card e Krueger (1994) de “acampamento seguindo prostitutas” em uma carta ao editor do Wall Street Journal (Buchanan 1996)”. Em nota, Cunningham considera a crítica de Buchanan ideológica *ad hominem*, quando de fuge do assunto em questão e ataca-se o locutor.

propõe este estudo, o diferencial é que o objeto que gera o impacto é a Lei *per se*, sua criação e implementação. A ideia de combinar CNAE e o município para utilizar como observação foi extraída da estratégia metodológica proposta por estes autores.

#### 4.2.3. As fontes dos dados

As bases de dados utilizadas no modelo foram: os dados abertos das empresas da Receita Federal do Brasil (RFB), da Região de Influência das Cidades - Regic e do censo demográfico de 2000. A literatura aponta que leva pelo menos três anos para uma política pública apontar os primeiros resultados, por isso escolheu-se dois períodos bastante distantes um do outro. Criou-se as observações para todos os municípios cearenses, combinando-os com as respectivas atividades econômicas, neste caso representadas pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) versão 2.0 com cinco dígitos. Nossa variável de interesse é a variação na quantidade de estabelecimentos em cada CNAE em cada município em cada ano. A partir dessas informações, criou-se uma *dummy* para definir a variável de tratamento selecionada que é as CNAEs elegíveis ao MeI, pois espera-se que, caso a política de formalização tenha impacto, seja capturada pela quantidade de estabelecimentos criados nessas categorias em detrimento das demais.

Da base Regic, foi selecionada a variável de hierarquia urbana, que aponta qual o nível hierárquico do referido município: quanto mais alta a hierarquia, mais o município é polo que concentra atividades econômicas. A ideia aqui é controlar os efeitos centrípetos existentes nas grandes cidades brasileiras, de atração de empresas mais do que as cidades de menor influência.

As variáveis de efeito fixo foram selecionadas do censo de 2000 por ser a fonte de dados mais assertiva sobre as características municipais. Basicamente, controla-se por características dos municípios como: Índice de Gini, População, alfabetização per capita, taxa de atividade e taxa de desocupação e PIB per capita.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 5.1. DADOS, ESTIMATIVAS E EVIDÊNCIAS

#### 5.1.1. Dados

Para analisar os efeitos da Lei de formalização do Microempreendedor Individual, utiliza-se neste trabalho dados extraídos da Receita Federal do Brasil. Estes dados são de todas as empresas constituídas no Brasil, disponibilizados mensalmente. A Base utilizada foi a de maio de 2022. Constam dados das empresas brasileiras ativas, inaptas, suspensas e baixadas. Utiliza-se o identificador o código da Unidade da Federação como observação para construir os dados em painel dos estados, o nível geográfico em que a política fora implementada. Utiliza-se a variação trimestral para a redução dos ruídos ocorridos pelos dados mensais. Isso também auxilia na combinação da análise com a PNAD Contínua trimestral. Utiliza-se também dados do censo de 2000, tendo em vista ter as características observáveis e de efeito fixo.

Para estimar as mudanças no total de empresas formais no Brasil por natureza jurídica, utilizou-se dados do Simples Nacional do total de empresas optantes do simples por UF. Assim, foram excluídas todas as demais empresas que não são (ou nunca foram) optantes do regime tributário. Somou-se as informações trimestrais de abertura de empresas separadas por CNAE e utilizou-se como variável dependente.

Para identificação dos tratados, coloca-se como Efeito do tratamento as CNAEs elegíveis ao MEI, ou seja, aquelas que podem se cadastrar como MEI. Será utilizado como grupo de controle as empresas com CNAE não elegível ao MEI. O total de empresas será o total de estabelecimentos matriz por CNAE por município por ano. Foram excluídas da análise todas as empresas que não estavam na base das empresas Simples da RFB.

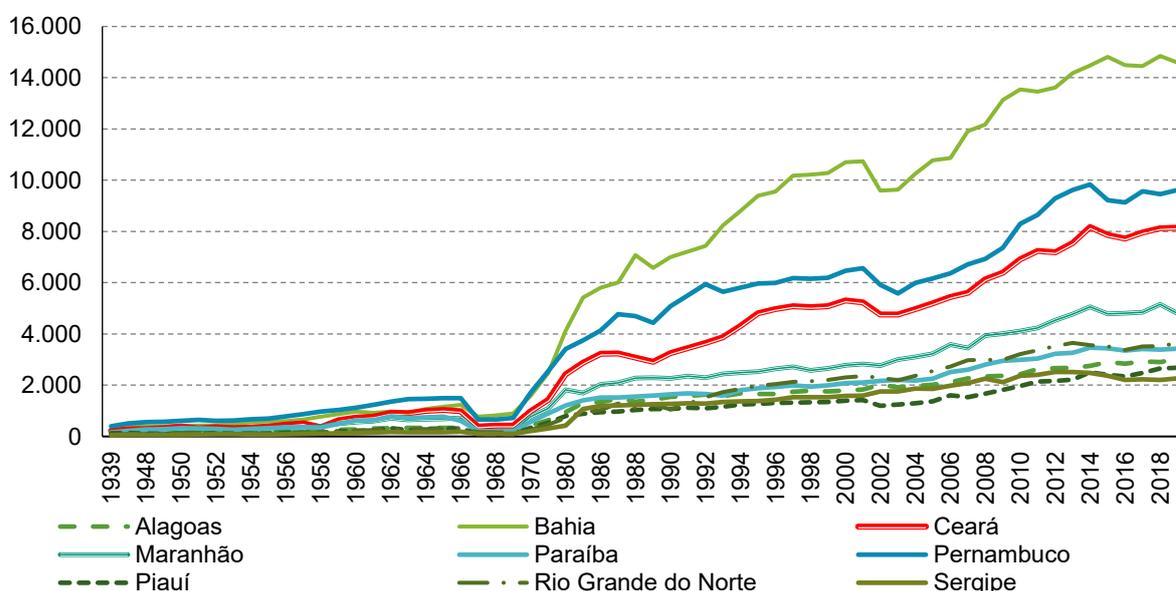
## 5.2. ESTATÍSTICAS

De acordo com o painel de empresas do governo federal (2022), em junho de 2022 havia 19,3 milhões de empresas ativas, das quais 18,5 milhões são empresas matriz e 800 mil são filiais. Só no ano de 2022 até o final do primeiro semestre foram abertas, 358 mil empresas e extintas 153 mil, com um saldo positivo de 205 mil empresas adicionais. Em relação a natureza jurídica 13,5 milhões de empresários individuais. São Paulo é o estado com o maior número de empresas, 5,5 milhões. O Ceará ocupa a 9ª posição com 557 mil empresas.

Existem no Brasil cerca de 11,3 milhões empresas do tipo MEI em maio de 2022, o que representa 58,5% do total de empresas ativas no território nacional. A atividade Econômica com o maior quantitativo de MEIs é o comércio varejista de artigos de vestuários (6,81% do total), seguido de cabelereiros (6,66%). Do total de empresas abertas, 276 mil eram do tipo MEI.

A base de dados utilizada para averiguar o impacto da Lei do Microempreendedor Individual foi extraída da RFB, atualizada até dia 17/05/2022. Devido ao número considerável de observações (cerca de 96 milhões) optou-se por estudar o impacto localizado no Estado do Ceará. Em 2010 de acordo com o Censo, a população cearense era de 8,4 milhões<sup>10</sup>, ocupando a 8ª posição no ranking nacional. A pirâmide etária está concentrada entre 10 e 29 anos de idade, população predominantemente urbana e projetada para chegar a quase 10 milhões de pessoas até 2040. O estado vem mostrando um desempenho considerável no PIB da região Nordeste, com participação crescente na macrorregião, com a terceira maior participação desde a década de 1970 como mostra o gráfico.

**Gráfico 1** - Evolução do PIB dos estados do Nordeste 1939-2019 a preços constantes



Fonte: IPEADATA (2022)

Além da participação no PIB Macrorregional, o Estado do Ceará vem ganhando destaque em alguns indicadores ao longo dos últimos anos. Em termos educacionais,

<sup>10</sup> Com população estimada em 9,2 milhões para 2021 (IBGE, 2022).

o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, um indicador criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com a proposta de mensurar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino, teve um crescimento de 3,2 em 2005 para 6,4 em 2019 (4ª e 5ª séries) e de 3,1 em 2005 para 5,4 em 2019 (8ª e 9ª séries), superando as metas estabelecidas desde 2007. No terceiro ano do ensino médio, esse indicador bateu a meta entre 2007 e 2011, mas vem tendo um desempenho inferior as expectativas desde então.

O perfil etário dos Microempreendedores Individuais brasileiros está distribuído da seguinte forma:

**Tabela 3** - Faixa etária dos microempreendedores individuais no Brasil - 2022

<i>Faixa Etária</i>	<i>Núm. MEI</i>
<i>Total</i>	14.159.626
<i>16-17</i>	1.260
<i>18-20</i>	133.022
<i>21-30</i>	3.162.612
<i>31-40</i>	4.258.440
<i>41-50</i>	3.413.256
<i>51-60</i>	2.216.906
<i>61-70</i>	817.685
<i>Acima de 70</i>	156.444
<i>Menor de 16</i>	1

**Fonte:** Governo Federal (2022)

A base de dados foi tratada da seguinte forma: Foram excluídas as empresas inativas, baixadas e inaptas para realizar as estimações econométricas. Está identificado pelos primeiro oito dígitos do CNPJ de cada estabelecimento. Fora também realizado recorte para as empresas somente do tipo Simples, pois devido as características das empresas, são as que mais se assemelham com as empresas que podem optar pelo cadastro como MeI (levando em consideração as CNAEs elegíveis). Também foram excluídas da base as empresas do tipo filial, pois as empresas MeI são individuais e seus sócios não podem pertencer a outra sociedade, mesmo como administrador ou sócio minoritário.

A base de dados sobre as empresas do Ceará, realizados os filtros anteriormente relatados, contém 477241 observações, que podem ser descritas a seguir. As empresas do tipo MeI são a maioria (68%). A natureza jurídica com mais cadastros é 213-5 (empresário individual) (99,93%) e a outra é 206-2 (0,07%)

Sociedade empresária limitada. Como algumas empresas já existentes puderam se enquadrar como MeI, as empresas mais antiga tem a data de criação de 1966. O tempo médio de duração das empresas que se cadastraram como MeI e deixaram de ser é de aproximadamente 2,29 anos, onde 50% das empresas duram até 1,62 anos e 75% 3,34%<sup>11</sup>. O município cearense com o maior número de empresas é Fortaleza, com 145 mil estabelecimentos ativos.

### 5.3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A tabela 4 reporta as estimativas da regressão DD do efeito da Lei do Microempreendedor individual. A variável dependente é o log do total de estabelecimentos. Todos os modelos utilizam a mesma variável dependente. A variável indicativa do tratamento das observações é elig (se a CNAE é elegível ao MEI). O Grupo de tratados são todas as empresas pertencentes ao grupo de CNAEs elegíveis. O grupo de controle são as demais empresas cadastradas em outras CNAEs. A variável que indica o ano de tratamento é anotratt, onde assume valor zero para as empresas abertas até 2008 e 1 para as empresas abertas a partir de 2009 até maio de 2022. A variável de interesse que capta o efeito da Lei é inter, que é a interação entre o ano de tratamento e a caracterização dos grupos tratado e controle. A base contém 403.725 observações.

Foram realizadas quatro estimativas. A primeira contendo apenas as variáveis do DD, a segunda controlando para covariadas do censo de 2000, a terceira com os mesmos dados da segunda, acrescida de controle por macrorregião cearense (utilizando como categoria base a região metropolitana de Fortaleza). A quarta estimação copia a terceira e adiciona controles por hierarquia urbana (com a capital regional C como categoria base).

Todas as variáveis são estatisticamente significantes para o modelo em questão. Em todas as estimações o coeficiente inter é positivo, dando indícios que o efeito da Lei do Microempreendedor individual é positivo sobre a formalização de empresas em aproximadamente 77% sem controle de covariadas (considerando que a formalização seria um experimento aleatório) e significativa, e reduz até pouco mais

---

<sup>11</sup> Aproximadamente 25 mil estabelecimentos, os quais optaram pelo simples, já que a base de dados se trata de empresas ativas.

de 19% quando todas as covariadas são incluídas. Esse fato é condizente com as estatísticas apontadas anteriormente. Para averiguar se existe aleatorização nos grupos tratado e controle, faz-se um teste de média pré-tratamento sobre todas as covariadas. Observa-se que a maioria delas apresenta diferenças de média, indicando que pode não ter tido aleatorização na seleção das observações (o que vai ao encontro da realidade, já que as empresas é que escolhem se formalizar ou não).

**Tabela 4** - Efeito da Lei de Formalização do Microempreendedor Individual na performance da formalização de empresas no Ceará 2008-2018

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Inestab	Inestab	Inestab	Inestab
<i>Constante</i>	-238.4*** (-52.33)	-178.4*** (-47.45)	-179.1*** (-47.32)	-161.3*** (-39.82)
<i>Ano de Tratamento</i>	0.120*** (53.06)	0.0878*** (47.08)	0.0876*** (46.68)	0.0799*** (39.77)
<i>Elegível ao MEI</i>	0.819*** (38.16)	1.464*** (79.61)	1.482*** (79.75)	1.440*** (72.73)
<i>Variável de Interesse</i>	0.770*** (30.68)	0.271*** (12.75)	0.256*** (11.95)	0.191*** (8.41)
<i>As tendências de tempo interagem com</i>				
<i>Características da população</i>	Não	Sim	Sim	Sim
<i>Mesorregiões</i>	Não	Não	Sim	Sim
<i>Hierarquia urbana</i>	Não	Não	Não	Sim
<i>Observações</i>	477241	256735	254992	202678

**Fonte:** Elaboração dos autores. Nota: estatística t em parênteses.  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

Acrescenta-se as covariadas à estimação e observa-se que elas têm efeito sobre o resultado do parâmetro de interesse. Ao estimar com o pareamento de Escore de propensão por kernel, observa-se um aumento considerável no parâmetro de interesse. Essas evidências apontam para um cenário de que as características do entorno das empresas podem influenciar o seu comportamento.

Ao observar os coeficientes das covariadas das mesorregiões, identifica-se que em relação a categoria base, região metropolitana de fortaleza, todas as demais tem efeito negativo, ou seja, em relação a RMF, a localização da empresa nas demais mesorregiões tem efeito contrário ao que ocorre na RMF. Isso pode ser explicado porque a fiscalização do estado sobre as regiões mais centrais é maior em relação aos municípios mais localizados no interior, onde existe um número menor de agentes fiscalizadores de tributos.

Em relação as características municipais, a taxa de pessoas alfabetizadas tem efeito negativo sobre a variável dependente, indicando que quanto mais alfabetizada

a região, menor a possibilidade dela se formalizar. Os indicadores de desenvolvimento humano e desigualdade tem efeito positivo sobre a variável dependente. Lugares mais desenvolvidos e com menor nível de desigualdade são mais favoráveis a formalização. Isso coaduna com o fato de municípios mais ao interior terem menor interesse na formalização, tendo em vista que os maiores indicadores estão localizados nos lugares mais centrais.

As evidências apontam que as variáveis de controle têm algum efeito sobre a formalização, ou seja, as características da população, bem como o fato de um município ter uma maior centralidade e as características espaciais de localização. Municípios localizados em lugares mais centrais, tendem a ter um impacto maior do que os municípios do tipo centros locais. Essa é uma evidência importante pois, dadas as características do lugar, é possível que políticas públicas de apoio e suporte ao pequeno empreendedor podem vir a ser instrumento fundamental na promoção da formalização de empresas, principalmente as do tipo Microempreendedor.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi proposto com vistas a apresentar evidências sobre o impacto da lei de Formalização para os Microempreendedores Individuais sobre a formalização de empresas. As evidências mostram que a Lei teve impacto positivo sobre o aumento da formalização de empresas de até 77% quando analisada exclusivamente e de 19% em média quando controlada por covariadas. Esse resultado revela pontos a serem explorados: a localização dos empreendimentos em lugares centrais contribui para o comportamento das empresas em se formalizar.

## REFERÊNCIAS

ABDELNOUR, S. **Moi, petite entreprise: les auto-entrepreneurs, de l'utopie à la réalité.** [S.l.]: Presses universitaires de France, 2017.

ACS, Z. J.; MORCK, R. K.; YEUNG, B. Entrepreneurship, globalization, and public policy. **Journal of International management**, Elsevier, v. 7, n. 3, p. 235–251, 2001.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquemático.** Juspodivm: São Paulo, 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Estatísticas de Crédito.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 04 de julho de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 123. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 15 dez. 2006.

BRASIL. **Painel Mapa das empresas**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>. Acesso em 04/07/2022.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 9, n. 1, p. 153–174, 2000

CAVALCANTI, M. F.; MARTINELLI, D. As políticas públicas de apoio às micro, pequenas e médias empresas (mpme): o caso de um município no interior de São Paulo. In: **Congresso Brasileiro de Sistemas**. [S.l.: s.n.], 2007. v. 3.

HECKMAN, James J.; ICHIMURA, Hidehiko; TODD, Petra E. Matching as an econometric evaluation estimator: Evidence from evaluating a job training programme. **The review of economic studies**, v. 64, n. 4, p. 605-654, 1997.

CARD, D.; KRUEGER, A. B. **Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania**. [S.l.]: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA, 1993

CATTANEO, Matias D., et. al. "Housing, Health, and Happiness." *American Economic Journal*. 2009. in: **Economic Policy** 1 (1): 75–105

CUNNINGHAM, Scott. Causal inference. In: **Causal Inference**. Yale University Press, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Economia Informal Urbana**. ECINF. 2003. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9025-economia-informal-urbana.html?=&t=resultados>. Acesso em 04 de Julho de 2022.

IPEADATA. **Grau de informalidade**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 04/07/2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Região de influência das cidades (REGIC)**. 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?edicao=16168&t=acesso-ao-produto>. Acesso em 04/07/2022.

ROCHA, Rudi; ULYSSEA, Gabriel; RACHTER, Laísa. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. **Journal of Development Economics** 134 (2018) 28–49

ROSENBAUM, Paul R.; RUBIN, Donald B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. **Biometrika**, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

SCHWINGEL, I.; RIZZA, G. **Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013

SEBRAE. **Conheça a história do Estatuto da Pequena Empresa**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/historico-da-lei-geral,8e95d6d4760f3610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em 22 de junho de 2022.

TILLEY, Fiona; TONGE, Jane. Introduction. In: JONES, Oswald; TILLEY, Fiona (Eds.). **Competitive advantage in SMEs: organising for innovation and change**. Chichester: John Wiley & Sons, 2003

ULYSSEA, Gabriel. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. **Revista de Economia Política**, [S.L.], v. 26, n. 4, p. 596-618, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572006000400008>.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade e desempenho econômico: Uma análise dos impactos micro e macroeconômicos de políticas para a formalização**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão n. 1900, 2013.

WILLIAMS, C. C.; NADIN, S. Tackling the hidden enterprise culture: Government policies to support the formalization of informal entrepreneurship. **Entrepreneurship & Regional Development**, Taylor & Francis, v. 24, n. 9-10, p. 895–915, 2012

ZARLENGA, A. A.; BEVILÁQUA, G. S. **Políticas e iniciativas de apoio às micro e pequenas empresas: potenciais efeitos sobre a formalização e o emprego**. Brasília: IPEA, Radar n. 55, 2018.

**Recebido em: julho de 2022**

**Aceito em: outubro de 2022**