

Gustavo Garcia Vieira de Almeida

INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: UMA ANÁLISE  
QUALITATIVA COM FOCO NOS TRABALHADORES POR CONTA  
PRÓPRIA

Belo Horizonte

2015

Gustavo Garcia Vieira de Almeida

INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO: UMA ANÁLISE  
QUALITATIVA COM FOCO NOS TRABALHADORES POR CONTA  
PRÓPRIA

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção de título de mestre em  
Administração Pública pela Escola de Governo da  
Fundação João Pinheiro.

Orientador: Prof. Doutor Cláudio Burian  
Wanderley

Co-orientador: Prof. Doutor Alexandre Queiroz  
Guimarães

Belo Horizonte

2015

Almeida, Gustavo Garcia Vieira de  
A447i Informalidade no mercado de trabalho: uma análise qualitativa com foco nos trabalhadores por conta própria / Gustavo Garcia Vieira de Almeida. – Belo Horizonte, 2015.

151 p. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Burian Wanderley.

Co-orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães.

1. Mercado de trabalho – Brasil. 2. Trabalho informal – Brasil. 3. Empreendedores. 4. Simples (Imposto). I. Wanderley, Cláudio Burian. II. Guimarães, Alexandre Queiroz. III. Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. IV. Título.

CDU 331(81)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula da Silva CRB-6/2390

Autor: Gustavo Garcia Vieira de Almeida

Título: Informalidade no mercado de trabalho: Uma análise com foco nos trabalhadores por conta própria à luz das instituições no Brasil

Natureza: Dissertação

Objetivo: Obtenção do título de mestre em Administração Pública

Nome da instituição: Escola de Governo, Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

---

Cláudio Burian Wanderley

---

Ricardo Carneiro

---

Felipe Leroy

Belo Horizonte, 30 de março de 2015.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida, pelas oportunidades e pessoas que coloca em meu caminho.

Aos meus pais e irmãos, exemplos de honra, pela dedicação, e paciência.

Ao Professor Alexandre Queiroz, pela intensa colaboração e apoio durante todo o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Professor Cláudio Burian, pela minha recepção de maneira tão positiva e apoiadora.

Aos professores, amigos e colegas do mestrado, que compartilharam comigo o conhecimento, as angústias e alegrias durante esse período de desenvolvimento.

## RESUMO

O mercado de trabalho brasileiro é conhecido por suas altas taxas de informalidade. Diante disso, os governos têm buscado implementar ações visando reduzir esses índices tão expressivos. O Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, implementado junto ao Simples Nacional, pode ser visto como uma das principais tentativas de equacionar este desafio. O referido estatuto criou a figura do Microempreendedor Individual, reduzindo custos e fornecendo benefícios para sua formalização. O objetivo desse trabalho é investigar as principais motivações envolvidas na informalidade e na escolha de trabalhadores por conta própria de se formalizarem. Para tanto, o trabalho discute os conceitos de informalidade, estima sua dimensão no cenário econômico brasileiro e realiza uma revisão sobre suas causas e consequências. São também apresentadas as principais medidas governamentais de incentivo específicos à formalização de pequenos negócios com foco principal ao Microempreendedor Individual. Tal categoria é investigada visando identificar os ganhos que trouxe para o mercado de trabalho brasileiro e os principais desafios que ainda permanecem. A partir de uma análise qualitativa, utilizando questionários aplicados com trabalhadores por conta própria, apresenta-se uma discussão sobre as causas da adesão atual ao MEI e, adicionalmente, busca-se a percepção dos entrevistados acerca das instituições brasileiras e no que ainda precisam avançar.

Palavras-chave: *informalidade, microempreendedor individual, Simples*

## ABSTRACT

The Brazilian labor market is known for its high informality rates. Therefore, governments have sought to implement actions to reduce these rates. The National Statute of Micro and Small Businesses, implemented by the Simples Nacional, can be seen as a major attempt to solve this challenge. The Statute created the figure of the Microempreendedor Individual, reducing costs and providing benefits for its formalization. This study aims to investigate the main motivations involved in informality and choice of self-employed to formalize. Thus, this paper discusses the concepts of informality, estimated its size in the Brazilian economy and review its causes and consequences. The search also presents the government incentives for small businesses formalization, with main focus to Microempreendedor Individual. This category is investigated, identifying the gains brought to the Brazilian labor market and the main challenges that remain. From a qualitative analysis using questionnaires with self-employed workers, it presents a discussion about the causes of the current membership of the MEI and additionally seek the opinion of the interviewees about the Brazilian institutions and what they still need to move forward.

Keywords: *informality, individual micro-entrepreneurs, Simples Nacional*

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Árvore de problema da informalidade .....	53
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limite superior da informalidade, países selecionados, 1990/1993 .....	35
Tabela 2 - Porcentagem de vendas não declaradas para o fisco, países selecionados .....	38
Tabela 3 - Taxa de informalidade no Brasil: definições do IPEA – 1993-2012 (em %).....	43
Tabela 4 - Taxa de informalidade no Brasil conforme o critério de contribuição para a previdência – 2001-2009 (%).....	46
Tabela 5 - Taxa de informalidade no Brasil conforme as definições de Carteira assinada e contribuição para previdência – 2001/2009 (em %).....	46
Tabela 6 - Taxa de informalidade: CNPJ e contribuição para previdência, Brasil, 2009 (%).....	48
Tabela 7 - Pagamento de Impostos, Brasil e economias selecionadas, 2014 .....	58
Tabela 8 - Número total de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores por conta própria não contribuintes da previdência social, segundo rendimentos, Brasil, 2005 .....	63
Tabela 9 - Abertura de empresas no Brasil e no mundo - 2014.....	68
Tabela 10 - Probabilidade de punição dos sonegadores de impostos .....	70
Tabela 11 - Taxas de sobrevivência das MPE, Brasil, 2000-2005 .....	83
Tabela 12 - Dificuldades no gerenciamento da empresa - empresas ativas. Razões para o fechamento da empresa - empresas extintas (estimulada) – 2005 (%).....	83
Tabela 13 - Principal dificuldade no acesso ao mercado - empresas ativas. Principal motivo para o fechamento da empresa - empresas extintas- 2005 (%).....	84
Tabela 14- Evolução da distribuição dos estabelecimentos por porte, Brasil, 2002 - 2012 (%) .....	95
Tabela 15: Trabalhadores ocupados de 16 a 64 anos, segundo posição na ocupação e contribuição para a previdência, Brasil, 2009 .....	98
Tabela 16: Contribuições mensais necessárias para ativação de cada benefício previdenciário .....	99
Tabela 17: Percentual de Microempreendedores Individuais por forma de atuação, 2014 .....	104
Tabela 18: Percentual de Microempreendedores Individuais por faixa etária, 2014.....	105
Tabela 19: Percentual de Microempreendedores Individuais por estado, 2014 .....	106
Tabela 20: Total de Microempreendedores Individuais por setor da economia, Brasil, 2014 .....	106
Tabela 21: As 10 ocupações com maior quantidade de MEI registrados, Brasil, 2014 .....	107
Tabela 22: Índice de alcance do potencial de registro do MEI nos estados brasileiros até 2014 .....	108
Tabela 23 - Grau de informalidade dos MEIs pelos critérios de não possuir CNPJ e não contribuir para a previdência (2009 – 2011) .....	114
Tabela 24 - Quantidade de entrevistados por posição na ocupação .....	118
Tabela 25 – Frequência da Faixa etária dos respondentes.....	119
Tabela 26 – Sexo dos respondentes.....	119
Tabela 27 - Grau de escolaridade da população pesquisada.....	120
Tabela 28 - Município de residência da população pesquisada.....	120
Tabela 29 – Atividade exercida .....	121
Tabela 30 – Tempo na atividade atual .....	121
Tabela 31 – Rendimento individual mensal .....	122
Tabela 32 – Situação antes da formalização.....	123
Tabela 33 – Evolução dos rendimentos com mei .....	126
Tabela 34 – Grau de satisfação com o registro.....	126
Tabela 35 – Conhecimento sobre o mei .....	130
Tabela 36 – Adequação da atividade ao mei .....	131
Tabela 37 – Motivo de não se registrar .....	131
Tabela 38 – Contribuição para a previdência .....	132

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Taxonomia da Economia Subterrânea segundo mirus e smith (1997) .....	34
Quadro 2 - Taxonomia da Economia Subterrânea segundo fgv (2013) .....	36
Quadro 3 - Definições de informalidade utilizadas pelo IPEA .....	42
Quadro 4 - Definições de informalidade conforme a contribuição para a previdência .....	45
Quadro 5 - Definição de informalidade: critérios que utilizam o CNPJ.....	48
Quadro 6 - Classificação dos pequenos negócios, segundo o faturamento bruto anual .....	80
Quadro 7 - Definição de porte de estabelecimentos segundo o número de empregados.....	80
Quadro 8 - Definição de porte de estabelecimentos segundo o número de empregados segundo o MERCOSUL .....	81
Quadro 9 - Características das MPE brasileiras conforme Leone (2009).....	85
Quadro 10 - Diferenças entre registro como trabalhador autônomo e Microempreendedor Individual .....	101
Quadro 11 - Probabilidade de indicação do MEI a um amigo (método NPS).....	128

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação do setor informal no PIB, países selecionados, 1996 .....	15
Gráfico 2 - Taxa de informalidade, Brasil, 1993-2013.....	32
Gráfico 3 - Estimativa do tamanho da Economia Subterrânea, Brasil, 2003-2012.....	37
Gráfico 4 - Evolução dos pequenos empreendimentos, Brasil, 1997-2003.....	40
Gráfico 5 - Evolução da informalidade, desemprego e grau de qualificação da força de trabalho – 1992/2007.....	56
Gráfico 6 - Nota do tópico “Pagamento de Impostos” no <i>Doing Business</i> 2015 vs. Percentual da economia informal 2000 sobre o PIB em 101 países .....	60
Gráfico 7 - Economia não oficial e carga tributária sobre as empresas individuais, países selecionados .....	61
Gráfico 8 - Avaliação da forma como o governo gasta o dinheiro público, 2010.....	65
Gráfico 9 - Índice de Efetividade do Governo, países selecionados, 2006 .....	67
Gráfico 10 - Participação relativa das MPEs no total de estabelecimentos, empregos e massa de remuneração paga aos empregados formais nas empresas privadas não agrícolas. Brasil 2002-2012 (em %).....	79
Gráfico 11- Projeção de crescimento de registros de MPE no Simples - 2009-2022 (em milhões).....	91
Gráfico 12: Total geral e projetado de Microempreendedores Individuais, Brasil, 2009-2022 (em milhares).....	104
Gráfico 13: Percentual de Microempreendedores Individuais por região do Brasil, 2014.....	105
Gráfico 14: Grau de efetividade dos eixos do MEI - 2013.....	111
Gráfico 15: Situação dos trabalhadores antes do registro no MEI .....	113

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AJPE - Análise Jurídica da Política Econômica

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGSN - Comitê Gestor do Simples Nacional

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COFINS - Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DAS - Documento de Arrecadação do Simples Nacional

ECINF - Economia Informal e Urbana

ESAF - Escola de Administração Fazendária

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRE-FGV - Instituto Brasileiro de Economia – Fundação Getúlio Vargas

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IE - Imposto sobre a Exportação

IFE - Índice de Fruição Empírica

II - Imposto sobre a Importação

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEADATA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

MEI - Micro Empreendedor Individual

MPE - Micro e Pequenas Empresas

NPS - Net Promoter Score

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PEA - População Economicamente Ativa

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PVJ - Padrão de Validação Jurídica

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RNB - Renda Nacional Bruta

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SIMPLES - Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte

SLTI/MP - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SMPE - Secretaria da Micro e Pequena Empresa

# SUMÁRIO

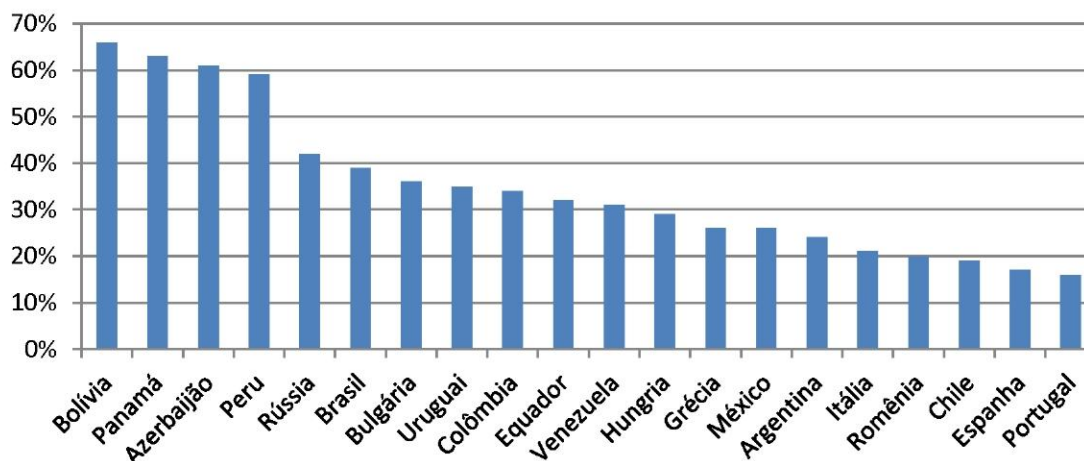
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2. INFORMALIDADE: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E METODOLÓGICA... 20</b>	
2.1. A Economia Informal .....	20
2.2. A informalidade no mercado de trabalho .....	25
2.3. O estudo da informalidade.....	27
2.4. O tratamento da informalidade no Brasil.....	30
2.5. Metodologias de cálculo da dimensão da informalidade.....	32
<b>3. CARACTERÍSTICAS E RELAÇÕES DE CAUSALIDADE DA INFORMALIDADE..... 51</b>	
3.1. Causas da informalidade na economia e no trabalho.....	52
3.2. As consequências da informalidade.....	73
3.3. Considerações e caminhos possíveis .....	77
<b>4. AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO CENÁRIO BRASILEIRO ..... 79</b>	
4.1. As Micro e Pequenas Empresas: conceito e caracterização .....	79
4.2. As principais medidas a favor da formalização dos pequenos negócios no Brasil.....	86
4.3. O Simples Nacional.....	88
<b>5. O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL ..... 98</b>	
5.1. Conceitos e regras da categoria de Microempreendedor Individual.....	98
5.2. Balanço da implementação do MEI.....	103
5.3. Análises sobre o MEI .....	107
<b>6. PESQUISA DE CAMPO ..... 116</b>	
6.1. Metodologia.....	116
6.2. Seleção do público, coleta de dados e método de análise.....	117
6.3. Perfil do público .....	118
6.4. Análise dos resultados .....	122
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 136</b>	
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 141</b>	
<b>ANEXO I..... 146</b>	

## 1. INTRODUÇÃO

A informalidade é um fenômeno da vida em sociedade, percebido ou muitas vezes mascarado na prática da vida cotidiana. Este fenômeno está presente em todas as nações e em todas as regiões do Brasil, desde as mais desenvolvidas àquelas com menores recursos econômicos, apresentando maior ou menor facilidade para ser identificado. Entre as formas mais comumente identificáveis, estão aquelas que ocorrem no meio laboral, desempenhadas por trabalhadores ambulantes, artesãos ou comerciantes de rua. Até mesmo a informalidade que ocorre no meio econômico e financeiro pode ser identificada pelas ações negociais sem nota fiscal ou o registro de transações com valores diferentes do realizado. Esse fenômeno apresenta-se também de forma disfarçada no meio trabalhista, como vínculos empregatícios sem registro e até mesmo em outros aspectos da vida, como a informalidade fundiária ou matrimonial. Em comum, todos esses exemplos caracterizam-se pela ausência de controle do Estado nas relações estabelecidas pelos agentes da sociedade.

Apesar disso, o fenômeno aparece em diferentes dimensões nas várias regiões do mundo. Johnson *et al* (1998) apresenta a participação da informalidade sobre o PIB em alguns países, conforme aponta no gráfico 1, no qual é possível observar o quanto pode variar a informalidade entre países de um mesmo continente, como é o caso de Bolívia e Chile, e Rússia e Portugal.

GRÁFICO 1 - PARTICIPAÇÃO DO SETOR INFORMAL NO PIB, PAÍSES SELECIONADOS, 1996



Fonte: Johnson *et al* (1998) *apud* TAFNER (2006)

Mesmo que identificável e passível de mensuração, muitas são as definições possíveis para caracterizar a informalidade, sendo ainda vaga e superficial a noção do que realmente são e o que representam os agentes informais no contexto social e econômico do país. Em que pesem os esforços interdisciplinares para discussão dessa temática, ainda permanece questões relativas ao tema, induzindo ao uso indiscriminado do termo e de suas derivações. A economia oculta, como também é chamada, porque não é enxergada pelas contas e estatísticas oficiais, pode receber outras denominações: subterrânea, submersa, paralela, negra e não oficial. De acordo com Prado (1991), a mera existência dessa diversidade de nomenclaturas evidencia a falta de consenso sobre seus elementos, características e critérios de classificação.

A dificuldade em se estabelecer um conceito único não é peculiaridade da academia brasileira, visto que grande parcela dos estudos internacionais também se dedica a superar esse desafio. Por isso, a inexistência de consenso acaba por gerar uma variedade de definições sobre o setor informal e uma diversidade de metodologias para estimar sua dimensão. Além dessa indefinição, pesa também o subjetivismo, geralmente impregnado de preconceito contra os agentes informais, gerando um sentimento de repulsa e pré-julgamento enquanto uma conduta punível.

Conforme mencionado, a informalidade pode ser identificada ou classificada de diversas maneiras e as mais comuns, foco deste trabalho, são a informalidade no mercado de trabalho, que caracteriza a ausência de vínculos trabalhistas; a informalidade nas relações econômicas, caracterizada principalmente pela sonegação de impostos; e a informalidade empresarial, que caracteriza a ausência de registro de negócios individuais, micro e pequenas empresas.

A informalidade no mercado de trabalho tem sido tema frequente na literatura acadêmica e entre os formuladores de políticas públicas, pelo fato de atingir parcela significativa da população e impactar as contas do Estado e sua capacidade de investimento. No Brasil, a taxa de informalidade no mercado de trabalho chega a mais de 44%, conforme dados obtidos pelo Ipeadata. Segundo Prado (1991), essa tipologia se caracteriza pelo trabalho efetivado à margem da legislação trabalhista, decorrendo em arranjos de emprego tipificados pela condição de autônomo ou contratos pouco rígidos de natureza temporária, a falta de observância das leis de salário mínimo, de previdência social, e de negociações coletivas; e a facilidade de entrada e a alta rotatividade.

Não por acaso, o critério mais simples e utilizado para definir a informalidade foca justamente o mercado de trabalho, dividindo os empregados em dois grupos: com Carteira de Trabalho assinada e sem Carteira de Trabalho assinada. Embora esse seja o critério tradicionalmente mais comum, a taxa de informalidade pode considerar outros critérios como a contribuição para a previdência ou seguridade social e pela posse ou não do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Assim como a dificuldade de se estabelecer conceitos, a complexidade do fenômeno traz um enorme desafio para a compreensão de suas causas e de suas consequências. Diversos fatores podem influenciar o aumento ou a redução da informalidade, sendo estes relacionados a escolhas individuais ou à falta de alternativas dos agentes. No entanto, as causas mais comuns e recorrentemente citadas são a elevada carga tributária e a dificuldades burocráticas que envolvem formalizar-se e manter-se formal. Na dimensão laboral da informalidade, a carga tributária sobre a folha de salários parece ter maior impacto a princípio, enquanto na informalidade econômica e empresarial pesam também as questões burocráticas.

Ainda que diferentes, as três nuances citadas – trabalhista, econômica e empresarial, podem aparecer juntas quando se observa a informalidade nos negócios. Em outras palavras, o agente informal empresarial combina os fatores de desproteção trabalhista, falta de registro de pessoa jurídica e evasão fiscal. Conforme mencionado, além dos inúmeros efeitos econômicos como a redução da arrecadação tributária e sobrecarga do sistema fiscal, a informalidade atinge seus agentes de maneira intensa, gerando fragilização social e limitação de crescimento do negócio.

Dentre esses agentes, um dos grupos mais impactados pelos efeitos negativos da informalidade é o de trabalhadores por conta própria, que somam mais de 17 milhões no Brasil, dos quais 82,1% atuam à margem do mercado, sem registro, sem proteção e com limitações de mercado e de crédito. Tendo percebido esse cenário, o Governo Federal criou em 2008 o Microempreendedor Individual (MEI), uma categoria de registro para trabalhadores por conta própria, reduzindo custos e burocracias para a formalização. A formalização deste público permite que os mesmos concorram no mercado formal com determinada vantagem em relação ao pagamento de tributos e tendo como benefícios maior participação na economia, possibilitando realizar negócios com grandes fornecedores, obter crédito, participar de financiamentos governamentais e garantir proteção social e previdenciária via contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A criação do MEI pode ser vista como uma evolução do marco institucional de apoio às micro e pequenas empresas (MPE), iniciado em 1984 com a primeira instituição brasileira a estabelecer normas relativas ao tratamento diferenciado às microempresas e firmado na Constituição Federal de 1988, que recepciona o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas. Desde então, o Simples Nacional criado em 2006, tornou-se a principal iniciativa institucional no sentido de favorecer a formalização das MPE, tendo formalizado 6,3 milhões de empresas, de acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Já o MEI abriu caminho para que mais de 4,6 milhões de trabalhadores se registrassem até o final de 2014, cinco anos após o início de sua vigência.

Os resultados com o Microempreendedor Individual, até então, são considerados relevantes por Sebastião (2011) e SMPE (2014), mas ainda está aquém do potencial de registro de trabalhadores por conta própria, cuja estimativa gira em torno de 11,5 milhões de pessoas, segundo Costanzi *et al* (2011). Nesse sentido, este trabalho lida com o problema da informalidade entre microempreendedores individuais.

A partir desse problema, o principal objetivo é identificar as variáveis determinantes da informalidade entre os trabalhadores por conta própria, bem como mapear possíveis caminhos para a redução da mesma no cenário brasileiro. Em outras palavras, busca-se contribuir para a análise dessas motivações, levantando os fatores que motivaram os indivíduos a sair da informalidade via MEI, bem como os fatores que ainda sustentam o hiato entre a quantidade potencial e a quantidade já formalizada de Microempreendedor Individual.

Para tanto, o capítulo 2 discutirá conceituações sobre a informalidade, bem como apresentará as suas origens históricas identificadas em pesquisa bibliográfica. Além disso, é realizada pesquisa de dados secundários, visando dimensionar a informalidade no Brasil em seus diversos aspectos e formas de cálculo, tendo como fundamento estudos como a Economia Informal Urbana (ECINF) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outros. Será também apontado como o Brasil tem tratado a questão nacionalmente, identificando os principais incentivos à formalização no mercado de trabalho.

O capítulo 3 colocará em discussão as principais relações causais da informalidade entre as MPE, tendo como premissa se tratar de um problema complexo, que não é de fácil descrição. O capítulo 4 retomará o histórico das instituições brasileiras que direcionam para o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, desde a década de 1990 aos anos 2000, culminando

na instituição do Microempreendedor Individual, foco do capítulo 5. Nesse capítulo será realizado um balanço desde o início de sua implementação, citando os principais resultados.

Findada a parte teórica, o capítulo 6 trata da investigação qualitativa dos principais motivadores para que os trabalhadores por conta própria tenham se formalizado, bem como os determinantes para que não o tenham realizado ainda, após cinco anos de instituição do MEI. Visando compreender aspectos subjetivos e agregar pragmatismo e valor ao estudo, serão coletados dados primários, por meio de questionário junto a Microempreendedores Individuais e outros trabalhadores do mercado formal e informal, na busca pelo conhecimento da informalidade no mercado de trabalho.

## 2. INFORMALIDADE: UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL E METODOLÓGICA

Este capítulo tem o objetivo de discutir os conceitos e metodologias que envolvem a informalidade, focando principalmente em suas nuances econômica e laboral. Conforme introduzido, essas tipologias apresentam suas diferenças, mas podem aparecer também de forma conjugada no estudo da informalidade entre as micro e pequenas empresas.

O capítulo está organizado em cinco seções. Na primeira são discutidos os aspectos da economia informal, diferenciando-se da segunda seção, que aponta as características e conceitos que envolvem a informalidade no mercado de trabalho. A terceira seção trata acerca da origem dos estudos sobre a informalidade, apontando fatores históricos do desenvolvimento científico da área. Já a quarta seção discute o tratamento da informalidade no Brasil, contribuindo para a compreensão da visão evolutivo dos governos brasileiros sobre o fenômeno. Por fim, a quinta seção discute as principais metodologias para cálculo da dimensão da informalidade, demonstrando o tamanho dela de acordo com cada uma das formas de cálculo.

### 2.1. A Economia Informal

O termo “economia informal” tem sido alvo de estudo da literatura econômica, institucional e de políticas públicas, de tal modo que pode aparecer de várias formas além de sua denominação original, conforme mencionado na introdução. De acordo com Prado (1991), ainda que não haja consenso sobre essa temática, as nomenclaturas convergem no sentido de expressar a ideia de desvio da legalidade. Assim, uma das formas possíveis para conceituar a economia informal é dissociando seus componentes “economia” e “anormalidade”. Segundo o autor,

O dado economia refere-se às atividades no campo da produção, transformação, circulação, distribuição e consumo, compreendendo bens e serviços envolvendo força de trabalho, capacidade empresarial, capital e até, em certos casos, *know how* específico. O dado anormalidade refere-se aos aspectos peculiares dessas atividades econômicas, por estarem à margem ou ocultas da vida econômica oficial e ostensiva da sociedade (PRADO, 1991).

Ainda de acordo com Prado (1991), a informalidade econômica por si só caracterizaria um desvio do padrão ou, como o próprio autor ressalta, da normalidade. Uma visão complementar é introduzida por Del Boca e Forte (1982) *apud* Prado (1991), que caracterizam o fenômeno da economia subterrânea pela ausência de transações formais que documentem ou registrem os negócios e relações econômicas. Em outras palavras, como o próprio termo sugere, a informalidade é caracterizada pela inexistência de uma forma ou registro que materialize as vontades que se exprimem nas transações econômicas.

De fato, a ausência de forma é elemento crucial e quase óbvio para a definição da economia informal, considerada também como uma “zona de penumbra”, onde o Estado não pode enxergar. Essa é a posição de De Soto (1986), que complementa o conceito fazendo alusão a uma imensa fronteira entre o ambiente informal e o ambiente legal. Exemplo dessa fronteira é apontado também por Tafner (2006), que associa a definição de economia informal às relações econômicas ou trabalhistas à margem da legalidade, como empresas que não cumprem responsabilidades tributárias ou o assalariamento sem registro em Carteira de Trabalho.

A partir dessa discussão inicial, é possível perceber que a economia informal apresenta alguma relação com a ilegalidade, seja pela ocultação frente ao Estado, seja pela clandestinidade ou ilicitude de algumas atividades. Esse aspecto é desenvolvido também por Lima (1985), que associa a definição da informalidade ao componente da ilicitude. Segundo o autor, a economia informal ocorre tanto em um mercado de bens e serviços lícitos, como em mercados ilícitos, pela própria impossibilidade do registro de transações não permitidas. De maneira detalhada pelo autor, a economia informal seria a

Produção não declarada de bens e serviços legais, ou seja, as atividades que, embora legais, não são levadas a registro, visando à sonegação fiscal e outros encargos; Produção de bens e serviços ilegais, como as atividades do setor de tóxicos, do jogo, lenocínio; Renda oculta em produto, ou seja, o desvio, pelo emprego, de produtos destinados à transformação industrial, bem como a distribuição para o mercado; Renda dos produtos e serviços geralmente não computados na economia, como o trabalho doméstico (LIMA, 1985)<sup>1</sup>.

A informalidade seria, então, o somatório das transações legais e ilegais não registradas formalmente ou não declaradas às autoridades competentes. Ilícita ou não, a economia subterrânea é muitas vezes considerada um fenômeno prejudicial à economia, por reduzir a

---

<sup>1</sup> “Criptoconomia ou Economia Subterrânea”. IBRE-FGV, 1985.

competitividade de empresas formais e a arrecadação do Estado. Nessa lógica, a informalidade de determinada atividade reduziria os custos de seu agente e aumentaria os custos relativos do agente formal, decorrendo na redução da competitividade desse último. Por outro lado, também é possível alegar acerca da perda de produtividade dos informais, vis-à-vis as atividades formais. Daí, por exemplo, a tendência de alguns países em impedir as atividades econômicas informais.

Autores como De Soto (1987) e Ulyseia (2005) ressaltam aspectos positivos da informalidade, como alternativa para a solução do desemprego e da pobreza. De Soto (1987) defende que a economia informal alivia o problema do subdesenvolvimento, sendo um segmento vital da economia. Desta forma, ao não encontrar oportunidades de geração de renda no mercado formal, os indivíduos optam por se estabelecerem individualmente ou até mesmo coletivamente como trabalhadores informais. Neri e Fontes (2010) defendem este argumento, apontando que, em tempos de crise, o papel da economia paralela torna-se fundamental na absorção de trabalhadores. De acordo com estes autores, “a informalidade constitui o principal colchão que alivia choques trabalhistas adversos naqueles que não podem se dar ao luxo de ficar buscando uma ocupação melhor”.

Nesse espectro, a depender das condições econômicas no tempo e no espaço, a economia paralela pode ser benéfica, vista até mesmo como apêndice do setor formal e tornando-se uma válvula de escape para reduzir problemas sociais. Como decorrência disso, surgem os trabalhos precários, sem regulamentação, proteção ou qualquer outro mecanismo que alivie o risco individual. Montenegro (2007) afirma que formal e informal apresentam caráter indissociável, “na medida em que são práticas que no cotidiano se interpenetram e condicionam”. O autor defende, portanto, a existência de uma interdependência entre os trabalhadores de ambos os setores, haja vista que os rendimentos dos informais dependem fundamentalmente da expansão da renda dos trabalhadores do setor formal.

Tratando-se das visões sobre a economia informal, La Porta e Shleifer (2008) identificam três padrões principais de relação da informalidade com o desenvolvimento econômico: a visão romântica, a visão parasitária e a visão dual.

De acordo com a visão romântica, as firmas informais são o motor do crescimento econômico, visão que se relaciona com o trabalho de De Soto (1989). Segundo o autor, as empresas não oficiais são de fato ou potencialmente produtivas, mas são freadas pelos tributos

e regulamentações impostos pelo Estado, bem como pela falta de garantia dos direitos de propriedade e acesso a financiamento<sup>2</sup>. Se essas barreiras fossem reduzidas, poderia haver margem para que esses negócios se tornassem formais, aproveitando os benefícios da economia oficial e fazendo despertar o crescimento econômico.

O aspecto-chave da visão romântica considera que algumas firmas informais são fundamentalmente semelhantes às formais, diferenciando-se como resultado da resposta às políticas governamentais. Em outras palavras, as empresas não registradas seriam parecidas às formais no que diz respeito às características não afetadas pelas políticas governamentais, como aspectos individuais dos empresários, como o nível educacional<sup>3</sup> (LA PORTA; SHLEIFER, 2008). Na prática, tal argumento não pode ser verificado, como se verá no capítulo 2.

Os outros dois pontos de vista são mais céticos em relação às empresas informais e tomam como premissa que empresas informais são improdutivas não apenas porque são privadas dos benefícios do mercado formal, mas também porque são gerenciadas por empresários com menor nível de capital humano. No ponto de vista parasitário as empresas informais são enxergadas principalmente pelo aspecto da evasão fiscal, considerando injusta a competição com as empresas formais, pois retiram sua quota de mercado e minam o progresso econômico daquelas que são mais eficientes.

Assim, a visão parasitária compreende que os negócios informais pela lógica da ilegalidade, defendendo a tese de que estes se mantêm pequenos para evitar a detecção e, portanto, não ganham a escala necessária para produzir de forma eficiente. Essa corrente defende, ainda, que a produção em pequena escala e a baixa produtividade anulam a vantagem de preço que as informais conseguem por meio da evasão fiscal, fazendo com que não seja vantajoso ser informal (FARRELL, 2004 *apud* LA PORTA; SHLEIFER, 2008). Diante disso, a informalidade acaba afetando a eficiência econômica e o crescimento do mercado como um todo, prejudicando preço e competitividade das empresas formais.

---

<sup>2</sup> “According to the romantic view, which we associate with the work of De Soto (1989, 2000), unofficial firms are either actually or potentially extremely productive, and are held back by government taxes and regulations, as well as by lack of secure property rights and of access to finance.”

<sup>3</sup> “In particular, unofficial firms should look similar to official firms with respect to characteristics not affected by government policies, such as the characteristics of entrepreneurs (e.g., their education).” (LA PORTA; SHLEIFER, 2008).

Conforme mencionado, a visão dual também considera as empresas informais altamente ineficientes, não representando perigo para as empresas formais. Em contrapartida, também não contribuiriam para o crescimento econômico, impulsionado em maior parte pelas empresas formais eficientes. Essa terceira concepção prevê, ao contrário da visão romântica, que empresas informais sejam diferentes de empresas formais também em suas características não afetadas pelas políticas governamentais, como o nível de capital humano dos empresários. De acordo com La Porta; Shleifer (2008), empresários produtivos preferem gerenciar empresas produtivas, pagando impostos e custos de regulamentação a fim de anunciar seus produtos, levantar capital e terem acesso a bens e serviços públicos. Tais empresários entendem ser mais lucrativo gerenciar empresas maiores, mais eficientes e formais do que menores, ineficientes e informais.

O modelo dual também contrasta com a visão parasitária, não enxergando empresas informais como ameaças ao ambiente formalizado, visto que são mais ineficientes e incapazes de cobrar preços mais baixos para os mesmos produtos. Dessa forma, ao mesmo tempo em que empresas informais reduzem seus custos, perdem em escala e em produtividade. Na verdade, a visão dual enxerga que empresas de atividade formal e informal operam em diferentes mercados e têm diferentes clientes, sendo que a economia paralela oferece meios de subsistência para pessoas que não encontram espaço no ambiente formal. Em suma, a economia invisível não seria vista nem como um mal em si, como considera a visão parasitária, nem com o olhar otimista da visão romântica.

Essa dualidade e contradição da informalidade torna ainda mais complexa a definição do fenômeno e a busca por respostas a esse problema, se é que a informalidade é sempre um problema, haja vista a discordância de alguns autores. De maneira pragmática, o julgamento e a classificação da economia informal parecem depender do tempo e do espaço em que se encontra o fenômeno, podendo ser problema e solução. Nesse sentido, a ênfase mais adequada pode ser a visão crítica sobre a informalidade, abordando o seu lado desafiador e também suas possibilidades.

## 2.2. A informalidade no mercado de trabalho

Assim como a economia informal, a informalidade laboral também apresenta múltiplas nuances e pode ser observado por diversas visões. A variação de conceitos também caracteriza suas discussões, que tendem a convergir na associação do exercício do trabalho à margem da legislação trabalhista. No Brasil, esse aspecto reflete na definição mais comumente utilizada, que relaciona informalidade à ocupação sem Carteira de Trabalho assinada (TAFNER, 2006).

Em outros estudos, o trabalho informal é definido também como a soma dos trabalhadores sem carteira, dos trabalhadores em relações tipificadas pela condição de autônomo ou por conta própria e por aqueles trabalhadores e empregadores que não contribuem para a Previdência Social (NERI; FONTES; 2010). Tais definições merecem uma discussão metodológica específica em seção posterior.

Neri (2007) identifica quatro categorias que chama de qualificações sobre o formal e informal. A primeira delas é chamada pelo autor de “formalidade potencial dos informais”, na qual as firmas realizam acordos de evasão fiscal com empregados sem carteira assinada que, muitas vezes, se responsabilizam pelos direitos trabalhistas. Nesses casos, o custo das firmas é revertido aos trabalhadores, sem pagamento dos encargos ao Estado.

A segunda qualificação é chamada “informalidade dos formais”, que se manifesta no nível de tributos não pagos pelas pessoas físicas ou jurídicas, bem como na magnitude da contribuição previdenciária. Um exemplo desse caso seria o trabalhador formal que recebe 20 salários mínimos e contribui para a Previdência Social apenas sobre o primeiro salário mínimo. Nesta mesma perspectiva, Filártiga (2007) complementa a ideia de que a informalidade ou a formalidade são mais qualidades das transações em si do que de seus agentes econômicos. Segundo ele, uma empresa devidamente registrada pode adquirir insumos no mercado informal, recolher tributos em uma operação e sonegar em outra, bem como assinar a Carteira de Trabalho de um empregado e deixar de registrar outro.

A terceira classificação é chamada pelo autor de “transição formal-informal”. Segundo ele, existem transições entre diferentes posições na ocupação que apontam para a alta dinâmica entre empregos formais e informais. Em outras palavras, o trabalhador não é necessariamente informal, mas está em situação informal, de forma que existe um fluxo intenso para dentro e para fora da informalidade.

Por fim, Neri (2007) chama a quarta classificação de “interações informais” que, segundo o autor, envolve outras tipologias de informalidade. Dessa forma, a informalidade econômica, empresarial e trabalhista não devem ser vistas de maneira isolada, mas quantificadas até que ponto podem ser complementares ou substituíveis. O exemplo dado pelo autor relaciona os altos graus de informalidade fundiária das favelas cariocas, em contraposição às não tão altas taxas de informalidade em termos previdenciários. Dessa forma, “as informalidades fundiária e previdenciária não andam de mãos dadas nesse caso, como se poderia esperar”<sup>4</sup>.

Em comum, portanto, a informalidade parece apresentar três condições essenciais:

- a. Existência de relação entre um ou mais agentes sociais, como trabalhador e empregador, empreendedor e Estado, comprador e vendedor;
- b. Existência de orientação estatal que regule a relação entre os agentes, como leis trabalhistas e tributárias;
- c. Desrespeito à regulamentação e alijamento do Estado nas relações entre os agentes da sociedade.

Não obstante, todos os conceitos sobre a economia informal e o trabalho informal ilustram a complexidade da discussão do fenômeno no Brasil e no mundo. Até mesmo porque “não existe uma definição (para o setor informal) que seja aceita por todos os autores, pois [...] diferentes hipóteses sobre seu funcionamento são adotadas pelos diversos autores” (TOKMAN, 1978 *apud* THEODORO, 2000).

Assim como a dificuldade de definição, a distinção entre a formalidade e a informalidade não é tão nítida, havendo um contínuo entre os extremos. Como Neri (2010) descreve, “entre a luz e a escuridão, existem vários tons de penumbra”. É a partir dessa complexidade que este trabalho busca colocar luz e esclarecer sobre a informalidade no mercado de trabalho, iniciando pela compreensão de sua origem histórica.

---

<sup>4</sup> Relacionado a esse ponto, o estudo do espaço urbano desenvolve os conceitos de cidades formais e cidades informais. Ver “Governança urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas” (FERREIRA; MOREIRA, 2000).

### 2.3. O estudo da informalidade

Os primeiros estudos sobre o fenômeno da informalidade surgiram a partir da década de 1960, tendo como objetivo fundamentar reflexões acerca do desenvolvimento econômico de países africanos. Esses estudos foram atribuídos a economistas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, de acordo com Prado (1991), a denominação “informal” foi apresentada pela primeira vez por Keith Harth em 1971, a partir de suas pesquisas sobre o desemprego urbano em Gana<sup>5</sup>. Outros trabalhos desenvolvidos naquela época sobre o mercado de trabalho do Quênia também contribuíram para a discussão da informalidade<sup>6</sup>.

Originalmente, o debate sobre o setor informal estava circunscrito às “formas de aproveitamento do trabalho, que nas economias consideradas subdesenvolvidas, era marcado pela instabilidade, pelo baixo nível de produtividade e uma remuneração irrisória”, obrigando trabalhadores a realizarem dupla jornada e trabalhos domiciliares para a satisfação de parte de suas necessidades (MACHADO DA SILVA, 1993 *apud* GONÇALVES; THOMAZ JÚNIOR; 2002). A partir da década de 1970, os componentes do trabalho informal ganham nova dimensão pelo processo de crescimento da população urbana nos países subdesenvolvidos. Somaram-se às características já mencionadas o entendimento da informalidade como setor econômico que acolhe trabalhadores incapazes de serem absorvidos nos setores produtivos da economia formal, decorrendo então a busca por meios de sobrevivência no setor informal (FORBES, 1989 *apud* GONÇALVES; THOMAS JÚNIOR; 2002).

Um dos principais determinantes para o surgimento e crescimento do setor informal é a migração da força de trabalho do campo para as cidades. No caso de muitos países de industrialização tardia (países da América Latina), em geral, os trabalhadores buscavam meios de assegurar a sobrevivência sua e de sua família, já que no campo isso se tornara mais difícil, em razão da concentração de terras junto a grupos latifundiários (GONÇALVES; THOMAZ JÚNIOR; 2002).

O surgimento do setor informal com a recepção de trabalhadores urbanos justifica-se, ainda, pela inviabilidade econômica ou desinteresse dos grupos empresariais formais em exercerem certas funções, permitindo o surgimento de lacunas, que puderam ser preenchidas informalmente pelos imigrantes do campo. Neste sentido,

---

<sup>5</sup> Keith Hart, “Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana”. 1971.

<sup>6</sup> OIT. “The Urban Informal Sector: Concept, Measurement and Policy”, in “International Labor Review”, 114 (1). pág. 69.

[...] o setor informal, estaria ocupando “as franjas do mercado” os espaços ainda não preenchidos ou já abandonados pela produção capitalista, concentrando-se, em última análise, nas atividades que inibem um processo sistemático de acumulação do capital (IBGE, 1990 *apud* GONÇALVES; THOMAZ JÚNIOR, 2002).

De tal maneira, as atividades informais cumpriam um relevante papel na ordem social urbana que, em caso contrário, poderia ser colocada em xeque por meio da pressão dos trabalhadores excluídos da economia e do mercado de trabalho. A impossibilidade de geração de renda acarretaria outros desafios sociais em áreas como saúde, renda e segurança pública. As atividades econômicas então desenvolvidas no setor informal permitiriam que esses trabalhadores, ocupando as “franjas do mercado” reduzissem os impactos sociais negativos, servindo como “colchão”, de acordo com a aceção de Neri e Fontes (2010).

Esse argumento é ressaltado também por De Soto (1987), em um dos estudos de maior relevância para a compreensão do setor informal. O autor realiza uma minuciosa análise do fenômeno durante a década de 1980 na economia peruana, estabelecendo um amplo estudo da economia informal, bem como sob o foco da habitação e do transporte informais. De Soto (1987) também atribui a origem do setor informal à migração, conforme se pode observar.

Para viver, comerciar, manufaturar, transportar e até consumir, os novos habitantes da cidade tiveram de recorrer ao expediente de fazê-lo ilegalmente. Mas não através de uma ilegalidade com fins antissociais, como no caso do narcotráfico, do roubo ou do sequestro, mas utilizando meios ilegais para satisfazer objetivos essencialmente legais, como construir uma casa, prestar serviços ou desenvolver uma indústria (DE SOTO, 1987).

De acordo com o autor, havia uma resistência da população em relação aos migrantes, que acabou se traduzindo em empecilhos para que os mesmos pudessem se fixar na cidade. Tais empecilhos iam da criação de processos burocráticos para o estabelecimento dos indivíduos à adoção de políticas proibitivas à migração. Como resultado, surgiu o setor informal.

Ao longo dos anos 1970 até o início da década de 1980, o setor informal era apresentado como área de atuação de trabalhadores sem qualificação, bem como de empresas de reduzida produtividade e baixo nível de capital. A partir da reestruturação econômica ocorrida no capitalismo no âmbito mundial, trabalhadores e unidades econômicas passaram a ficar ainda mais heterogêneos. Como resultado, a informalidade deixou de ser um fenômeno restrito aos mercados não industrializados e passou a manifestar-se também em economias avançadas (GONÇALVES; THOMAS JÚNIOR; 2002).

Costa (2010) aponta nesse mesmo sentido ao discutir a origem da informalidade nos países subdesenvolvidos. O autor ressalta a rápida urbanização que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, impulsionando o fluxo migratório dos indivíduos não absorvidos pela “atividade capitalista organizada, onde prevalece o trabalho regulamentado e formal”. Como consequência, esse excedente de mão de obra buscou caminhos alternativos, dando origem ao trabalho informal.

Essa origem e expansão da informalidade impactaram decisivamente na proliferação do trabalho informal no setor de serviços, tradicionalmente mais susceptível a essas atividades.

Ampliaram-se, assim, os ramos e atividades dos serviços de: apoio à produção e à comercialização industrial (armazéns, ambulantes, as diversas atividades de reparação de carros, eletrodomésticos, representantes autônomos, etc.), aqueles destinados às unidades de consumo das famílias, aqui incluído o emprego doméstico, e aos indivíduos; os serviços sociais; motoristas de táxi, caminhoneiros, e inúmeros outros trabalhadores por conta própria (COSTA, 2010).

No caso brasileiro, Costa (2010) ressalta que o surgimento da informalidade está também ligado à origem da institucionalização do mercado de trabalho no país. Com a pressão do movimento trabalhista desde o final do século XIX, o governo brasileiro promulgou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, definindo direitos de proteção ao trabalhador, bem como a estrutura da representação de classe, que ainda vige atualmente.

[...] a CLT respondia à necessidade de incorporação política dos trabalhadores urbanos da indústria nascente que, em face de seu poder de organização, constituíam potencial de ameaça aos planos de desenvolvimento do Estado (COSTA, 2010).

No entanto, a CLT se limitava à incorporação de trabalhadores urbanos, deixando de fora a imensa parcela de trabalhadores rurais, que na época era absoluta maioria da população trabalhadora do país. Reúne-se a esse argumento o fato de que grande parcela dos trabalhadores urbanos também não gozava da situação de emprego regulamentado. Dessa forma, durante o período de industrialização e consequente migração do campo para a cidade, a massa de trabalhadores rurais buscou, mas não encontrou o trabalho regulamentado nos centros urbanos. Em consequência, houve a inserção precária, irregular e informal desses indivíduos no mercado de trabalho, além do fortalecimento da competição entre os próprios trabalhadores, reiterando as condições precárias e o barateamento da força de trabalho urbana (COSTA, 2010).

## 2.4. O tratamento da informalidade

A partir desse cenário, Theodoro (2000) discute o tratamento da informalidade no Brasil, identificando suas bases históricas. O autor estuda a ação governamental brasileira nas últimas décadas no que diz respeito ao setor informal, classificando a visão sobre a informalidade em cada momento da história. Segundo o autor, o Brasil se inscreveu no rol de países pioneiros na proposição de ações governamentais de apoio ao informal, embora tenha se mantido em dimensões residuais. Nesse sentido, Theodoro (2000) estabelece três abordagens principais da ação governamental brasileira.

A primeira delas, chamada de Abordagem Técnica, ocorre em meados da década de 1970 e reflete a visão da época, que considerava o setor informal e a pobreza como problemas passageiros, devendo ser superados com o crescimento e o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, o setor informal era percebido como uma consequência das rápidas transformações por que passavam as nações em desenvolvimento, um desafio que seria superado quando o país atingisse o status de desenvolvido. Nessa visão, o desenvolvimento era o objetivo último que faria desaparecer o problema da informalidade. Foi nesse sentido que a ação governamental se estabeleceu durante esse período.

A política governamental não tinha como foco principal o informal, mas este se inseria em uma perspectiva macro, que o autor trata como uma “política compensatória de enfrentamento de uma anomalia tida como passageira, o que de resto justificaria inclusive não constituir-se uma prioridade em termos das políticas de emprego”. De toda forma, o objetivo era tornar formal o informal, sendo esse o mote da ação estatal, por meio de políticas de fomento voltadas à regularização de empreendimentos, de atividades, bem como de incremento da renda (THEODORO, 2000).

A segunda abordagem seria chamada de Abordagem Política e se iniciou após meados da década de 1980, já no período de reabertura democrática. O cenário de desafios econômicos, a saber, inflação, desemprego e baixo crescimento, exercia forte pressão nos rendimentos provenientes do trabalho. Dessa forma, o setor informal se transformava de um problema *per se* para uma estratégia de sobrevivência frente à ausência de emprego. A informalidade passava a ser vista não mais como um fenômeno transitório, mas como um dos pilares da absorção da força de trabalho. Nessa perspectiva, a ação governamental, que até então visava combater a informalidade, passou a ressaltar suas virtudes e aceitar que a economia

subterrânea se consolidasse como efetivo instrumento de combate ao desemprego e da redução da renda. O resultado mais perceptível dessa mudança de ação estatal foi o redirecionamento para políticas com foco não somente econômico e de emprego, mas principalmente social, com o surgimento de programas e ações de apoio ao informal, ainda que de maneira residual (THEODORO, 2000).

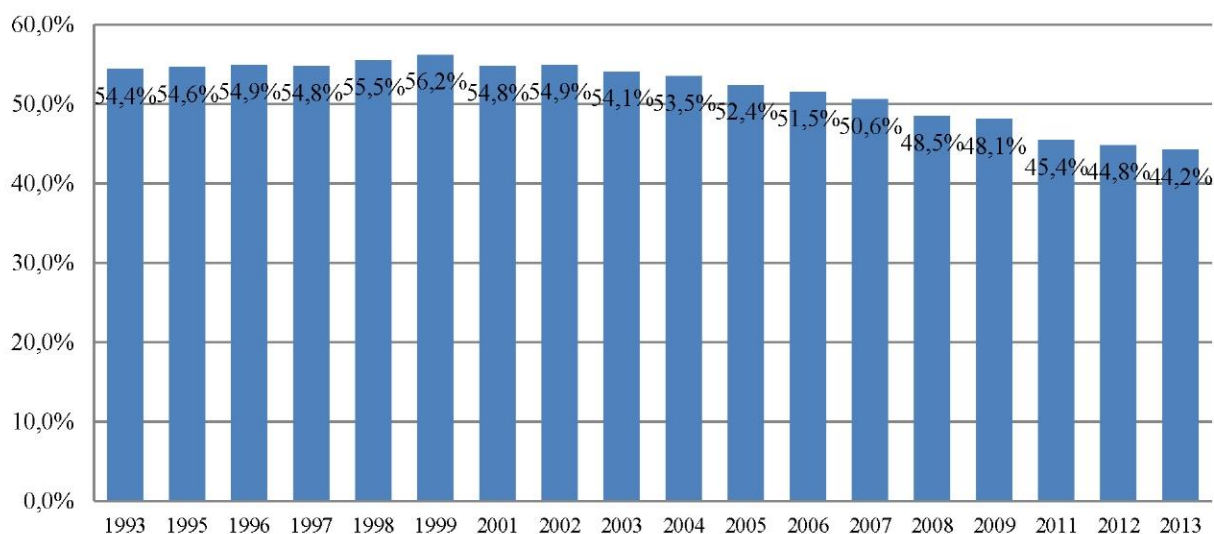
A terceira abordagem, classificada por Theodoro (2000) como subsidiária, se consolida a partir da década de 1990, tendo como característica a reinterpretação do discurso neoliberal, com a confluência de fragmentos de antigas ideias de esquerda, valorizando a maior participação à sociedade civil. Nessa etapa, retoma-se a ideia de apoio ao setor informal, mas sobre as bases de combate à fome e à miséria, ainda que atuando de forma também residual frente à dimensão da informalidade no Brasil.

Durante esse período, as ações governamentais adquiriram abordagem mais liberal de apoio ao informal, calcadas no eixo de crédito individual, tendo como base a premissa de que cada indivíduo é um pequeno empreendedor em potencial, o que se aproxima da visão de De Soto (1987). Em outras palavras, o indivíduo seria capaz de identificar as melhores oportunidades e se capitalizar para gerar renda. A abordagem subsidiária trouxe, então, a mudança de foco do Estado planejador do desenvolvimento, para o Estado que deixa livre o indivíduo na sua busca individual no mercado (THEODORO, 2000).

Apesar de a análise de Theodoro (2000) não ter avançado para anos posteriores, é possível destacar que o Estado brasileiro passou a buscar a redução dos custos de formalização no período pós 2000 por meio de ações que poderiam ser caracterizadas como um amálgama das abordagens técnica e subsidiária, buscando o crescimento econômico, combinado com políticas de regulamentação e de apoio ao informal, como a criação do Simples Nacional e do Micro Empreendedor Individual.

Com isso, a partir dos anos 2000, conforme aponta o gráfico 2, a informalidade no mercado de trabalho brasileiro passou a decair, apresentando índices até então nunca identificados no cenário contemporâneo do país. Tais resultados são calculados a partir do quantitativo de trabalhadores no mercado informal em relação ao total de trabalhadores ocupados, considerando o critério 3 do IPEA. Esses critérios serão discutidos na seção posterior, apresentando-se as diferentes metodologias para mensurar a dimensão da informalidade no mercado de trabalho.

GRÁFICO 2 - TAXA DE INFORMALIDADE, BRASIL, 1993-2013



Fonte: Ipeadata

## 2.5. Metodologias de cálculo da dimensão da informalidade

Conforme mencionado, a informalidade é resultado de atividades ou unidades produtivas não registradas e, assim, não enxergadas pelas estatísticas governamentais. Tal característica torna a mensuração precisa da informalidade um desafio para os governos, já que os dados não estão disponíveis e não são de fácil coleta. Desta forma, a informalidade é geralmente estimada e as metodologias para efetuarla são ainda mais diversas do que os conceitos e definições.

As diversas metodologias para mensuração da informalidade tendem a utilizar critérios como: trabalhadores por conta própria ou sem carteira assinada em relação à população economicamente ativa (PEA); produção de bens e serviços não declarados às autoridades para evasão fiscal; descumprimento de encargos trabalhistas; proporção da força de trabalho sem acesso à previdência social, dentre outros (FILÁRTIGA, 2007).

Para possibilitar a melhor organização do estudo, essa seção se divide em duas partes. A primeira delas discutirá as metodologias utilizadas por diversos autores visando mensurar a economia informal a partir da perspectiva de que a informalidade é mais uma característica

das transações do que de seus agentes econômicos<sup>7</sup>. A segunda parte apresentará a diversidade de metodologias para o dimensionamento do trabalho informal, dessa vez considerando a informalidade como característica dos agentes e de suas relações.

### **2.5.1. A dimensão da economia informal**

Schneider e Enste (2000) ressaltam que as tentativas de mensurar a economia informal devem enfrentar antes o problema da definição. Neste caso, as metodologias de mensuração da informalidade sofrem de um desafio duplo, definir e coletar dados. Os autores utilizam da definição de Philip Smith (1994), segundo o qual, a informalidade compreende “todas as atividades econômicas que contribuem para o Produto Interno Bruto (PIB) calculado e que não são registradas<sup>8</sup>” [tradução livre].

Para tanto, os autores utilizaram o quadro taxonômico proposto por Mirus e Smith (1997) *apud* Schneider e Enste (2000), definindo o que seria considerado como informal, incluindo atividades legais e ilegais, bem como aquelas que envolviam transações monetárias ou não monetárias. De acordo com o quadro 1, a economia informal inclui a renda não declarada proveniente da produção de bens e serviços, quer a partir de transações monetárias ou não. Portanto, todas as atividades econômicas que, em geral, poderiam ser tributadas caso fossem identificadas pelos governos.

---

<sup>7</sup> Ideia semelhante ao que Neri (2007) caracteriza como “informalidade dos formais”.

<sup>8</sup> “Marketbased production of goods and services, whether legal or illegal, that escapes detection in the official estimates of GDP”, Philip Smith (1994) *apud* Schneider, Enste (2000).

QUADRO 1 - TAXONOMIA DA ECONOMIA SUBTERRÂNEA SEGUNDO MIRUS E SMITH (1997)

	Transações Monetárias		Transações Não Monetárias	
Atividades ilegais	Venda de bens e produtos roubados, Venda de drogas, Prostituição, jogo, contrabando e fraude.		Troca de drogas, bens roubados, contrabando, etc.  Roubo para uso próprio e produção de drogas para consumo próprio.	
	Sonegação de Impostos	Evasão Fiscal	Sonegação de Impostos	Evasão Fiscal
Atividades legais	Renda não declarada por conta própria e trabalhador informal, Renda e ativos de atividades legais não declarados.	Descontos de funcionários, benefícios extras.	Troca de bens e serviços legais	Todos os trabalhos para benefício próprio e de vizinhos

Fonte: Mirus e Smith (1997) *apud* Schneider e Enste (2000) [tradução livre]

Utilizando dados de eletricidade e abordagens por demanda de moeda, Schneider e Enste (2000) construíram um modelo e mensuraram o limite superior da economia informal em relação ao PIB em 52 países entre 1990 e 1993, cujos limites superiores da informalidade estimada são apresentados na tabela 1.

TABELA 1 - LIMITE SUPERIOR DA INFORMALIDADE, PAÍSES SELECIONADOS, 1990/1993

País	Taxa	País	Taxa	País	Taxa	País	Taxa
Japão	10%	França	23%	Espanha	30%	Tunísia	45%
Estados Unidos	10%	Holanda	23%	Portugal	30%	Marrocos	45%
Áustria	10%	Alemanha	23%	Bélgica	30%	Filipinas	50%
Suíça	10%	Grã Bretanha	23%	Chile	35%	Sri Lanka	50%
Hong Kong	13%	Rússia	27%	Costa Rica	35%	Malásia	50%
Cingapura	13%	Lituânia	27%	Venezuela	35%	Coréia do Sul	50%
Romênia	16%	Letônia	27%	<b>Brasil</b>	35%	Guatemala	60%
Eslováquia	16%	Estônia	27%	Paraguai	35%	México	60%
República Checa	16%	Hungria	28%	Colômbia	35%	Peru	60%
Suécia	23%	Bulgária	28%	Geórgia	43%	Panamá	60%
Noruega	23%	Polônia	28%	Azerbaijão	43%	Tailândia	70%
Dinamarca	23%	Grécia	30%	Ucrânia	43%	Nigéria	76%
Irlanda	23%	Itália	30%	Bielorrússia	43%	Egito	76%

Fonte: Schneider e Enste (2000)

O fenômeno da informalidade mostra-se relevante em grande parte do mundo, mas varia muito entre países, apresentando taxas entre 10% e 70%, como nos casos Egito e Nigéria. Até mesmo em países desenvolvidos como o Japão e Estados Unidos, a informalidade na economia pode chegar a 10% do PIB, valor comparativamente pequeno, mas não irrelevante. Nos cálculos realizados por Schneider e Enste (2000), o limite superior da informalidade no Brasil chegaria a 35% durante o período pesquisado pelos autores.

No caso brasileiro, outros estudos de relevância visam mensurar a dimensão da economia informal. Um deles é realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em parceria com Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, que estimam o Índice da Economia Subterrânea no Brasil, aplicando taxonomia semelhante àquela proposta por Mirus e Smith (1997), mas calculando a dimensão da economia paralela por duas formas: pelo método monetário e pelo trabalho informal<sup>9</sup>. Calcula-se, então, a média entre elas e obtém-se o Índice da Economia Subterrânea. O quadro 2 detalha o critério utilizado pela FGV (2013).

<sup>9</sup> Na abordagem monetária, o índice também utiliza dados de demanda por moeda. No método laboral, o cálculo é realizado utilizando-se o percentual de trabalhadores informais, bem como do percentual da renda do trabalho que é informal, ambos com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

QUADRO 2 - TAXONOMIA DA ECONOMIA SUBTERRÂNEA SEGUNDO FGV (2013)

	Transações Monetárias		Transações Não Monetárias
Atividades ilegais	Venda de bens e produtos roubados, Venda de drogas, Prostituição, jogo, contrabando e fraude.		Troca de drogas, bens roubados, contrabando, etc.  Roubo para uso próprio e produção de drogas para consumo próprio.
	Razão Fiscal	Normativas	Razão Fiscal
Atividades legais	Renda não declarada por conta própria e trabalhador informal, Renda e ativos de atividades legais não declarados.	Normas e regras aplicáveis em determinada atividade	Troca de bens e serviços legais, Trabalho realizado em casa e/ou com vizinhos.

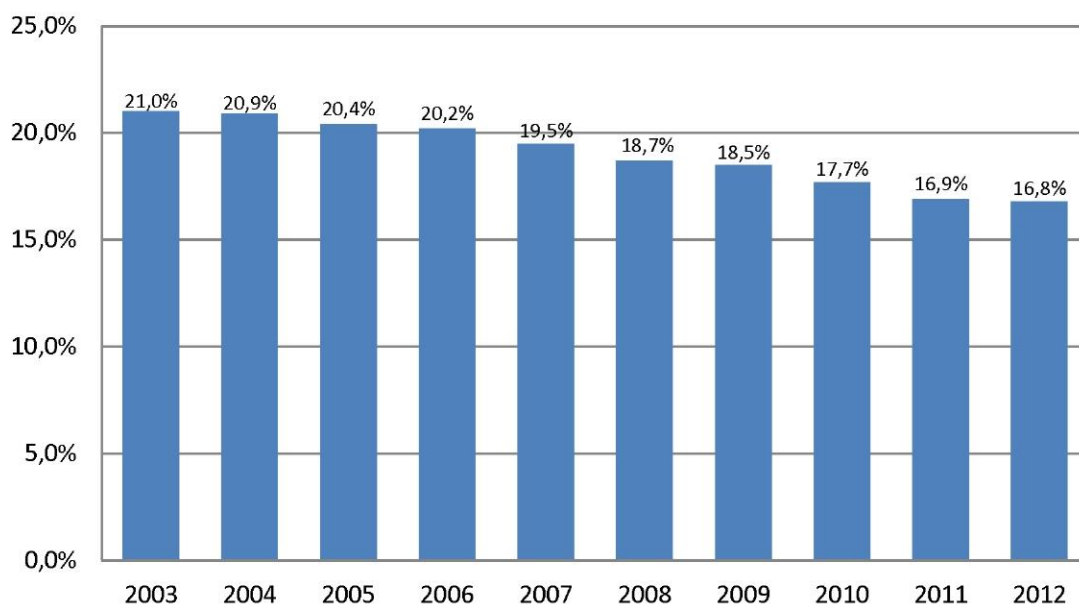
Fonte: FGV (2013)

A análise considera como economia subterrânea:

A produção de bens e serviços não reportada ao governo deliberadamente para sonegar impostos, evadir contribuições para a seguridade social, evadir o cumprimento de leis e regulamentações trabalhistas e evitar custos decorrentes do cumprimento de normas aplicáveis na atividade (FGV, 2010).

Os resultados apresentados no gráfico 3 indicam que o índice sofreu queda durante o período de 2003 a 2012, embora a economia informal brasileira ainda seja responsável por 16,8% do PIB do país, equivalente a mais de R\$ 730 bilhões a preços de 2012, valor semelhante ao PIB da Colômbia.

GRÁFICO 3 - ESTIMATIVA DO TAMANHO DA ECONOMIA SUBTERRÂNEA, BRASIL, 2003-2012



Fonte: FGV (2013)

Os fatores que explicam essa redução são discutidos por diversos estudiosos dentre eles Mello e Santos (2009) e Neri (2010). As causas comumente apontadas relacionam-se à retomada do crescimento da demanda por trabalho, à melhoria na escolaridade da população, às atividades de fiscalização, aos incentivos à formalização das micro e pequenas empresas e à menor incerteza micro e macroeconômica. Tais fatores serão discutidos com maior detalhe no capítulo seguinte.

Voltando à discussão metodológica, Filártiga (2007) apresenta outra possibilidade para mensuração da economia informal, por meio das vendas não declaradas para o fisco, cujos resultados são obtidos por meio de pesquisas diretamente realizadas com empresários em vários países. Os dados da tabela 2 apontam o Brasil com uma média de informalidade maior do que observada na América Latina e Caribe e mais de cinco vezes maior que na média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

TABELA 2 - PORCENTAGEM DE VENDAS NÃO DECLARADAS PARA O FISCO, PAÍSES SELECIONADOS

País	Vendas não declaradas para o fisco <sup>10</sup>
Chile	2%
Espanha	3%
OCDE	6%
Coreia do Sul	10%
Argentina	14%
Rússia	15%
América Latina e Caribe	22%
México	28%
Turquia	28%
Lesta da Ásia e Pacífico	31%
<b>Brasil</b>	<b>33%</b>

Fonte: *Internacional Finance Corporation (IFC) apud Filártiga (2007)*

Um estudo com objetivo semelhante de mensurar o tamanho da economia informal, porém com metodologia distinta, foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 1997 e 2003, chamado de Economia Informal Urbana (ECINF). Diferentemente das estimativas apontadas anteriormente, a ECINF busca identificar trabalhadores por conta própria e empregadores com até cinco empregados em pelo menos uma situação de trabalho, qualificando-os como parte da economia formal ou informal, somente na área urbana, não cobrindo a área rural do país.

A pesquisa reconhece que a dimensão, composição e natureza do setor informal variam entre regiões e países de acordo com o nível de desenvolvimento e a estrutura econômica de cada localidade. Tendo isso em vista, estabelece a definição da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela OIT, em janeiro de 1993. Tal conferência delimitou a unidade de produção (e não o trabalhador individual ou sua ocupação) como ponto de partida para delimitar o setor informal. Dessa forma, definiu que:

[...] fazem parte do setor informal as unidades econômicas não agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo (ECINF, 2003).

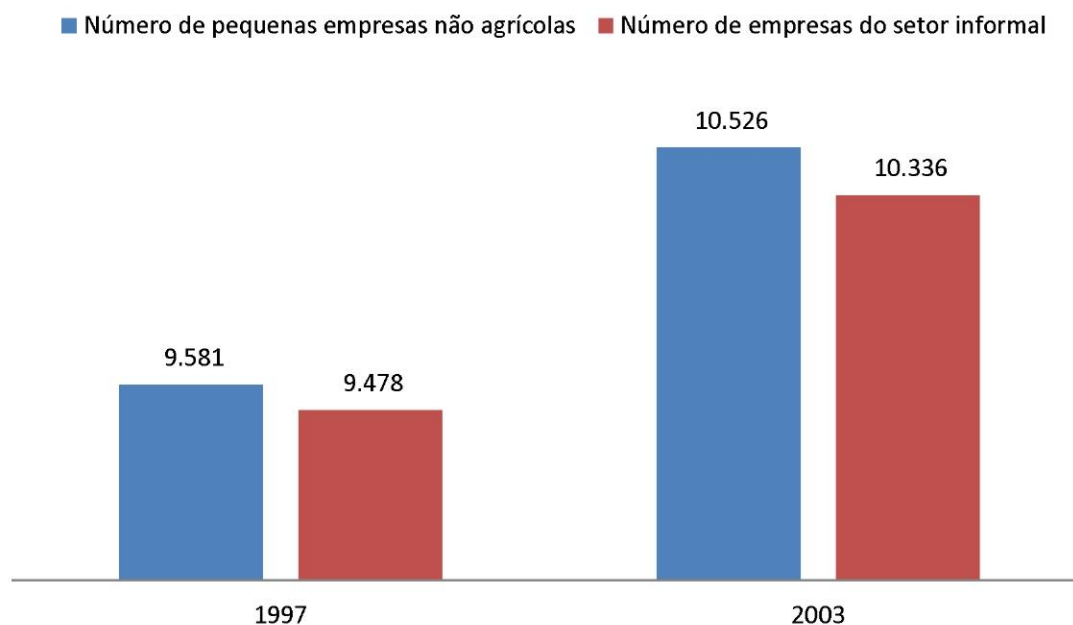
<sup>10</sup> A referência do período pesquisado não foi apontada na pesquisa de Filártiga (2007).

Isso posto, a ECINF (2003) define pertencerem ao objeto da pesquisa as “unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias”. Em decorrência desta escolha, a pesquisa identifica seis possíveis limitações.

A primeira delas é a limitação do recorte exclusivamente urbano, deixando de considerar as atividades não agrícolas que por ventura fossem realizadas por moradores de domicílios rurais. A segunda limitação diz respeito à exclusão da população de rua que, não sendo pesquisada, também pode colocar em xeque os resultados. Essa população pode apresentar relevância diante da temática informalidade, haja vista que tendem a interagir economicamente de maneira informal. O terceiro ponto é a dificuldade em identificar pessoas ligadas a atividades ilícitas ou ilegais, motivo pelo qual dificilmente serão consideradas na pesquisa. A quarta questão que se coloca é o corte no número de empregados por empresa, considerando somente unidades com até cinco empregados. A própria metodologia reconhece que a informalidade não é determinada apenas pelo porte, apesar de esta ser uma característica comumente identificada entre o setor informal. O quinto risco está relacionado à autoclassificação dos pesquisados como empregadores e trabalhadores por conta própria. Dessa forma, se adota a ideia de que é possível aos indivíduos participarem da economia informal através de seu trabalho principal ou secundário. Por fim, a pesquisa não teve como objeto os trabalhadores domésticos, ainda que pertençam ao setor informal.

A pesquisa identificou 10.525.954 pequenas empresas não agrícolas informais no Brasil, que ocupavam 13.860.868 pessoas em 2003. Tal dado representou crescimento de 10% em relação à pesquisa realizada em 1997, quando este montante foi estimado em 9.580.840 empresas. Em 2003, 98% das empresas não agrícolas com até cinco empregados faziam parte do setor informal, mostrando redução em relação a 1997, quando o percentual atingiu 99%. Os dados são apresentados no gráfico 4.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DOS PEQUENOS EMPREENDIMENTOS, BRASIL, 1997-2003



Fonte: ECINF (2003)

No total, esse setor empregava 13.860.868 pessoas, o que demonstra a relevância da informalidade no cenário econômico e social brasileiro. No entanto, tal resultado é completamente distinto daquele apresentado nas metodologias anteriores. Em síntese, ainda que identificadas diversas metodologias para dimensionar a economia informal, observa-se que nenhuma delas é capaz de encontrar valores exatos, limitando-se a apresentar estimativas que nem sempre são próximas entre si.

A mensuração da informalidade na economia tem, assim, um desafio com propostas e soluções ainda incertas, em razão de não serem facilmente identificadas pelas estatísticas governamentais e tampouco por pesquisas domiciliares, ainda que bem desenhadas. Critérios ainda mais divergentes ou diversos podem ser encontrados no dimensionamento da informalidade no mercado de trabalho, embora os dados para pesquisa sejam mais facilmente obtidos. Esse é o objetivo da subseção seguinte.

## **2.5.2. A dimensão da informalidade no mercado de trabalho**

No Brasil, a metodologia mais comum para mensuração da informalidade no mercado de trabalho, conforme referido, é aquela que dimensiona a população trabalhadora sem registro da relação trabalhista em Carteira de Trabalho. Não obstante, existem metodologias que consideram outros aspectos para estabelecer o tamanho do mercado informal de trabalho.

### **2.5.2.1. Metodologia tradicional**

Conforme mencionado, o critério mais simplificado de definição de informalidade no mercado de trabalho divide os trabalhadores em dois grupos: (i) com Carteira de Trabalho e (ii) sem Carteira de Trabalho. Os primeiros são tomados como formais e os segundos como informais. Esse critério considera também os trabalhadores por conta própria, tidos como informais em sua totalidade, bem como os empregadores, tidos como formais. Neri e Fontes (2010) acrescentam:

Uma das maneiras de analisar a informalidade do trabalho no Brasil é observando as diferentes posições na ocupação dos trabalhadores. As três formas mais relevantes de inserção na ocupação no Brasil são o emprego com carteira de trabalho assinada, o emprego sem carteira e o trabalho por conta própria. A primeira está coberta pela legislação trabalhista enquanto as duas últimas não são regidas por nenhuma legislação específica, ou seja, estariam na informalidade. O emprego sem carteira assinada e o trabalho por conta própria, entretanto, são dois tipos de informalidade distintos. Os empregados sem carteira assinada são assalariados, porém não possuem direitos trabalhistas garantidos pelo contrato formal de trabalho. Já os trabalhadores por conta própria, a rigor, não participam do mercado de trabalho, dado que não compram nem vendem trabalho. O trabalho e os rendimentos dos trabalhadores por conta própria são determinados pelo mercado de produtos, ou seja, pela oferta de mercadorias e serviços (NERI; FONTES, 2010).

Esse critério, no entanto, pode ser aplicado de acordo com três variantes, conforme Hirata e Machado (2007), que são as definições utilizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A primeira das variações considera os empregados com carteira assinada, sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria. Neste caso, o primeiro grupo é considerado formal e os dois últimos grupos são considerados informais em sua totalidade.

A segunda variação do IPEA incorpora na análise os empregadores e os trabalhadores não remunerados. Nesse caso, os empregadores são tidos como formais e os trabalhadores não remunerados como informais.

Por fim, a terceira definição adiciona somente os empregadores, excluindo do cálculo os trabalhadores não remunerados. A taxa de informalidade é obtida, então, pela razão percentual entre a quantidade de trabalhadores informais e quantidade total de trabalhadores (formais e informais) ocupados. O quadro 3 sintetiza essas variantes do critério mais tradicional.

**QUADRO 3 - DEFINIÇÕES DE INFORMALIDADE UTILIZADAS PELO IPEA**

<b>Posição na ocupação</b>	<b>Definição 1</b>	<b>Definição 2</b>	<b>Definição 3</b>
Empregados com Carteira	Formais	Formais	Formais
Empregados sem Carteira	Informais	Informais	Informais
Conta própria	Informais	Informais	Informais
Não remunerados	-	Informais	-
Empregadores	-	Formais	Formais

Fonte: Ipeadata

A tabela 3 apresenta os resultados da informalidade de 1993 a 2012 de acordo com a metodologia tradicional, considerando as três variáveis utilizadas pelo IPEA. De forma geral, a informalidade caiu em todas as três variáveis da definição, tendo variado em média 11 pontos percentuais, significando uma variação média de 19% no Brasil. Verifica-se também que a estimativa da informalidade é maior pela definição 1 e menor pela definição 3, ainda que a diferença seja de apenas 2,3 pontos percentuais ou 4,8%.

**TABELA 3 - TAXA DE INFORMALIDADE NO BRASIL: DEFINIÇÕES DO IPEA – 1993-2012 (EM %)**

<b>Ano</b>	<b>Definição 1</b>	<b>Definição 2</b>	<b>Definição 3</b>
1993	57,2	59,7	54,4
1995	57,8	59,7	54,6
1996	57,8	59,5	54,9
1997	58,0	59,4	54,8
1998	58,8	59,8	55,5
1999	59,6	60,7	56,2
2001	58,1	58,4	54,8
2002	58,2	58,4	54,9
2003	57,4	57,6	54,1
2004	56,6	56,6	53,5
2005	55,5	55,6	52,4
2006	54,7	54,3	51,5
2007	53,3	53,4	50,6
2008	51,6	50,9	48,5
2009	50,9	50,4	48,1
2011	47,5	47,1	45,4
2012	47,1	46,3	44,8
Var. Abs. (p.p)	-10,1	-13,4	-9,6
Var. Rel. (%)	-17,7	-22,4	-17,6

Fonte: Ipeadata

O método tradicional apresenta limitações, embora seja o mais simples de implementar. Sua análise toma como informais a totalidade de trabalhadores por conta própria. Na prática, trata-se de um grupo heterogêneo, em que muitos deles podem ser formalizados, principalmente após 2008, com o advento da categoria de Empreendedor Individual. Nele estão os profissionais liberais, os vendedores ambulantes e outras atividades que podem ser exercidas de maneira formal ou informal. Para além desse aspecto, a característica do trabalho desses profissionais no mercado é substancialmente diferente. Por este motivo, avalia-se a necessidade de haver diferentes análises conforme a posição conta própria, para classificá-los como formais ou informais.

Tal consideração vale também para a classificação dos empregadores. Há uma diversidade enorme de empregadores, que não devem ser tratados da mesma forma na análise de informalidade. Os critérios apresentados a seguir apresentam alternativas à metodologia tradicional.

### **2.5.2.2. Critério de contribuição para a previdência**

O segundo critério metodológico para análise da informalidade no mercado de trabalho considera a contribuição para a previdência, seja pública ou privada, como critério para classificação de trabalhadores por conta própria e empregadores. Utiliza-se tal critério, pois é a partir da contribuição previdenciária que a população acessa as garantias e os benefícios da legislação trabalhista. Tais benefícios se aplicam durante a vida laboral do trabalhador e também após o seu encerramento, na aposentadoria (GONÇALVES, 2011).

Os empregados com Carteira de Trabalho assinada fazem jus a essa contribuição de forma automática, uma vez que é compulsória. Empregadores e trabalhadores por conta própria não tem essa obrigação, devendo contribuir de forma voluntária e autônoma. Com a contribuição para a previdência, o trabalhador tem a possibilidade de garantir renda em situações de vulnerabilidade como doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. De tal maneira, a previdência protege e dá tranquilidade ao trabalhador, tornando-se uma das principais motivações para a formalização.

Esse critério complementa o critério tradicional, considerando como formais os empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência e os informais aqueles que não contribuem. De forma complementar, pode-se dividir esse critério em duas variabilidades: considerando-se apenas a previdência pública e em outra a pública e a privada. Tal opção é possível metodologicamente, tendo em vista que alguns trabalhadores não aderem à previdência pública e optam pela previdência privada.

Gonçalves (2011) observa que os trabalhadores que optam pela previdência privada geralmente estão mais bem colocados no mercado de trabalho, obtendo rendimento médio 30% maior do que daqueles que contribuem apenas para a previdência pública. O fato de um trabalhador contribuir pela previdência privada e não pela pública não deve ser utilizado como critério para enquadrá-lo como informal, já que é uma escolha que de alguma forma protege esses trabalhadores.

O critério da contribuição para a previdência apresenta qualidade, por considerar inclusive trabalhadores domésticos, diaristas, cooperativistas e até mesmo aposentados. Com exceção

desse último, todos aqueles que não contribuem para a previdência são considerados informais. Complementarmente, também são considerados como informais os trabalhadores não remunerados que trabalham 15 horas ou mais por semana. O quadro 4 apresenta a taxinomia desse critério de classificação.

#### QUADRO 4 - DEFINIÇÕES DE INFORMALIDADE CONFORME A CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA

	<b>Posição na Ocupação</b>	<b>Definição 4</b>	<b>Definição 5</b>
Empregados e trabalhadores domésticos	Com carteira	Formal	Formal
	Sem carteira	Informal	Informal
Militares e Funcionários públicos estatutários	-	Formal	Formal
Empregadores e trabalhadores por conta própria	Contribuintes só para previdência pública	Formal	Formal
	Contribuintes só para previdência privada	Informal	Formal
	Contribuintes para as previdências pública e privada	Formal	Formal
	Não contribuintes para nenhuma previdência	Informal	Informal
Cooperativados e Diaristas	Contribuintes só para previdência pública	Formal	Formal
	Contribuintes só para previdência privada	Informal	Formal
	Contribuintes para as previdências pública e privada	Formal	Formal
	Não contribuintes para nenhuma previdência	Informal	Informal
Trabalhadores não remunerados (que trabalham pelo menos 15 horas semanais)	-	Informal	Informal

Fonte: Gonçalves, 2011

Gonçalves (2011) realiza uma estimativa da informalidade segundo o critério apresentado, de 2001 a 2011. Observa-se que esse critério apresenta estimativas menores de informalidade do que o critério tradicional. De acordo com o autor, isso se explica pela retirada dos trabalhadores por conta própria antes tidos como informais, ainda que somada uma parcela de empregadores, antes tidos como formais. A tabela 4 demonstra a taxa de informalidade no Brasil conforme as definições 4 e 5.

**TABELA 4 - TAXA DE INFORMALIDADE NO BRASIL CONFORME O CRITÉRIO DE CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA – 2001-2009 (%)**

<b>Ano</b>	<b>Definição 4</b>	<b>Definição 5</b>
2001	54,2	53,9
2002	54,6	54,3
2003	53,3	53,0
2004	53,4	53,0
2005	52,5	52,2
2006	51,1	50,8
2007	49,7	49,3
2008	48,3	48,0
2009	47,3	46,9
Varição abs. (p.p)	-6,9	-7,0
Varição relativa (%)	-12,7	-13,0

Fonte: Gonçalves, 2011

Em todos os casos, a taxa de informalidade medida pelo critério da contribuição para a previdência foi maior que a metodologia tradicional, conforme tabela 5. Não obstante, as variações não são significativas, sendo que a maior diferença entre as definições apresentadas até aqui ocorreu entre as definições 2 e 5, no ano de 2003, alcançando 4,6 pontos percentuais de diferença ou 7,9%.

**TABELA 5 - TAXA DE INFORMALIDADE NO BRASIL CONFORME AS DEFINIÇÕES DE CARTEIRA ASSINADA E CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA – 2001/2009 (EM %)**

<b>Ano</b>	<b>Definição 1</b>	<b>Definição 2</b>	<b>Definição 3</b>	<b>Definição 4</b>	<b>Definição 5</b>
2001	58,1	58,4	54,8	54,2	53,9
2002	58,2	58,4	54,9	54,6	54,3
2003	57,4	57,6	54,1	53,3	53
2004	56,6	56,6	53,5	53,4	53
2005	55,5	55,6	52,4	52,5	52,2
2006	54,7	54,3	51,5	51,1	50,8
2007	53,3	53,4	50,6	49,7	49,3
2008	51,6	50,9	48,5	48,3	48
2009	50,9	50,4	48,1	47,3	46,9
Var. Abs. (p.p)	-7,2	-8,0	-6,7	-6,9	-7,0
Var. Rel. (%)	-12,4	-13,7	-12,2	-12,7	-13,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Gonçalves (2011)

No geral, todas as cinco definições apresentaram trajetórias muito semelhantes durante o período de 2001 a 2009, tendo variado em média 7,1 pontos percentuais e 12,8% relativamente durante o período analisado. Isso demonstra que, apesar de distintas em termos metodológicos, as estimativas realçam fortemente o grau de informalidade no Brasil no período contemporâneo.

### **2.5.2.3. Critério do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)**

Um terceiro critério proposto considera o registro de CNPJ ou não como complemento à análise da informalidade. Corseuil e Reis (2011) *apud* Gonçalves (2011) analisam os dados de CNPJ com os de contribuição para a previdência pública e verificam que os mesmos estão parcialmente relacionados. Os autores sugerem, no entanto, que ter o estabelecimento formalizado não implica necessariamente a formalização do trabalho, de forma que as duas informações foram combinadas em uma nova proposta de estimativa da informalidade entre empregadores e trabalhadores por conta própria.

Isso posto, Gonçalves (2011) propõe três definições dentro do critério do CNPJ, conforme apresentado no quadro 5. Na primeira delas, classificam-se os trabalhadores por conta própria e os empreendedores conforme seu registro de CNPJ (definição 6). Consideram-se formais aqueles que o possuem e os demais são dados como informais. Na segunda definição, consideram-se formais aqueles que possuem CNPJ ou contribuem para a previdência pública (definição 7). Por fim, a terceira definição considera formal somente o trabalhador por conta própria e empreendedor que possui CNPJ e contribui para a previdência (definição 8).

**QUADRO 5 - DEFINIÇÃO DE INFORMALIDADE: CRITÉRIOS QUE UTILIZAM O CNPJ**

	<b>Posição na Ocupação</b>	<b>Definição 6</b>	<b>Definição 7</b>	<b>Definição 8</b>
Empregados e trabalhadores domésticos	Com carteira	Formal	Formal	Formal
	Sem carteira	Informal	Informal	Informal
Militares e Funcionários públicos estatutários	-	Formal	Formal	Formal
Empregadores e trabalhadores por conta própria	Com CNPJ e contribuintes	Formal	Formal	Formal
	Com CNPJ e não contribuintes	Formal	Formal	Informal
	Sem CNPJ e contribuintes	Informal	Formal	Informal
	Sem CNPJ e não contribuintes	Informal	Informal	Informal
Cooperativados e diaristas	Contribuintes	Formal	Formal	Formal
	Não contribuintes	Informal	Informal	Informal
Trabalhadores não remunerados (que trabalham pelo menos 15 horas semanais)	-	Informal	Informal	Informal

Fonte: Gonçalves (2011)

Tendo em vista que os dados de CNPJ só foram coletados a partir de 2009, Gonçalves (2011) apresenta os resultados da estimativa de informalidade conforme as definições 6, 7 e 8 na tabela 6.

**TABELA 6 - TAXA DE INFORMALIDADE: CNPJ E CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA, BRASIL, 2009 (%)**

	<b>Definição 6</b>	<b>Definição 7</b>	<b>Definição 8</b>
Brasil	47,3	44,5	49,8

Fonte: Gonçalves (2011)

A definição 7 produz a menor estimativa da informalidade dentre todas as apresentadas, haja vista que o critério para os trabalhadores por conta própria é mais flexível, sendo classificados como informais somente se não contribuírem para nenhum tipo de previdência e não tiverem registro de CNPJ. A maior diferença ocorre quando comparada à definição 1, produzindo uma diferença de 6,4 pontos percentuais ou 12,5%. Ademais, a definição 8 tende a ser um pouco

mais rigorosa, já que os empregadores e trabalhadores por conta própria só serão classificados como informais se não possuírem registro de CNPJ e nem contribuírem para a previdência pública ou privada.

Se o foco é mensurar a dimensão da população sem proteção trabalhista, entendendo tal proteção como segurança previdenciária, a definição mais adequada não parece estar relacionada a critérios de registro de CNPJ, haja vista que não mensuram a desproteção do trabalhador frente às intempéries durante sua vida laboral. Neste caso, a proposta mais adaptada seria a definição 5, que considera o fator previdência, seja ela pública ou privada, como critério de proteção mínima para o trabalhador.

Caso o objetivo seja mensurar a dimensão da penumbra na qual o Estado não é capaz de enxergar, a definição 7, que utiliza o critério do CNPJ e contribuição para a previdência, parece se adequar melhor. Não obstante, é possível notar que as variações entre as definições não são tão significativas, apresentando pouca variação no interesse de mensurar tanto a desproteção quanto a zona oculta.

Independentemente da metodologia utilizada, os dados apresentados até então demonstram que a informalidade no mercado de trabalho possui dimensões representativas. Uma estimativa razoável é considerar que a informalidade abrange pouco menos da metade da força de trabalho brasileira. Dessa forma, grande parte dos trabalhadores ocupados não está protegida pela legislação trabalhista e não tem garantia de aposentadoria e outros direitos e benefícios. Ainda que este seja um percentual alto, os dados mostram que nos últimos doze anos a informalidade no mercado de trabalho atingiu sua menor dimensão (NERI; FONTES, 2010).

De forma conclusiva, esse capítulo teve como principais contribuições a reunião bibliográfica acerca da informalidade, esclarecendo aspectos conceituais, metodológicos e históricos sobre o tema. O resultado primordial do capítulo provavelmente foi a diferenciação entre as nuances econômica e trabalhista da informalidade. Um segundo ponto importante foi a compreensão das origens da informalidade e do seu estudo recente. Por fim, um terceiro aspecto de relevância foi a discussão acerca das diversas formas de mensurar tanto a economia informal, quanto o trabalho informal, que assinalam a dimensão do problema no cenário brasileiro

Partindo desse ponto, o capítulo sedimenta as bases para o estudo das características e relações de causalidade da informalidade que serão apresentadas no capítulo 3, bem como introduz o problema que gerou a ação do governo brasileiro com a instituição do Simples e do MEI, estudadas nos capítulos 4 e 5.

### 3. CARACTERÍSTICAS E RELAÇÕES DE CAUSALIDADE DA INFORMALIDADE

Ainda que não haja consenso sobre os conceitos e metodologias para a mensuração da informalidade, sua dimensão e consequências sobre a economia e o mercado de trabalho não podem ser desconsiderados. Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é discutir as principais causas e consequências do setor informal, buscando explicar os fatores pelos quais tão grande parcela da população se desenvolve a margem da lei.

É nesse rumo que apontará o capítulo, discorrendo a partir da pesquisa bibliográfica qualitativa e quantitativa sobre as causas e efeitos da informalidade. O tema será abordado de forma a congrega os resultados obtidos por pesquisadores como Prado (1991), Menezes-Filho (2004), Ulyseia (2005), Monteiro e Assunção (2006), Filártiga (2007), La Porta e Shleifer (2008), Gonçalves (2011) e Pastore (2014), apontando as razões prováveis para o fenômeno. Busca-se, ao final, que as relações causais tenham sido identificadas, levando-se em conta as definições trazidas no capítulo anterior.

Adota-se, para tanto, a premissa de que a informalidade é um problema social complexo ou *wicked problem*, conceito cunhado por Rittel e Webber (1973)<sup>11</sup>. Dessa forma, as relações causais descritas no capítulo não são taxativas e não esgotam a discussão do fenômeno, que envolve múltiplas variáveis, dependentes de outros tantos fatores como a interferência das leis sobre a vida das pessoas e empresas, a simplicidade e alíquotas do sistema tributário, o respeito à lei, a corrupção e o desempenho econômico.

Quantificar todos esses aspectos é um grande desafio e está sujeito a erros. Por isso, as explicações trazidas a este trabalho devem ser vistas com cautela. Entretanto, a lógica dos argumentos utilizados pelos autores pesquisados parece convergir para a ideia de que a informalidade esteja diretamente relacionada à complexidade institucional, aos custos da formalidade e à corrupção, e inversamente relacionada ao desempenho econômico e à qualidade e quantidade do capital humano do trabalhador.

---

<sup>11</sup> De acordo com os Rittel e Webber (1973), *wicked problems* são problemas sociais perversos e de complexo entendimento e solução. Os autores apontam que as bases científicas estariam preparadas para lidar com problemas “domesticáveis”, mas não com problemas sociais, repletos de subjetividades e sem respostas definitivas e objetivas.

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira delas trata sobre as causas da informalidade, e a lógica dos argumentos está subdividida em seis subseções, das quais a primeira disserta sobre as causas não institucionais da informalidade, especificamente aquelas em que não há opção ou escolha dos agentes. A segunda seção traz à tona as consequências da informalidade, tanto aquelas prejudiciais quanto as benéficas à economia e aos seus agentes. Por fim, a última seção realiza as considerações finais do caminho, apontando possíveis caminhos para superação do desafio da informalidade.

### 3.1. Causas da informalidade na economia e no trabalho

A partir da análise bibliográfica, é possível categorizar as causas da informalidade em duas óticas principais: aquelas relacionadas à opção entre estar ou não formalizado; e aquelas relacionadas à falta de escolhas por parte do indivíduo, em que a informalidade é a única opção para sua sobrevivência.

Em relação à primeira ótica, Prado (1991) sugere que a escolha entre atuar formal ou informalmente deriva da análise racional humana, que busca determinar os custos e benefícios em integrar o sistema de direito existente, ressaltando o papel das instituições como fontes de incentivo ou desincentivo à formalização. Dessa forma, onde as instituições não oferecem uma relação de custo e benefício viável, surgiriam comportamentos avessos a elas. Monteiro e Assunção (2006) também fortalecem essa ótica institucional, ressaltando que a informalidade é o caminho menos oneroso para os trabalhadores cuja relação de custo e benefício para manterem-se ocultos é melhor que a relação de estar em acordo com a lei.

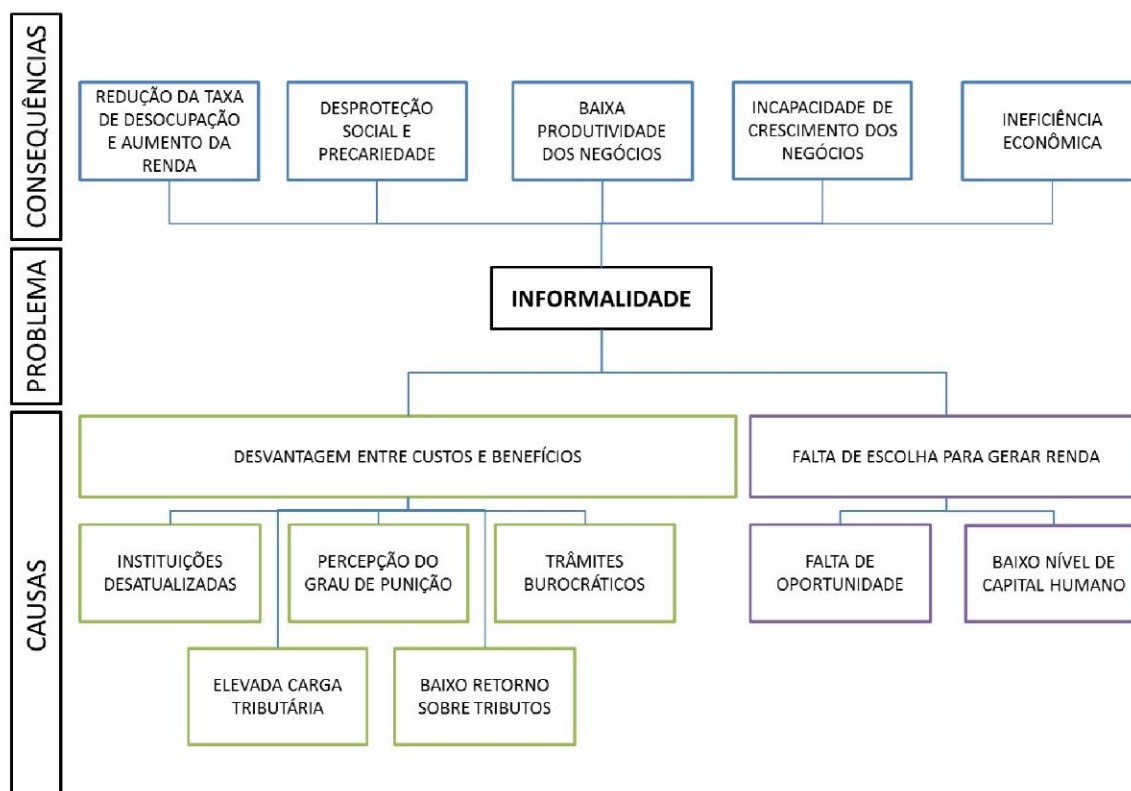
Sobre esse mesmo ponto, Almeida (2009) aponta sobre a importância de enxergar os informais como agentes que seguem uma estratégia de minimização de custos, objetivando que seu produto ou serviço seja competitivo no mercado, o que o autor chama de estratégia *low road*<sup>12</sup>. Para as empresas que fazem uso dessa estratégia, descumprir as normas legais e manter-se na informalidade deve ser vantajoso.

---

<sup>12</sup> Segundo Almeida (2009), a competitividade pode resultar de duas estratégias, que ele chama de *low road* ou *high road*. Na primeira, a competitividade empresarial viria de uma estratégia de redução de custos e descumprimento das normas trabalhistas e ambientais. Na segunda, as empresas cumprem com os custos envolvidos, mas ainda continuam competitivas através do aumento de sua produtividade.

Dentre as hipóteses relacionadas aos fatores institucionais são comumente citados a alta carga tributária; os trâmites burocráticos; a impunidade; o baixo retorno sobre os impostos e a desatualização legal. A figura 1 detalha essa relação de causalidade, por meio da árvore de problema da informalidade.

FIGURA 1 - ÁRVORE DE PROBLEMA DA INFORMALIDADE



Fonte: Elaboração própria<sup>13</sup>

Prado (1991) também fortalece a importância institucional no contexto da informalidade, mas reconhece que nem todos os indivíduos tem o privilégio de realizar escolhas dessa ordem, de maneira que alguns deles permanecem na economia invisível por falta de opção. Entre as principais hipóteses dessa ótica estão o baixo nível de capital humano dos agentes e a inexistência de oportunidades no mercado de trabalho formal, tida como efeito do atraso econômico. Essas causas serão tratadas na próxima seção.

<sup>13</sup> A árvore de problema é uma metodologia frequentemente utilizada na análise de desafios e fenômenos sociais complexos, visando apresentar graficamente quais são as principais causas e as principais consequências relacionadas.

### 3.1.1 Falta de oportunidades no mercado formal de trabalho e nível de capital humano

Alguns fatores inviabilizam ou impossibilitam que os indivíduos façam a escolha pela formalidade, como a falta de oportunidades no mercado formal e o perfil individual inadequado para atuar nesse mercado. O primeiro deriva do atraso econômico, que gera incapacidade do mercado de trabalho em produzir oportunidades suficientes para ocupar todos os trabalhadores, resultando na imediata exclusão de boa parte deles. O segundo fator está associado ao hiato entre as capacidades requeridas pelo mercado de trabalho e as capacidades disponíveis entre os trabalhadores, conceito compreendido como capital humano.

Nessa perspectiva, Menezes-Filho (2004) aponta a diferença entre os perfis dos trabalhadores do mercado formal e informal, demonstrando como o subemprego<sup>14</sup> atrai ou seleciona aqueles com menor capital humano. Segundo o autor,

[...] o grupo dos informais é em geral formado por trabalhadores com qualificação relativamente mais baixa (jovens, pessoas de baixa escolaridade), de grupos discriminados (mulheres, negros) e socialmente excluídos (pobres). Essas pessoas, não encontrando espaço no mercado formal, acabam aceitando posições na informalidade. Esses fatores contribuem para que o rendimento dos informais seja inferior ao dos formais (MENEZES-FILHO *et al.*, 2004 *apud* GONÇALVES, 2011).

A explicação mais simples é a de que parte dos indivíduos, não possuindo as capacidades requeridas pelo mercado formal de trabalho, busca na informalidade a saída para geração de renda e sustento seu e de sua família. Dada essa lacuna de capacidades ou baixo nível de capital humano, tais indivíduos tornam-se empresários ou trabalhadores, geralmente de baixa produtividade, exercendo atividades precárias caracterizadas como subemprego. Esse grupo de trabalhadores e empresários é o mesmo que faz parte do “colchão” apontado no capítulo 2, fundamental para aliviar a incapacidade do mercado formal em alocar todos os que necessitam gerar renda.

Enriquecendo essa discussão, La Porta e Shleifer (2008) identificam que o capital humano é uma variável relevante não somente para conseguir uma vaga de emprego, mas também para

---

<sup>14</sup> O subemprego é a situação intermediária entre o emprego e o desemprego, geralmente relacionado a atividades informais, nas quais não há registro de relação trabalhista, assalariamento, acesso a serviços e auxílios previdenciários, dentre outros direitos do trabalhador.

os negócios, sejam eles por conta própria ou não<sup>15</sup>. Os autores apontam que a capacidade individual dos responsáveis pelos negócios é fator determinante na produtividade, o que explicaria porque os negócios informais são menos produtivos que os formais, em consonância ao que propõe a visão dual descrita no capítulo 2.

A pesquisa de La Porta e Shleifer (2008) demonstra que a diferença de produtividade entre negócios formais e informais desaparece quando se leva em conta o capital humano, explicando porque os negócios informais são geralmente pequenos e seus rendimentos menores. Os autores complementam que os gestores de alto capital humano estão dispostos a pagar impostos e arcar com o custo de regulamentação do governo em troca de acesso a mercados e a serviços como a justiça. Em contraste, indivíduos de baixo capital humano tendem a evitar o pagamento de impostos e os regulamentos, preferindo a atuação oculta.

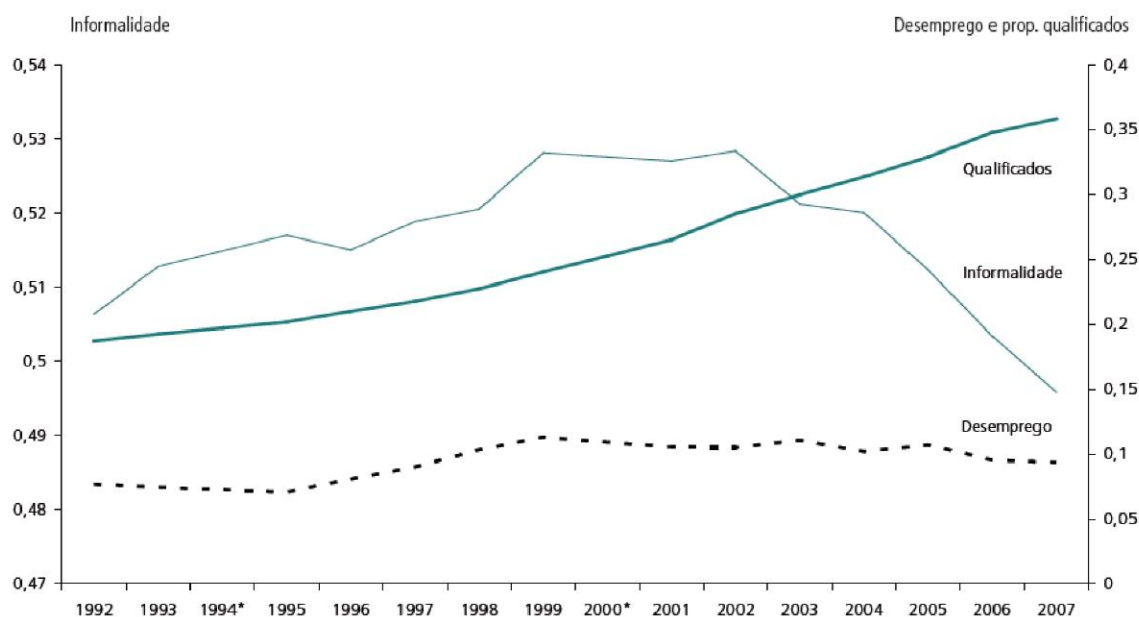
Outro dado relevante a que La Porta e Shleifer (2008) chegam é de que poucos negócios formais começaram na informalidade. Os autores não encontram nenhuma evidência de negócios informais que haviam se formalizado na medida em que cresciam, ou seja, nenhuma empresa formal havia sido informal algum dia. De acordo com os autores, isso também está associado ao fator capital humano dos responsáveis pelos negócios informais.

Conclusão semelhante é apontada por Mello e Santos (2009), que estimaram a correlação entre o grau de escolaridade e a queda da informalidade no Brasil a partir da década de 2000. Os autores concluem que “foi a melhora na distribuição de educação da população total o verdadeiro responsável pelo aumento no grau de formalização da economia”. Adicionalmente, apontam que “a informalidade teria subido caso a distribuição de características dos ocupados não se alterasse”, dentre essas características a distribuição educacional foi o principal fator de influência na evolução da informalidade (gráfico 5).

---

<sup>15</sup> A proxy de capital humano sugerida por La Porta e Shleifer (2008) está relacionada à educação formal, em índice avaliado de 1 a 4 a partir da conclusão do ensino primário, secundário, técnico ou universitário.

GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DA INFORMALIDADE, DESEMPREGO E GRAU DE QUALIFICAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO – 1992/2007



Fonte: Mello e Santos (2009)

O fator capital humano sugere, portanto, que as políticas educacionais podem ser propícias para a melhoria da produtividade e redução da informalidade no longo prazo (LA PORTA; SHLEIFER, 2008). No entanto, esses fatores não são suficientes para garantir que indivíduos façam parte do mercado formal, haja vista os fatores institucionais que agem sobre a escolha dos indivíduos em se formalizar ou não. Tais fatores são demonstrados nas subseções seguintes.

### 3.1.2 Elevada carga tributária

O pagamento de tributos em excesso e a complexidade do sistema tributário são frequentemente atribuídos como as principais causas da informalidade. No Brasil, para que os negócios e os trabalhadores se formalizem e mantenham-se formais, devem arcar com o pagamento de diversos tipos de tributos sobre a renda, faturamento ou sobre a folha de salários. Nessa hipótese, os indivíduos e empresas que permanecem na informalidade o fazem para também para evitar esses custos, auferir lucros adicionais ou garantir a sobrevivência do negócio.

A depender da atividade empresarial, os empresários se deparam com múltiplas obrigações como o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Exportação (IE), Imposto sobre a Importação (II), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)<sup>16</sup>, dentre outros, além de taxas de fiscalização, licenciamento e outras contribuições.

Essa quantidade de obrigações reflete na alíquota total da carga tributária brasileira, que representa 68,9% do lucro das empresas, de acordo com o estudo *Doing Business 2015*, realizado pelo Banco Mundial. Esse estudo, cujo objetivo é comparar a facilidade de realizar negócios em 189 economias mundiais, aponta ainda o Brasil na 177ª posição no critério “pagamento de impostos”. O relatório considera um total de 10 tópicos para mensurar a facilidade de se fazer negócios, dentre eles:

- a. Abertura de empresas
- b. Obtenção de alvarás de construção
- c. Obtenção de eletricidade
- d. Registro de propriedades
- e. Obtenção de crédito
- f. Proteção de investidores
- g. Pagamento de impostos
- h. Comércio entre fronteiras
- i. Execução de contratos
- j. Resolução de insolvência

Ainda de acordo com relatório *Doing Business 2015*, o pagamento de impostos pelas empresas brasileiras demanda em média 2.600 (duas mil e seiscentas) horas de atividade por ano, um valor altíssimo se comparado à média geral das economias pesquisadas, de 264,3 horas.

---

<sup>16</sup> Rol não exaustivo.

No ranking de pagamento de impostos, os países mais bem colocados são Catar, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Hong Kong e Cingapura. Esses dois últimos constam entre os países com menor taxa de informalidade, conforme a tabela 1 apresentada no capítulo anterior. Por outro lado, os países piores colocados são Bolívia, Venezuela, Mauritània, Chade e República Centro-Africana, como é possível observar na tabela a seguir tabela 7.

TABELA 7 - PAGAMENTO DE IMPOSTOS, BRASIL E ECONOMIAS SELECIONADAS, 2014

Economias	Posição no ranking	Pagamentos (número)	Tempo (horas por ano)	Imposto sobre os lucros (% lucros)	Contribuições e impostos sobre o trabalho (% lucros)	Outros impostos (% lucros)	Aliquota de imposto total (% do lucro)
Catar	1	4,0	41,0	0,0	11,3	0,0	11,3
Emirados Árabes Unidos	2	4,0	12,0	0,0	14,1	0,7	14,8
Arábia Saudita	3	3,0	64,0	2,1	12,4	0,0	14,5
Hong Kong RAE, China	4	3,0	78,0	17,6	5,1	0,1	22,8
Cingapura	5	5,0	82,0	2,2	15,1	1,1	18,4
Chile	29	7,0	291,0	21,2	4,0	2,6	27,9
<b>Brasil</b>	177	<b>9,0</b>	<b>2.600</b>	<b>24,7</b>	<b>40,3</b>	<b>4</b>	<b>69</b>
República Centro-Africana	185	56,0	483,0	0,0	19,8	53,6	73,3
Chade	186	54,0	732,0	31,3	28,4	3,8	63,5
Mauritània	187	49,0	734,0	0,0	23,2	48	71,3
Venezuela , RB	188	71,0	792,0	10,3	18,0	37,1	65,5
Bolívia	189	42,0	1.025,00	0,0	18,8	64,8	83,7
África Subsaariana	-	38,2	310,8	17,6	14,0	14,7	46,2
América Latina & Caribe	-	29,9	365,8	20,7	14,7	12,9	48,3
Ásia do Sul	-	31,4	325,3	17,9	8,7	13,1	39,7
Europa & Ásia Central	-	20,5	234,3	10,4	21,4	3,1	34,9
Extremo Oriente & Pacífico	-	25,9	204,3	16,8	10,5	7,1	34,4
OCDE	-	11,8	175,4	16,4	23	1,9	41,3
Oriente Médio & Norte da África	-	17,4	220,4	12,8	40,3	4	32,6
Média geral	-	25,9	264,3	16,3	16,2	8,4	40,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Banco Mundial (2014)

Um ponto que chama a atenção é que, dentre as 189 economias pesquisadas, o Brasil aparece na 177ª posição no quesito pagamento de impostos. Comparativamente à média de outras economias, o país perde em quatro dos seis indicadores, inclusive para nações africanas e outros países da América do Sul.

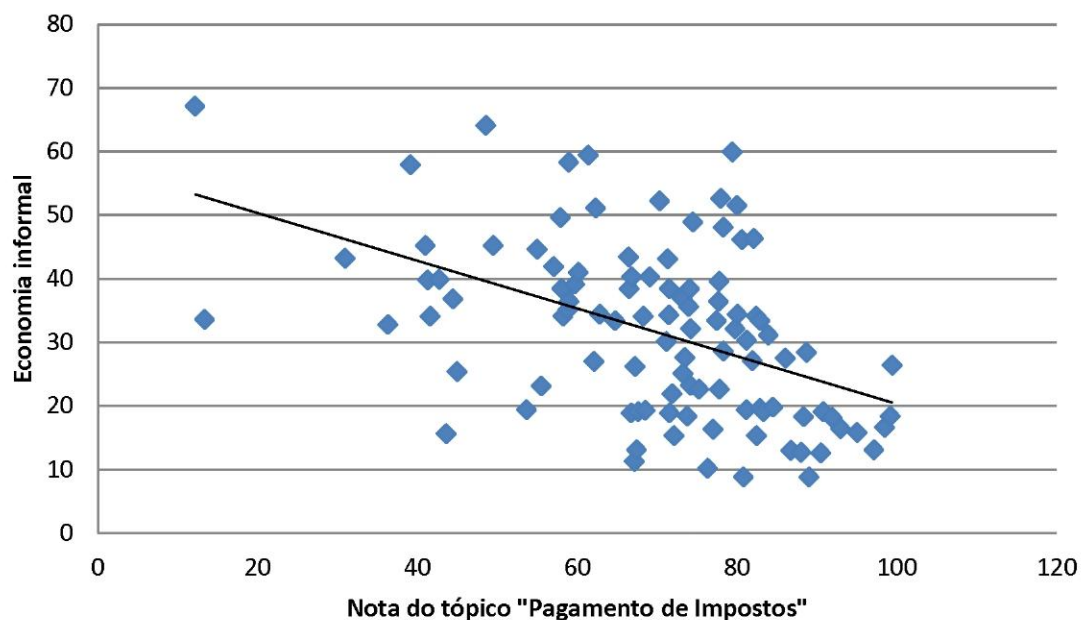
Na análise continental, o Chile aparece como o melhor colocado em relação à América Latina & Caribe, assim como possui a menor taxa de informalidade, conforme apresentado por Johnson *et al* (1998). Por outro lado, a Bolívia aparece como pior colocada no ranking na 189ª, bem como apresenta o maior índice de informalidade.

Alguns autores confirmam a relação existente entre a informalidade e a tributação. De acordo com Dutra *et al* (2014), o problema da complexidade do sistema tributário e da elevada carga tendem a causar maior impacto para as micro e pequenas empresas (MPE) do que para as médias e grandes, já que “as MPE enfrentam possíveis deseconomias de escala, imperfeições de mercado, e suportam um custo desproporcional em relação às de maior porte, principalmente no cumprimento de suas obrigações legais e de burocracia”.

Outro estudo que confirma a correlação da carga tributária e informalidade é realizado por Fortin *et al* (1997) *apud* Ulyseia (2006). Considerando o setor informal como o critério de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, os autores simulam uma série de mudanças no sistema fiscal e regulatório na economia de Camarões, dentre elas, a elevação na carga tributária. Os pesquisadores confirmam a correlação e demonstram que “elevações nos impostos sobre os lucros, sobre a folha e no salário mínimo obrigatório provocam uma elevação no tamanho relativo do setor informal, bem como na taxa de desemprego e na perda de eficiência da economia”.

Plotando a nota do tópico “Pagamento de Impostos” do *Doing Business* 2015 com o percentual da economia informal em 101 países, é possível verificar a tendência citada por Fortin *et al* (1997) *apud* Ulyseia (2006) e Dutra *et al* (2014), conforme demonstrado no gráfico 6.

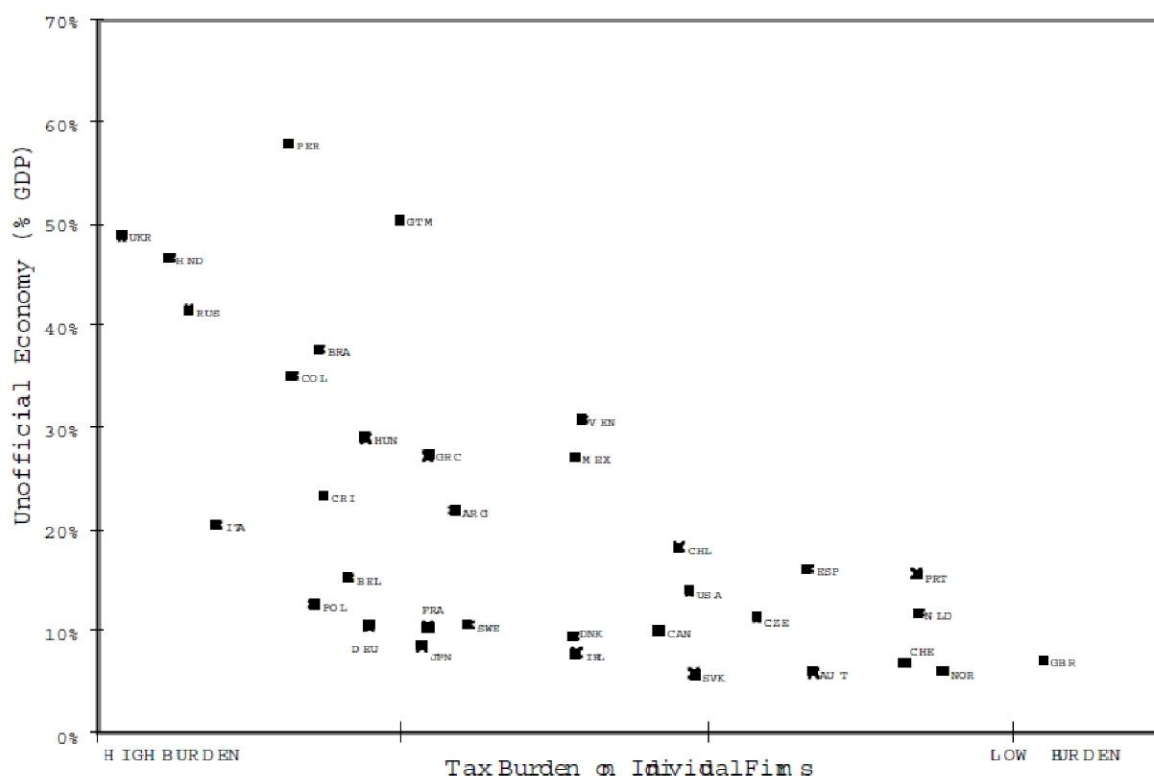
GRÁFICO 6 - NOTA DO TÓPICO “PAGAMENTO DE IMPOSTOS” NO *DOING BUSINESS* 2015 VS. PERCENTUAL DA ECONOMIA INFORMAL 2000 SOBRE O PIB EM 101 PAÍSES



Fonte: Banco Mundial, Doing Business 2014. Elaboração própria

Johnson *et al* (1998) também produzem uma análise da relação da informalidade com o índice de peso dos impostos produzido pela *Global Competitiveness Survey* (1997). Esse índice varia em uma escala de 1 a 7, na qual uma pontuação mais alta é atribuída quanto melhor for o sistema fiscal. Conforme se observa no gráfico 7. De acordo com os autores, o aumento de 1 ponto no índice poderia explicar um aumento de 11,7 pontos percentuais na taxa de informalidade.

## GRÁFICO 7 - ECONOMIA NÃO OFICIAL E CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE AS EMPRESAS INDIVIDUAIS, PAÍSES SELECIONADOS



Fonte: Johnson et al (1998)

Pessoa (2006) também estuda o impacto das reduções tributárias sobre a informalidade no Brasil, considerando três cenários diferentes. No primeiro, o autor simula a redução do imposto sobre a folha de salários, elevando o imposto sobre o valor adicionado, de modo a manter constante a receita do setor público. No segundo, o autor simula a redução da alíquota de imposto sobre a folha de salários sem aumentar a alíquota sobre o valor adicionado. No terceiro cenário, há redução da alíquota de imposto sobre o valor adicionado sem aumento da alíquota de imposto sobre a folha de salários.

O estudo quantitativo realizado por Pessoa (2006) não recomenda o primeiro cenário, de desoneração da folha de pagamentos com consequente elevação da alíquota de imposto sobre o valor adicionado, por não resultar em redução da informalidade. Por sua vez, o cenário de redução da alíquota do imposto sobre a folha de salários sem elevar a alíquota do imposto sobre o valor adicionado, bem como o cenário inverso, demonstrou ganho de receita com elevação de produto e forte redução da informalidade no longo prazo. Em ambos os cenários,

os ganhos de bem estar são elevados, sendo de até 30% no primeiro e até 38% no segundo. No curto prazo, a tendência de melhoria do bem estar também é observada, ainda que em menor intensidade. Pessoa (2006) demonstra que a resposta da arrecadação é diferente no terceiro cenário, havendo uma perda de arrecadação para a política de desoneração do imposto sobre o valor adicionado. Por outro lado, a desoneração sobre a folha de salários apresenta menor risco de queda de receita no curto prazo.

O resultado líquido da análise, de acordo com o autor, aponta que “cautelosamente deve-se perseguir políticas de desoneração da folha de salários”, haja vista que produzem benefícios maiores no saldo do curto e do longo prazo. Isso sugere que, não somente a carga tributária, mas o sistema tributário como um todo, incluindo-se seu desenho e a distribuição das alíquotas em diferentes tipos de tributos afetam o desempenho da economia formal e informal.

Nesse ponto, quando se trata do sistema tributário brasileiro, é imprescindível citar sua complexidade e sua dimensão, caracterizado por agregar dezenas de tributos, entre impostos, taxas e contribuições, estabelecidos por e para três níveis de governo, conforme ressalta Prado (1991):

No Brasil, esses geradores de custos existem em abundância. Desde logo, são três burocracias a serem saciadas: a do Município, a do Estado e a da União; a participação de cada uma dessas unidades no total dos custos dependerá do tipo de atividade que se pretenda iniciar (PRADO, 1991).

Um sistema tão complexo e pesado acaba influenciando na decisão de empresários em registrarem ou não suas empresas, seus trabalhadores, suas transações e até mesmo seu registro individual enquanto beneficiário da Previdência Social.

No entanto, em face dessas dificuldades estão surgindo iniciativas voltadas a reduzir a complexidade do sistema tributário brasileiro, como o Simples Nacional e o Micro Empreendedor Individual (MEI), que contribuem tanto para a redução da carga tributária quanto para diminuir os trâmites burocráticos necessários para registro das atividades econômicas.

O Simples Nacional é um regime tributário simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, com alíquotas de impostos e contribuições favorecidas e com pagamento integrado. Já o MEI regula e gera incentivos à formalização daqueles empresários ou trabalhadores por conta própria, também chamados de *self-employed workers*, que representavam mais de 18 milhões de pessoas no Brasil em 2005 – cerca de 23% da população ocupadas, segundo a PNAD Contínua<sup>17</sup>. Nesse grupo, 84,4% das pessoas não contribuíam para a previdência, conforme demonstrado na tabela 8.

TABELA 8 - NÚMERO TOTAL DE TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA E DE TRABALHADORES POR CONTA PRÓPRIA NÃO CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, SEGUNDO RENDIMENTOS, BRASIL, 2005

	Total dos trabalhadores por conta própria		Trabalhadores por conta própria não contribuintes		Trabalhadores por conta própria não contribuintes /total de trabalhadores por conta própria (%)
	Abs.	%	Abs.	%	%
<b>Total</b>	18.338.102	100%	15.481.768	100%	84,4%

Fonte: PNAD (2005) *apud* HOLZMANN (2013)

O MEI foi legalmente introduzido pela Lei Complementar N° 123 de 2006, mais especificamente em sua alteração pela Lei Complementar N° 128, de 19 de dezembro de 2008. As alterações realizadas criam essa categoria dentro do sistema do Simples Nacional, com o objetivo de gerar incentivos à formalização. Para tanto, tal categoria apresenta maior facilidade de legalização do negócio, além de reduzida carga tributária. A título exemplificativo, após a formalização do Micro Empreendedor Individual, o mesmo deve pagar o valor de R\$ 45,40 mensais, dos quais:

- a. R\$ 5,00 a título de ISS para o Município;
- b. R\$ 1,00 a título de ICMS para o Estado;
- c. 5% do salário mínimo para a Previdência.

Com isso, o MEI terá direito aos benefícios previdenciários, poderá emitir nota fiscal, acessar todos os benefícios de um negócio formalizado, dentre outros que serão detalhados no

<sup>17</sup> Resultados da PNAD Contínua para o 1º trimestre de 2014. disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Comentarios/pnadc\\_2014\\_01\\_trimestre\\_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Comentarios/pnadc_2014_01_trimestre_comentarios.pdf)

capítulo 4. De acordo com Fernandes (2009), as inovações que traz a Lei Complementar nº 128 de 2008 visaram a que os empreendedores individuais pudessem sair da informalidade e desfrutarem dos benefícios que possui uma empresa regular, inclusive linhas de crédito com juros baixos ou subvencionados.

Cabe ressaltar que nem todos os trabalhadores por conta própria podem ser optantes pelo MEI, cujos benefícios são limitados aos empreendedores individuais que se enquadram em uma das 467 atividades econômicas permitidas pela Resolução 58, de 27 de abril de 2009, do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) e que tenham auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais).

Apesar da renúncia fiscal, expressa em termos percentuais das alíquotas dos tributos, seria esperado um aumento da arrecadação da receita proveniente dos pequenos negócios, uma vez que o número de sociedades formais deverá aumentar. Além do efeito direto sobre a receita fiscal, outras consequências a maior capacidade de crescimento dos negócios formalizados e maior eficiência econômica. Além disso, os pequenos empreendimentos também poderão contribuir para a criação de empregos formais e para a redução do déficit social, haja vista a garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários, cujo maior dilema é a inclusão de trabalhadores da informalidade. Os detalhes sobre o MEI, bem como sua atual abrangência serão apresentados no capítulo 5.

É possível concluir que a desoneração de fato seja capaz de explicar a formalidade, conforme apresentam os estudos analisados na seção. Isso demonstra que a carga tributária é um fator relevante da análise causal da informalidade. Apesar disso, a explicação completa para o fenômeno é ainda mais complexa do que a elevada carga tributária apontada isoladamente. Outros fatores relevantes serão apresentados a seguir, iniciando pelo baixo nível de retorno dos tributos em forma de serviços pelo Estado.

### **3.1.3. Baixo retorno dos serviços públicos**

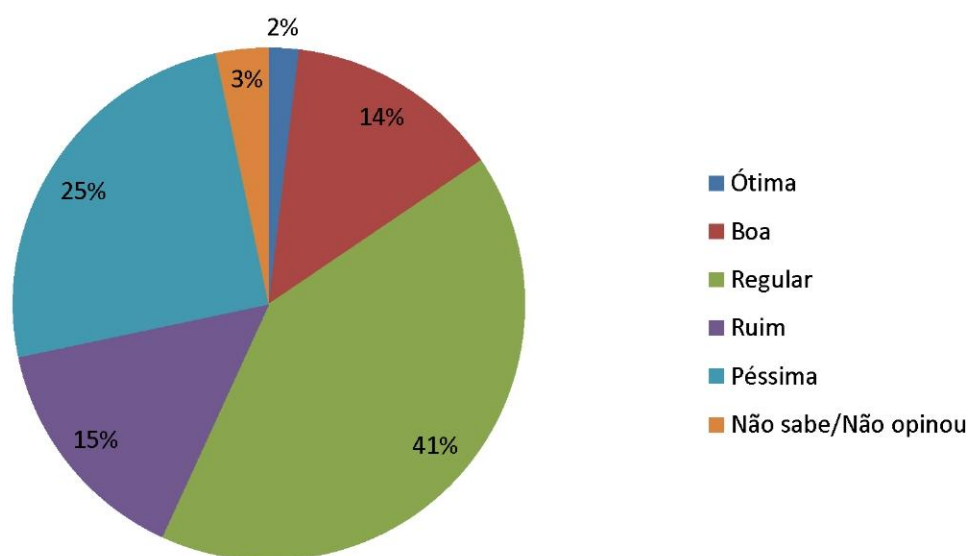
Revelada a dimensão da carga tributária brasileira, cuja alíquota total é superior a 92% dos países pesquisados pelo *Doing Business 2015*, importa ressaltar que a decisão por formalizar-se e manter-se na formalidade não depende somente do quanto se paga, mas também da forma

como os indivíduos reconhecem a capacidade do governo em aplicar a lei e gerar benefícios públicos a partir dos tributos (MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2006). Essa lógica também é ressaltada por Prado (1991), que cita os conceitos de governo ou desgoverno. Segundo o autor,

Se os indivíduos acreditam que o governo é capaz de utilizar os impostos para aprimorar os bens públicos e formar um forte ambiente institucional, os benefícios de permanecer na legalidade podem superar os de pertencer ao setor informal. Por outro lado, se o Estado é percebido como uma entidade burocrática e envolvida pela corrupção, os agentes não consideram que seja benéfico regularizar seu negócio e nem se sentem compelidos a tal. Dessa forma, o mais importante na escolha pela legalidade pode não ser o tamanho da carga tributária e sim a aplicação ineficiente e discricionária do sistema tributário e da regulamentação. (JOHNSON *et al*, 1997; JOHNSON *et al*, 1998; FRIEDMAN *et al*, 2000 *apud* MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2006)

Em relação a esse ponto, um dado relevante produzido pela Escola de Administração Fazendária (ESAF, 2010) aponta que apenas 15,5% dos indivíduos brasileiros consideram como boa ou ótima a forma como o governo gasta ou investe o recurso público. Os detalhes da Pesquisa de Percepção da Política Fiscal Brasileira são apresentados no gráfico 8.

GRÁFICO 8 - AVALIAÇÃO DA FORMA COMO O GOVERNO GASTA O DINHEIRO PÚBLICO, 2010

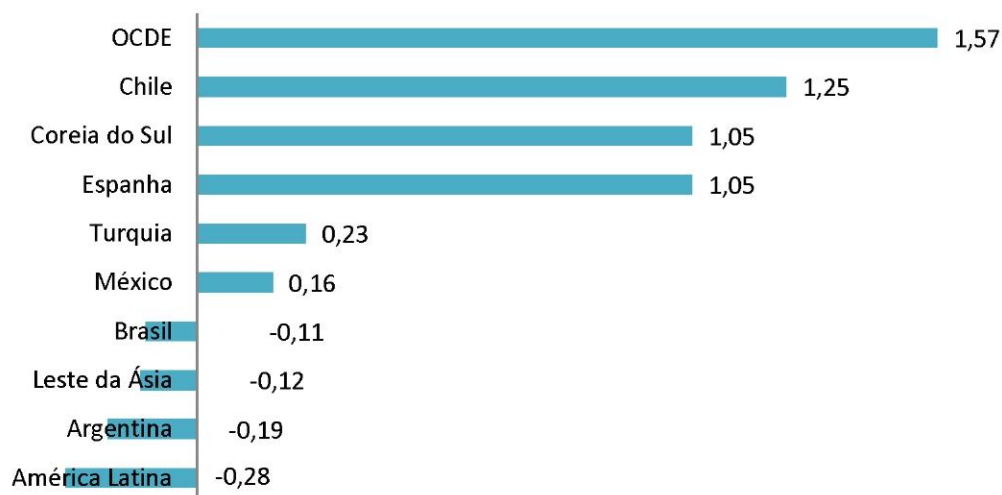


Apesar de não mensurar diretamente a sensação de retorno em relação ao que é pago em tributos, a pesquisa avalia a opinião dos entrevistados sobre a forma como o governo gasta o recurso público, objetivos bastante similares. Desta forma, em contraposição aos 15,53% citados, 39,83% dos indivíduos veem os gastos públicos sendo efetuados de maneira ruim ou péssima, revelando um elevado grau de desaprovação na condução das despesas e investimentos governamentais. Tal dado pode explicar parte da informalidade brasileira e reflete a visão de desgoverno citado por Prado (1991). Reforçam essa causa a pesquisa de Perry *et al* (2007) *apud* Filártiga (2007) que observa que

[...] as análises de custo-benefício realizadas pelos indivíduos e firmas são influenciadas pela percepção coletiva de que a atuação do Estado é ineficiente e injusta. Essa percepção é gravada nos códigos de conduta e reforça a cultura da informalidade por meio de um ciclo vicioso no qual os custos de transgredir a lei são tão menores quanto mais transgressores houver. Esses autores avaliam que a falta de acesso aos sistemas de proteção social, aos direitos de propriedade e justiça, aos serviços de educação e saúde e às oportunidades do mercado de trabalho reforça a percepção de que os governos não utilizam a arrecadação tributária no fornecimento de bens públicos de forma satisfatória, o que constitui um “contrato social disfuncional” (PERRY *et al*, 2007 *apud* FILÁRTIGA, 2007).

Outro dado que demonstra a percepção sobre a efetividade (ou não) do governo brasileiro, comparando com outros países, é apresentado por Filártiga (2007). O gráfico 9 agrega a percepção de organizações e indivíduos sobre a qualidade e independência de serviços e políticas públicas, bem como o comprometimento do governo com suas iniciativas. A comparação é feita com países da OCDE e com outros países de renda média.

GRÁFICO 9 - ÍNDICE DE EFETIVIDADE DO GOVERNO, PAÍSES SELECIONADOS, 2006



Fonte: Filártiga (2007)

Nesse raciocínio, a redução da elevada carga tributária brasileira, ainda que trouxesse resultados positivos, poderia ter impactos limitados sobre a formalização de empresas, de trabalhadores e de transações comerciais, haja vista que tal ação modifica somente o lado do custo, sem modificar a percepção dos benefícios obtidos, o que demonstra a relevância desse fator.

### 3.1.4 Trâmites burocráticos e complexa legislação trabalhista

O terceiro fator frequentemente apontado como causa da informalidade relaciona-se aos trâmites burocráticos necessários para formalizar e para contratar trabalhadores, ações que dispendem excessivo tempo para suas execuções. O relatório *Doing Business 2015* relata este ponto no tópico sobre a abertura de empresas, ressaltando o período de 83 dias e 11 procedimentos necessários para se abrir um negócio no Brasil. Tal resultado coloca o país na 167ª posição, atrás de 87,8% das economias pesquisadas.

Os únicos pontos competitivos dentre os indicadores brasileiros são o custo para a abertura de empresas, que representa 4,6% da Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* e o capital

integralizado mínimo, que é zero, conforme apresentado na tabela 9. A média do primeiro dado nos 189 países é em 27,7% e, do segundo, é em 65,9% da RNB *per capita*. Em relação a esses dois pontos, o Brasil só não está mais bem colocado que o conjunto dos países da OCDE.

TABELA 9 - ABERTURA DE EMPRESAS NO BRASIL E NO MUNDO - 2014

Economias	Número de procedimentos	Duração (dias)	Custo (% RNB per capita)	Capital integralizado mínimo (% RNB per capita)
Brasil	11,6	83,6	4,3	0
OCDE	4,8	9,2	3,4	8,8
Europa & Ásia Central	5	12,1	5,3	5,8
Ásia do Sul	7,9	16	14,6	14,2
Oriente Médio & Norte da África	8	18,9	28,1	45,6
Extremo Oriente & Pacífico	7,3	34,4	27,7	256,4
América Latina & Caribe	8,3	30,1	31,1	3,2
África Subsariana	7,8	27,3	56,2	95,6
Média geral	6,9	22,3	27,7	65,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Banco Mundial (2014)

Os países melhores colocados nesse critério são Nova Zelândia, Canadá, Macedônia, Armênia e Geórgia. Em todos eles, se gasta, na média, menos de três dias para a efetivação de uma empresa e pouco mais de 1% da RNB *per capita*. Já os piores colocados são Mianmar, Haiti, República Centro-Africana, Guiné Equatorial e Chade, nos quais se chega a gastar até 135 dias, envolvendo custos de até 246% da Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* como é o caso do Haiti. Esse, no entanto, não é um desafio exclusivo de países isolados, conforme Monteiro e Assunção (2006). Segundo os autores,

[...] o número de procedimentos requeridos para registrar uma empresa é elevado na maioria dos países, o que faz com que a entrada no setor legal seja trabalhosa, dispendiosa em termos de tempo e cara. (DJANKOV *et al*, 2002 *apud* MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2006)

Outro claro exemplo das amarras institucionais pode ser encontrado na legislação trabalhista brasileira. Ao se analisar os institutos que regulam o emprego formal, percebe-se que são extremamente legalistas e, ao detalhar demais, se transformam em regras excessivamente

burocráticas, complicadas e indutoras de conflitos. Desta forma, qualquer dúvida ou discórdia gera insegurança entre empregados e empregadores, transformando-se em motivo para ações trabalhistas. Não por acaso, o Brasil é campeão de conflitos trabalhistas, tendo mais de 3 milhões de novas ações registradas na Justiça do Trabalho por ano. Enquanto isso, o Poder Judiciário estadunidense recebe 100 mil ações por ano e o japonês 3 mil ações (PASTORE, 2014).

No caso do Japão, Pastore (2004) ressalta que as leis estimulam a busca pelo consenso e abrem um grande espaço para a negociação no momento da contratação. Assim, os conflitos são geralmente resolvidos na própria empresa, pois as partes utilizam sistemas em que elas mesmas estabelecem a resolução de conflitos, de maneira negocial. Ao contrário do que acontece no Japão, que apresenta um dos menores índices de informalidade do mundo segundo Schneider e Enste (2000), no Brasil as leis fecham a porta para a negociação e instigam o conflito. Como os direitos brasileiros não são feitos para vigorar no contrato, e sim na lei, para qualquer infração é inevitável buscar uma solução no tribunal, agravando ainda mais as distorções burocráticas.

Ainda sobre o aspecto burocrático, Johnson *et al* (1998) realizam uma análise da correlação entre a informalidade dos negócios individuais e as instituições em 49 países de três regiões do mundo: América Latina, países membros da OCDE e membros do antigo bloco soviético. Os autores cruzam um índice de medida da regulação e burocracia elaborado pela *Heritage Foundation's*, cujo cálculo inclui as regras formais e a forma como estas são aplicadas. Os países foram classificados em uma escala de 1 (melhor burocracia) a 5 (pior burocracia)<sup>18</sup>. Segundo os pesquisadores, “o efeito da qualidade burocrática e a forma como são administrados os regulamentos parecem ser particularmente fortes. Isso apoia a ideia de que o critério de regulamentação é uma importante causa de atividade não oficial” (tradução livre)<sup>19</sup>. Assim, os autores apontam que o aumento de um ponto no índice de medida da regulação está associado a um aumento de 14,7 pontos percentuais da parcela da economia não oficial.

Sobre a rigidez trabalhista, Djankov *et al* (2003) também analisa o cenário brasileiro, por meio de um índice mensurado em 85 países. Tal índice considera as leis trabalhistas, os

---

<sup>18</sup> Os resultados da pesquisa não puderam ser obtidos.

<sup>19</sup> “The effect of bureaucratic quality and the way regulations are administered appear to be particularly strong. This supports the idea that regulatory discretion is an important cause of unofficial activity” (JOHNSON *et al*. 1998)

sistemas de negociação coletiva e as leis da previdência social. Os resultados desse índice variaram entre 0,76 em Hong Kong (menos rígido) a 2,40 no Brasil (mais rígido). Desta forma, Djankov *et al* (2003) também conclui que a rigidez na regulação trabalhista é causa inibidora da formalização de contratos de trabalho.

### 3.1.5 Percepção da punição

Também relacionado à análise de custos e benefícios de se formalizar, Loayza (1996) aponta que um dos custos da informalidade é a penalidade imposta quando a infração é detectada. À medida que essa percepção aumenta, os incentivos para que um negócio ou relação se torne formal também aumentam. Assim, a percepção do grau de punição também é fator relevante na decisão de se formalizar.

No Brasil, o exercício de atividades de maneira informal pode gerar diversos tipos de punição, desde pagamentos de multas, apreensão de mercadorias e até mesmo prisão. No entanto, tão relevante quanto as diferentes formas de punição é a percepção de seu efetivo cumprimento, que se reflete na visão dos indivíduos sobre o grau de impunidade. Em relação a essa visão, a ESAF (2010) mensurou a opinião dos indivíduos sobre a probabilidade de serem punidos os sonegadores de impostos. Os resultados apontam relativo descrédito da população brasileira em relação a esse aspecto, conforme tabela 10.

TABELA 10 - PROBABILIDADE DE PUNIÇÃO DOS SONEGADORES DE IMPOSTOS

Opinião	%
O sonegador corre um risco ALTO de ser punido	27
O sonegador corre um risco MÉDIO de ser punido	24
O sonegador corre um risco BAIXO de ser punido	19
O sonegador não corre NENHUM risco de ser punido	23
Não sabe, não opinou	7
Total	100

Fonte: ESAF (2010)

No país, 41,6% da população acredita que a probabilidade de punição dos sonegadores é baixa ou nenhuma. Enquanto isso, 27% crê que o risco é alto. Como a pesquisa não foi realizada exclusivamente com o público empresarial, não reflete a visão exclusivamente dessa

camada da população. Ainda assim, tal resultado sugere algum grau de ineficácia institucional.

A exemplo do MEI, citado anteriormente, tem sido cada vez mais comum a utilização de políticas de incentivo à formalização de relações trabalhistas, de firmas ou de transações comerciais. Um exemplo disso é a política adotada pelo Governo do Estado de São Paulo com o objetivo de incentivar a emissão de notas fiscais e reduzir a sonegação. Com o título de Nota Fiscal Paulista, o estado devolve até 30% do ICMS aos consumidores para que eles atuem na fiscalização e solicitem a emissão dos documentos fiscais<sup>20</sup>.

Outros estados também estão investindo em programas de incentivo à emissão de nota fiscal, como a Nota Fiscal Alagoana, a Nota Legal no Distrito Federal, o Cupom Mania no Rio de Janeiro e o Minas Legal em Minas Gerais. Com o objetivo de conscientizar a sociedade sobre a gestão fiscal, proteger as receitas públicas e reprimir práticas ilícitas, os programas de bônus fiscais se estruturam pela lógica de sorteio ou de prêmios financeiros.

Já sob o aspecto da fiscalização no mercado de trabalho, Ulyssea (2005) confirma a relação de causalidade entre a punição e a informalidade. Segundo o autor, a intensificação fiscalizatória tem efeitos expressivos sobre a composição formal-informal, sendo capaz de reduzir em grande medida a relação de postos informais de trabalho.

Por outro lado, Ulyssea (2005) alerta que a intensificação da fiscalização tem efeitos também sobre a taxa de desemprego da economia, podendo levar a uma elevação da mesma, “o que se deve em parte ao aumento na taxa de saída do emprego informal para o desemprego” e em parte à redução da probabilidade de saída do desemprego para um emprego formal. De acordo com o autor,

Desse forte efeito-composição e da substancial elevação do desemprego decorrem os efeitos negativos sobre o produto e positivo sobre a produtividade. Por um lado, a participação do setor mais produtivo (o setor

---

<sup>20</sup> Mattos *et al* (2013) realizam avaliação da Nota Fiscal Paulista em artigo intitulado “Programas de Incentivos Fiscais São Eficazes? Evidência a Partir da Avaliação do Impacto do Programa Nota Fiscal Paulista Sobre a Arrecadação de ICMS”. De acordo com os autores, o programa parece ter tido efeito limitado sobre a arrecadação de ICMS no estado de São Paulo, citando prováveis explicações. A primeira, relaciona-se à evasão fiscal em São Paulo, que já poderia ser menor que a dos demais Estados o que faria com que reduzi-la ainda mais não fosse tão fácil. Na segunda hipótese, os cidadãos podem ter deixado de pedir a nota fiscal por considerarem alto o custo de declarar o número de CPF por conta de filas, estigma, constrangimento, ou mesmo medo de cruzamento de dados.

formal) no total de empregos aumenta significativamente — levando ao pequeno aumento observado na produtividade média da economia (1,2%); por outro, há uma redução na taxa de utilização da força de trabalho (aumento do desemprego) que leva a uma redução de 3,6% no produto total (ULYSSEA, 2005).

Ulyssea (2005) ainda defende que, apesar de ser um poderoso instrumento de redução da informalidade, o recrudescimento das instituições e de sua efetividade frente ao comportamento dos agentes apresenta *trade-offs*<sup>21</sup> entre o grau de formalidade e os fatores desemprego, produtividade e nível de produto nacional. O grau de punição dos indivíduos seria, assim, inversamente proporcional ao nível de informalidade na economia e no mercado de trabalho. No entanto, a redução da informalidade não deveria ser considerada um objetivo em si, haja vista que gera desequilíbrios em outras esferas socioeconômicas.

### 3.1.6 Desatualização das leis trabalhistas

Apesar de raramente citada, a desatualização das leis trabalhistas e seu descasamento com a realidade também pode ser vista uma das causas do trabalho informal. O caso brasileiro é emblemático nesse sentido, onde o conjunto institucional regula o emprego, mas não regula o trabalho em suas outras diversas formas.

Atualmente, existe uma infinidade de atividades que não são emprego mas são trabalho, dentre elas o *free lance*, o trabalhador por conta própria e os consultores, que não são reconhecidos pelas instituições trabalhistas do país. Em outras palavras, enquanto a realidade trabalhista é heterogênea e cheia de nuances, a legislação que a regula ainda é homogênea, elaborada para a realidade industrial, num tempo no qual ainda prevalecia o trabalho rural no Brasil.

Nesse sentido, as leis trabalhistas brasileiras regulam basicamente o emprego, deixando de lado uma enorme diversidade de tipos que não se enquadram nesse caso. Pastore (2000) reafirma este aspecto e aponta que

O mercado informal é um enigmático calcidoscópio composto por trabalhadores por conta própria, empregados que trabalham por tarefa (agricultura, construção civil, serviços e outros), gente que trabalha de forma

---

<sup>21</sup> O *trade-off* é uma expressão que significa um dilema ou conflito entre escolhas perde-e-ganha. No *trade-off*, uma das escolhas implica em não usufruir dos benefícios da escolha preterida.

intermitente, nas vias públicas, ora como empregado, ora como ambulante e até pessoas qualificadas e com trabalho mais contínuo - mas todas em constante movimento de entre e sai que chega a confundir o observador desavisado (PASTORE, 2000).

Desta maneira, quando as instituições não reconhecem diversos tipos novos de trabalho, esses tendem a entrar na lista de atividades informais, tornando a desatualização e o descasamento institucional com a realidade trabalhista, uma das causas da informalidade.

Concluem-se assim, os cinco aspectos causais relacionados às instituições. Embora sejam aspectos fundamentais, variáveis exclusivamente institucionais não são suficientes para esgotar as causas da informalidade. Em outras palavras, somente instituições efetivas não garantem que todos os atores possam optar pela formalização, uma vez que parte deles não tem opções no mercado formal.

### **3.2. As consequências da informalidade**

A informalidade pode gerar inúmeros efeitos ou consequências à economia, aos próprios negócios, aos trabalhadores e empresários. Dentre os impactos comumente apontados estão a baixa produtividade, a diferença do nível de renda, as distorções do sistema tributário e, sobretudo, a exclusão de indivíduos do sistema de proteção social. O objetivo dessa seção é apresentar esses efeitos principais sem, no entanto, apontá-los de forma exaustiva.

Um dos efeitos mais conhecidos da economia informal é a não efetivação de direitos trabalhistas estabelecidos, em especial os benefícios previdenciários<sup>22</sup> e os benefícios trabalhistas, como Seguro Desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerando insegurança e marginalidade principalmente sobre os trabalhadores pobres. Neri e Fontes (2010) apontam que “cerca de 57% dos pobres brasileiros estão em famílias chefiadas por informais,” destacando os trabalhadores por conta própria, os empregados sem carteira e os não remunerados. Nesse sentido, o grande depositário da pobreza no Brasil é a informalidade, o subemprego e a inatividade, e não o desemprego como comumente se associa. Dessa forma, a pobreza está distribuída entre os indivíduos que não contam com sistema de compartilhamento de riscos e proteção contra choques negativos, ficando ao sabor

---

<sup>22</sup> Os benefícios previdenciários são o auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário maternidade, salário família, pensão por morte, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial.

das intempéries de mercado e da deterioração das condições de saúde, agravadas ao longo da vida<sup>23</sup> (NERI; FONTES, 2010). Segundo os autores,

[...] a não-contribuição trabalhista e previdenciária acaba por gerar um grupo de indivíduos desprotegidos de choques como aqueles ligados à saúde e à maternidade bem como da situação esperada para a própria velhice. Não ter carteira de trabalho assinada no Brasil significa: (i) a exclusão de uma parte do sistema de proteção social vinculada à carteira de trabalho assinada (como férias, 13º salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, licença-maternidade, licença médica etc.); (ii) a impossibilidade de acessar o seguro-desemprego, já que, de acordo com as regras para recebimento do benefício, o trabalhador tem que comprovar experiência em carteira de trabalho e (iii) a exclusão de alguns mercados como o de crédito, por não terem seus rendimentos comprovados; apenas para citar os mais relevantes (NERI; FONTES, 2010).

Para além dos fatores apontados, tanto a renda do trabalhador sem Carteira de Trabalho quanto do empresário ou trabalhador por conta própria apresenta maior risco de flutuação quando comparada ao emprego formal, por dois fatores principais. O primeiro deles é a ausência de um piso salarial, que gera insegurança de renda aos informais. O segundo é o risco de descontinuidade do trabalho, que onera mais ao trabalhador sem acesso ao Seguro Desemprego, FGTS e auxílios previdenciários (NERI; FONTES, 2010).

Uma das saídas possíveis aos indivíduos que atuam sem registro trabalhista ou previdenciário é se protegerem individualmente de intempéries, com a contratação de seguros, previdências privada ou até mesmo poupança. Neri e Fontes (2010) apontam, no entanto, que essas alternativas não são comuns entre os informais e, dessa forma, a informalidade passa a gerar consequências também à economia, ao Estado, ao mercado e, portanto, à sociedade, que recebe e paga a conta dos efeitos previdenciários e de assistência social para os quais não houve poupança.

Sobre esse ponto, Gonçalves (2011) defende que o não pagamento de impostos pelos trabalhadores e empresas informais funciona como uma espécie de subsídio, dando a essas firmas alguma vantagem de custos e possibilitando que ocupem espaços que pertenceriam às empresas formais. Essa lógica está de acordo com a visão parasitária, mas contrasta com a ideia das “franjas” de mercado introduzidas no capítulo 2.

---

<sup>23</sup> Esquemas informais de compartilhamento de riscos e seguros podem ser criados pelos indivíduos para minimizar esta lacuna existente nos sistemas formais. entretanto.

Não obstante, o não pagamento de impostos resulta em uma maior carga tributária para todo o restante da sociedade. Em decorrência disso, seria esperada uma elevação nos custos de produção e o repasse de preços ao consumidor. No caso nacional, esse representa um dos fatores do custo Brasil, enfatizado por Neri e Fontes (2010). Segundo os autores,

[...] no Brasil, poucos pagam muitos impostos enquanto muitos pagam pouco ou nenhum imposto. Esse modelo híbrido gera mais ineficiência que o da alta carga tributária pura dos europeus, pelas distorções competitivas predatórias entre informais e formais que encerra. A maneira de lidar com o problema de informalidade é oferecer incentivos corretos e diminuir as assimetrias de informações da economia subterrânea. Incentivos corretos ajudam a trazer os dados da economia informal à luz das análises para que atividades similares tenham tratamento tributário similar (NERI; FONTES, 2010).

A carga tributária, portanto, ultrapassa os fatores causais da informalidade e torna-se também consequência dela. Se menos impostos são recolhidos como consequência da informalidade, logo, maior deverá ser a carga tributária necessária para sustentar os direitos e equilibrar contas nacionais, gerando um círculo vicioso. Sobre este aspecto, Prado (1991) sintetiza nas observações de Jaime de Matos que

[...] não podia deixar de alinhar também os efeitos daninhos do setor informal sobre toda a economia: o aumento do déficit fiscal, no qual mais gente não recolhe impostos; o desequilíbrio na balança comercial, causado pelo subfaturamento da exportação. Tais distorções resultam na tomada de decisões incorretas pelas autoridades, pois essas baseiam suas políticas nos dados conhecidos, e tais dados estão viciados<sup>24</sup>.

Pastore (2004) considera, ainda, o impacto da informalidade sobre as finanças públicas, principalmente sobre a Previdência Social. De acordo com o autor, os milhões de indivíduos que não recolhem impostos contribuem para o aumento do déficit da Previdência Social. Isso porque esta possui “responsabilidades universais que se aplicam a contribuintes e não contribuintes como é o caso, por exemplo, do pagamento de benefícios assistenciais aos idosos carentes, aos portadores de deficiência e outros”.

E para além dos efeitos apontados até então, a informalidade impacta os próprios negócios, que sofrem com dificuldade para crescer, ganhar escala e gerar maior nível de renda. De

---

<sup>24</sup> Jaime de Matos *apud* Prado, 1991.

acordo com La Porta e Shleifer (2008), a origem deste fator está na incapacidade dos negócios informais fornecerem produtos ou serviços a amplos mercados, já que transações de grande porte como exportação e fornecimento para grandes clientes geralmente envolvem a emissão de nota fiscal, documento que registra a negociação e a torna visível ao Poder Público. Por outro lado, De Soto (1986) enfatiza que manter-se em pequena escala é uma necessidade dos informais para que não sejam detectados pela fiscalização, tendo que evitar a realização de propagandas e sendo obrigados a elevar seus custos para pagarem propinas a agentes públicos, a fim de não sofrerem sanções legais.

Outra razão que dificulta o crescimento dos negócios informais é a falta de acesso a crédito e serviços financeiros. Essa dificuldade vem da incapacidade dos agentes informais de participarem dos sistemas de garantias estabelecidos pelas instituições financeiras<sup>25</sup>. Tal realidade, no entanto, não se aplica completamente ao Brasil desde 2012, resultado da Resolução N° 4.000 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que estabelece que os bancos comerciais devem aplicar obrigatoriamente 2% dos depósitos à vista exclusivamente em operações de microcrédito produtivo orientado. Essa diretriz incentivou a criação de linhas de crédito aos trabalhadores e negócios informais em operações cuja soma não ultrapasse R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Além dos desafios de crescer, os negócios informais sofrem com a consequência negativa de não poderem acessar a justiça em sua integralidade, sob o risco de serem punidos legalmente. Por outro lado, isso não ocorre com trabalhadores informalmente contratados, seja por empresas formais ou informais, cujos direitos trabalhistas podem ser questionados na Justiça do Trabalho, ainda que o trabalhador não tenha registro em carteira.

Não obstante as consequências negativas apresentadas, a informalidade também pode proporcionar ganhos à economia e aos seus agentes, como a já mencionada válvula de escape do desemprego. Por este motivo, caso seja encarada como um mal em si, a redução da informalidade poderia gerar o avanço da pobreza e até mesmo a piora no crescimento econômico. Dessa forma, formalizar os informais gradativamente através da diminuição dos custos da informalidade poderia ser uma alternativa mais viável, visando evitar que as pessoas

---

<sup>25</sup> Filártiga (2007) aponta que as instituições financeiras estabelecem sistemas e critérios para financiar investimentos a partir de informações disponíveis no mercado (fundamental para minimizar o alto risco destas operações). Como não possuem registros, os informais podem não conseguir financiar suas atividades via mercado financeiro.

que dependem disso para sua sobrevivência sejam desprovidas de seu meio de subsistência (o que poderia ocorrer caso isto fosse alcançado através do aumento da punição aos informais).

### **3.3. Outras considerações e caminhos possíveis**

As pesquisas apontadas neste capítulo discutiram as causas, consequências e correlações entre o nível de informalidade e diversas variáveis, demonstrando a complexidade do desafio. Nesse sentido, as soluções parecem passar necessariamente pela adequação da carga tributária, a redução dos trâmites burocráticos, o aumento da sensação de retorno sobre os impostos pagos, o aumento da sensação de punição dos desvios, a melhoria da qualidade do capital humano e o desenvolvimento econômico.

Grande parte dos pesquisadores traz à tona a necessidade de gerar melhorias institucionais, visando aprimorar a relação de custos e benefícios no sentido da formalização. Dentre as diretrizes, Filártiga (2007) cita a elaboração de um conjunto de instituições que incentivem a formalização “com equilíbrio tributário e eficiência administrativa”, bem como o aumento do rigor na fiscalização e severidade na punição dos informais.

Por outro lado, é necessário também dispensar esforços para que a economia seja capaz de alocar trabalhadores, por meio da geração de postos no mercado de trabalho formal. Sem vagas de trabalho formais e oportunidade de negócios, os trabalhadores tendem a buscar iniciativas individuais ou coletivas não alinhadas às instituições estabelecidas.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é a educação, vista como instrumento de melhoria do capital humano. La Porta e Shleifer (2008) consideram que as políticas educacionais são fundamentais no processo de formalização, não sugerindo, no entanto, que a educação formal seja condição necessária ou suficiente para a capacidade empreendedora. Pereira *et al* (2013) também consideram que o caminho para a redução da informalidade só será trilhado com o desenvolvimento de uma política de educação com o propósito de torná-la mais eficiente.

Por fim, Pastore (2000) propõe que o cenário atual aponte para uma nova realidade, complexa e heterogênea e que não deve sustentar as dicotomias entre o formal e o informal. Pelo contrário, seria necessário e conveniente “deixá-las de lado, e concentrar esforços na busca de

proteção para todos, estejam onde estiverem”, de maneira que as instituições respondam com maior dinamicidade às mudanças reais.

Portanto, o presente capítulo pretendeu contribuir para o esclarecimento de alguns fatores determinantes da informalidade, apontando importantes desafios para um futuro com maior grau de formalização, maior proteção dos trabalhadores e menos ocupações precárias. Entretanto, é necessário considerar o *trade-off* entre reduzir a informalidade e reduzir a ocupação, para que a consequência não seja maior nível de pobreza e vulnerabilidades sociais.

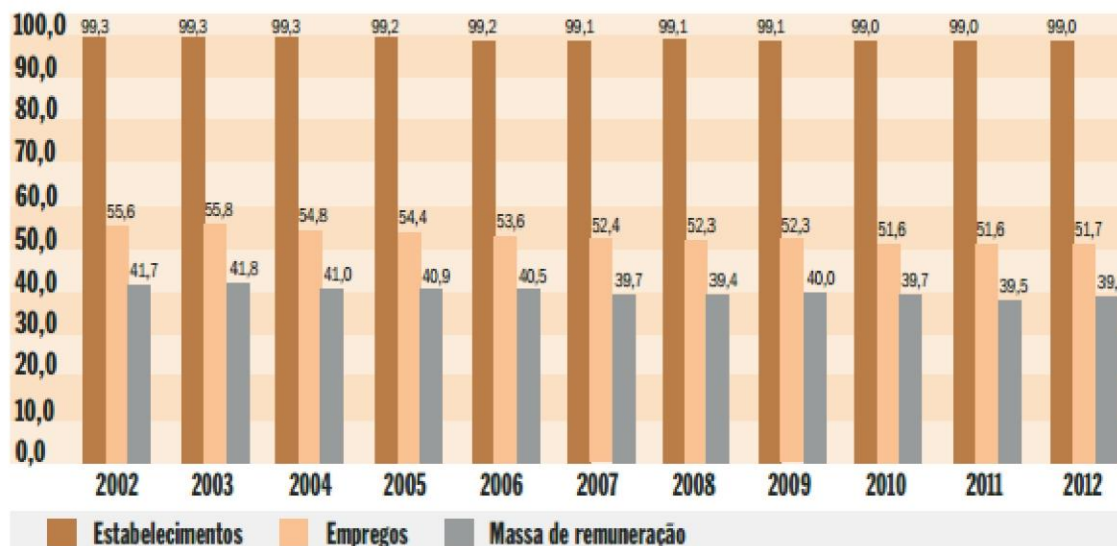
O capítulo 4 aproximará a análise da informalidade ao segmento das micro e pequenas empresas, discutindo seus critérios de classificação, suas principais características, as instituições que o regulam, bem como as medidas governamentais que visam apoiar e fortalecer esse setor.

## 4. AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO CENÁRIO BRASILEIRO

### 4.1. As Micro e Pequenas Empresas: conceito e caracterização

As Micro e Pequenas Empresas (MPE) são apontadas de maneira recorrente como partes fundamentais do cenário empresarial brasileiro. Segundo Dutra *et al* (2014), as MPE contribuem em pelo menos três maneiras para a economia. A primeira delas, na participação na geração de novos empregos, com conseqüente redução da pobreza. Dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2014) comprovam que as MPE representam 52% do saldo de empregos formais, 70% das novas vagas geradas por mês e 40% da massa salarial do país (gráfico 10). Além disso, as MPE representam 99% das empresas brasileiras e contribuem para a formação de 25% do PIB.

GRÁFICO 10 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS MPES NO TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, EMPREGOS E MASSA DE REMUNERAÇÃO PAGA AOS EMPREGADOS FORMAIS NAS EMPRESAS PRIVADAS NÃO AGRÍCOLAS. BRASIL 2002-2012 (EM %)



Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa (2013)

A segunda maneira de contribuição das MPE é ser fonte de atividade inovadora, ao colaborar para o desenvolvimento do talento empreendedor e da competitividade industrial. Por fim, a terceira forma é na geração de maior flexibilidade à estrutura industrial, permitindo maior dinamismo econômico e ajustes mais rápidos aos choques econômicos.

Não obstante a relevância das MPE, não existe um critério único para defini-las. Na legislação nacional, as Micro e Pequenas Empresas são classificadas conforme seu faturamento, como mostra o quadro 6.

#### QUADRO 6 - CLASSIFICAÇÃO DOS PEQUENOS NEGÓCIOS, SEGUNDO O FATURAMENTO BRUTO ANUAL

Porte		Faturamento bruto anual
Microempreendedor Individual		Até R\$ 60 mil
MPE	Microempresa (ME)	Até R\$ 360 mil
	Empresa de Pequeno porte (EPP)	Acima de R\$ 360 mil até R\$ 3,6 milhões

Fonte: Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006<sup>26</sup>

Um dos problemas relacionados a essa classificação deve-se ao fato de que tais valores não são reajustados periodicamente, fazendo com que a inflação interfira na quantidade de empresas de porte médio e, no momento em que os valores são reajustados, há uma queda abrupta dessa quantidade de empresas (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013).

Por outro lado, tanto o IBGE quanto o SEBRAE adotam a classificação de acordo com o número de empregados (quadro 7). Ao fazer isso, o critério diferencia os setores de comércio e serviços do setor industrial, divisão também proposta pela Resolução nº 59, de 1998, do MERCOSUL.

#### QUADRO 7 - DEFINIÇÃO DE PORTE DE ESTABELECIMENTOS SEGUNDO O NÚMERO DE EMPREGADOS

Porte	Comércio e Serviços	Indústria
Microempresa	Até 9 empregados	Até 19 empregados
Pequena empresa	De 10 a 49 empregados	De 20 a 99 empregados
Média empresa	De 50 a 99 empregados	De 100 a 499 empregados
Grande empresa	100 ou mais empregados	500 ou mais empregados

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa (SEBRAE, 2013)

Apesar de comumente utilizada, a classificação de porte pela quantidade de empregados tem seus limites para análise e entendimento das MPE. De acordo com Dutra *et al* (2014), a instituição do critério por faturamento teve como objetivo pacificar esse entendimento e

<sup>26</sup> De acordo com SMPE (2014), “somente para fins de tributação, a classificação de MPE utilizada pelos estados pode considerar limites de faturamento menores que os descritos na LC nº 123 ao se tratar de recolhimento do ICMS e, consequentemente, do ISS”.

oficializar a identidade da MPE no país. Essa opção relaciona-se principalmente à necessidade de verificação para a integração ao Simples Nacional. Porém, também apresenta críticas, já que não é suficiente para distinguir exatamente as diversas realidades que compõem o porte das empresas. Segundo (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013),

“Considerar as MPEs como integrantes de um grupo homogêneo é como considerar todos os mamíferos, da baleia ao omítorrinco, como um único grupo e formular as mesmas ações de preservação para espécies tão distintas. Parte da avaliação que se faz das MPEs se mostra incompleta pela utilização de critérios monolíticos de classificação ou enquadramento, o que resulta em promover tratamento igual a empresas que são, em sua essência, bastante diferentes, quer setorialmente, quer espacialmente, ou mesmo em relação a suas diversas capacidades e dimensões. Por conta disso, o efeito mais limitante desta incapacidade de compreender adequadamente as MPEs é desconsiderar o seu grau de maturidade organizacional” (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013).

Desta forma, Nogueira e Oliveira (2013) colocam em xeque as taxonomias por porte e defendem a incorporação de especificidades setoriais, incluindo o perfil do empreendedor e de seu empreendimento, a diversidade de oportunidades e o grau de maturidade organizacional das empresas.

Dutra *et al* (2014) também criticam a ausência de distinção entre os setores econômicos, bem como a defasagem dos valores adotados em comparação com os critérios de MPE utilizados internacionalmente. De acordo com os autores,

Uma indústria que fatura R\$3.600.000,00 não possui a mesma competitividade no mercado que uma prestadora de serviços que tenha o mesmo faturamento. Ao mesmo tempo, não se pode inferir que uma empresa com faturamento de quatro ou cinco milhões seja competitiva o suficiente para receber o mesmo tratamento que empresas com o faturamento dez vezes superior (DUTRA *et al* 2014).

Conforme mencionado, o MERCOSUL também adota critérios de classificação com base no faturamento e número de empregados, diferenciando-os a partir dos setores industrial, comercial e de serviços (quadro 8).

**QUADRO 8 - DEFINIÇÃO DE PORTE DE ESTABELECIMENTOS SEGUNDO O NÚMERO DE EMPREGADOS SEGUNDO O MERCOSUL**

Porte		Número de empregados	Faturamento anual
Microempresa	Indústria	1 – 10	US\$ 400 mil
	Comércio e Serviços	1 – 5	US\$ 200 mil
Pequena empresa	Indústria	11 – 40	US\$ 3,5 milhões
	Comércio e Serviços	6 -30	US\$ 1,5 milhão
Média empresa	Indústria	41 – 200	US\$ 20 milhões
	Comércio e Serviços	31 – 800	US\$ 7 milhões

Fonte: SMPE (2014)

A falta de definição única permite uma gama de possibilidades para aplicação de normas e classificação no segmento de MPE e dificulta a construção de políticas públicas e o alcance de seus resultados, ao dispersar esforços e recursos. De acordo com a CNI (2014), no caso de financiamento para a exportação, os limites são aqueles definidos pela classificação do MERCOSUL. Para fins de enquadramento do ICMS no Simples Nacional, alguns Estados podem adotar limites diferentes da tabela estabelecida pelo Simples Nacional. Já o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), utilizando um critério totalmente distinto, considera como pequena empresa aquela com faturamento bruto anual de até R\$ 16 milhões.

Ainda que não haja uma única definição para classificação das MPE, todas as definições apresentadas fornecem parâmetros importantes para se pensar estratégias de estímulo ao segmento de Micro e Pequenas Empresas, cujas características e deficiências são marcantes. Cabe ressaltar a forte heterogeneidade e vulnerabilidade, que apresenta necessidade de atenção e apoio especial para que tenham resultados melhores e possam ter capacidade para funcionarem, serem sustentáveis, se representarem e gerarem emprego e inovação. Do contrário, continuarão sofrendo com a mortalidade precoce.

O SEBRAE (2007) analisou as taxas de sobrevivência e mortalidade das micro e pequenas empresas com dois, três e quatro anos de funcionamento, conforme mostrado na tabela 11. O estudo apontou uma melhoria de 27,4% das MPE que sobrevivem no mínimo dois anos. Esse resultado foi atribuído à maior qualidade empresarial – principalmente relacionado ao melhor preparo dos empresários para enfrentar os desafios do mercado, à melhoria do ambiente econômico – com a redução e controle da inflação, gradativa diminuição das taxas de juros, aumento do crédito para pessoas físicas e aumento do consumo.

TABELA 11 - TAXAS DE SOBREVIVÊNCIA DAS MPE, BRASIL, 2000-2005

Ano de existência das empresas	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2002-2000)	Taxa de sobrevivência (A)	Ano de constituição formal das empresas (Triênio 2005-2003)	Taxa de sobrevivência (B)	Varição da taxa de sobrevivência (B-A)
Até 2 anos	2002	50,6%	2005	78,0%	+27,4%
Até 3 anos	2001	43,6%	2004	68,7%	+25,1%
Até 4 anos	2000	40,1%	2003	64,1%	+24,0%

Fonte: SEBRAE (2007)

Ainda que o cenário tenha se tornado mais favorável e a taxa de sobrevivência das MPE tenha aumentado, tais empresas enfrentam muitas dificuldades. Entre elas as dificuldades relacionadas a políticas públicas e arcabouço legal, causas econômicas conjunturais, falhas gerenciais, logística operacional e acesso ao mercado, conforme destacado nas tabelas 12 e 13 a seguir.

TABELA 12 - DIFICULDADES NO GERENCIAMENTO DA EMPRESA - EMPRESAS ATIVAS. RAZÕES PARA O FECHAMENTO DA EMPRESA - EMPRESAS EXTINTAS (ESTIMULADA) – 2005 (%)

Causas	Empresas ativas	Empresas extintas
Políticas Públicas e arcabouço legal	73	54
Carga tributária elevada	65	43
Falta de crédito bancário	22	16
Problemas com a fiscalização	7	7
Causas econômicas conjunturais	69	62
Concorrência muito forte	35	25
Inadimplência/maus pagadores	28	19
Recessão econômica do país	26	18
Falta de clientes	22	27
Falhas gerenciais	55	68
Falta de capital de giro	39	37
Problemas financeiros	18	25
Falta de conhecimentos gerenciais	10	13
Ponto/local inadequado	6	19
Desconhecimento do mercado	4	11

Qualidade do produto/serviço	3	4
Logística operacional	36	21
Falta de mão de obra qualificada	33	16
Instalações inadequadas	6	6
Não enfrenta nenhuma dificuldade	4	0
Outras	0	4
NS/NR	0	3

Fonte: SEBRAE (2007)

Não deve ser uma surpresa que a elevada carga tributária seja o fator mais assinalado dentre as dificuldades das empresas ativas e extintas, já que o sistema tributário brasileiro é sabidamente complexo e pesado. Em seguida, aparece a falta de capital de giro e em terceiro a forte concorrência. Esses fatores podem estar relacionados à falta de acesso a crédito por parte das MPE e à menor produtividade dos pequenos negócios, face às dificuldades em gerar benefícios a partir da produção em escala. Em relação às dificuldades de acesso ao mercado, destaca-se principalmente o quesito propaganda inadequada, apresentado na tabela 13.

TABELA 13 - PRINCIPAL DIFICULDADE NO ACESSO AO MERCADO - EMPRESAS ATIVAS. PRINCIPAL MOTIVO PARA O FECHAMENTO DA EMPRESA - EMPRESAS EXTINTAS- 2005 (%)

Causas	Empresas ativas	Empresas extintas
Propaganda inadequada	29	24
Formação inadequada de preços dos produtos/serviços	21	12
Dificuldades de acesso a informações de mercado	18	11
Logística deficiente	15	19
Desconhecimento do mercado	13	17
Inadequação de produtos/serviços às necessidades do mercado	11	9
Nenhum	12	13
NS/NR	19	23

Fonte: SEBRAE (2007)

De acordo com o IBGE (2003), dentre as principais dificuldades de gestão das Micro e Pequenas Empresas estabelecidas no Brasil estão:

- Baixa intensidade de capital;
- Altas taxas de natalidade e de mortalidade;
- Forte presença de proprietários, sócios e membros da família como mão-de-obra ocupada nos negócios;

- Poder decisório centralizado;
- Estreito vínculo entre os proprietários e as empresas, não se distinguindo, principalmente em termos contábeis e financeiros, pessoa física e jurídica;
- Registros contábeis pouco adequados;
- Contratação direta de mão-de-obra;
- Utilização de mão-de-obra não qualificada ou semiquificada;
- Baixo investimento em inovação tecnológica;
- Maior dificuldade de acesso ao financiamento de capital de giro; e
- Relação de complementaridade e subordinação com as empresas de grande porte.

Leone (1999), em seu estudo acerca das características das MPE brasileiras, sistematiza no quadro 9 três especificidades gerais: organizacionais, decisórias e individuais.

QUADRO 9 - CARACTERÍSTICAS DAS MPE BRASILEIRAS CONFORME LEONE (2009)

Especificidades Organizacionais	Especificidades Decisórias	Especificidades Individuais
Pobreza de recursos	Tomada de decisão intuitiva;	Onipotência do proprietário/dirigente
Gestão centralizadora	Horizonte temporal de curto prazo	Identidade entre pessoa física e jurídica
Situação extra-organizacional incontrolável;	Inexistência de dados quantitativos	Dependência perante certos funcionários
Fraca maturidade organizacional	Alto grau de autonomia decisória	Influência pessoal do proprietário/dirigente
Fraqueza das partes no mercado	Racionalidade econômica, política e familiar	Simbiose entre patrimônio social e pessoal
Estrutura simples e leve		Propriedade dos capitais
Ausência de planejamento		Propensão a riscos calculados
Fraca especialização		
Estratégia intuitiva		
Sistema de informações simples		

Fonte: Leone (2009)

É possível encontrar semelhanças entre as abordagens de Leone (1999) e IBGE (2003), que revelam traços “preponderantes na análise das micro e pequenas empresas: gestão informal, escassez de recursos e baixa qualidade gerencial”. O reconhecimento dessas dificuldades

explica as diretrizes constitucionais de promover o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte<sup>27</sup>, que abriu a possibilidade para o estabelecimento de medidas em favor das MPE.

#### **4.2. As principais medidas a favor da formalização dos pequenos negócios no Brasil**

Como é sabido, o ambiente de negócios no Brasil não está entre os mais propícios à atividade empreendedora, como se pôde observar pela análise realizada no capítulo anterior. Pelo contrário, o estudo *Doing Business* 2015 anualmente elaborado pelo Banco Mundial coloca o país na 120ª posição entre as 183 economias pesquisadas.

Cientes disso, os governos têm buscado desenvolver ações para estimular e fortalecer o segmento de MPE como a simplificação tributária, o desenvolvimento de instituições dedicadas a capacitar microempresários e o favorecimento das micro e pequenas empresas em licitações (DUTRA *et al*, 2014). De acordo com Marcondes e Dino (2014), não houve tema nacional contemplado com igual número de normas legislativas pelo Executivo quanto o tratamento diferenciado aos pequenos negócios. De forma similar, não houve entre os anos de 2006 e 2011, outra matéria apreciada pelo Congresso Nacional com a mesma intensidade e sincronidade de opinião como aquelas relacionadas às MPE. Além disso, o Governo Federal criou em 2013 a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com status de Ministério.

A própria Constituição Federal de 1988 afirma em seu artigo 179 que os entes federados devem dispensar tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, visando “incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei”. Ainda, o artigo 170, inciso IX, assegura o “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”, diretriz que foi incluída por meio da Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

---

<sup>27</sup> A Constituição Federal de 1988 traz que “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.”

Também na década de 1990, a OIT e o MERCOSUL, em decorrência dos altos índices de desemprego e de informalidade no mercado de trabalho global, elaboraram recomendações e resoluções destacando os estímulos à competitividade, à inovação e ao desenvolvimento, salientando os micro e pequenos empreendimentos<sup>28</sup>. E, assim como ocorreu na esfera internacional, o Brasil também passou a priorizar o tratamento diferenciado aos pequenos negócios e buscar a redução da informalidade, considerada como o meio de redução também das desigualdades sociais (LIMA, 2014).

Esse movimento pela valorização das pequenas empresas brasileiras já havia despontado, ainda que sem força suficiente para promover transformações significativas, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, quando foi implantado o primeiro Estatuto da Microempresa, com a **Lei Nº 7.256, de 27 de novembro de 1984**. A referida lei foi a primeira instituição brasileira a estabelecer normas relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. Além disso, também direcionou que o Poder Executivo estabelecesse mecanismos fiscais e financeiros para estímulo às instituições financeiras oficiais e privadas, visando à manutenção de linhas de crédito específicas para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Mais tarde, como mencionado, a **Constituição Federal de 1988** recepcionou o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte. Os artigos 146, alínea d e artigo 146-A trataram da regulamentação do tratamento favorecido aos pequenos negócios, que culminaram nas leis que vieram a ser instituídas mais tarde, nas décadas de 1990 e 2000.

Nesse período foram registrados alguns esforços para regulamentação do tratamento diferenciado aos pequenos negócios. O primeiro deles foi a criação da **Lei Nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996**, que definiu o conceito de microempresa e empresa de pequeno porte. Esta lei, que ficou conhecida como a Lei do Simples Federal, instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), estabelecendo procedimentos simplificados para o pagamento de impostos e contribuições, para o registro, escrituração e declaração à Receita Federal.

---

<sup>28</sup> Lima (2014) aprofunda seu estudo sobre a Recomendação nº 189, de 1998 da OIT e as Resoluções nº 59, de 1998 e nº 90, de 1993, do MERCOSUL.

No entanto, a Lei do Simples Federal, como o próprio nome diz, não foi recepcionada pelos demais entes federados, que optaram por dispositivos próprios, o que acarretou em baixa eficácia desse instituto, que foi revogado pela Lei Complementar Nº 123 de 2006, a ser tratada posteriormente.

Outro marco importante para regulamentar o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido surgiu com a **Lei Nº 9.841, de 5 de outubro de 1999**, que revogou o Estatuto da Microempresa de 1984 e instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Esse instrumento redefiniu a faixa de enquadramento das empresas a partir do faturamento, bem como enfatizou aspectos ligados à previdência social, às relações trabalhistas, linhas de crédito específicas para o setor e recursos federais para aplicação em pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica.

Apesar disso, os benefícios ainda continuavam limitados à esfera Federal, haja vista que a lei ordinária federal não obrigava Estados e Municípios. Nesse sentido, muitos Estados não recepcionaram o dispositivo, assim como ocorreu com a Lei do Simples Federal, de forma que muitos destes entes federados possuíam suas próprias regulamentações sobre a questão. Esse estatuto também foi revogado posteriormente, quando foi sancionada a Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006, norma que deu maior destaque e abrangência legal, já que não se tratava mais de lei federal.

### **4.3. O Simples Nacional**

A **Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006** é vista, até então, como a maior inovação no que diz respeito à regulamentação dos artigos 170 e 179 da Constituição Federal. Também chamada de Lei Geral ou Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a Lei Complementar Nº 123, ao contrário das leis sancionadas anteriormente, passou a vigorar para Estados e Municípios obrigatoriamente, visto ser uma lei complementar.

Desta forma, a Lei Geral lançou as bases institucionais do Simples Nacional, visando criar um ambiente favorável ao desenvolvimento dos pequenos negócios, com o objetivo de reduzir a informalidade nesse setor. O Simples é um regime facultativo às MPE que integra, uniformiza e simplifica as legislações com relação aos direitos e obrigações das microempresas.

O Simples oferece aos seus optantes uma tributação com alíquotas diferenciadas e progressivas a partir do faturamento auferido pelo negócio e cria o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições, unificando a arrecadação de tributos e contribuições federais, estaduais e municipais. Isso significa que os procedimentos de recolhimento tornaram-se simplificados, sem haver criação ou extinção de nenhum tributo. Dessa forma, que a empresa poderá realizar o pagamento mediante documento único de arrecadação, abarcando os seguintes impostos e contribuições<sup>29</sup>:

a. Tributos de Competência Federal

- I. Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)
- II. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
- III. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
- IV. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)
- V. Contribuição para o PIS
- VI. Contribuição para a Seguridade Social (INSS)

b. Tributo da Competência Estadual

- I. Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)

c. Tributo da Competência Municipal

- I. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

No campo das obrigações trabalhistas, o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte restringiu-se a dispensar algumas obrigações tais como a fixação de quadro de horários, anotação de férias em livro especial e de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas.

Seguindo as conquistas da Lei N° 7.256, de 27 de novembro de 1984, a Lei Geral também estabeleceu incentivos em relação à política de acesso ao crédito às MPE. O Estatuto

---

<sup>29</sup> Artigo 13 da Lei Complementar N° 123, de 14 de dezembro de 2006.

estabelece que o Poder Executivo federal deva propor medidas no sentido de melhorar o acesso aos mercados de crédito e de capitais, bem como direciona que os bancos públicos mantenham linhas de crédito específicas para as MPE, devendo ser expressos em seus orçamentos e amplamente divulgados. De forma análoga, a Lei Geral normatiza que todos os entes federados e suas respectivas agências de fomento, núcleos de inovação tecnológica e instituições de apoio mantenham programas de apoio especificamente às microempresas e empresas de pequeno porte.

Outro ponto de destaque do Estatuto é a abordagem sobre o acesso aos mercados, principalmente das aquisições públicas. A Lei dispõe sobre incentivos de priorização das MPE nas compras públicas, como critério de desempate de certames licitatórios, no caso de participação de microempresas e empresas de pequeno porte. Nestes casos, a lei prevê que a vantagem será dada a essas empresas de apresentar proposta inferior e vencer o processo licitatório. O Estatuto prevê também que a administração pública poderá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte no caso em que as contratações não excedam o valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)<sup>30</sup> além de outros incentivos. Essa medida teve resultados bastante positivos. Segundo SMPE (2014),

Até o advento da LC nº 123, não havia mecanismos legais para o favorecimento das MPE nos editais de licitação. Com a possibilidade gerada pela referida legislação, as MPE passaram a representar, aproximadamente, 30% das compras governamentais do Governo Federal, alcançando um valor de R\$ 20,5 bilhões do total de R\$ 68,4 bilhões contratados em 2013, segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP). Trata-se de volume importante de recursos para o dinamismo da economia e o desenvolvimento e geração de emprego e renda (SMPE, 2014).

Dados do SEBRAE comprovam que a participação das MPE brasileiras nas compras governamentais aumentou após a instituição da Lei Complementar Nº 123, passando de 15% de participação em 2006 (ano de publicação da lei) para 30% em 2011, quatro anos após início da vigência do Simples Nacional.

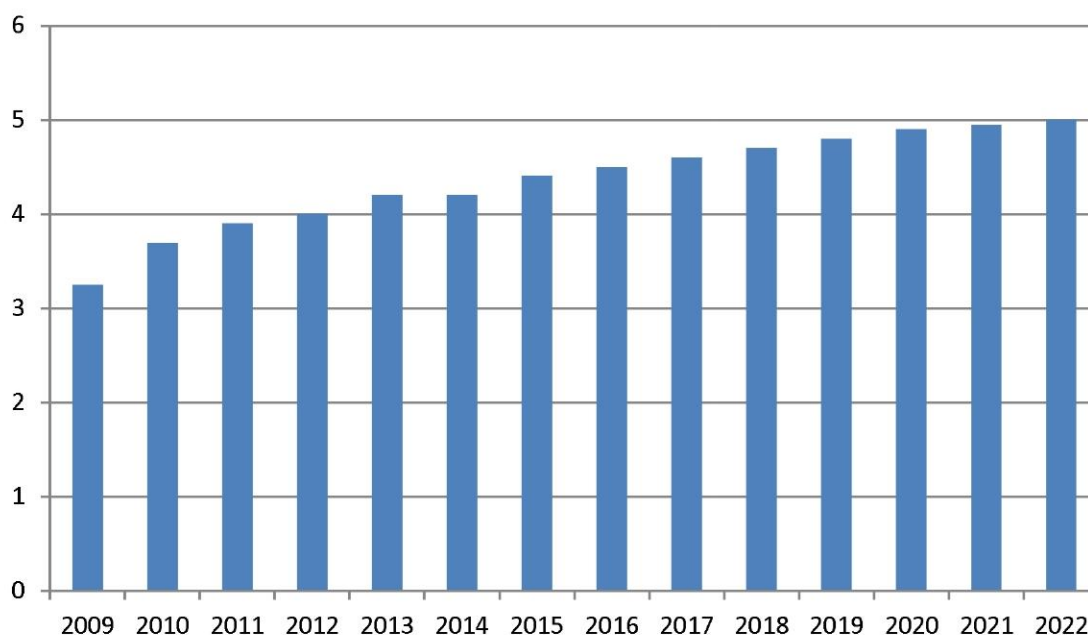
Os dados de registro do Simples Nacional apontam crescimento anual na quantidade de empresas formalizadas e o SEBRAE projeta que esse número deve continuar aumentando,

---

<sup>30</sup> Os benefícios em relação a aquisições públicas estão descritos de maneira completa no Capítulo V da Lei Complementar Nº 123 de 14 de dezembro de 2006, artigo 48.

conforme aponta a projeção do gráfico 11. Tais elementos não podem, no entanto, ser vistos como prova de efetividade do regime simplificado, necessitando análises mais aprofundadas, que serão citadas a seguir.

GRÁFICO 11- PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DE REGISTROS DE MPE NO SIMPLES  
- 2009-2022 (EM MILHÕES)



Fonte: SEBRAE (2009)

Para a Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE, 2014), um dos principais resultados almejados pelo Estatuto Nacional das MPE é justamente o de aumentar a formalidade no ambiente das MPE. Contribuem para o alcance desse objetivo a desoneração da carga tributária, bem como a facilitação dos procedimentos para recolhimento de tributos, estimado em até 50% para os empresários já optantes pelo antigo Simples Federal e de até 80% para as empresas que ainda irão optar<sup>31</sup>. Rizza e Schwingel (2013) também defendem os pontos positivos da instituição do Simples. Segundo os autores,

O Simples Nacional mostrou-se uma experiência de sucesso no que diz respeito à redução de carga tributária e à desburocratização e, certamente,

<sup>31</sup> SEBRAE. Lei Geral da Micro e Pequena Empresa: Conheça as mudanças, os procedimentos e os benefícios. Brasília, 2007.

contribuiu para a criação de um ambiente de negócios mais favorável, culminando com o aumento da arrecadação de tributos no âmbito federal, estadual e municipal (RIZZA; SCHWINGEL, 2013).

Uma das referências nesse campo é o estudo produzido por Monteiro e Assunção (2006) a partir dos dados ECINF 1997. Os autores analisam o impacto da implementação da Lei do Simples em 1996, visando analisar a probabilidade de formalização dos negócios. Ainda que não analise a nova lei, o trabalho presta grande serviço ao avanço dos estudos nesse campo.

Segundo Monteiro e Assunção (2006), o advento do Simples teve impacto positivo sobre a probabilidade de formalização de trabalhadores por conta própria, embora essa consequência não seja uniforme em todos os setores econômicos. Esse impacto diferenciado entre os setores não surpreende, já que os trâmites burocráticos e o peso relativo dos tributos também variam conforme a atividade econômica, explicando que grande parte dos indivíduos e empresas ainda permanece à margem da legislação pelo fato de que, se a cumprissem de forma integral, seus negócios poderiam se tornar inviáveis<sup>32</sup>. De acordo com os autores,

A divisão da análise por setor de atividade revela que houve impacto positivo e significativo sobre o setor de comércio. Os setores de transporte e fabricação de bens não sofreram nenhuma influência. Já os resultados para os setores de construção civil e serviços são ambíguos, variando de acordo com o método empregado (MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2006)

Um dado interessante é que a Lei aumentou, em média, em 19 pontos percentuais a probabilidade de firmas do setor de comércio se formalizar, sendo ainda mais significativo o impacto sobre os negócios que comercializam para pessoas físicas e que desenvolvem a atividade dentro do domicílio. Segundo os autores,

O resultado de que a introdução do SIMPLES teve impacto sobre a regularização das firmas está em linha com o resultado encontrado por Thiessem (2003), que demonstra que a economia informal na Ucrânia aumenta com a maior complexidade do sistema tributário (MONTEIRO; ASSUNÇÃO, 2006).

---

<sup>32</sup> Monteiro e Assunção (2006) não explicam os fatores pelos quais alguns setores sofreram impacto e outros não.

De forma complementar e fazendo uso dos mesmos dados e métodos, Fajnzylber *et al* (2009) “inferem que após o Simples, a taxa de licenciamento aumentou 7,1%, o número de firmas formais aumentou 6,4% e o pagamento de impostos aumentou 4,6% (FAJNZYLBER *et al*, 2009 *apud* CORSEUIL *et al*, 2012).

Outros autores realizaram estudos de caso com base em dados regionalizados, como fizeram Corseuil *et al* (2012) para o município do Rio de Janeiro e Oliveira (2009) para o município de Salvador. O primeiro trabalho se propôs a avaliar o impacto do Simples Nacional nas transições das empresas elegíveis ao regime da situação de atividade para inatividade e vice-versa. A metodologia dos autores se baseou na comparação de diferenças nas médias das transições realizadas em dois momentos do tempo, um anterior e outro posterior ao tratamento, nos anos de 2006 a 2008.

Os autores inferem que “há um aumento médio nas transições permanentes no sentido da inatividade para atividade”, o que pode estar indicando que o Simples Nacional tenha contribuído para a abertura de empresas ou para a retomada de atividade daquelas que estavam inativas.

Já Oliveira (2009) realiza pesquisa de campo junto a escritórios de contabilidade, empresas optantes pelo Simples, entidades representativas do setor e representantes do governo, visando compreender o impacto do novo regime simplificado em Salvador. O autor conclui que o Simples representou uma redução quantitativa dos tributos, aumentando consideravelmente a formalização de negócios. O autor conclui também que o Simples Nacional promoveu maior facilidade na gestão dos escritórios de contabilidade e no respectivo cumprimento das obrigações tributárias.

Apesar dos avanços promovidos pelo Simples Nacional, muitos autores apontam falhas e necessidades de melhoria. Uma delas, recentemente solucionada pela Lei Complementar N° 147, de 7 de agosto de 2014, era o impedimento de algumas atividades econômicas optarem pelo regime do Simples. Tal impossibilidade foi revisada e, de acordo com SMPE (2014), o Simples foi universalizado, envolvendo outras 142 atividades com o potencial de incluir 450 mil empresas, inclusive de natureza intelectual, técnica e científica, entre outras.

Dutra *et al* (2014) discordam do argumento da universalização, já que ainda existem outras restrições ligadas à distribuição do capital, composição societária e regularidade fiscal. Dessa forma, os autores questionam a legitimidade de impedir que algumas empresas optem pelo Simples, já que o direito constitucional ao tratamento diferenciado e favorecido é dispensado a todas as Micro e Pequenas Empresas.

De acordo com essa interpretação, Dutra *et al* (2014) afirma que o impedimento seria uma

Ofensa ao princípio da isonomia tributária, que proíbe aos agentes políticos a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida (DUTRA *et al* 2014).

Essa também foi a conclusão apontada por Oliveira (2009) em estudo de caso no município de Salvador. Segundo o autor, “a exclusão de inúmeras empresas pelo critério de atividade econômica gerou insatisfações e controvérsias, limitando assim a amplitude da medida”. Aponta, ainda, que a limitação de participação do setor de serviços de maneira mais abrangente era a maior limitação da lei.

Interpretação semelhante poderia ser realizada sobre a diferença das alíquotas aplicadas para cada setor em seis tabelas diferentes, sendo uma tabela para empresas de comércio, uma para empresas industriais e quatro tabelas para empresas de prestação de serviços, que diferenciam alíquotas por atividade econômica. Conforme discussão feita anteriormente, o conceito de porte das MPE pode variar entre os setores econômicos, enquanto o Simples Nacional acaba uniformizando-as pelo tamanho do faturamento.

Outra crítica à complexidade relaciona-se à apuração do valor a ser pago em tributos, que depende de múltiplas variáveis como a atividade, o faturamento e o valor da folha de pagamentos. Soma-se a isso a dificuldade de se apurar a base de cálculo de cada um dos tributos, “em face das inúmeras possibilidades de modificações das regras estabelecidas, por meio das exceções e particularidades”. Isso faz com que ainda persista a necessidade da contratação de profissionais de contabilidade, encarecendo o custo operacional do negócio. (SANTIAGO, 2013 *apud* DUTRA *et al*, 2014).

Outro desafio apontado em relação ao Simples Nacional refere-se à falta de política do Estado para a transição de empresa de pequeno porte para o médio porte, já que a Lei Complementar Nº 123 limita a opção pelo regime simplificado a empresas que faturem até R\$ 3,6 milhões anuais. Dutra *et al* (2014) considera problemático para as empresas transitarem de um regime com benefícios tributários e burocráticos para um regime sem privilégios e típicos de empresas várias vezes maior. Se observada a distribuição das empresas brasileiras por porte, apesar do pequeno crescimento durante 10 anos, somente 0,7% delas encontram-se no patamar de médio porte (tabela 14).

TABELA 14- EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS POR PORTE, BRASIL, 2002 - 2012 (%)

Porte	2002	2003	2004	2005	2006	
MPE	99,3	99,3	99,3	99,2	99,2	
Micro	95,0	95,0	94,8	94,6	94,4	
Pequena	4,3	4,3	4,5	4,6	4,8	
MGE	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	
Média	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	
Grande	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
<b>TOTAL (em nº abs.)</b>	<b>4.878.353</b>	<b>5.039.414</b>	<b>5.218.293</b>	<b>5.406.112</b>	<b>5.504.203</b>	
Porte	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MPE	99,1	99,1	99,1	99,0	99,0	99,0
Micro	94,2	94,0	93,9	93,5	93,3	93,1
Pequena	4,9	5,1	5,2	5,5	5,7	5,9
MGE	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
Média	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Grande	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>TOTAL (em nº abs.)</b>	<b>5.640.870</b>	<b>5.838.070</b>	<b>6.026.413</b>	<b>6.180.578</b>	<b>6.385.814</b>	<b>6.405.122</b>

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa (2013)

Nesse sentido, a legislação atual poderia ser encarada como uma barreira para o crescimento e produção em maior escala, o que acaba por gerar incentivos para que as empresas façam uso de mecanismos como sonegação fiscal ou divisão da empresa para manterem-se no Simples Nacional. Segundo Dutra *et al* (2014),

Por esse contexto, é razoável supor que a existência de expressivos benefícios advindos do regime traga, como consequência não pretendida, um estímulo para as empresas buscarem sua manutenção nos limites de

enquadramento do Simples. Para continuar no regime que lhe preserva o maior lucro e manter o *status quo*, essas empresas podem protelar ou disfarçar seu crescimento. Dessa forma, a percepção é de que o ambiente induz à sonegação de impostos, que pode ser feita quando não se declaram vendas, pela divisão da empresa com a criação de um novo CNPJ ou pela contratação informal de funcionários (DUTRA *et al.*, 2014).

Tantas situações e detalhes exigem que o empresário tenha domínio dos casos excepcionais para verificar se o regime é vantajoso em sua situação específica e para fazer bom uso dele. Embora conhecer a legislação seja importante para o exercício da atividade empresarial, tal orientação é conflituosa com a realidade dos pequenos negócios no Brasil. Assim, ainda que o Simples Nacional tenha favorecido a redução da informalidade e o aumento da arrecadação, é preciso que o regime seja constantemente aperfeiçoado, já que ainda não pode ser considerado, de fato, simples (DUTRA *et al.*, 2014).

### **Considerações finais**

Nesse capítulo foi possível discutir os conceitos de Micro e Pequenas Empresas, bem como as diferenças que envolvem cada um deles, por faturamento, por número de trabalhadores e por setor. Ainda, foram apontadas as principais dificuldades enfrentadas pelas MPE, com destaque para as questões tributárias, bem como os aspectos organizacionais, decisórios e individuais expostos por Leone (2009), o que fortalece a necessidade de aprofundar o apoio aos pequenos negócios.

Foram também apresentadas as principais medidas governamentais desde 1984, com a instituição do primeiro Estatuto da Microempresa até 2006, com a Lei Geral de 2006 que, segundo pesquisas apresentadas, gerou impacto significativo na redução da informalidade entre as MPE. Apesar dos avanços promovidos até então, ainda há pontos que devem ser revistos tais como os critérios de classificação das MPE, a simplificação efetiva do sistema tributário e a transição do pequeno para o médio porte. Tais revisões poderiam potencializar ainda mais a formalização no Brasil.

Por fim, um dos aspectos mais relevantes da Lei Geral foi a criação da categoria de Microempreendedor Individual, que será apresentada e detalhada no capítulo seguinte. Tal inovação é tida como um dos grandes incentivos à formalização dos trabalhadores por conta

própria, trabalhadores que, em geral, tendem a atuar também de maneira precária, prestando serviços simples, sem recolhimento de tributos e sem cobertura previdenciária.

## 5. O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

### 5.1. Conceitos e regras da categoria de Microempreendedor Individual

A **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008** é o marco institucional de criação do MEI, ao modificar a Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Conhecida como Lei do Empreendedor Individual, o instituto entrou oficialmente em vigor em julho de 2009, com início efetivo ocorrendo de forma progressiva, entre julho de 2009 e fevereiro de 2010. Tal lei diferencia os Microempreendedores Individuais das Micro e Pequenas Empresas, criando incentivos específicos para a formalização de seus negócios e para a contribuição previdenciária de um setor específico, os trabalhadores por conta própria.

Os dados da PNAD (2009) sobre a informalidade entre os trabalhadores por conta própria justificam a criação do MEI, já que esses apresentam os menores índices de contribuição para a previdência, sendo responsáveis pela maior parte dos não contribuintes. Do total de aproximadamente 17,5 milhões de trabalhadores por conta própria, somente 3,1 milhões eram contribuintes em 2009. De outra forma, do total de 38,4 milhões de trabalhadores não contribuintes, cerca de 14,4 milhões correspondiam aos trabalhadores por conta própria, representando 37,4%. A tabela 15 detalha esses dados a partir da PNAD (2009).

TABELA 15: TRABALHADORES OCUPADOS DE 16 A 64 ANOS, SEGUNDO POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA, BRASIL, 2009

Posição na ocupação	Contribuintes		Não contribuintes		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Empregados	41.138.877	83,8	11.793.277	30,7	52.932.154	77,7
Trabalhadores domésticos	2.249.445	4,6	4.677.235	12,2	6.926.680	32,5
Trabalhadores por conta própria	3.112.657	6,3	14.366.206	37,4	17.478.863	17,8
Empregadores	2.266.146	4,6	1.490.135	3,9	3.756.281	60,3
Outros	317.832	0,6	6.041.621	15,7	6.359.453	5,0
<b>Total</b>	<b>49.084.957</b>	<b>100</b>	<b>38.368.474</b>	<b>100</b>	<b>87.453.431</b>	<b>56,1%</b>

Fonte: PNAD (2009), elaborado por Costanzi *et al* (2011)

A criação da categoria MEI possibilitou que milhões de trabalhadores pudessem obter registro de CNPJ e contribuição previdenciária. Com isso, o empreendedor poderá emitir nota fiscal, o que possibilita inúmeras negociações que não ocorreriam sem ela, como fornecer para grandes

empresas e até mesmo para governos. Além disso, possibilita estabelecer relacionamento com instituições financeiras federais oficiais, como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, que tem linhas especiais de crédito para o MEI. Ainda que o empreendedor já tenha acesso a esses serviços financeiros, a contratação mediante pessoa jurídica pode facilitar a negociação e reduzir as taxas de juros pagas nessas operações.

Outro benefício do MEI é a possibilidade de contratar formalmente até um trabalhador. Sem o registro, todas as contratações são realizadas de maneira informal, gerando postos de trabalho precários para si e para outros envolvidos na atividade.

É provável que a maior vantagem para o trabalhador por conta própria que se registre como MEI seja a possibilidade de acesso à previdência social, de forma que o trabalhador terá direito a aposentadorias por idade ou invalidez, auxílio doença, licença maternidade, enquanto sua família terá direito ao auxílio-reclusão e pensão por morte. Para que tenha esses direitos, o trabalhador necessita ter pagado em dia um número mínimo de contribuições mensais (tabela 16), tendo em vista que o tempo de carência começa a ser contado a partir do primeiro pagamento realizado dentro do prazo<sup>33</sup>.

TABELA 16: CONTRIBUIÇÕES MENSAS NECESSÁRIAS PARA ATIVAÇÃO DE CADA BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

<b>Benefícios previdenciários</b>	<b>Contribuições mensais</b>
Salário-maternidade	10
Auxílio-doença	12
Aposentadoria por invalidez	12
Aposentadoria por idade	180
Pensão por morte	01
Auxílio-reclusão	01

Fonte: SEBRAE (2010)

Ainda, caso o MEI queira se aposentar por tempo de contribuição (30 anos para mulheres ou 35 anos para homens) e com um salário mínimo, é possível que complemente o valor correspondente a 15% sobre o salário mínimo. De forma semelhante, caso opte por se

<sup>33</sup> SEBRAE (2010) ressalta que realizar vários pagamentos de uma única vez não fará com que a contagem de tempo seja antecipada, de forma que o tempo somente será computado após o pagamento ser realizado dentro do mês de competência.

aposentar por tempo de contribuição e valor superior ao mínimo, o Microempreendedor Individual deverá complementar sua contribuição, recolhendo 20% do valor que deseja ter como base para a aposentadoria, não podendo ultrapassar o teto (SEBRAE, 2010).

O que torna a formalização uma decisão viável aos trabalhadores por conta própria é o fato de haver reduzidos custos com tributos quando comparado às demais formas de registro. Para se manter formal, o empreendedor deve arcar com os seguintes custos:

- 5% do salário mínimo (R\$ 36,20, em 2014) mensalmente a título de previdência;
- R\$ 1,00 mensalmente a título de ICMS, caso exerça atividades de comércio, indústria ou transporte;
- R\$ 5,00 mensalmente como ISS, caso exerça atividades de prestação de serviço.

Comparativamente, o MEI pode gerar uma economia de até 27% em impostos quando comparado à contribuição como autônomo, sendo a contribuição para a previdência a grande responsável pela diferença. Esse dado foi obtido por Sebastião (2011), que realiza um estudo comparativo entre essas formas de tributação no ramo da construção civil, visando mensurar qual é a forma menos onerosa e mais vantajosa para um prestador de serviços. A autora, no entanto, ressalta que essa comparação pode não ser totalmente justa, já que o autônomo recolhe para a previdência sobre o total recebido, sendo sua aposentadoria calculada também sobre esse valor. Já o MEI recolhe sobre um salário mínimo e aposenta-se com esse valor, não sendo possível recolher sobre o total recebido.

Outro aspecto a favor do MEI é a não retenção de impostos na emissão de notas fiscais, independentemente de seu faturamento mensal, ao passo que o trabalhador autônomo, além de sofrer retenções, recolhe tributos com base no faturamento. Isso faz com que a base de cálculo dos tributos pagos pelo trabalhador autônomo seja maior que do MEI. O quadro 10 apresenta as diferenças mais relevantes entre o trabalhador autônomo e o MEI, de acordo com Sebastião (2011).

## QUADRO 10 - DIFERENÇAS ENTRE REGISTRO COMO TRABALHADOR AUTÔNOMO E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Autônomo	Microempreendedor Individual
Emissão de Nota Fiscal Avulsa e RPA <sup>34</sup>	Nota Fiscal de Serviços
Aposentadoria por idade, por tempo de contribuição ou por invalidez	Aposentadoria por idade e por invalidez
Contribuição sobre o total recebido	Contribuição com base em um salário mínimo
Sem limite de faturamento	Faturamento de até R\$ 60 mil por ano <sup>35</sup>
Sujeito à retenção de INSS, ISS e IRPF <sup>36</sup>	Não sofre retenções
Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda	Declaração Anual do Simples Nacional

Fonte: Sebastião (2011)

Ainda, de acordo com a autora,

[...] ficou evidente que o MEI, financeiramente, é a forma de tributação menos onerosa, trazendo benefícios como a não incidência de retenções, tendo o recolhimento de seus tributos em guia fixa; a baixa burocratização; o acesso a créditos bancários com mais facilidade por ter um número de CNPJ. As principais limitações dessa forma de tributação são a contratação de apenas um funcionário, que no caso em questão não interferiu, pois o pedreiro trabalhava sozinho; ter um limite máximo de faturamento; e a aposentadoria ser calculada apenas sobre um salário mínimo (SEBASTIÃO, 2011).

Além desses incentivos, registrar-se como MEI é um processo prático e rápido, realizado pela internet, via Portal do Empreendedor, não necessitando percorrer os mesmos caminhos burocráticos que as Empresas de Micro, Pequeno ou Médio Porte. No entanto, por mais que os benefícios sejam consideráveis em favor do MEI, nem todo trabalhador por conta própria pode ser registrado nessa categoria. Para tanto, é necessário se adequar aos critérios da Lei Complementar Nº 123:

- Realizar alguma das 493 atividades previstas no Anexo XIII da Resolução 94 do CGSN;
- Faturar até R\$ 60.000,00 por ano<sup>37</sup>;

<sup>34</sup> Recibo de Pagamento Autônomo

<sup>35</sup> O gráfico original foi alterado neste ponto, já que apontava R\$ 36 mil como o limite de faturamento anual, que passou a ser R\$ 60 mil a partir da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011.

<sup>36</sup> Imposto de Renda de Pessoa Física

<sup>37</sup> No primeiro ano, o limite será proporcional ao número de meses em que estiver formalizado, levando em consideração a média de faturamento de R\$ 5.000,00 por mês.

- Trabalhar sozinho ou ter, no máximo, um empregado recebendo um salário mínimo ou o piso da categoria;
- Não abrir filiais;
- Não ter participação em outra empresa (sócio ou titular);
- Não ser servidor público.

A primeira das críticas é justamente a limitação das atividades econômicas passíveis de registro. Tal direcionamento reduz o público potencial do MEI e pode limitar os resultados do programa. No entanto, ainda que não tenham sido encontradas as razões dessa limitação, uma das hipóteses é de que outras atividades poderiam gerar incentivos à precarização do trabalho.

Outra crítica diz respeito à implementação do MEI em nível municipal e estadual. SMPE (2014) aponta para a existência de distorções que acabam punindo os microempreendedores individuais. Ainda que a Lei Geral isente o MEI dos custos de abertura, alteração e baixa em âmbito nacional há divergências de interpretação no caso de alvarás, licenciamento, fiscalização e vistorias. Conforme assinala, há registros de aumento de impostos sobre a residência do MEI, já que o imóvel passa a ser local de exercício de uma atividade de pessoa jurídica.

Diretrizes como essa tem pouco impacto sobre a arrecadação local, mas geram obstáculos para a consolidação do MEI. Em decorrência disso, a Lei Complementar nº 147 de 2014 já previu a orientação de que impostos sobre imóveis prediais urbanos não podem ser majorados em decorrência de o empresário ter sido formalizado como MEI e que ele está isento de custos para registro e legalização. Isso assegura ao MEI o tratamento favorecido na tributação municipal, garantindo que o microempreendedor que realiza atividades em sua residência não venha a arcar com diferentes valores no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Além do IPTU, outras tarifas também não poderão ser majoradas em decorrência de haver exercício de atividades do MEI, sendo na residência ou fora dela. SMPE (2014) cita como exemplo as tarifas de água, luz e outros serviços públicos que não podem ser aumentadas para os milhões de microempreendedores em decorrência da alteração de sua condição de pessoa física para pessoa jurídica.

De acordo com o IBGE, o público potencial do MEI abarca cerca de 10 milhões de empreendedores, considerando: comerciantes, barbeiros, pedreiros, barraqueiros, sapateiros, manicures, costureiras, pintores, mecânicos, encanadores, serralheiros, professores de idiomas, dentre muitos outros (SEBRAE, 2010). Costanzi *et al* (2011) também estimaram o público potencial do MEI, selecionando os trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência, que não se relacionam a atividades agropecuária e que possuem renda menor ou igual a R\$ 36 mil ano, chegando ao número de 11,5 milhões<sup>38</sup>. Independentemente da quantidade exata de possíveis optantes do Microempreendedor Individual, os dados pesquisados apontam convergência em relação à sua ordem de grandeza.

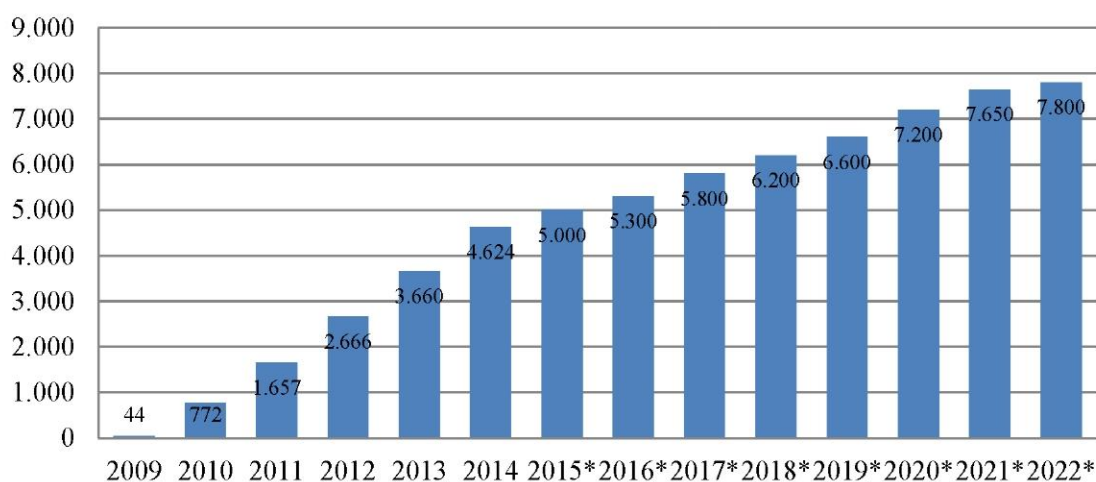
## 5.2. Balanço da implementação do MEI

Desde o início de sua implementação, o MEI registrou, entre 2009 e 2014, mais de 4,6 milhões de trabalhadores em todos os estados brasileiros, de 2009 a 2014. Em relação ao potencial de 11,5 milhões de registros proposto por Constanzi *et al* (2011), o Brasil alcançou 40,2%. O gráfico 12 ilustra a evolução da formalização ano a ano, bem como a projeção de formalização até 2022, demonstrando a força e o potencial do programa.

---

<sup>38</sup> A pesquisa de Constanzi *et al* (2011) considera o limite de R\$36 mil para a faixa do MEI. Tal critério foi alterado para R\$ 60 mil a partir da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Com isso, o público potencial do MEI tende a ser ainda maior que 11,5 milhões de pessoas.

**GRÁFICO 12: TOTAL GERAL E PROJETADO DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS, BRASIL, 2009-2022 (EM MILHARES)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal do Empreendedor e SEBRAE (2010), MPE indicadores, Pequenos Negócios no Brasil

Nota: (\*) valores projetados

Em relação à forma de atuação, destaca-se que 51,2% dos MEI registrados até 2014 atuam em estabelecimento fixo e 23,2% atuam de porta em porta, em postos móveis ou são ambulantes, conforme apresenta a tabela 17.

**TABELA 17: PERCENTUAL DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS POR FORMA DE ATUAÇÃO, 2014**

Forma Atuação	% em relação ao Brasil
Estabelecimento fixo	51,20%
Porta a Porta, postos móveis ou por ambulantes	23,20%
Em local fixo, fora da loja	9,90%
Internet	8,45%
Televendas	3,59%
Correios	2,61%
Máquinas automáticas	1,04%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Fonte: Portal do Empreendedor

Quando analisada a faixa etária dos MEI registrados até 2014, 81,2% varia entre 21 e 50 anos, concentrando-se mais fortemente na faixa entre 31 e 40 anos de idade (tabela 18).

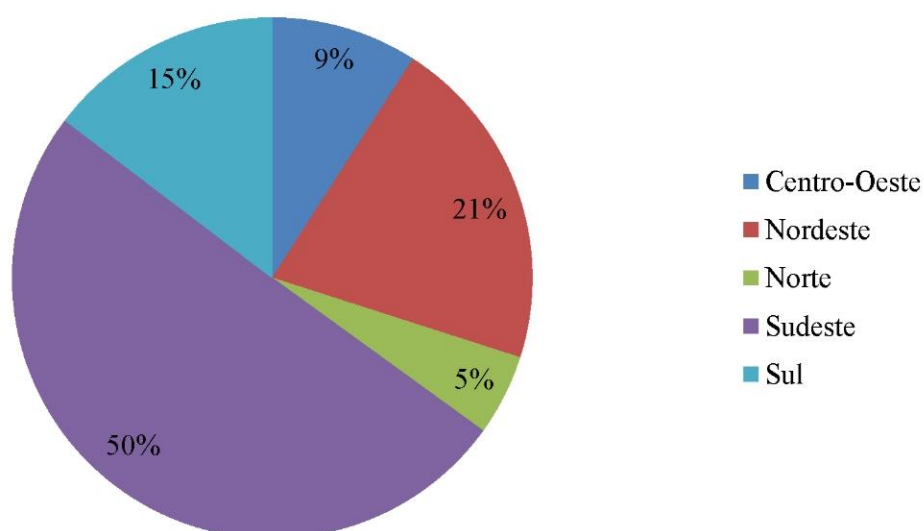
TABELA 18: PERCENTUAL DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS POR FAIXA ETÁRIA, 2014

Faixa Etária	% em relação ao Brasil
16-17	0,0%
18-20	1,9%
21-30	25,2%
31-40	32,7%
41-50	23,4%
51-60	13,0%
61-70	3,3%
Acima de 70	0,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Portal do Empreendedor

Grande parte dos Microempreendedores Individuais registrados está concentrada nas regiões sudeste e nordeste, conforme apresentado no gráfico 13. Como é possível observar, o norte do país é a região com menor número de MEI, com cerca de 5% do total do Brasil. Já o sudeste possui 50% do total de registros.

GRÁFICO 13: PERCENTUAL DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS POR REGIÃO DO BRASIL, 2014



Fonte: Portal do Empreendedor

Dentre os estados que mais concentram registros de Microempreendedor Individual está São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que reúnem juntos 47,8% do total, enquanto 10 estados concentram cerca de 80% dos registros (tabela 19).

TABELA 19: PERCENTUAL DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS POR ESTADO, 2014

UF	%	Região	UF	%	Região
SP	25,1	Sudeste	MS	1,5	Centro-Oeste
RJ	11,9	Sudeste	MA	1,4	Nordeste
MG	10,8	Sudeste	PB	1,4	Nordeste
BA	6,5	Nordeste	RN	1,3	Nordeste
RS	5,8	Sul	AL	1,2	Nordeste
PR	5,4	Sul	AM	1,0	Norte
GO	3,8	Centro-Oeste	PI	0,9	Nordeste
SC	3,4	Sul	TO	0,8	Nordeste
PE	3,4	Nordeste	RO	0,7	Norte
CE	3,3	Nordeste	SE	0,7	Nordeste
PA	2,6	Norte	AC	0,3	Norte
ES	2,6	Sudeste	AP	0,2	Norte
MT	1,9	Centro-Oeste	RR	0,2	Norte
DF	1,9	Centro-Oeste			

Fonte: Portal do Empreendedor

Em relação à divisão da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), as atividades estão mais concentradas nos setores de comércio e serviços, que juntos concentram 79,2% dos MEI (tabela 20)

TABELA 20: TOTAL DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS POR SETOR DA ECONOMIA, BRASIL, 2014

Setor	% em relação ao Brasil
Serviços	41,9%
Comércio	37,3%
Indústria	11,5%
Construção Civil	9,2%
Agropecuária	0,1%

Fonte: Portal do Empreendedor

Observando as ocupações mais comuns entre os microempreendedores, duas delas se destacam – “Comerciante de artigos do vestuário e acessórios” e “Barbeiro/a”, concentrando 18,2% dos trabalhadores formalizados. A tabela a seguir apresenta as 10 ocupações com

maior quantidade de registros e que concentram juntas 38,4% de todas as formalizações (tabela 21).

TABELA 21: AS 10 OCUPAÇÕES COM MAIOR QUANTIDADE DE MEI REGISTRADOS, BRASIL, 2014

Ocupação	Quantidade de registrados	%
Comerciante de artigos do vestuário e acessórios	498.914	10,8%
Barbeiro/a	342.908	7,4%
Pedreiro	178.352	3,9%
Proprietário/a de casa de chá	136.753	3,0%
Barraqueiro/a	121.291	2,6%
Depilador/a	115.702	2,5%
Proprietário/a de bar e congêneres	109.079	2,4%
Eletricista em residências e estabelecimentos comerciais	94.157	2,0%
Cozinheiro/a que fornece refeições prontas e embaladas para consumo	93.138	2,0%
Comerciante de cosméticos e artigos de perfumaria	88.596	1,9%
Outros	2.844.640	61,5%
Total	4.623.530	100,0%

Fonte: Portal do Empreendedor

Salienta-se que, das 361 ocupações com algum MEI formalizado, 69 delas registram 80% dos empreendedores, sendo que as outras 292 ocupações registram os demais 20%. Tal dado demonstra como os Microempreendedores estão concentrados em algumas poucas ocupações.

### 5.3. Análises sobre o MEI

É possível analisar o MEI de diversas maneiras, como se verá em seguida. Uma das formas é encarar o registro nos estados e no Distrito Federal, comparando ao potencial de alcance do MEI. Para tanto, considera-se o potencial de registros no Brasil como 11,5 milhões de pessoas, sendo possível estimar o potencial de cada estado e o índice de alcance em cada um deles, conforme fórmula:

$$\text{Alcance do potencial} = \frac{\text{Qtd registros no MEI até 2014}}{\text{Qtd potencial de registros no MEI}}$$

A “quantidade de registros no MEI até 2014” é um dado disponível por estado no Portal do Empreendedor, enquanto a “quantidade potencial de registros no MEI” está disponível somente em nível nacional, sendo necessário estimá-la por estado e Distrito Federal. Para

realizar tal estimativa, toma-se como premissa que a composição de trabalhadores por conta própria entre as unidades da federação é idêntica. Em outras palavras, a quantidade de trabalhadores por conta própria aptos ao registro de MEI tende a ser similar em todos os estados, sendo proporcional à informalidade de cada uma em relação à informalidade total brasileira. Para o cálculo desse dado, foi necessário obter a Taxa de Informalidade e a População Ocupada de cada estado brasileiro, cuja multiplicação resulta na Quantidade de Informais em 2013. A partir desse dado, calcula-se a porcentagem de informais por estado e cada um dos estados e multiplica-se pela potencial de registros no Brasil – 11.500.000 de acordo com Costanzi *et al* (2011). Dessa forma obtém-se os resultados apresentados na tabela 22, a seguir.

TABELA 22: ÍNDICE DE ALCANCE DO POTENCIAL DE REGISTRO DO MEI NOS ESTADOS BRASILEIROS ATÉ 2014

UF	Qtd de informais – 2013	% de informais	Potencial de registros	Registros até 2014	Índice de alcance
Rio de Janeiro	2.964.422	7,38%	848.502	549.431	64,8%
Distrito Federal	486.014	1,21%	139.111	86.564	62,2%
São Paulo	6.973.290	17,36%	1.995.954	1.160.379	58,1%
Espírito Santo	813.868	2,03%	232.952	120.386	51,7%
Santa Catarina	1.170.467	2,91%	335.020	158.578	47,3%
Mato Grosso	667.170	1,66%	190.963	89.182	46,7%
Mato Grosso do Sul	540.371	1,34%	154.669	69.679	45,1%
Rondônia	264.672	0,66%	75.756	33.466	44,2%
Goiás	1.429.524	3,56%	409.170	175.536	42,9%
Paraná	2.087.292	5,20%	597.442	250.749	42,0%
Rio Grande do Sul	2.268.143	5,65%	649.206	268.493	41,4%
Minas Gerais	4.270.054	10,63%	1.222.210	498.390	40,8%
Acre	119.879	0,30%	34.312	13.396	39,0%
Alagoas	591.289	1,47%	169.243	55.463	32,8%
Tocantins	399.642	0,99%	114.389	37.153	32,5%
Roraima	101.637	0,25%	29.091	9.238	31,8%
Pará	1.409.654	3,51%	403.483	120.554	29,9%
Pernambuco	1.974.926	4,92%	565.279	155.303	27,5%
Bahia	3.868.937	9,63%	1.107.399	299.534	27,0%
Rio Grande do Norte	825.371	2,05%	236.244	62.136	26,3%
Ceará	2.131.303	5,30%	610.039	153.650	25,2%
Paraíba	907.329	2,26%	259.703	64.253	24,7%
Amapá	156.730	0,39%	44.860	10.677	23,8%
Amazonas	681.924	1,70%	195.186	45.286	23,2%
Sergipe	557.206	1,39%	159.488	30.642	19,2%
Piauí	887.196	2,21%	253.940	40.365	15,9%
Maranhão	1.629.431	4,06%	466.389	65.050	13,9%

Fonte: Ipeadata (2013) e Portal do Empreendedor. Elaboração própria.

Dadas as hipóteses, os números apresentados apontam que 11 estados mais o Distrito Federal registraram proporções maiores de empreendedores do que a do Brasil, enquanto outros 15 estados alcançaram proporções menores. Isso pode significar que alguns estados estão em melhores condições de formalização do MEI. Além disso, dentre os 15 estados em pior situação de eficácia de registro do MEI, todos se encontram na região norte e nordeste do Brasil.

Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar o maior ou menor grau de sucesso dos estados no registro de MEI e podem fomentar análises e estudos posteriores.

- a) Maior desconhecimento sobre o MEI e seus benefícios;
- b) Menor nível de informação ou desconhecimento sobre procedimentos de formalização;
- c) Maior concentração de atividades não abarcadas pelo MEI;
- d) Menor envolvimento dos atores estaduais no incentivo à formalização;
- e) Menor nível de renda para pagamento dos custos envolvidos na formalização.

Outra maneira de analisar a experiência com o MEI é discutir sua ampliação na cobertura previdenciária, o que foi feito Costanzi *et al* (2011). O autor identifica que o programa elevou a probabilidade de contribuição dos trabalhadores por conta própria, considerada a posição na ocupação com menos propensão a contribuir para a previdência. “Um trabalhador por conta própria, com a mesma renda, idade e sexo de um trabalhador que não é do tipo conta própria, terá probabilidade menor de contribuição do que esse último”, apontam os autores.

Lima (2014) também realiza uma avaliação da efetividade do Microempreendedor Individual enquanto programa, a partir de uma Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) “adequada para análise dos efeitos das políticas sobre a sociedade”<sup>39</sup>. Essa metodologia “corresponde a uma abordagem interdisciplinar para a elaboração de critérios derivados de análises empíricas, destinados a compatibilizar o dinamismo transformativo da economia de

---

<sup>39</sup> Para mais detalhes sobre a metodologia AJPE, ver Lima (2014). A efetividade do programa Microempreendedor Individual, com base na análise jurídica da política econômica, em relação ao direito de produção.

mercado como uma equânime fruição de direitos humanos e fundamentais" (CASTRO, 2009 *apud* LIMA, 2014).

Segundo Lima (2014), a AJPE é uma metodologia composta por oito passos

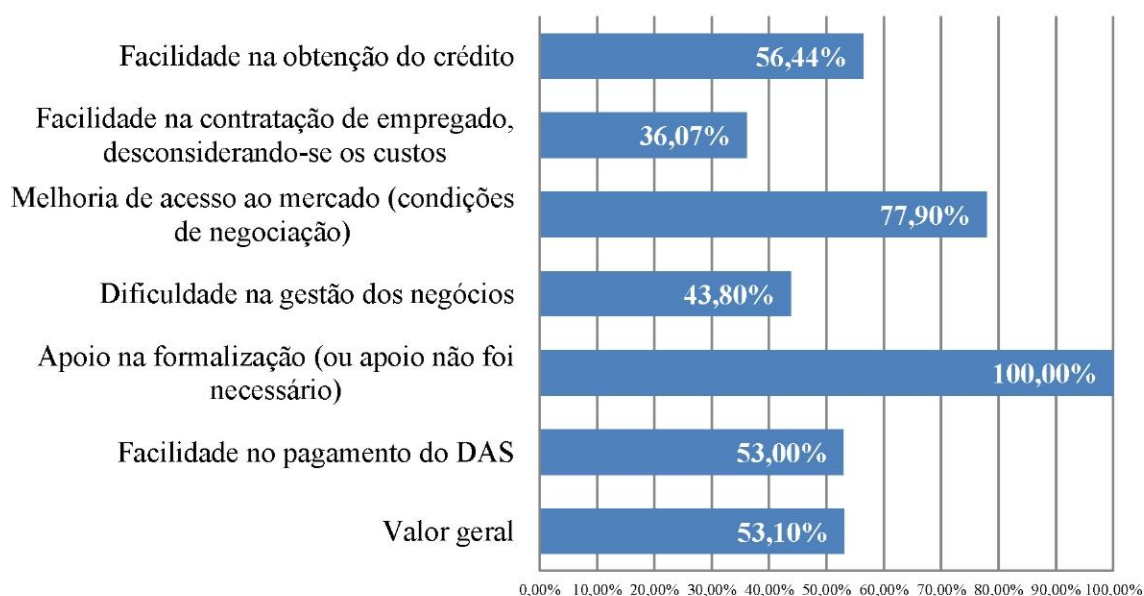
1. Identificação de política pública ou econômica (ou componente de política pública ou econômica), no caso o Microempreendedor Individual.
2. Especificação de um direito fundamental correlato, sendo analisado por Lima (2014) o direito de produção relacionado ao exercício da atividade econômica no MEI, “apesar de o objetivo maior do Programa para o Estado ser a formalização para a ampliação da cobertura social, e não o desenvolvimento do empreendedorismo”.
3. Decomposição analítica do(s) direito(s), indicando os padrões sociais e institucionais que são considerados adequados para a fruição do direito de produção. No caso, o autor aponta seis padrões:
  - Facilidade na obtenção do crédito
  - Facilidade na contratação de empregado, desconsiderando-se os custos
  - Melhoria de acesso ao mercado (condições de negociação)
  - Dificuldade na gestão dos negócios
  - Apoio na formalização (ou apoio não foi necessário)
  - Facilidade no pagamento do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS)
4. Quantificação de direitos analiticamente decompostos, mensurando o quanto cada um dos padrões apontados são desfrutados, por meio de dados obtidos em pesquisas do SEBRAE.
5. Elaboração de índice de fruição empírica (IFE) com base nos elementos que subsidiaram a decomposição analítica do direito, a fim de compará-los com o Padrão de Validação Jurídica, no próximo item.
6. Escolha ou elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ) também com base nos elementos que subsidiaram a decomposição analítica do direito, a fim de se manter a

evidente necessidade de que os dados sejam comparáveis. Dessa forma, cada um dos itens decompostos terá um valor de referência, que poderá ser comparado ao índice de fruição empírica (IFE).

7. Avaliação de resultados em termos de verificação de efetividade, que nada mais é do que a comparação entre o IFE e o PVJ obtidos nos itens anteriores. O resultado dessa comparação resultará em uma razão ou índice de efetividade do programa MEI.
8. Na hipóteses de falha ou ausência de efetividade, elaboração de recomendação de reformas.

Após realização de toda a metodologia e análise dos dados, Lima (2014) observa que empiricamente o MEI alcança 53,10% do padrão jurídico proposto, ou, em outras palavras, do objetivo que se propõe. Dado o resultado, o MEI apresenta necessidade de melhoria em alguns dos elementos utilizados na decomposição, conforme gráfico 14.

GRÁFICO 14: GRAU DE EFETIVIDADE DOS EIXOS DO MEI - 2013



Fonte: Lima (2014) – elaboração própria

Esses dados revelam a pouca efetividade do Programa em quatro aspectos principais: facilidade na obtenção de crédito; facilidade de contratação de empregados; dificuldade na gestão dos negócios; e facilidade do pagamento do DAS<sup>40</sup>.

Outros autores propõem um novo aspecto, analisando quanto o MEI tem aumentado a base formal e o quanto tem substituído o emprego formal, nesse segundo caso considerado como uma disfunção. Oliveira (2013) faz uma análise da transição dos MEI do mundo formal para o mundo informal. A hipótese do autor é de que alguns deles eram empregados e estavam no arcabouço da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e passaram a ser Microempreendedores Individuais.

A partir de dados obtidos pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), considerando o motivo de demissão dos indivíduos pesquisados, Oliveira (2013) conclui que somente metade dos trabalhadores registrados como MEI são provenientes do mercado informal. Para outros tantos, o autor identifica que “a política pública se constituiu em oportunidade de reinserir-se no mercado formal, pois estavam desempregados”, ou que o MEI estivesse sendo utilizado de maneira desvirtuada, “como processo de terceirização ou de substituição do emprego pela prestação de serviços”. De acordo com o autor, “um quarto dos indivíduos registrados como MEI foi demitido e fez a transição à condição de microempreendedor individual”. Segundo Oliveira (2013), tal processo aparentemente ocorre de maneira mais concentrada

[...] em segmentos econômicos intensivos em mão de obra de baixa produtividade, principalmente: construção civil, comércio varejista de vestuário e acessórios, comércio varejista de produtos novos em geral, comércio de material de construção, confecção de peças do vestuário, transporte rodoviário de carga, atividades de serviços prestados às empresas (serviços gerais) e limpeza em prédios e domicílios (OLIVEIRA, 2013).

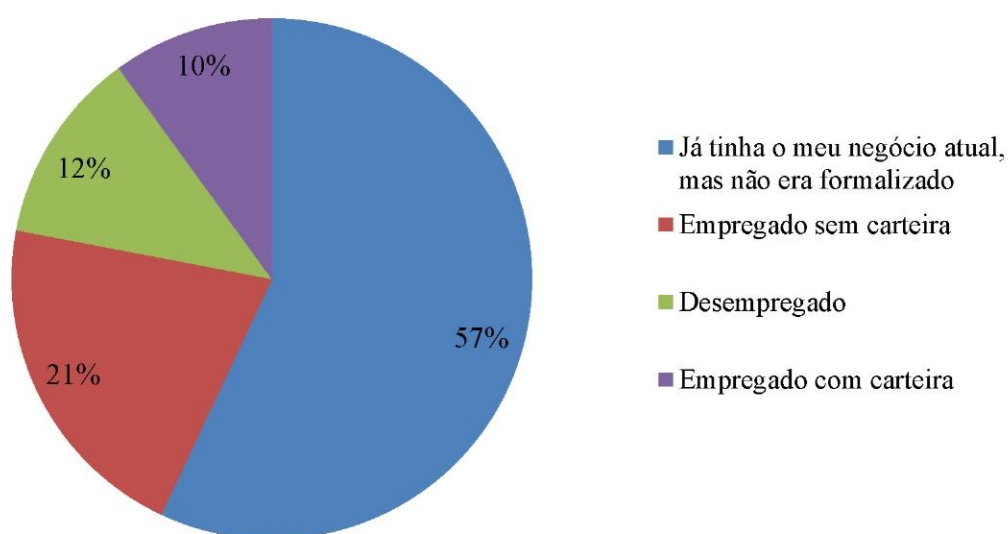
Oliveira (2013) também evidencia o peso da renda do indivíduo na decisão pela transição à condição de demitido. Segundo o autor, “quanto menor a renda, maior a probabilidade de esta transição ocorrer”. O fator escolaridade também influencia nesta decisão, de forma que os trabalhadores com maior escolaridade “estariam menos propensos a essa transição, enquanto os de menor escolaridade figuram como mais propensos a essa condição, bem como os de mais idade”.

---

<sup>40</sup> Lima (2014) propõe recomendações de melhoria da efetividade do MEI, considerando principalmente os aspectos em que o programa não foi bem avaliado.

O gráfico 15 apresenta a distribuição dos indivíduos pela ocupação anterior à formalização como MEI, o que demonstraria a disfunção citada por Oliveira (2013). De acordo com os dados, obtidos pelo SEBRAE, 21% dos Microempreendedores Individuais eram empregados sem carteira de trabalho assinada e outros 10% eram empregados com carteira de trabalho.

GRÁFICO 15: SITUAÇÃO DOS TRABALHADORES ANTES DO REGISTRO NO MEI



Fonte: SEBRAE *apud* Oliveira (2013)

Corseuil *et al* (2014) também suscitam a existência dessa disfunção, de maneira que algumas empresas, em particular as menores, estariam utilizando o MEI para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço visando à redução de custos. No entanto, os autores não encontram evidências capazes de comprovar esse fato.

Ainda assim, Corseuil *et al* (2014) identificaram outros dois efeitos positivos do MEI. O primeiro deles foi o aumento da formalização dos trabalhadores por conta própria, conforme demonstram os dados da PNAD na tabela 23, cumprindo o objetivo a que se propõe o programa. O segundo é a criação de oportunidades para que os trabalhadores desempregados

se reinserissem no mundo formal, possibilitando maior grau de ocupação da população trabalhadora.

**TABELA 23 - GRAU DE INFORMALIDADE DOS MEIS PELOS CRITÉRIOS DE NÃO POSSUIR CNPJ E NÃO CONTRIBUIR PARA A PREVIDÊNCIA (2009 – 2011)**

	Critério CNPJ		Critério previdência	
	2009	2011	2009	2011
Conta própria	83,4%	80,7%	82,0%	75,0%
Empregador pequeno	43,1%	34,9%	52,4%	40,3%
Demais empregadores	6,3%	3,6%	21,2%	18,3%

Fonte: PNAD – elaborado por Corseuil et al (2014)

Diante das análises acima resenhadas alguns fatos podem ser destacados em relação ao MEI. O primeiro deles é sua eficácia na formalização, chegando a alcançar 4,6 milhões de pessoas em cerca de seis anos que é, sem dúvidas, uma conquista do programa.

O segundo fato relaciona-se à quantidade de trabalhadores do público-alvo abrangido pelo MEI vis-à-vis à quantidade de trabalhadores formalizados que inicialmente não faziam parte do público potencial do programa, ou seja, aqueles trabalhadores ocupados no setor formal. Nesse sentido, dentre os 4,6 milhões de MEI formalizados, somente 2,3 milhões realizavam atividades relacionadas ao mercado informal de trabalho, evidência de que o Programa possa estar gerando incentivos para a flexibilização do emprego formal.

Considerando o público potencial do MEI, estimado por Costanzi *et al* (2011) em 11,5 milhões, a política pública teria atendido apenas 20% do que se propôs, uma diferença de 9,2 milhões de pessoas que ainda encontram-se fora do mercado formal de trabalho. Entretanto, alguns estados conseguem até 60% de cobertura, conforme tabela 22. Além disso, indica que a política possa também estar favorecendo o aumento da precariedade no trabalho, já que o empregado no mercado formal provém de um arcabouço social bem mais seguro e passa para outro não tão sustentável.

Nesse sentido, busca-se identificar as causas que explicam a baixa adesão do público potencial do MEI. As principais hipóteses são:

- Desconhecimento sobre o MEI e a possibilidade de formalização;

- Não adequação da atividade nas possibilidades abarcadas pelo MEI;
- Desconhecimento sobre os benefícios trazidos pelo MEI;
- Falta de interesse sobre os benefícios do registro;
- Falta de informação ou conhecimento sobre como se formalizar;
- Falta de tempo/prioridade para buscar a formalização;
- Já solicitou e ainda não obteve o registro.

O próximo passo deste trabalho é pesquisar as hipóteses propostas e levantar pistas para explicar a diferença entre o público potencial e o alcance do Microempreendedor Individual enquanto programa. Para tanto, será realizado levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com empreendedores e trabalhadores do mercado formal e informal. O próximo capítulo apresentará em detalhes a metodologia e os resultados da pesquisa de campo.

## 6. PESQUISA DE CAMPO

### 6.1. Metodologia

Essa pesquisa foi realizada visando captar informações qualitativas sobre os principais fatores que incentivaram a formalização de Microempreendedores Individuais, bem como levantar as principais razões para que outros trabalhadores por conta própria não se formalizaram. Complementarmente, buscou-se captar a percepção de trabalhadores em geral sobre a situação da informalidade e sobre como o setor público poderia atuar frente a esse fenômeno.

Para o alcance desses objetivos, foram elaborados questionários de pesquisa que foram aplicados junto a 33 diferentes trabalhadores em posições distintas de ocupação, dentre elas:

- Microempreendedores Individuais
- Trabalhadores por conta própria informais
- Empresários informais
- Empregados sem carteira assinada
- Empresários formalizados
- Desempregados
- Empregados com carteira assinada
- Estagiários/bolsistas

Importa ressaltar que a metodologia não se restringiu aos trabalhadores por conta própria e MEI, com o objetivo de ampliar o campo de visão sobre a informalidade, captando a opinião de perfis distintos e comparando a percepção deles. Dessa forma, seria possível identificar o quanto a percepção da informalidade variava ou não conforme a posição da ocupação.

Foi elaborado um tipo de questionário para cada perfil de ocupação, de forma que as questões se adaptassem conforme a posição de ocupação do respondente, seguindo uma estrutura mínima.

Para a identificação do perfil do público pesquisado foram aplicadas perguntas referentes a características pessoais como sexo, idade, município de residência, escolaridade, posição na

ocupação, atividade exercida e rendimento. Os questionários foram organizados de forma a conter questões fechadas para o perfil e questões abertas de opinião e diagnóstico, facilitando ao mesmo tempo a objetividade e a expressão de dados subjetivos. Os questionários aplicados estão reportados no anexo I.

A fase de diagnóstico envolveu questões sobre o conhecimento sobre o MEI, a motivação para formalização ou não formalização, o grau de satisfação com o registro (caso formal), a expectativa futura (caso formal) e a opinião sobre a atuação do setor público frente ao fenômeno da informalidade. A última parte do questionário envolve o registro de contato pessoal e a indicação de possíveis respondentes.

## **6.2. Seleção do público, coleta de dados e método de análise**

Para seleção do público, foram acionadas diferentes fontes de contato para indicação de trabalhadores dispostos a responder o questionário. A primeira fonte e provavelmente a que seria mais efetiva em termos de alcance foi o SEBRAE, que detém o banco de dados de todos os Microempreendedores Individuais registrados. No entanto, a instituição afirmou oficialmente não ser possível fazer uso da base de contatos para fins de pesquisas externas ao SEBRAE.

A segunda alternativa foi a divulgação na própria rede de contatos, a qual se mostrou relativamente efetiva. Um ponto de destaque em relação a essa estratégia foi a inclusão no questionário de um campo para indicação de outros possíveis respondentes. Dessa forma, alguns trabalhadores foram indicando outros, o que possibilitou um maior número de respostas.

O período de coleta dos dados durou 15 dias corridos, visando maximizar a quantidade de respondentes dentro de um prazo razoável para a realização da pesquisa. Nesta fase, a grande maioria dos questionários foi auto respondida. No entanto, cerca de 20% das entrevistas foram realizadas por telefone, principalmente para testar a qualidade e adequação do questionário e para acessar o público que não estava familiarizado com a versão eletrônica. Ressalta-se que a duração média das entrevistas via contato telefônico foi de aproximadamente 12 minutos, enquanto a aplicação online dos questionários durou em média 4 minutos.

Após a aplicação dos questionários, os dados obtidos foram organizados, já que os questionários de cada uma das posições na ocupação eram diferentes entre si. Em seguida, foram tabuladas as questões objetivas utilizando ferramenta de banco de dados.

Para a interpretação dos dados subjetivos, todas as respostas foram lidas e classificadas em tabelas de frequência, visando verificar padrões e semelhanças. Com esses dados, por meio de um editor de texto, foram elaborados gráficos, tabela e diagramas para realizar a análise dos mesmos.

### 6.3. Perfil do público

Como mencionado, foram aplicados 33 questionários buscando balancear com um mínimo de respondentes em cada posição na ocupação. No entanto, tratando-se de pesquisa qualitativa, os dados quantitativos apresentados a seguir têm unicamente o objetivo de ilustrar a amostra. Isso posto, a tabela 24 apresenta a quantidade de entrevistados por posição na ocupação, considerando também a sua classificação como formal ou informal, conforme definição 3 do IPEA, apresentada no capítulo 1.

TABELA 24 - QUANTIDADE DE ENTREVISTADOS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO

Posição na ocupação	Classificação	Quantidade
Microempreendedores Individuais	Formal	9
Empregados com carteira assinada		6
Empresários formalizados		3
Trabalhadores por conta própria informais	Informal	5
Empresários informais		3
Empregados sem carteira assinada		3
Estagiários/bolsistas	-	3
Desempregados/sem ocupação	-	1
<b>Total</b>	-	<b>33</b>

Fonte: Elaboração própria

Todos os respondentes informaram sua idade ao final do ano de 2015, sendo a média de 37,6 anos, variando entre 18 e 64 anos. A tabela 25 apresenta a frequência em cada uma das faixas etárias, conforme categoria

TABELA 25 – FREQUÊNCIA DA FAIXA ETÁRIA DOS RESPONDENTES

Faixa etária	Quantidade	Frequência
18 - 29	12	36,4%
30 - 41	9	27,3%
42 - 53	4	12,1%
54 - 65	8	24,2%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Como observado, a distribuição etária da população entrevistada encontra-se concentrada na idade até 41 anos, com 63,7%. Os outros 36,3% tem a partir de 42 anos. Cabe destacar também que mais de um terço da amostra utilizada tem até 29 anos. Isto poderia indicar a concentração das atividades de empreendedorismo entre a população mais jovem ou, alternativamente, uma maior disposição dos jovens em responder aos questionários ou maior habilidade em utilizar a internet. Esta distribuição, no entanto, não pode ser comparada à tabela 18 do capítulo 5, já que aquele dado refere-se somente à categoria de Microempreendedores Individuais registrados, em contrapartida a tabela 25, que apresenta engloba todas as posições na ocupação.

A totalidade dos respondentes também informou seu sexo, ponto em que a população esteve bem distribuída entre masculino e feminino, conforme mostra a tabela 26 a seguir. Ou seja, do ponto de vista de gênero, a amostra obtida seria bem balanceada. Ao mesmo tempo, isto indicaria que as mulheres também se engajariam em atividades de empreendedorismo – estas não seriam atividades majoritariamente desenvolvidas pelos homens.

TABELA 26 – SEXO DOS RESPONDENTES

Sexo	Quantidade	Frequência
Masculino	16	48,5%
Feminino	17	51,5%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Outro dado coletado foi o grau de escolaridade, que também foi informado por todos os respondentes, tendo maior concentração de pessoas com, pelo menos, ensino superior completo – 51,5% (tabela 27). Assim, é possível supor, mas não comprovar (dado que a

amostra não é significativa), que o nível de escolaridade seja importante para alavancar atividades empreendedoras. Ao mesmo tempo, é possível que estas atividades estimulem os agentes a se aprimorarem, levando-os a buscar cursos de pós-graduação que auxiliassem suas atividades.

TABELA 27 - GRAU DE ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO PESQUISADA

<b>Grau de escolaridade</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Frequência</b>
Ensino fundamental incompleto	1	3,0%
Ensino fundamental completo	1	3,0%
Ensino médio incompleto	1	3,0%
Ensino médio completo	7	21,2%
Superior incompleto	6	18,2%
Superior completo	10	30,3%
Pós-graduação	7	21,2%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

A totalidade dos respondentes reside do estado de Minas Gerais, distribuindo-se entre cinco municípios e concentrado principalmente em Belo Horizonte e Divinópolis – 87,9%, conforme frequência apresentada na tabela 28.

TABELA 28 - MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA DA POPULAÇÃO PESQUISADA

<b>Município</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Frequência</b>
Belo Horizonte	17	51,5%
Divinópolis	12	36,4%
Ibirité	2	6,1%
Contagem	1	3,0%
Santa Luzia	1	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

As atividades profissionais exercidas pela população pesquisada foram diversificadas, atingindo um total de 23 ocupações. A atividade com maior concentração de respondentes foi de cuidador/a de idosos – com 5 indivíduos. Seis atividades apresentaram dois respondentes e outras 16 somente um. A frequência é demonstrada na tabela 29, considerando que a totalidade da população respondeu à questão.

TABELA 29 – ATIVIDADE EXERCIDA

Atividade	Quantidade	Frequência
Cuidador/a de Idosos	5	15,2%
Buffet	2	6,1%
Comerciante	2	6,1%
Diarista e/ou Faxineiro/a	2	6,1%
Enfermeiro/a	2	6,1%
Fotógrafo	2	6,1%
Servidor/a Público/a	2	6,1%
Advogado/a	1	3,0%
Analista financeira	1	3,0%
Cerimonialista	1	3,0%
Consultor	1	3,0%
Corretor de Imóveis	1	3,0%
Designer Gráfico	1	3,0%
Doceria	1	3,0%
Estagiário/a	1	3,0%
Estudante	1	3,0%
Músico	1	3,0%
Pesquisador	1	3,0%
Professor	1	3,0%
Professor de Tênis	1	3,0%
Representante Comercial	1	3,0%
Serralheiro	1	3,0%
Vendedor/a	1	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Os indivíduos foram solicitados a informar também a quantidade de tempo em que exerciam a atividade atual. Neste quesito, nem toda a população forneceu o dado, cuja frequência é mostrada na tabela 30.

TABELA 30 – TEMPO NA ATIVIDADE ATUAL

Tempo	Quantidade	Frequência
Até 4 anos	8	24,2%
5 - 9 anos	3	9,1%
10 - 14 anos	5	15,2%
15 - 19 anos	2	6,1%
20 - 24 anos	0	0,0%
A partir de 25 anos	4	12,1%
Não respondeu	11	33,3%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Foi questionado, ainda, o rendimento individual mensal dos respondentes, dado que infelizmente foi informado por somente 10 pessoas (mais de dois terços da amostra analisada não respondeu), conforme tabela 31. As respostas obtidas apresentaram forte variância, sem apresentar um padrão claro. A classe com maior número de respostas (4) apresentou rendimentos entre R\$ 1.578 e R\$ 2.366.

TABELA 31 – RENDIMENTO INDIVIDUAL MENSAL

Rendimento	Quantidade	Frequência
Até R\$ 788	1	3,0%
Entre R\$ 789 e R\$ 1.577	1	3,0%
Entre R\$ 1.578 e R\$ 2.366	4	12,1%
Entre R\$ 2.367 e R\$ 3.155	0	0,0%
Entre R\$ 3.156 e R\$ 3.944	1	3,0%
Entre R\$ 3.945 e R\$ 4.733	0	0,0%
Entre R\$ 4.734 e R\$ 5.522	0	0,0%
Entre R\$ 5.523 e R\$ 6.311	1	3,0%
Entre R\$ 6.312 e R\$ 7.100	0	0,0%
Entre R\$ 7.101 e R\$ 7.889	0	0,0%
Acima de R\$ 7.889	2	6,1%
Não respondeu	23	69,7%
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

#### 6.4. Análise dos resultados

Esta seção se dividirá em três subseções, na qual a primeira analisará os resultados relativos aos respondentes Microempreendedores Individuais; a segunda em relação aos trabalhadores informais – incluindo as posições de trabalhadores por conta própria, empresários informais e trabalhadores sem carteira assinada; e a terceira em relação aos formalizados e não classificados – incluindo as posições empregados com carteira, empresários formalizados, estagiários/bolsistas e desempregados/sem ocupação.

Tal subdivisão tem o propósito de analisar a opinião específica dos MEI sobre essa categoria de registro, compreender as razões do não registro entre os informais e o julgamento dos formais e não ocupados acerca do mercado informal e da atuação do governo.

### 6.4.1. Microempreendedor Individual

Nesta subseção serão analisadas as respostas informadas pelos Microempreendedores Individuais, que somaram nove indivíduos. Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, não serão analisados novamente os dados de perfil como idade, sexo e grau de escolaridade, já que a amostra pesquisada não é significativa em relação à população de MEI no país. Desta forma, o valor desta subseção será identificar aspectos subjetivos como a motivação para ter se formalizado, o grau de satisfação e a expectativa relacionada ao MEI.

Ressalta-se que a distribuição por sexo seguiu a proporção de 5 homens e 4 mulheres, bastante similar à distribuição da população pesquisada. A média de idade desse grupo também foi menor aos 37,6 da população, alcançando 32,6 anos. Já com relação à escolaridade, a proporção daqueles com no mínimo ensino superior completo aumentou para 77,7%. Em suma, a proporção de sexo se manteve a mesma, enquanto os MEI pesquisados são mais jovens e com maior escolaridade que o grupo.

#### 6.4.1.1. Situação antes da formalização como MEI

Com o objetivo de iniciar a verificação das razões pela qual o indivíduo se formalizou, questionou-se acerca da sua situação de ocupação antes do registro como MEI, cujos resultados são apontados na tabela 32.

TABELA 32 – SITUAÇÃO ANTES DA FORMALIZAÇÃO

Situação	Quantidade	Frequência
Empregado com carteira assinada	3	33,3%
Trabalhador por conta própria sem registro	1	11,1%
Empresário informal	5	55,6%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

O dado de empregados com carteira assinada que passaram a ser MEI poderia indicar, mas não é capaz de confirmar por si mesmo, a hipótese levantada por Oliveira (2013) e também por Corseuil *et al* (2014) de que o MEI poderia estar sendo utilizado de maneira desvirtuada para driblar a legislação trabalhista. Para confirmar, seria necessário localizar entre os três

indivíduos que trabalhavam na referida posição na ocupação, algum que tenha sido demitido pelo empregador para recontração como Microempreendedor Individual. No entanto, dos três contatos em situação de empregado com carteira assinada, dois atuavam em outro setor/atividade e um atuava no mesmo setor/atividade. Esse último decidiu tornar-se MEI por si próprio ao adquirir parte da empresa na qual trabalhava. Ao mesmo tempo, é significativo que cinco dos nove entrevistados (56%) já atuassem informalmente como empresários. É possível que estes tivessem se mantido na informalidade caso a legislação não houvesse mudado.

#### **6.4.1.2. Razões para formalização**

Ainda sobre o ponto anterior, um fato que chamou a atenção foi que um dos entrevistados que possuía ocupação anterior distinta da atual apontou que a razão para ter se formalizado como MEI foi a “exigência da empresa de ser PJ, forma que o mercado encontrou de burlar o alto custo de funcionário com carteira assinada”. O entrevistado espontaneamente completa que

O MEI se tornou uma forma de burlar os direitos trabalhistas. Muitas empresas exigem PJ para não assinarem carteira e contratam profissionais que não se encaixam nas atividades de MEI, para não arcarem com os custos de um trabalhador com carteira assinada. O mercado te faz emitir nota de uma atividade quando não é esta que você exerce. Na tentativa de ajudar a formalizar inúmeras profissões se criou um escape para empresas burlarem os direitos do trabalhador.

Essa declaração confirma a hipótese de Oliveira (2013) e Corseuil *et al* (2014) de que o programa está sendo utilizado por alguns como forma de burlar o sistema trabalhista, ainda que não confirme a dimensão do problema narrado no capítulo 4.

Outras razões mais frequentemente apontadas como motivo para se formalizar foram: (i) estar em conformidade com a lei; (ii) a possibilidade de emitir nota fiscal; e (iii) facilidade de registro. Diante da primeira razão, um dos entrevistados ressaltou, inclusive, que “é importante estar em acordo com a lei e contribuir com o Estado via o pagamento de impostos”.

### **6.4.1.3. Contratação de trabalhadores**

O estudo ora realizado aponta também para um novo aspecto até então não identificado. Ao levantar a quantidade de empregados contratados pelo MEI, foi identificado que, dentre os nove pesquisados, dois indivíduos registrados como MEI contratam informalmente três trabalhadores cada, ainda que a legislação permita somente a contratação de um trabalhador com carteira assinada.

Tal fenômeno pode ser parcialmente relacionado ao que Neri (2007) chama de “formalidade potencial dos informais”, narrado no capítulo 1. Não se adequa totalmente visto que a própria lei veda a contratação de mais de um trabalhador, sendo mais uma imposição que uma escolha. Com isso, o microempreendedor busca saídas informais para o suprimento de mão de obra de seu negócio e, naturalmente, não há fiscalização que dê conta da dimensão de microempreendedores individuais registrados.

Esse fato pode ilustrar o que também aponta Pastore (2000) citado no capítulo 2: o sistema de relações do trabalho não acompanha a rápida evolução do mercado de trabalho e o Brasil tem de conviver com um marco regulatório restrito, que limita as novas formas de trabalho, gerando informalidade e desproteção.

Adicionalmente, a impossibilidade de contratação de mais de um trabalhador ilustra também a posição de Dutra *et al* (2014) acerca da universalização do Simples Nacional. Como parte desse regime, o microempreendedor que tiver de contratar mais de um trabalhador não poderá mais ser optante do MEI, sendo obrigado a procurar uma categoria como a micro empresa – arcando com alíquotas muito acima dos R\$ 42,20 mensais, ou buscar a informalidade. Cabe ressaltar que não há faixas de transição entre o MEI e a micro empresa, mas uma abrupta ruptura, assim como ocorre entre a empresa de pequeno e a de médio porte.

### **6.4.1.4. Rendimentos após registro**

Outro ponto avaliado foi a evolução dos rendimentos dos indivíduos após registro como MEI. Nesse caso, nenhum dos indivíduos viu seus rendimentos diminuírem após registro como MEI, o que demonstra que o programa pode potencializar os ganhos dos profissionais

formalizados (tabela 33). Em outras palavras, ainda que o trabalhador tenha que arcar com o pagamento de impostos, o rendimento adicional gerado pela formalização compensaria esses custos adicionais, fazendo com que a relação de custo x benefício se torne mais vantajosa do que a situação informal.

TABELA 33 – EVOLUÇÃO DOS RENDIMENTOS COM MEI

<b>Rendimentos após registro</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Frequência</b>
Aumentaram	2	22,2%
Mantiveram-se	4	44,4%
Diminuíram	0	0,0%
Não tenho certeza	3	33,3%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

#### 6.4.1.5. Grau de satisfação com o registro

Ainda que não se trate de uma pesquisa quantitativa, é relevante ressaltar que nenhum dos indivíduos pesquisados encontrava-se insatisfeito ou muito insatisfeito com seu registro enquanto MEI, conforme demonstra a tabela 34.

TABELA 34 – GRAU DE SATISFAÇÃO COM O REGISTRO

<b>Grau de satisfação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Frequência</b>
Muito satisfeito	2	22%
Satisfeito	5	56%
Nem satisfeito, nem insatisfeito	2	22%
Insatisfeito	0	0%
Muito insatisfeito	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Esse tópico assinala que o programa gera satisfação ao seu usuário e que pode ser um caminho positivo frente ao propósito de aumentar a formalização. De certa maneira, o MEI altera os padrões de incentivo, passando da lógica fiscalizatória e punitiva para a lógica de estímulo e geração de benefícios para o comportamento desejado. De outra forma, o novo

padrão passa a enxergar o empreendedor a partir de uma ótica de cooperação, ao invés de vê-lo como sujeito que, já na origem, vai burlar a lei.

Foi também solicitado aos entrevistados que respondessem à seguinte pergunta: “De 0 a 10, qual a probabilidade de você recomendar o MEI para um amigo?” Esse formato faz parte do método Net Promoter Score (NPS), uma métrica originalmente criada com o objetivo de mensurar a satisfação de clientes em relação às empresas. Desenvolvido por Reichheld (2003), o objetivo do NPS é fazer com que, por meio de uma pergunta simples, seja possível compreender como os clientes estão se sentindo e gerar *feedbacks* para correção de rumos<sup>41</sup>.

Apesar de ainda não se ter obtido relatos da utilização dessa metodologia em relação a serviços e atuação do setor público, a ideia é simples e pode ser aplicada a qualquer esfera. O propósito básico é classificar os clientes em três classes, de acordo com a nota que esses atribuem à empresa:

- De 0 a 6: Detratores
- De 7 e 8: Neutros
- De 9 e 10: Promotores

A partir disso, captam-se as razões pelas quais a nota foi escolhida e traçam-se planos de melhoria a partir dos apontamentos. No caso do MEI as notas obtidas comentários de sete respondentes foram transcritos no quadro 11.

---

<sup>41</sup> Os detalhes sobre o método NPS estão disponíveis em REICHHELD, Frederick F.. “The One Number You Need to Grow”. Harvard Business Review. Dezembro. 2003.

QUADRO 11 - PROBABILIDADE DE INDICAÇÃO DO MEI A UM AMIGO (MÉTODO NPS)

Probabilidade de recomendar	Quantidade
4	“Pelo pouco tempo que trabalho como MEI.”
10	“Para muitos, que trabalham e não contribuem, dá segurança para a pessoa caso adoença e contribua para o governo. É importante estar em acordo com a lei e contribuir com o Estado via o pagamento de impostos.”
8	“MEI atende bem, porém é limitado quanto à comprovação de renda mínima.”
8	“Pelo fato do MEI ter me ajudado a ter um registro e alvará de funcionamento, evitando possíveis transtornos futuros.”
10	“Ser regularizada”
8	“Pela razão de ter um pequeno negócio e poder formalizar, ter acesso à previdência e ter um CNPJ.”
9	“Facilidade no processo de inscrição e na manutenção do registro.”
10	-
Não respondeu	1

Fonte: Elaboração própria

Se anulada a nota 4 (indivíduo que trabalha como MEI há pouco tempo), a média das notas é 9, o que segundo o método aponta para certo grau de satisfação dos respondentes em relação ao MEI, podendo serem classificados como promotores.

#### 6.4.1.6. Outras críticas e elogios apontados

Além da crítica em relação à contratação de apenas um trabalhador – citada espontaneamente por um dos respondentes, e sobre o mau uso do MEI como forma de burlar a legislação trabalhista, foi feita a crítica também sobre o limite de faturamento mensal de R\$ 5 mil. Apesar de esse valor ter sido reajustado pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011 (originalmente, era possibilitado ao MEI faturar R\$ 3 mil por mês), o teto atual parece não corresponder às expectativas dos microempreendedores.

Fortalece ainda mais esse argumento o fato de que R\$ 5 mil é o valor considerado para faturamento bruto do negócio. O valor que sobra para o MEI a título de margem de lucro é abatido dos custos fixos e variáveis, da compra de insumos, do pagamento de funcionário

(caso haja) e do imposto. Conforme ressaltado anteriormente, qualquer faturamento acima desse já obriga o Microempreendedor Individual a registrar-se como micro empresa ou a atuar no mercado informal, já que não há faixas de transição. De acordo com um dos entrevistados: “A mudança de MEI para a pequena empresa é difícil. Não existe uma ponte”.

Não obstante, os respondentes apontam que o MEI possui papel fundamental no desenvolvimento daqueles que estão atuando como trabalhadores por conta própria, pois é funcional e formaliza trabalhadores de baixa renda com baixos custos. Para que atinja um público ainda maior, grande parte dos entrevistados sugeriu que o programa e seus benefícios fossem melhor divulgados à sociedade por meio de “propagandas, informativos, feiras e, até mesmo, através de profissionais focados em ir até pequenos empreendedores explicar como funciona.”

Em relação à operacionalização do registro, foi ressaltada a facilidade e agilidade do trâmite para regularização como MEI. Tal aspecto pode ser considerado um ponto positivo, ainda mais quando comparado aos trâmites para abrir uma micro ou pequena empresa. No caso do MEI, toda a formalização é realizada pela internet, via Portal do Empreendedor. Assim, vários documentos como a inscrição na Junta Comercial, o CNPJ, o Alvará Provisório de Funcionamento e o registro no INSS são obtidos imediatamente, não havendo necessidade de assinaturas ou envio de documentos. Ainda assim, foi sugerido que o processo de registro fosse ainda mais facilitado, já que a percepção é de que a maioria das pessoas ainda encontra dificuldades em se registrar, haja vista os encargos e trâmites necessários.

#### **6.4.2. Trabalhadores informais**

Nessa subseção serão descritos os resultados da pesquisa realizada com os 11 (onze) trabalhadores informais, com o objetivo principal de captar a percepção desse público sobre a informalidade e as razões para manter-se nela.

A distribuição por sexo nesse grupo seguiu a proporção de 4 homens e 7 mulheres, diferente da distribuição da população pesquisada. Esse grupo possui idade mais avançada que a população, alcançando 47,8 anos em média. Já com relação à escolaridade, a proporção daqueles com no mínimo ensino superior completo diminuiu para 45,4%. Esse dado pode

significar o que foi discutido no capítulo 3, que a informais tem na média menor nível de capital social. De forma resumida, a formação desse grupo é mais feminina, enquanto mais velha e com menor escolaridade que o grupo.

#### 6.4.2.1. Conhecimento sobre o MEI

Seguindo a lógica da subseção anterior, a primeira questão abordou o conhecimento sobre o Microempreendedor Individual, cujos resultados são mostrados na tabela 35.

TABELA 35 – CONHECIMENTO SOBRE O MEI

Conhecimento	Quantidade	Frequência
Sim	7	63,6%
Não	2	18,2%
Não tenho certeza	2	18,2%
Não responderam	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

É possível observar que o desconhecimento acerca do Microempreendedor Individual ainda existe, justificando a adoção de estratégias de divulgação e de comunicação de suas vantagens, custos e maneira de registro. Entretanto, cerca de dois terços dos trabalhadores informais ouvidos declararam conhecer o programa (não se pode afirmar que o desconhecimento é alto ou baixo, haja vista que não se pode garantir que a amostra utilizada seja estatisticamente significativa).

#### 6.4.2.2. Adequação da atividade ao MEI

A segunda questão buscou compreender se os respondentes detinham o conhecimento sobre a possibilidade de sua atividade ser registrada como MEI ou, em outras palavras, se sua atividade faz parte do rol de 493 atividades previstas no Anexo XIII da Resolução 94 do CGSN, passíveis de registro (tabela 36).

TABELA 36 – ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE AO MEI

Possibilidade de registro	Quantidade	Frequência
Sim	2	18,2%
Não	1	9,1%
Não sei/não tenho certeza	8	72,7%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

O resultado aponta que, ainda que já tenham ouvido falar sobre o MEI, algumas pessoas desconhecem a possibilidade efetiva de se registrarem como Microempreendedores Individuais. Dentre os oito indivíduos que atuam na informalidade e não sabem sobre a possibilidade de se registrarem como MEI, cita-se o caso de dois/duas cuidadores(as) de idosos, atividade permitida para registro. Esse dado fortalece ainda mais o argumento sobre a necessidade de fortalecer ações de comunicação sobre o MEI, visando dar conhecimento ao público cuja atividade seja passível de registro.

#### 6.4.2.3. Motivo do não registro

Como complemento à questão anterior, aos que responderam que sua atividade seria passível de registro, foi perguntado por que isto não havia sido efetivado. Aqueles que afirmaram não conhecer o MEI foram automaticamente agrupados na primeira opção de resposta, conforme tabela 37.

TABELA 37 – MOTIVO DE NÃO SE REGISTRAR

Motivo	Quantidade	Frequência
Não conhece	4	36,4%
Atividade não se adequa (ou não sabe se adequa)	4	36,4%
Não tem interesse	1	9,1%
Não sabe como proceder para se registrar	1	9,1%
Ainda não priorizou o processo de registro	1	9,1%
Já solicitou o registro, mas ainda não o obteve	0	0,0%
Outro	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Diante disso, a pesquisa aponta que, além de fortalecer o conhecimento sobre o MEI, é preciso trabalhar o interesse dos informais em se registrarem, seja nessa ou em outra categoria formal. Para além de informar sobre os procedimentos necessários para formalização, é fundamental conscientizar a sociedade em relação à importância e benefícios da formalidade, já que grande parte da população brasileira ainda se caracteriza pelo baixo nível de capital humano.

Como complemento, àqueles que não se interessam ou que não priorizaram o processo de registro foram perguntados o motivo. Um dos entrevistados demonstrou falta de incentivo diante das altas taxas e impostos, enquanto outro afirmou não enxergar vantagem na formalização.

#### 6.4.2.4. Contribuição para a previdência

Visando verificar se em todos os casos a informalidade no trabalho traduzia-se em desproteção previdenciária, foi perguntado aos indivíduos qual o tipo de plano previdenciário possuíam. Ainda que o público informal pesquisado seja formado por 11 pessoas, das quais duas delas não possuem plano de previdência, e uma delas informou que está providenciando-o.

TABELA 38 – CONTRIBUIÇÃO PARA A PREVIDÊNCIA

Motivo	Quantidade	Frequência
Não tenho plano de previdência	2	18,2%
Previdência privada	1	9,1%
Previdência pública (INSS)	8	72,7%
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria

Apesar de não haver significância estatística, esse resultado está alinhado às dimensões da informalidade expostas na tabela 5 do capítulo 2. É possível observar que, ainda que os indivíduos estejam trabalhando na informalidade, alguns deles contribuem para a previdência, o que faz com que as taxas de informalidade das definições 4 e 5 sejam menores que as taxas de informalidade conforme as definições 1, 2 e 3.

De todo modo, este resultado realça o custo relativo da formalização das atividades no país. Apesar de atuarem informalmente no mercado de trabalho, estes trabalhadores buscam formalizar sua relação junto ao INSS, indicando a existência de diferencial de custos claro entre estas duas formas.

#### **6.4.2.5.O papel do setor público para redução da informalidade**

Com o intuito de captar outras informações subjetivas, os trabalhadores informais foram questionados sobre como o setor público poderia intervir para a formalização. Dentre todas as respostas, é quase unânime a orientação para redução de custos com o pagamento de taxas e impostos, o que pode ser causa efetiva ou refletir o desconhecimento sobre as alternativas de registro existentes. Tais hipóteses podem ser foco de estudos futuros, objetivando desvendar até que ponto essa percepção da alta carga tributária não faz parte do desconhecimento destes trabalhadores, afinal, do MEI são cobrados menos de 6% do valor do salário mínimo em impostos. Este resultado reforça a necessidade de se difundir mais este programa.

Além da percepção acerca dos impostos, foi citada a burocracia necessária para se registrar um negócio. Por fim, um dos respondentes destacou a falta de clareza sobre a importância da formalização, afirmando ser necessário dar mais transparência sobre o que se busca com o registro, o que ressalta novamente a importância de fortalecer ações de educação e comunicação visando à formalidade.

#### **6.4.3. Formais, desempregados e demais**

De maneira a refletir também sobre a percepção dos trabalhadores formais, dos desempregados/sem ocupação e estagiários/bolsistas, os indivíduos nestas classificações foram também questionados acerca de sua percepção do setor público frente à formalização.

Nesse grupo, a distribuição por sexo nesse grupo seguiu a proporção de 7 homens e 6 mulheres, novamente próxima à distribuição da população pesquisada. Esse grupo possui idade mais nova que a população, alcançando a média de 34 anos. Quanto à escolaridade, a proporção daqueles com no mínimo ensino superior completo reduz para 38,4%. Esse dado

destoa, pois é menor que a escolaridade entre os informais. No entanto, a proporção dos que possuem ensino superior incompleto é de 30,7%. Um dado mais realista seria o número de anos de escolaridade do indivíduo, que poderia dar maior exatidão à análise. Em suma, a formação desse grupo é similar em relação ao sexo, mais nova em relação à idade e com menor escolaridade que o grupo.

Novamente a questão das taxas e impostos prevaleceu frente às demais, o que reafirma os resultados apresentados na tabela 12 do capítulo 4. Um dos respondentes deu destaque à necessidade de “facilitar o pagamento dos impostos, mesmo após o crescimento da empresa, de forma a minimizar a necessidade de um contador, por exemplo”. De fato, o problema da carga tributária - ou da percepção de retorno, conforme apontado no capítulo 3 - é o maior entrave para a formalização atualmente. Esse entrave provavelmente vem seguido pelos problemas relacionados à burocracia e até mesmo à falta de conhecimento sobre a existência de alternativas formais.

Isso impõe ao setor público o desafio de aprofundar ainda mais a simplificação do sistema atual, o Simples Nacional, e de trabalhar a formalização de maneira cultural na sociedade, demonstrando sua importância, suas possibilidades e os caminhos para efetivá-la.

Não obstante, outras questões não menos importantes foram relatadas na pesquisa. Uma delas cita a necessidade de mudanças mais profundas, citando diversos fatores como desoneração da folha de pagamentos, transparência e previsibilidade das regras, principalmente previdenciárias, visando dar garantias ao contribuinte. De maneira geral, cita os problemas de corrupção, segurança pública e qualidade da saúde e educação, “pois sem isso o empresário sempre acha que está sendo lesado, e seu dinheiro roubado”. Esses aspectos fortalecem o argumento de que, para além da carga tributária, importa também a percepção sobre como ela está sendo investida, avaliada pelo cidadão quando esta retorna em serviços públicos, conforme mostrado na subseção 2.1.3, do capítulo 2.

Desta forma, a pesquisa ora realizada pode apontar relativo sucesso do MEI, apesar de alguns desafios a serem enfrentados. Dentre esses percalços estão o desvio do registro para burlar a legislação trabalhista, os limites de faturamento e a abrupta ruptura entre as faixas de tributo devidos pelos MEI e pelas microempresas.

Em relação às hipóteses levantadas, todas parecem se confirmar, com destaque ao desconhecimento dos trabalhadores em relação ao MEI e à importância do registro enquanto trabalhador ou empresa formal. Ainda há trabalhadores que não se interessaram ou não foram informados sobre a possibilidade de se registrar e dos baixos custos financeiros e burocráticos para fazê-lo, motivo pelo qual pode ser necessário intensificar as ações de conscientização e publicidade do programa.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho abordou como tema a informalidade no mercado de trabalho, tendo como objetivo principal investigar e propor hipóteses acerca da informalidade, considerando principalmente os trabalhadores por conta própria. Tais trabalhadores ocupam posição fundamental na economia brasileira sendo não somente trabalhadores, mas pequenos negócios capazes de gerar valor e oportunidades a outros tantos indivíduos na economia. Além disso, os trabalhadores por conta própria tem papel significativo pela sua dimensão, correspondendo a mais de 17 milhões de indivíduos, 17,8% do mercado de trabalho, mas 37,3% da informalidade atual, de acordo com a tabela 15.

Para alcançar o objetivo proposto, foi necessário identificar as principais causas que levam ou não os trabalhadores por conta própria a se formalizarem, considerando a via do Microempreendedor Individual. Ademais, buscou-se obter a opinião desse e de outros segmentos em relação ao papel do Estado sobre a informalidade.

O primeiro e crucial passo do trabalho foi o de conceituar e dimensionar a informalidade brasileira. Tais dificuldades, principalmente de dimensionar esse fenômeno, foram constatadas não somente no Brasil, mas em praticamente todos os países do mundo, o que se explica pelo fato de que a informalidade é justamente uma tentativa de escapar do olhar do Estado. Não obstante, o trabalho informal é mensurado em cerca de 40% do total de trabalhadores no país, com algumas variações de acordo com a metodologia utilizada.

A partir disso, foram discutidos os tipos de informalidade, focando a economia e o mercado de trabalho, bem como suas principais características e suas três condições essenciais de existência: relação entre um ou mais agentes; orientação estatal que regule a relação entre os agentes e; desrespeito à regulamentação e alijamento do Estado nas relações entre os agentes da sociedade.

Foi também apontada a recente origem da informalidade, que remonta às migrações do campo para a cidade, bem como dos estudos sobre o fenômeno, que se iniciaram na década de 1970, a partir de estudos da OIT realizados na África e também na América Latina, tendo com precursores os estudos realizados por De Soto no Peru.

No Brasil, o histórico da atuação governamental também abrange o período desde os anos de 1970 até os dias de hoje, com diferentes olhares e formas de atuação frente à informalidade ao longo dos anos. Foi demonstrado como o governo brasileiro passou de uma visão combativa à uma visão de que o fenômeno não se constitui necessariamente em um problema e que poderia ser uma fase de transição. Desta forma, a atuação estatal passou a se tornar mais ativa frente aos desafios impostos pela informalidade. Exemplo dessa evolução da visão do Estado é a própria Constituição Federal de 1988, que passou a orientar para o tratamento favorecido e diferenciado para micro e pequenas empresas. Esse aspecto foi fundamental para dar início a iniciativas de apoio à formalização para os pequenos negócios, principalmente o Simples e, posteriormente ao MEI.

Apesar de importantes, tais ações não foram capazes de reduzir expressivamente a representatividade do setor informal no Brasil, abrindo caminho para discussão das relações de causalidade do fenômeno. As causas mais frequentemente apontadas foram divididas em causas nas quais os indivíduos podem optar – instituições desatualizadas, percepção do grau de punição, trâmites burocráticos, elevada carga tributária e baixo retorno sobre tributos, e causas em que a informalidade é compulsória – falta de oportunidades e baixo nível de capital humano. Tais fatores não são exaustivos, mas refletem a maior parte das causas envolvidas na informalidade.

Em contrapartida, foram também apontadas algumas consequências do fenômeno, como a redução da taxa de desocupação e aumento da renda, desproteção social, ineficiência econômica, baixa capacidade de crescimento e produtividade nos negócios. Esse último aspecto atinge mais frequentemente os pequenos negócios, fundamentais para a economia brasileira, já que representam 99% das empresas, 40% da massa salarial e 25% do PIB.

Visando compreender melhor esse cenário, foram estudados os aspectos das MPE no Brasil, ressaltando desde a falta de critério único para analisá-las até as principais dificuldades de gestão enfrentadas por seus empresários. Assim, foram detalhadas as medidas fundamentais para apoio às MPE, com foco no Simples Nacional. Com base na pesquisa bibliográfica foi possível concluir sobre a efetividade do mesmo em incentivar a formalização dos pequenos negócios. Não obstante, foram também apontadas as limitações do regime simplificado, dentre elas sua não universalização (solucionada a partir de 2015) e fundamentalmente a ruptura entre a passagem de pequenas para médias empresas.

Finalmente, foi exposta e discutida a evolução da legislação do Simples Nacional para permitir a formalização de milhões de trabalhadores por conta própria em uma nova categoria, chamada Microempreendedor Individual. Desta forma, a legislação parece ter criado incentivos para a redução da informalidade, por meio do aumento de benefícios e redução de custos, tais como o pagamento de impostos. Acerca disso, foram demonstradas as exigências legais para se tornar um Microempreendedor Individual, com enfoque nos direitos e obrigações a eles atribuídos e foram também levantados os benefícios que poderiam incentivar os trabalhadores informais à opção de se formalizarem. Dentre as principais vantagens parecem estar a possibilidade de atuar no mercado formal, podendo fornecer para grandes fornecedores, e fazer parte da seguridade social, benefício contributivo do Estado brasileiro.

O balanço de implementação do MEI até 2014 dava conta de que mais de 4,6 milhões de trabalhadores tinham se formalizado desde o início da implementação em 2009, dentre o público estimado de 11,5 milhões, de acordo com Costanzi *et al* (2011). Grande parte destes trabalhadores se encontram na região sudeste do Brasil (50%) atuando no setor de serviços (41,9%). Durante esse período de implementação, alguns estudos aprofundaram na compreensão dos efeitos e possibilidades do MEI, dando destaque a Lima (2014), Oliveira (2013) e Corseuil *et al* (2014). Os principais aspectos apontam que, apesar de gerar resultados positivos, o programa ainda necessita de ajustes para que alcance seu potencial. Lima (2014) ressalta os quatro fatores mais desafiadores: facilidade na obtenção de crédito; facilidade de contratação de empregados; dificuldade na gestão dos negócios; e facilidade do pagamento do DAS. Já Oliveira (2013) constata a ausência de faixa de transição do MEI para microempresa, além de evidenciar que o registro poderia estar sendo utilizado como forma de burlar a legislação trabalhista, assim como apontado por Corseuil *et al* (2014).

Ainda que problemático nesses pontos, Corseuil *et al* (2014) ressalta efeitos positivos do MEI, dentre eles o aumento da formalização dos trabalhadores por conta própria e a criação de oportunidades para que trabalhadores desempregados pudessem se reinserir no mundo formal. Diante de tantos apontamentos e informações realizados ao longo do estudo teórico e bibliográfico, o trabalho buscou identificar as causas que poderiam explicar o atual nível de adesão do público potencial do MEI, suscitando as hipóteses:

- Desconhecimento sobre o MEI e a possibilidade de formalização;

- Não adequação da atividade nas possibilidades abarcadas pelo MEI;
- Desconhecimento sobre os benefícios trazidos pelo MEI;
- Falta de interesse sobre os benefícios do registro;
- Falta de informação ou conhecimento sobre como se formalizar;
- Falta de tempo/prioridade para buscar a formalização;
- Já solicitou e ainda não obteve o registro.

Propondo-se a identificar quais dessas hipóteses poderiam explicar a ausência de registro e validar os motivadores da informalidade foram aplicados 33 questionários a diferentes indivíduos, dentre os perfis de trabalhadores informais, formais e Microempreendedores Individuais.

Diversos fatos interessantes puderam ser levantados nessa pesquisa qualitativa. Dentre eles, a comprovação de que o MEI possa estar sendo utilizado para burlar a legislação trabalhista, situação que ocorreu com um dos entrevistados. Outro fato identificado foi de que dois dos Microempreendedores entrevistados contratavam trabalhadores de maneira informal. Considera-se que as melhorias do MEI passam pela melhoria do sistema trabalhista como um todo e bem como pelo desenho dos incentivos do MEI, como a criação de faixas de transição entre o MEI e a microempresa. Não obstante os desafios colocados, os trabalhadores registrados como MEI encontram-se, em geral, satisfeitos ou muito satisfeitos com o registro e grande parte tem a intenção de mantê-lo pelos próximos 12 meses.

Por sua vez, os informais e os trabalhadores e empregadores formais pesquisados apontaram certo desconhecimento em relação à existência do MEI e de suas possibilidades, além da importância e benefícios da formalização. Tal aspecto pode ser considerado, de certa maneira, normal diante do grande contingente de trabalhadores informais existentes no Brasil. A solução, nesse caso, parece passar pela melhor comunicação do MEI com o seu público potencial, mas principalmente pela correção de aspectos sistêmicos da economia brasileira, como a alta carga tributária e a percepção de retorno em relação aos tributos pagos ao Estado.

Conclui-se, portanto, que o MEI pode ter inaugurado uma nova forma de entrada no mercado formal de trabalho, por meio da facilitação, da redução de custos e aumento dos benefícios. No entanto, como qualquer iniciativa nova, parece ser necessário redesenhar e reordenar sua

implementação, para que possa alcançar todo seu público potencial e incentivá-lo a continuar galgando novos patamares de crescimento e desenvolvimento, transformando-se em microempresas e, por ventura, até mesmo em empresas de grande porte.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mansueto. Além da informalidade: entendendo como os fiscais e agentes de desenvolvimento promovem a formalização o crescimento de pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro, agosto 2009.

BANCO MUNDIAL. Doing Business 2014: compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas. Washington, 11ª Ed, 2014.

BRASIL. Constituição, 1988.

BRASIL. Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei Complementar Nº 128, de 19 de dezembro de 2008.

CONSEUIL, C. H. L.; REIS, M. C. “Uma definição alternativa para ocupação informal”, Nota Técnica IPEA, n. 46, fev. 2011.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; Kalume, Luciana R. V.; SANTOS, Daniel D.. O Simples Nacional e a formalização das firmas no Rio de Janeiro. Planejamento e Políticas Públicas. N. 40, jan./jun. 2013.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.. NERI, Marcelo Côrtes. ULYSSEA, Gabriel. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto 1939. 2014.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. A indústria e o Brasil: Uma agenda para crescer mais e melhor. Brasília. 2010.

COSTA, Márcia da Silva. Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira. CADERNO CRH, Salvador, v. 23, n. 58, p. 171-190, Jan./Abr. 2010.

COSTANZI, Rogério Nagamine; BARBOSA, Edvaldo Duarte; RIBEIRO, Hélio Vinícius Moreira. Características dos Trabalhadores Ocupados e Probabilidade de Proteção Previdenciária. Revista do Serviço Público Brasília 62 (4): 387-406 out/dez 2011.

DE SOTO, Hernando. Economia subterrânea; uma análise da realidade Peruana. Rio de Janeiro, 1986.

DE SOTO, Hernando. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third Worlds. New York: Harper and Row Publishers. 1989

DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; SILANES, Florencio Lopez; SHLEIFER Andrei. “Courts.” Quarterly Journal of Economics 118, no. 2: 453–517. 2003.

DUTRA, Marina Brandão; SANTOS; SANTOS, Venússia Eliane. COSTA, Vítor Augusto Martins. Desafios para o fortalecimento das micro e pequenas empresas em Minas Gerais. *In:*

Ideias em Desenvolvimento Políticas para a promoção do avanço econômico em Minas Gerais. FJP. Belo Horizonte. 2014.

ESAF, Escola de Administração Fazendária. Pesquisa de Percepção da Política Fiscal Brasileira. Observatório de Política Fiscal. 2010.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. Índice da Economia Subterrânea. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre-FGV), 2013.

FILÁRTIGA; Gabriel Braga. Custos de Transação, Instituições e a Cultura da Informalidade no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 121-144, dez. 2007.

GEM, Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo em Minas Gerais. 2012, 106 p.

GONÇALVES, Éber. Informalidade do trabalho em Minas Gerais: aspectos metodológicos. Nota técnica. Escritório de Prioridades Estratégicas. 2011.

GONÇALVES, Marcelino Andrade; JÚNIOR, Antonio Thomaz. A. Informalidade e precarização do trabalho: uma contribuição a geografia do trabalho. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 119 (31), 2002.

HIRATA, Guilherme Issamu; MACHADO, Ana Flávia. Conceito de informalidade/formalidade e uma proposta de tipologia. IPEA. 2007.

HOLZMANN, Lorena. O Trabalhador por Conta Própria no Brasil. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v.34, n.124, p.119-137, jan./jun. 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As Micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001 / IBGE, Coordenação de Serviços e Comércio. Rio de Janeiro, 2003.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Economia Informal Urbana – ECINF. 2003

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. 2007

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. 2009

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas de Empreendedorismo. 2011.

JOHNSON, Simon; KAUFMANN, Daniel; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. American Economic Review, May 1998.

LA PORTA, Rafael; SHLEIFER, Andrei. The unofficial economy and economic development. National Bureau of Economic Research, Cambridge. 2008.

LEONE, Nilda Maria de Clodoaldo Pinto Guerra Leone. As especificidades das pequenas e médias empresas. São Paulo: Revista de Administração, v.34, n.2, p.91-94, abril/junho 1999.

LIMA, Beatriz Mello Flores. Criptoeconomia ou economia subterrânea: uma investigação preliminar no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1985.

LIMA, Albério Júnio Rodrigues. A efetividade do programa Microempreendedor Individual, com base na análise jurídica da política econômica, em relação ao direito de produção. Universidade de Brasília. Brasília. 2014.

LOAYZA, N. The economics of informal sector. A simple model and some empirical evidence from Latin American, Carnegie Rochester Series in Public Economics, 1996.

MARCONDES, Afonso; DINO, Nicole Albuquerque. A Lei Geral das micro e pequenas empresas no Congresso Nacional. Brasília. 2014.

MELLO, Rafael F.; SANTOS, Daniel D. Aceleração educacional e a queda recente da informalidade. IPEA. 2009.

MENEZES-FILHO, N.A.; MENDES, M.; DE ALMEIDA, S.E. “O diferencial de salários formal-informal no Brasil: segmentação ou viés de seleção?”, Revista Brasileira de Economia, v. 58, n. 2, 2004.

MIRUS, Rolf ; SMITH, Roger S.. Canada’s Underground Economy: Measurement and Implications: In The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact. Owen. Lippert and Michael Walker, eds. Vancouver: Fraser Institute. 2000.

MONTEIRO, Joana C.M.. ASSUNÇÃO, Juliano J..O Impacto da Lei do SIMPLES sobre a Formalização das Firms. Departamento de Economia – PUC. Rio de Janeiro. 2006.

MONTENEGRO, David Moreno. Desemprego, informalidade e precarização do trabalho no Brasil contemporâneo - ensaio sobre uma tragédia anunciada. 2007.

NERI, Marcelo. Análise dos Negócios Nancicos a partir da Pesquisa Economia Informal Urbana – ECINF. SEBRAE. Brasília. 2005.

NERI, Marcelo. Informalidade In: Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas ed.Rio. de Janeiro : IPEA, 2007, p. 285-319.

NERI, Marcelo; FONTES, Adriana. Informalidade e trabalho no Brasil: causas, consequências e caminhos de Políticas Públicas. In: Informalidade laboral na América Latina. Cadernos Adenauer. XI, n.2. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro. 2010.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; OLIVEIRA, João Maria. Da Baleia ao Ornitorrinco: contribuições para a compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras. Brasília. 2013.

OLIVEIRA, Nadson Falcão. A influência da carga tributaria no crescimento da informalidade: um estudo qualitativo sobre o impacto do Simples em Salvador. Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2009.

OLIVEIRA, João Maria. Empreendedor Individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego?. Radar - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. IPEA. N. 25. Brasília. 2013.

PASTORE, José; PASTORE. Como reduzir a informalidade?. Publicado na Revista do Ministério do Trabalho, 18/10/2000. Brasília. 2000.

PASTORE, José. Informalidade: Estragos e Soluções. Artigo apresentado no Congresso do Coppead, 08/10/2004. Rio de Janeiro. 2004.

PASTORE, José; PASTORE, José Eduardo G.O acúmulo de ações trabalhistas. Publicado em O Correio Braziliense, 27/02/2014. Brasília. 2014.

PESSOA, Samuel. Ataque tributário à informalidade. Relatório Amadeu. 20 pp. Dezembro. 2006.

PRADO, Ney. Economia Informal e o Direito no Brasil. Editora São Paulo. São Paulo. 1991.

REICHHELD, Frederick F.. The One Number You Need to Grow. Harvard Business Review. Dezembro. 2003.

RIZZA, Gabriel; SCHWINGEL, Inês. Políticas públicas para formalização das empresas: Lei Geral das micro e pequenas e iniciativas para a desburocratização. Política em foco. IPEA, 2013.

SCHNEIDER, F. and ENSTE, D.H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. Journal of Economic Literature 38, 77-114. 2000.

SEBASTIÃO, Daiany Cristina. Microempreendedor individual: um estudo comparativo no ramo de construção civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2011.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa. Brasília, 288p. 2004

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil. Brasília, 2004.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. Belo Horizonte, 24p. 2006

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Fatores Condicionantes e Taxas de Sobrevivência e Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil 2003 - 2005. Editora SEBRAE, Brasília, 2007.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais. Relatório de pesquisa: Perfil da Micro e Pequena Empresa em Minas Gerais - Indústria e Comércio. Belo Horizonte : SEBRAE/MG, 2008. 42 p.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas. Sociedade Garantidora de Crédito. Série Empreendimentos Coletivos. Brasília, 2009.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas. MPE Indicadores. Pequenos Negócios no Brasil. Brasília, 2009.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas. Microempreendedor Individual: Como se formalizar. 2010.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas de Minas Gerais. Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa. 6ª edição. São Paulo. 2013.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas de Minas Gerais. Relatório de pesquisa: Sondagem de avaliação de desempenho e perspectivas das micro e pequenas empresas mineiras: avaliação 2012/perspectivas 2013. Belo Horizonte : SEBRAE/MG, 2013.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio as micro e pequenas empresas. Pequenos negócios: Desafios e Perspectivas: Serviços Financeiros. Brasília: SEBRAE, 2013.

SMITH, PHILIP. 1994. “Assessing the Size of the Underground Economy: The Canadian Statistical Perspectives,” Canadian Econ. Observer, Cat. No. 11-010, 3.16-33, at 3.18.

SMPE, Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas: legislação para estados e municípios. Brasília. 2014

TAFNER, Paulo. Brasil: o estado de uma nação - mercado de trabalho, emprego e informalidade. IPEA. Rio de Janeiro. 2006.  
Neri (2010)

THEODORO, Mário Lisbôa. As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasil, in TEXTO PARA DISCUSSÃO Planejamento e Políticas Públicas, no 762, Setembro. Brasília: IPEA, 2000.

ULYSSEA, Gabriel. INSTITUIÇÕES E A INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO. IPEA. Rio de Janeiro, 2005.

ULYSSEA, G. Informalidade no mercado de trabalho brasileiro: uma resenha da literatura. Revista de Economia Política, v. 26, n. 4, 2006.

## ANEXO I

### I. Questionário básico

1. Qual é o seu nome completo?
2. Sexo
  - Masculino
  - Feminino
3. Qual será a sua idade em 31 de dezembro de 2015?
4. Em que cidade você mora?
5. Em qual estado você mora?
6. Qual é o seu grau de escolaridade?
  - Não estudei
  - Ensino fundamental incompleto
  - Ensino fundamental completo
  - Ensino médio incompleto
  - Ensino médio completo
  - Superior incompleto
  - Superior completo
  - Pós-graduação
7. Qual é sua situação de ocupação?
  - Empregado com carteira assinada
  - Empregado sem carteira assinada
  - Microempreendedor Individual (MEI)
  - Trabalhador por conta própria sem registro
  - Tenho um negócio informal (sem CNPJ)
  - Tenho um negócio formalizado (com CNPJ)
  - Estagiário ou bolsista
  - Desempregado/sem ocupação
8. Qual é a sua atividade profissional atual?
9. Desde quando você atua nessa atividade?

10. Na sua opinião, o que o setor público deve fazer para motivar o registro de pequenos negócios?
11. Qual é seu contato telefônico?
12. Qual é o seu email?
13. Você conhece algum empreendedor registrado como MEI? Quem?
14. Qual é o contato dele?

## **II. Questões específicas para o público de Microempreendedores Individuais**

15. Em qual ano você se registrou como MEI?
16. Qual era sua situação de ocupação antes de se formalizar como MEI?
  - Empregado com carteira assinada
  - Empregado sem carteira assinada
  - Microempreendedor Individual (MEI)
  - Trabalhador por conta própria sem registro
  - Tinha um negócio informal (sem CNPJ)
  - Tinha um negócio formalizado (com CNPJ)
  - Desempregado/sem ocupação
  - Estagiário ou bolsista
  - Outra (qual): \_\_\_\_\_
17. Se a resposta da questão anterior foi “empregado com carteira assinada”, indique o motivo pelo qual se formalizou como MEI.
18. Na sua ocupação anterior, você atuava:
  - No mesmo setor/atividade
  - Em outro setor/atividade
  - Estava desempregado ou sem ocupação
19. Qual é a sua renda mensal como MEI?
  - Até R\$ 788
  - Entre R\$ 789 e R\$ 1.577
  - Entre R\$ 1.578 e R\$ 2.366
  - Entre R\$ 2.367 e R\$ 3.155
  - Entre R\$ 3.156 e R\$ 3.944
  - Entre R\$ 3.945 e R\$ 4.733

- Entre R\$ 4.734 e R\$ 5.522
- Entre R\$ 5.523 e R\$ 6.311
- Entre R\$ 6.312 e R\$ 7.100
- Entre R\$ 7.101 e R\$ 7.889
- Acima de R\$ 7.889
- Não tenho certeza

20. Depois de se registrar como MEI, seus rendimentos:

- Pioraram
- Mantiveram-se
- Melhoraram
- Não tenho certeza

21. Quantos empregados você possui COM carteira assinada?

22. Quantos empregados você possui SEM carteira assinada?

23. Quais os 3 principais motivos o levaram a formalizar como MEI?

- Possibilidade de emitir nota fiscal
- Benefícios do INSS (inclusive previdência)
- Possibilidade de contratar funcionário
- Facilidade de registro
- Custo reduzido dos impostos
- Evitar o pagamento de multa
- Estar em conformidade com a lei (sair da informalidade)
- Evitar o pagamento de subord
- Ganhar novos clientes
- Vender para o governo
- Ter acesso a crédito
- Vender em maior escala
- Outro (qual): \_\_\_\_\_

24. Durante os próximos 12 meses, você:

- Pretende manter o MEI
- Pretende manter as atividades, mas sem registro como MEI
- Pretende encerrar as atividades
- Não tenho certeza
- Quais as principais dificuldades você enfrenta em relação ao MEI?

25. Qual é o seu nível de satisfação em relação ao seu registro como MEI?

- Muito satisfeito

- Satisfeito
- Nem satisfeito, nem insatisfeito
- Insatisfeito
- Muito insatisfeito

26. De 0 a 10, qual a probabilidade de você recomendar o MEI para um amigo? Selecione entre 10 para "recomendaria totalmente" e 0 para "jamais recomendaria"

- 0
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

27. Qual a principal razão pela qual você escolheu esta nota?

28. Qual é sua análise em relação ao MEI?

### **III. Questões específicas para o público de Informais (empregado sem carteira assinada, trabalhador por conta própria sem registro e empresário sem CNPJ)**

29. Qual era sua situação de ocupação anterior?

- Empregado com carteira assinada
- Empregado sem carteira assinada
- Microempreendedor Individual (MEI)
- Trabalhador por conta própria sem registro
- Tinha um negócio informal (sem CNPJ)
- Tinha um negócio formalizado (com CNPJ)
- Desempregado/sem ocupação
- Estagiário ou bolsista
- Outro (qual): \_\_\_\_\_

30. Você já ouviu falar sobre o Microempreendedor Individual (MEI)?
- Sim
  - Não
  - Não tenho certeza
31. Caso conheça o MEI, sua atividade se adequa ao critérios dele?
- Sim
  - Não
  - Não sei/não tenho certeza
32. Caso tenha respondido "sim" à questão anterior, por que não se registrou como Microempreendedor Individual?
- Não conheço
  - Minha atividade não se adequa
  - Não me interessa
  - Não sei como fazer
  - Conheço e sei como fazer, mas ainda não priorizei
  - Já solicitei meu registro, mas ainda não obtive
  - Outro (qual): \_\_\_\_\_
33. Caso tenha respondido “não me interessa” na questão anterior, por quais motivos não lhe interessa formalizar-se como MEI?
- Altas taxas e impostos
  - Não sei como obter o registro
  - Falta de tempo
  - Custos da formalização
  - Não vejo vantagem na formalização
  - Desconheço os benefícios da formalização
  - Outro (qual): \_\_\_\_\_
34. Qual é o seu rendimento mensal?
- Até R\$ 788
  - Entre R\$ 789 e R\$ 1.577
  - Entre R\$ 1.578 e R\$ 2.366
  - Entre R\$ 2.367 e R\$ 3.155
  - Entre R\$ 3.156 e R\$ 3.944
  - Entre R\$ 3.945 e R\$ 4.733
  - Entre R\$ 4.734 e R\$ 5.522
  - Entre R\$ 5.523 e R\$ 6.311
  - Entre R\$ 6.312 e R\$ 7.100
  - Entre R\$ 7.101 e R\$ 7.889
  - Acima de R\$ 7.889

- Não tenho certeza

35. Quais os tipos de previdência você possui?

- Previdência pública (INSS)
- Previdência privada
- Não tenho plano de previdência
- Outro (qual): \_\_\_\_\_