

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 36/2024



Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG

Alexandre Sobreira Cialdini - Secretário

Sidney dos Santos Saraiva Leão - Secretário Executivo de Políticas Estratégicas para Liderança

José Garrido Braga Neto - Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Antônio Roziano Pontes Linhares - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

José Meneleu Neto

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública - Nº 36/2024

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

José Fábio Bezerra Montenegro

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Apoio Técnico DIGEP)

Aprígio Botelho Lócio (Apoio Técnico DIGEP)

Luiz Nivardo Melo Filho (Assessor Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) - Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo - Cambéa | Cep: 60 822-325 | Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521 <http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. Formado por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2024

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: IPECE, 2024.

38p. Cores.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma, os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA – ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE ACERCA DO DESEMPENHO FÍSICO ALCANÇADO NOS PERÍODOS DE 2015 A 2018 E DE 2019 A 2022.

(Autores: José de Lima Freitas Júnior e Alberto de Souza Melo Filho), 4

2. MEI: A CHAVE PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA E O COMBATE À INFORMALIDADE (Autor: Maria Daniele Cruz dos Santos), 15

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta uma importante análise sobre o desempenho físico alcançado pela Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), ao longo das duas últimas quadras de governo (2015 a 2018 e 2019 a 2022), conduzidas pelo então governador Camilo Sobreira de Santana. O referido trabalho se ocupa em realizar um detido exame acerca dos resultados obtidos no decorrer dos citados períodos, considerando quatro variáveis determinantes, quais sejam: Secretarias de Estado, Projetos, Deliberações e População Beneficiada. Em função da pesquisa empreendida, pautada pela coleta de dados próprios, devidamente classificados, analisados e interpretados, sejam eles numéricos, bibliográficos ou documentais, aplicou-se uma investigação científica que fosse capaz de trazer à luz uma série de informações demonstrativas do desempenho conseguido pela gestão. O ensaio segue estruturado em quatro seções bem definidas, as quais foram produzidas com a finalidade de viabilizar ao leitor uma compreensão sistêmica acerca do tema nele tratado, de modo a trazer-lhe conhecimento sobre duas trajetórias desencadeadas num tempo recente.

O segundo artigo tem como objetivo apresentar que a informalidade é um fenômeno persistente que afeta as economias em desenvolvimento, representando desafios significativos para o crescimento econômico e a inclusão social. No Brasil, a informalidade tem sido uma característica estrutural do mercado de trabalho e dos pequenos negócios. Para enfrentar esse problema, o governo brasileiro implementou a Lei do Microempreendedor Individual (MEI) em 2008, com o objetivo de formalizar microempreendedores através de incentivos fiscais e da simplificação do processo de registro empresarial. Este estudo busca avaliar o impacto da Lei do MEI sobre a formalização de empresas no Brasil. Utilizando métodos econométricos, como Diferenças em Diferenças (DID) e *Propensity Score Matching (PSM)*. O artigo examina se o aumento da formalização de empresas após a implementação da Lei pode ser atribuído diretamente à política ou se outros fatores também contribuíram. Além disso, o estudo analisa variações regionais e setoriais no impacto da Lei, explorando o efeito em diferentes contextos socioeconômicos e urbanos. Os resultados indicam que a Lei do MEI gerou um aumento significativo na formalização de empresas, com impactos positivos observados em regiões mais periféricas e menos desenvolvidas, sugerindo que a política foi bem-sucedida em reduzir a informalidade. No entanto, a persistência de obstáculos para a sustentabilidade dos negócios formalizados revela a necessidade de ajustes nas políticas públicas para garantir a inclusão produtiva de longo prazo. Este estudo contribui para o debate sobre a informalidade no Brasil e oferece subsídios para o aprimoramento de políticas de formalização de microempreendedores, com o intuito de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento econômico sustentável.

1. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA - ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE ACERCA DO DESEMPENHO FÍSICO ALCANÇADO NOS PERÍODOS DE 2015 A 2018 E DE 2019 A 2022.

Autores: José de Lima Freitas Júnior¹ e Alberto de Souza Melo Filho²

1.1. Introdução

O presente artigo se ocupa em realizar uma detida análise acerca do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, instituído no Estado do Ceará, tendo como objeto de estudo o desempenho físico auferido ao longo de duas quadras de governo (2015 a 2018 e 2019 a 2022), quando à sua frente esteve o então governador Camilo Sobreira de Santana.

Este trabalho nasce diante do problema consubstanciado pela necessidade de se conhecer, no âmbito do controle social, quais foram os cenários constituídos no decorrer dos citados períodos, frente a inexistência de dados consolidados, e, bem assim, devidamente publicizados no circuito dos canais informativos oficiais do Governo Estadual, em desprestígio aos primados da publicidade, da transparência pública e da *accountability*.

Tem-se, porquanto, como justificativa à sua realização, para além da relevância que o tema muito bem representa ao interesse da própria sociedade, a necessidade de que seja promovida uma investigação cientificamente válida, no sentido de prontamente revelar quais foram, de fato, os cenários que se desencadearam para cada quadra de governo apontada, a considerar uma série de dados que, de suas análises, demonstrem os resultados obtidos.

Nesta toada, o ensaio se apresenta com o objetivo de demonstrar quais foram exatamente os cenários de desempenho, que restaram consolidados por ocasião da operacionalização do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, realizada que fora sob a condução da Gestão Pública estadual, observados, para cada uma das quadras de governo apontadas, os respectivos quantitativos enumerados.

E, seguindo esta lógica, para efeito de realização de uma investigação cientificamente válida, adotou-se, como metodologia à sua consolidação, uma pesquisa genuinamente mista, desencadeada pela construção de abordagens concomitantemente qualitativa e quantitativa.

¹ Graduado em Direito, com especialização em Direito Constitucional e MBA em Gestão Pública, pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Pós-graduado em Direito Processual Civil, pela Universidade Vale do Acaraú - UVA, e em Docência no Ensino Superior, pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas, pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Analista de Gestão Pública, da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

² Graduado em Administração, pela Universidade Estadual do Ceará - UECE, com especialização em Gestão Tributária, pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro - FTDR, e mestrado em Economia, pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Analista de Planejamento e Orçamento, da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará.

Assinale-se que a pesquisa qualitativa teve uma forte influência das pesquisas exploratória, descritiva e explicativa, as quais foram produzidas com o suporte de procedimentos técnicos específicos, traduzidos pela consecução de pesquisas bibliográfica e documental.

Já a pesquisa quantitativa restou desencadeada pela coleta, organização e filtragem de dados numéricos correspondentes, bem como pela análise e interpretação dos mesmos, observados métodos e técnicas estatísticas próprias, capazes de viabilizar a mensuração dos resultados adquiridos.

Registre-se, em arremate, que o presente ensaio se encontra estruturado, para além desta nota introdutória, por um substancial desenvolvimento, contextualizado por duas seções consecutivas, sendo, ao final, composto por uma parte conclusiva.

1.2. Desempenho físico alcançado no período de 2015 a 2018

Para fins de se mensurar o desempenho físico alcançado pela Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, no decorrer do período de 2015 a 2018, optou-se por verificar os resultados alcançados a partir da compreensão de quatro variáveis específicas, quais sejam: Secretarias de Estado, Projetos, Deliberações e População Beneficiada.

Com efeito, a considerar a Tabela 1.1, que adiante se segue, infere-se o quantitativo exato de cada uma das mencionadas variáveis, para cada ano compreendido no âmbito da primeira quadra de governo, cujos dados foram extraídos dos respectivos Relatórios de Desempenho Físico Financeiro,^{3 4} do aludido Fundo Especial de Gestão.⁵

Tabela 1.1: Desempenho Físico Durante o Período de 2015 a 2018

Ano	Secretarias de Estado	Projetos	Deliberação	População Beneficiada
2015	16	240	21	4.524.144
2016	14	235	29	4.927.956
2017	15	231	45	4.479.607
2018	12	93	36	3.084.712

Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaborado pelos autores.

³ Dispõe o art. 6º, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003) - que cria o Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, e dá outras providências, que “*compete ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS: [...] dar publicidade aos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo, encaminhando, semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALECE, prestação de contas*”.

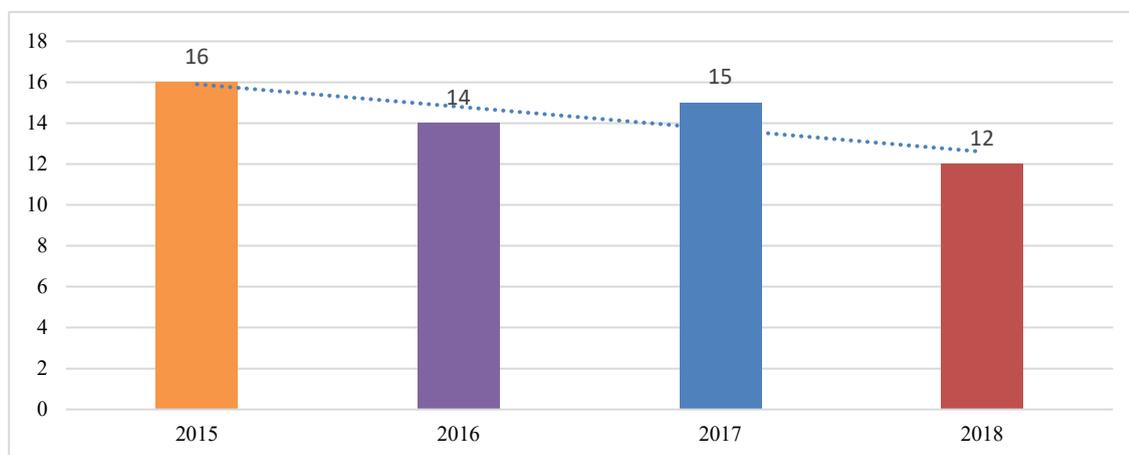
⁴ Aduz o art. 13, inciso VII, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), que “*compete ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS: [...] dar publicidade à alocação e uso dos recursos do FECOP, encaminhando semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALECE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará - CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado - TCE, relatório de desempenho físico financeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias, após o encerramento do semestre*”.

⁵ Disponível em: <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/gestao/relatorios-de-desempenho-fisico-financeiro/> Acesso em: 31/05/2024.

Numa primeira análise, notadamente quanto a variável “Secretaria de Estado”, tem-se que o ano de 2015 se destaca em relação aos demais, por conter a participação expressiva de dezesseis pastas do governo, presentes ativamente na apresentação de projetos, voltados à geração de benefícios em prol da população pobre e extremamente pobre, constante no território do estado do Ceará.

Em 2016, este quantitativo sofre uma leve queda, contando com a participação de catorze Secretarias de Governo. Já no ano de 2017, esta mesma participação eleva-se à quinze órgãos. Entretanto, em 2018, ocorre uma nova queda, bem mais substancial que em relação a primeira, desta feita tendo o engajamento de doze setoriais. Segue adiante o Gráfico 1.1, que bem representa esta dinâmica.

Gráfico 1.1: Secretarias de Estado (2015 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores.

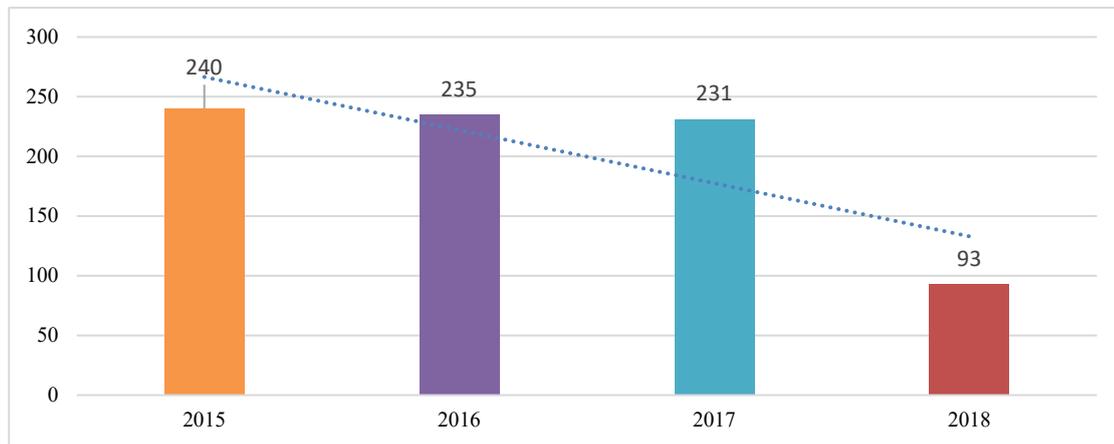
Registre-se que a referida oscilação se dá na medida em que as demandas sociais são apresentadas pela sociedade às Secretarias de Estado, as quais, detentoras de competência institucional para respondê-las, ou mesmo satisfazê-las, compete fazer face às necessidades e urgências reclamadas pela população, de modo a promover o atendimento devido, caso a caso.⁶

Com efeito, o fato é que, de 2015 a 2018, houve um significativo declínio relativo ao número de pastas de governo, participantes das políticas públicas de combate à pobreza, no âmbito do estado do Ceará, representando uma queda significativa de participação dos organismos setoriais, correspondente a um percentual de 25,00% (vinte e cinco por cento).

⁶ Preconiza o art. 26, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), que “os programas e projetos, bem como seus detalhamentos operacionais serão propostos pelas setoriais, a partir de demandas sociais, encaminhados para a Gerência Executivo do Fundo para apreciação, e submetidos ao Conselho Consultivo para aprovação”.

Na sequência, observando a variável “Projetos”, destaca-se que, ainda em 2015, foram apresentadas significativas duzentas e quarenta unidades, seguida de três quedas sucessivas, sendo: uma, em 2016, com duzentas e trinta e cinco unidades; outra, em 2017, com duzentas e trinta e uma unidades, e; mais uma, em 2018, com uma forte queda, de noventa e três unidades. O referido cenário é muito bem representado no Gráfico 1.2, que abaixo se segue.

Gráfico 1.2: Projetos (2015 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Esta prossecução de quedas teve uma maior expressividade ao longo do período de 2017 e 2018, em função de recomendação expressa do Tribunal de Contas do Estado - TCE, da qual a gestão adotou rígidas providências, no sentido de selecionar projetos rigorosamente alinhados à finalidade do Fundo,⁷ de modo a evitar a pulverização de projetos,⁸ e, por conseguinte, o desvio de finalidade, estabelecendo-se, assim, correções de rumo, em estrita observância aos primados legais.

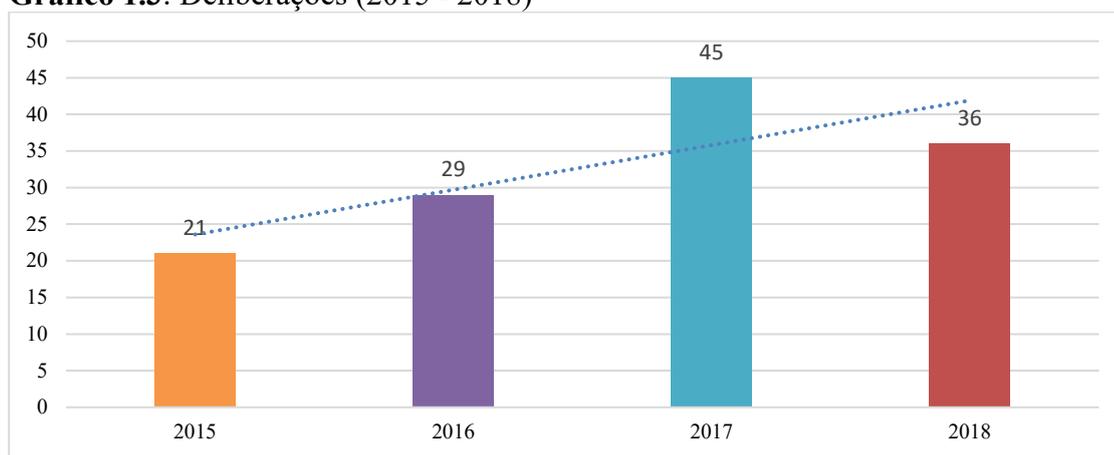
Destarte, diante de tais informações tão relevantes para o presente estudo, infere-se que, de 2015 a 2018 houve um declínio expressivo de números de Projetos apresentados pelos órgãos setoriais, quando sai de duzentos e quarenta projetos, em 2015, e chega a noventa e três projetos, em 2018, correspondendo a uma queda considerável, cuja aponta para um declínio equivalente a 61,25% (sessenta e um vírgula vinte e cinco por cento).

⁷ Assim estabelece o art. 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003): “é instituído, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, de natureza contábil, com o objetivo de viabilizar, a toda a população do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição Federal”.

⁸ Ver Acórdão nº 02075/2021, prolatado em 17/05/2021, constante nos autos do Processo de Prestação de Contas nº 03570/2017-1, relativo ao julgamento das contas do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, para o Exercício Financeiro de 2016.

Por conseguinte, do exame incidente sobre a variável “Deliberações”, percebe-se ter havido, inicialmente, um crescimento numérico de decisões, notadamente no período de 2015 a 2017, as quais, formalizadas por meio de resoluções, na forma regimental,⁹ foram seguidas por uma leve queda em 2018. É que, em 2015, foram expedidas vinte e uma decisões. Já em 2016 foram prolatadas vinte e nove decisões. E no ano de 2017 foram quarenta e cinco resoluções, sendo trinta e seis em 2018. Vejamos o Gráfico 1.3, a seguir.

Gráfico 1.3: Deliberações (2015 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste sentido, portanto, tem-se que, do período de 2015 a 2017, houve um acréscimo de deliberações correspondente a 114,29% (cento e catorze vírgula vinte e nove por cento), numa forte tendência de crescimento, sendo que, num curto espaço de tempo, notadamente de 2017 a 2018, este quadro sofreu uma modificação, com a queda equivalente a 20,00% (vinte por cento) de deliberações expedidas pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS.

E, finalmente, quanto a variável “População Beneficiada”,¹⁰ salienta-se o quantitativo expressivo relacionado ao ano de 2016, no qual quatro milhões, novecentas e vinte e sete mil, e novecentas e cinquenta e seis pessoas foram efetivamente favorecidas com as políticas públicas de

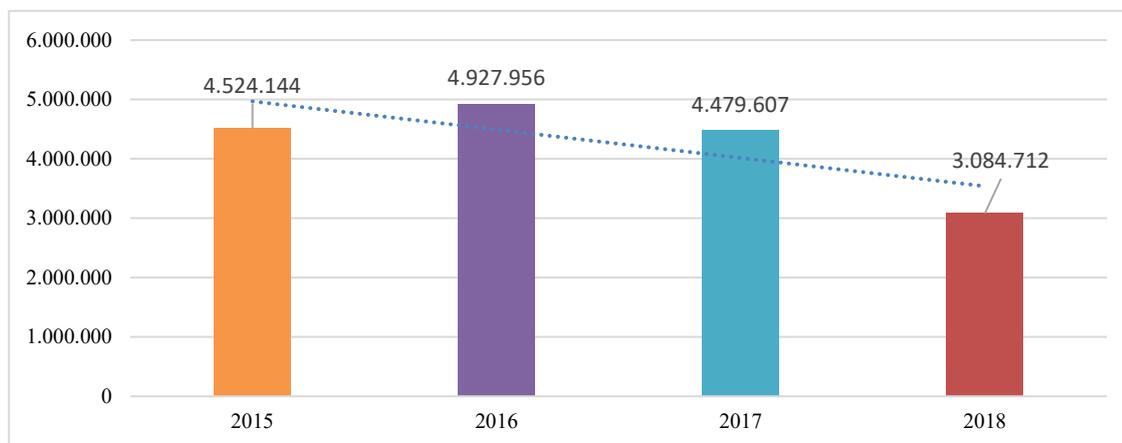
⁹ Assim preconiza o §3º, do art. 11, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013), que “as decisões do Conselho serão adotadas sob a forma de resolução”.

¹⁰ Note-se que, para fins de definição do público-alvo dos programas e projetos executados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, considera-se, como critério de mensuração da população pobre, o rendimento familiar inferior a ½ salário mínimo, e, para a definição da população extremamente pobre, adota-se o rendimento domiciliar per capita até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) em 2018 - critério do Programa Bolsa Família, conforme Decreto Federal nº 9.396, de 30/05/2018 (DOU de 01/06/2018) - INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ - 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, 2020.

combate à pobreza, sejam elas de natureza estruturante, sejam elas de natureza assistencial,¹¹ sendo todas fomentadas com recursos do sobredito Fundo Especial de Gestão.¹²

Destarte, de 2015 a 2016, houve um crescimento relativo ao número de pessoas atendidas pelas políticas sociais, fomentadas pelo FECOP, num representativo equivalente a 8,93% (oito vírgula noventa e três por cento). Contudo, de 2016 a 2018, consolidou-se uma decaída expressiva, correspondente a 37,40% (trinta e sete vírgula quarenta por cento), significando dizer que, ao longo de todo o período, houve uma redução contundente quanto ao número de pessoas atendidas pelas mencionadas políticas. Observe-se o Gráfico 1.4, que ilustra a decorrência deste cenário.

Gráfico 1.4: População Beneficiada (2015 - 2018)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com flagrante tendência de queda, é válido pressupor que esta dinâmica se deve a dois importantes fatores, os quais impactaram, definitivamente, o próprio cenário, a saber:

¹¹ Dispõe o art. 25, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), que “o *Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP*, apoiará programas divididos em duas grandes categorias: programas assistenciais e programas estruturantes. Tais programas serão planejados e executados na perspectiva da intersetorialidade e transversalidade, com vistas a garantir ações integradas, otimizando recursos e insumos. Os programas assistenciais priorizarão ações direcionadas aos pobres crônicos ou grupos mais vulneráveis com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre. Os programas estruturantes se destinam a população pobre para proporcionar condições de acumular meios físico, humano e social, sendo suas ações voltadas para educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, e que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre”.

¹² Importa aqui considerar um aspecto muito relevante, inclusive para efeito de contabilização dos benefícios gerados, qual seja: considerando a estimativa de 4.542.213 pessoas, vivendo em estado de pobreza, no ano de 2016, e deduzindo-se este número do quantitativo de beneficiários apontado (4.927.956), pressupõe-se que a diferença resultada pode corresponder a incidência de mais de uma política pública direcionada a cada indivíduo, durante aquele período, raciocínio este que se estende aos quantitativos relativos aos demais anos, consideradas as estimativas de pessoas vivendo em estado de pobreza para cada ano. Conforme estudo produzido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, a população do Estado do Ceará, estimada para 2016, era de 8.959.000 pessoas, sendo 4.542.213 vivendo na condição de pobreza (50,7%), e, dentro deste universo, 662.966 pessoas em situação de extrema pobreza (7,4%) - INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ - 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, 2020.

- a) Primeiro, o de que todos os repasses do Governo Federal, operacionalizados a título de contrapartida, no âmbito das políticas públicas de combate à pobreza, no estado do Ceará, foram mantidos e reforçados, isto ainda no segundo mandato de governo, de sua excelência - a presidente Dilma Vana Rousseff, mandato este que perdurou somente dois anos, de 2015 a 2016, em função de seu *impeachment*, e;
- b) Segundo, o de que por todo o decorrer do período de 2017 a 2018, tais repasses foram, de fato, efetiva e substancialmente reduzidos, num grande volume de recursos, que, inclusive, chegou a zero, quando o Governo Federal passou a ser conduzido pelo sucessor da então chefe de governo, o presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Em termos conclusivos, para este período, desencadeou-se uma queda significativa de participação de secretarias de estado, de volume de projetos sociais, e do número de cidadãos(ãs) beneficiados(as) pelas políticas públicas de combate à pobreza no território do estado do Ceará, sendo certo, todavia, o crescimento moderado concernente ao número de deliberações expedidas.

1.3. Desempenho físico alcançado no período de 2019 a 2022

Seguindo a mesma lógica adotada para a pesquisa que foi realizada quanto ao primeiro período de governo investigado, constituiu-se, a partir da Tabela 1.2, que segue adiante, um complexo de dados dedicados a trazer um sumário numérico, também correspondente a cada uma das variáveis anteriormente mencionadas, diga-se de passagem, dados estes relacionados a segunda quadra de governo.

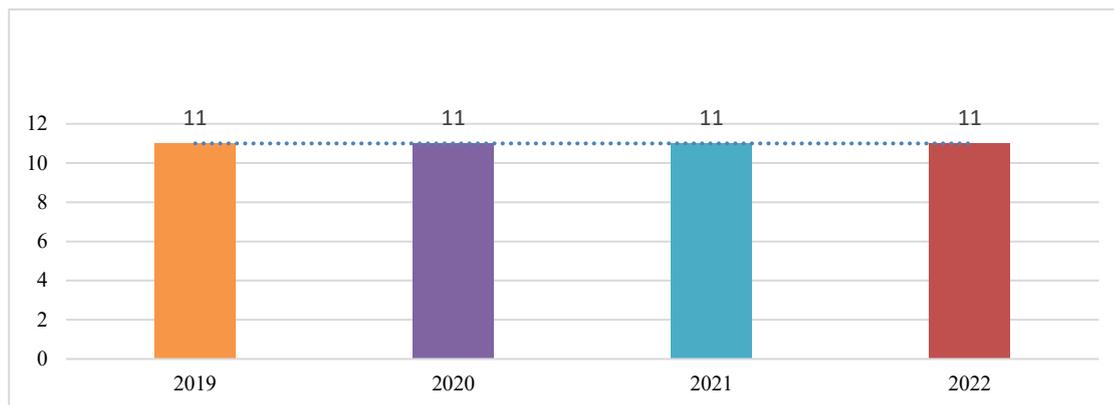
Tabela 1.2: Desempenho Físico Durante o Período de 2019 a 2022

Ano	Secretarias de Estado	Projetos	Deliberação	População Beneficiada
2019	11	74	30	5.365.717
2020	11	65	24	5.790.471
2021	11	62	32	6.780.145
2022	11	54	31	7.359.970

Fonte: Relatório de Desempenho Físico Financeiro. Elaborado pelos autores.

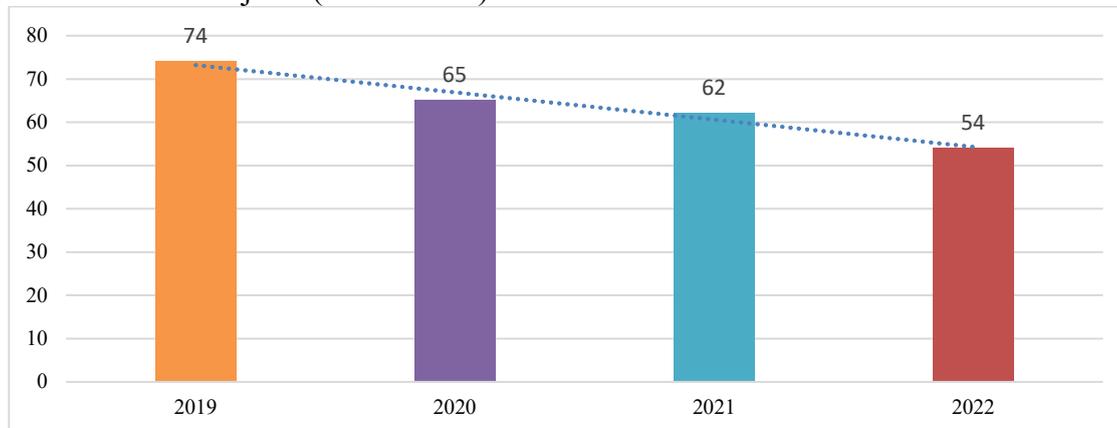
Com efeito, a partir da variável “Secretarias de Estado”, infere-se que, em cada ano destacado, somente onze órgãos setoriais participaram da implementação de políticas públicas de combate à pobreza, constituindo-se, assim, num verdadeiro cenário de estagnação, cumprindo lembrar que, no decorrer dos anos de 2020 e 2021, toda a sociedade cearense esteve submetida ao enfrentamento da pandemia relacionada ao novo coronavírus (Covid 19).¹³ O Gráfico 1.5, abaixo firmado, demonstra este ambiente de estagnação.

¹³ É imperioso destacar que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por meio do Decreto Legislativo nº 543, de 03 de abril de 2020 (DOE de 03/04/2020), reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública, em função da flagrante emergência de saúde pública, de importância internacional, concernente ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Covid 19), cuja vigência, num primeiro momento, deu-se da data de sua publicação (03/04/2020) até 31 de dezembro daquele ano, sendo certo, ademais, que a augusta Casa Legislativa expediu, na sequência, mais dois outros Decretos Legislativos, quais sejam: o Decreto Legislativo nº 555, de 11 de fevereiro de 2021 (DOE de

Gráfico 1.5: Secretarias de Estado (2019 - 2022)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por conseguinte, da análise concernente à variável “Projetos”, importa destacar que o ano de 2019 apresentou um maior volume de Projetos, se comparado aos demais anos que compõem a série. Neste ano foram apresentados setenta e quatro projetos. Porém, nos anos subsequentes ocorreram sucessivas quedas. Em 2020 foram formulados sessenta e cinco projetos. No ano seguinte (2021) foram ofertados sessenta e dois projetos. E em 2022, cinquenta e quatro projetos foram oferecidos.¹⁴ Vejamos o Gráfico 1.6, que adiante se segue.

Gráfico 1.6: Projetos (2019 - 2022)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Este cenário de profundas quedas, denuncia uma inexpressividade quantitativa relacionada ao volume de projetos apresentados ao longo do período de 2019 a 2022, porém, não significa dizer

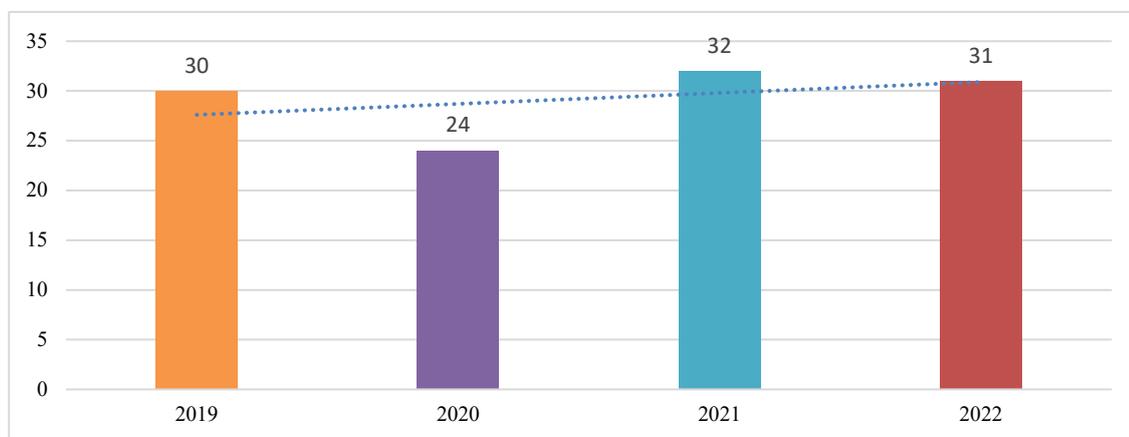
11/02/2021), com o objetivo de prorrogar a ocorrência do estado de calamidade pública até 30 de junho de 2021, e; o Decreto Legislativo nº 571, de 1º de julho de 2021 (DOE de 01/07/2021), com a finalidade de novamente prorrogar a mencionada ocorrência, desta feita, de 30 de junho até 31 de dezembro de 2021.

¹⁴ Ver FREITAS JÚNIOR, José de Lima *et al.* Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP: ações de enfrentamento à pandemia pelo Governo do Estado do Ceará. In: MARREIRAS, Priscilla Dias. (Coord.). Fortaleza: Print Soluções Gráficas, 2022, v. 2, p. 241-262.

que esta informação tenha qualquer correlação com o aspecto qualitativo de cada projeto.¹⁵ Conquanto, este declínio representou um decréscimo correspondente a 27,03% (vinte e sete vírgula zero três por cento), constituindo-se, pois, num dado bem significativo.

Em seu turno, considerando-se a variável “Deliberações”, observa-se que o ano de 2021 foi o que mais se destacou, no qual o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS, expediu um total de trinta e duas resoluções. De 2019 a 2020 houve uma queda vultuosa do quantitativo de decisões, passando de trinta para vinte e quatro deliberações. Em 2021, trinta e duas decisões, seguindo-se um novo e pequeno declínio em 2022, com trinta e um Projetos. É o que assim demonstra o Gráfico 1.7, abaixo firmado.

Gráfico 1.7: Deliberações (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelos autores.

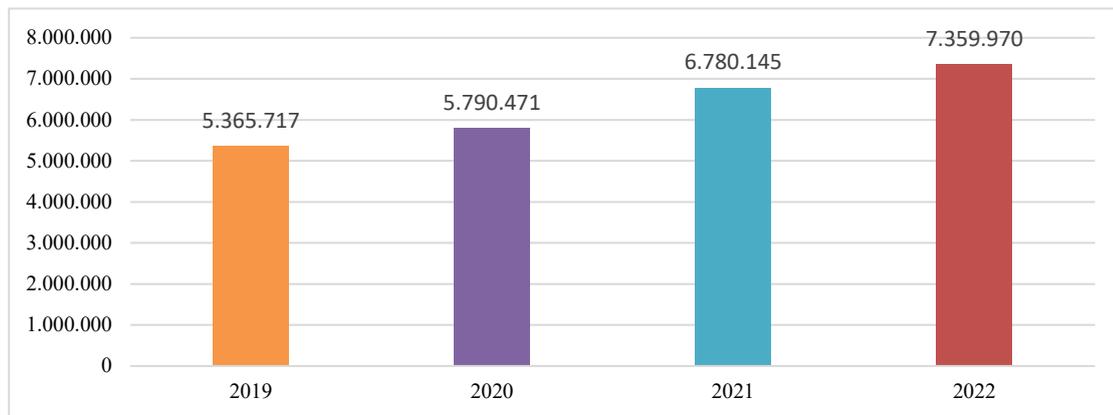
Com efeito, o fato é que, no tocante ao número de decisões estabelecidas pelo mencionado órgão colegiado, de 2019 a 2020, tal queda representou um percentual de 20,00% (vinte por cento). Por sua vez, a elevação obtida de 2020 para 2021 significou um crescimento de 33,33% (trinta e três vírgula trinta e três por cento). Entretanto, de 2021 a 2022, estabeleceu-se um percentual de queda equivalente a 3,13% (três vírgula treze por cento). Ainda assim, figurou-se uma tendência de crescimento.

E, por derradeiro, do exame relativo à variável “População Beneficiada”, é perceptível que o ano de 2022 teve uma maior expressão de pessoas beneficiadas com as políticas públicas de combate à pobreza no território do estado do Ceará, uma vez que naquele ano foram favorecidas sete milhões, trezentas e cinquenta e nove mil, e novecentas e setenta pessoas. De 2019 a 2022,

¹⁵ Ver FREITAS JÚNIOR, José de Lima *et al.* Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP: análise do modelo de gestão do monitoramento físico de projetos. In: MARREIRAS, Priscilla Dias. (Coord.). Fortaleza: Print Soluções Gráficas, 2022, v. 2, p. 263-283.

ocorreram sucessivos crescimentos quantitativos de pessoas contempladas com as políticas em alusão. Senão vejamos o Gráfico 1.8, a seguir fixado.

Gráfico 1.8: População Beneficiada (2019 - 2022)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, tem-se que, de 2019 a 2020, alcançou-se um patamar de crescimento num percentual de 7,92% (sete vírgula noventa e dois por cento). De 2020 a 2021, num novo cenário de elevação, a Gestão atingiu um percentual de 17,09% (dezessete vírgula zero nove por cento). Por conseguinte, de 2021 a 2022, finda-se com crescimento consolidado de 8,55% (oito vírgula cinquenta e cinco por cento). Em suma: tendência de crescimento de população atendida durante todo o período.

Em resumo, este segundo período se destacou pela estagnação de participação de Secretarias de Estado, bem como, pela queda substancial do volume de Projetos, para além de uma oscilação quanto ao quantitativo de Resoluções Expedidas. Porém, no tocante à População Beneficiada, o período supera o número de pessoas contempladas, ano após ano, o que demonstra o elevado nível de efetividade das políticas públicas de combate à pobreza, executadas com recursos “fecopianos”, empreendidas no âmbito do território do estado do Ceará.

1.4. Conclusão

Em termos conclusivos, após superado todo o processo investigatório científico produzido, denotam-se, para efeito de compreensão acerca do objeto investigado, importantes considerações a respeito do tema, especialmente quando desencadeadas em decorrência de uma relação comparativa entre as duas quadras de governo.

A primeira consideração diz respeito à variável “Secretarias de Estado”, sendo certo deduzir que, enquanto no primeiro período de governo houve um maior número de órgãos setoriais,

participantes das políticas públicas de combate à pobreza, no segundo período de governo houve um verdadeiro cenário de estagnação.

A segunda consideração se refere ao fato de que, enquanto na primeira quadra de governo foram formulados quantitativos excessivos de Projetos, numa média de 199,75 unidades por ano, na segunda quadra de governo estes quantitativos tiveram reduções significativas, numa média de 63,75 unidades por ano.

A terceira consideração concerne a instável evolução numérica relativa às decisões tomadas pelo Conselho Consultivo, de modo que, enquanto no primeiro período houve um crescimento contínuo, que se seguiu nos três primeiros anos, com uma queda no último, no segundo período ocorreram duas quedas intermitentes, com um intervalo, de leve crescimento, entre 2020 e 2021.

A quarta e última consideração repousa exatamente nos números de pessoas contempladas com as políticas públicas de combate à pobreza, fomentadas com os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP.

E neste sentido, fato é que o primeiro tempo de governo foi marcado por uma dinâmica constante de redução relativa ao quantitativo de pessoas beneficiadas com as políticas públicas de combate à pobreza empreendidas no período.

Já no segundo período de mandato, restou demonstrado que estas mesmas políticas obtiveram avanços significativos em direção ao quantitativo do seu público-alvo, traduzidos na amplitude da abrangência de seus beneficiários, no território cearense.

Em síntese, sopesando uma quadra de governo em relação a outra, e a considerar notadamente o número de pessoas beneficiadas com as políticas públicas de combate à pobreza, tem-se que, no geral, a segunda quadra de governo apresentou-se muito mais exitosa do que a primeira.

2. MEI: A CHAVE PARA A INCLUSÃO PRODUTIVA E O COMBATE À INFORMALIDADE

Autora: *Maria Daniele Cruz dos Santos*¹⁶

2.1. Introdução

A informalidade é um fenômeno persistente que afeta grande parte das economias ao redor do mundo, especialmente em países em desenvolvimento. No Brasil, a informalidade no mercado de trabalho e nos pequenos negócios tem sido uma realidade estrutural há décadas, dificultando o crescimento econômico e a inclusão social. Nesse contexto, o governo brasileiro implementou a Lei do Microempreendedor Individual (MEI)¹⁷ em 2008, uma política pública voltada para formalizar pequenos empreendedores, oferecendo incentivos fiscais e simplificação no processo de registro empresarial.

A Lei do MEI surge como uma resposta à necessidade de combater a informalidade e promover a formalização dos micros e pequenos negócios, oferecendo aos empreendedores a possibilidade de acesso a benefícios previdenciários, crédito facilitado e maior segurança jurídica. Ao longo dos anos, a Lei tem sido amplamente adotada, com um aumento expressivo no número de empresas formalizadas. No entanto, questiona-se se esse crescimento é um reflexo direto da legislação ou se fatores externos também contribuíram para o aumento da formalização.

A informalidade no Brasil representa um desafio significativo para o desenvolvimento econômico e social. O grande contingente de trabalhadores e empreendedores que operam fora do mercado formal resulta em perda de arrecadação fiscal, limitação de acesso à direitos trabalhistas, e precarização das condições de trabalho. Nesse cenário, a criação da Lei do Microempreendedor Individual (MEI), em 2008, busca promover a formalização de pequenos negócios, facilitando a inclusão de empreendedores no mercado formal e contribuindo para a redução da informalidade. No entanto, apesar de seu impacto inicial positivo, pouco se sabe sobre os efeitos de longo prazo da Lei e suas variações regionais e setoriais.

Justifica-se, portanto, a necessidade de um estudo empírico que avalie a eficácia da Lei do MEI, utilizando métodos econométricos que possam medir de forma robusta seu impacto real na formalização de empresas. Esse conhecimento é essencial para a melhoria das políticas públicas

¹⁶ Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense. Diretora de Ciência, Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Inovação de Juazeiro do Norte, Ceará.

¹⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 2008.

voltadas ao microempreendedorismo e à inclusão produtiva, fornecendo subsídios para decisões governamentais baseadas em evidências. Além disso, ao identificar os fatores que mais influenciam o sucesso da política, o estudo poderá ajudar na formulação de novas estratégias para enfrentar os desafios da informalidade em diferentes regiões e setores do Brasil.

A relevância deste estudo se dá na medida em que políticas públicas como a Lei do MEI desempenham um papel crucial na inclusão produtiva de milhões de brasileiros. Avaliar a sua eficácia pode contribuir para o aprimoramento de programas semelhantes, além de oferecer *insights* para o desenvolvimento de políticas que fortaleçam a economia formal e promovam o crescimento sustentável no país.

O objetivo geral deste estudo é avaliar o impacto da Lei do Microempreendedor Individual (Lei do MEI) sobre a formalização de empresas no Brasil, utilizando métodos econométricos para identificar os efeitos dessa política pública no aumento do número de empresas formais e nas dinâmicas regionais e setoriais. O primeiro objetivo deste estudo é contextualizar o conceito de informalidade, abordando suas principais características e determinantes, tanto no cenário brasileiro quanto no contexto global. Em seguida, o trabalho busca analisar as políticas públicas voltadas para o combate à informalidade, com destaque para a Lei do Microempreendedor Individual (MEI), enfatizando suas especificidades e seu papel no estímulo à formalização de empresas. Por fim, o estudo se propõe a avaliar empiricamente os impactos da Lei do MEI, empregando métodos como Diferenças em Diferenças (DID) e *Propensity Score Matching* (PSM) ou Escore de Propensão, com o intuito de mensurar os efeitos da política sobre a formalização de empresas em diferentes municípios brasileiros.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira. A introdução apresenta o contexto e a relevância do estudo, seguido por uma contextualização da informalidade e das políticas públicas no Brasil. Em seguida, a metodologia do estudo é descrita, explicando as técnicas econométricas utilizadas para avaliar o impacto da Lei do MEI. Na sequência, os resultados são apresentados e discutidos, com foco nas implicações políticas e regionais. Por fim, o artigo conclui com as considerações finais, apontando os principais achados e sugerindo direções para futuras pesquisas.

2.2 Contextualização da Informalidade

A informalidade é um fenômeno multifacetado que afeta as economias de todo o mundo, especialmente os países em desenvolvimento. Definida como a participação de trabalhadores e empresas fora dos marcos regulatórios e tributários, a informalidade apresenta desafios econômicos e sociais significativos. No Brasil, o setor informal representa uma parte expressiva da economia, afetando tanto a arrecadação fiscal quanto as condições de trabalho. Historicamente, a informalidade

está associada a baixos níveis de capital, precárias condições de trabalho e limitada proteção social, características que fazem com que os trabalhadores e empreendedores nesse setor enfrentem grandes vulnerabilidades (Cacciamalli, 2000; Hart, 1973)^{18 19}.

A informalidade como conceito começou a ser amplamente discutida na segunda metade do século XX. Keith Hart, em seus estudos na África, foi um dos primeiros a identificar e nomear esse fenômeno no âmbito das ciências sociais, enfatizando as atividades econômicas que ocorrem fora das estruturas formais e regulamentadas (Hart, 1973). Para Hart, a economia informal não é apenas um resultado da pobreza, mas uma adaptação às condições adversas do mercado formal, oferecendo subsistência e flexibilidade para trabalhadores excluídos do mercado formal²⁰.

No Brasil, a informalidade ganhou destaque nas últimas décadas devido à sua persistência e ao seu impacto sobre o mercado de trabalho. Ulyssea (2013)²¹ sugere que a informalidade é uma resposta maximizadora dos agentes econômicos às barreiras institucionais, como altos custos de formalização e regulação excessiva. Nesse sentido, a decisão de permanecer na informalidade pode ser vista como uma escolha racional, baseada em uma análise de custo-benefício. Estudos recentes apontam que, apesar das tentativas de reduzir a informalidade, como a implementação de políticas como o Simples Nacional e a Lei do MEI, o problema persiste de forma significativa (Ulyssea, 2013).

A medição do tamanho da economia informal no Brasil é um desafio, dada sua natureza invisível e não regulamentada. Pesquisas indicam que, em 2024, cerca de 38,2 milhões de trabalhadores operavam no setor informal²². Esses números são bem expressivos quando comparados com dados de 2003, onde mais de 10 milhões de empresas eram informais²³. Na Tabela 2.1 é possível identificar que os setores que concentravam mais empreendimentos informais foram os setores de comércio e serviço.

¹⁸ CACCIAMALI, Maria Cristina. *Informalidade e Pobreza no Brasil: Mercado de Trabalho ou Exclusão?* São Paulo: LTr, 2000.

¹⁹ HART, Keith. *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*. Journal of Modern African Studies, v. 11, n. 1, p. 61-89, 1973.

²⁰ HART, Keith. *Money in an Unequal World: Keith Hart and His Memory Bank*. Texere Publishing, 2001.

²¹ ULYSSEA, Gabriel. *Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil*. The World Bank Economic Review, v. 27, n. 2, p. 282-308, 2013.

²² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/empregos-com-carteira-assinada-batem-recorde-segundo-ibge#:~:text=Informalidade,milh%C3%B5es%20de%20fevereiro%20de%202023>. Acesso em 15/10/2024.

²³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Economia Informal Urbana - ECINF*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Tabela 2.1: Distribuição das Empresas do Setor Formal por Grupamento de Atividades Econômicas

Grupos de atividades	Total de empresas	10.335.962	100,0%
	Indústrias de Transformação e Extrativa	1.630.580	15,8%
	Construção Civil	1.808.840	17,5%
	Comércio e Reparação	3.403.804	32,9%
	Serviços de Alojamento e Alimentação	719.107	7,0%
	Transporte, Armazenagem e Comunicações	831.41	8,0%
	Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	655.467	6,3%
	Educação, Saúde e Serviços Sociais	341.135	3,3%
	Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	823.751	8,0%
	Outras atividades	34.036	0,3%
	Atividades mal definidas	87.821	0,8%

Fonte: Elaboração própria utilizando os dados da ECINF (2003)

As principais causas da informalidade no Brasil incluem fatores como a complexidade tributária, a burocracia excessiva e os altos custos de formalização, que dificultam a transição das empresas e trabalhadores para a economia formal²⁴. Ademais, políticas públicas como o Bolsa Família e outros programas de transferência de renda, embora fundamentais para a proteção social, podem atuar como desincentivos à formalização, uma vez que beneficiários temem perder o apoio financeiro ao se tornarem microempreendedores formais²⁵.

Outro aspecto relevante é a desigualdade regional no Brasil, que acentua a informalidade em áreas menos desenvolvidas. Municípios com menor centralidade urbana tendem a apresentar taxas mais elevadas de informalidade, pois enfrentam maiores barreiras ao acesso a serviços e à regulação (REGIC, 2020). Nesse contexto, políticas de formalização como a Lei do MEI, embora relevantes, enfrentam desafios específicos em regiões menos urbanizadas, onde as características socioeconômicas dificultam a efetividade das medidas de formalização²⁶.

Assim, compreender a informalidade no Brasil requer uma análise que vá além das barreiras institucionais, considerando as interações entre a regulação, as políticas públicas e as características regionais. A Lei do MEI é um passo importante na direção da formalização, mas a persistência da economia informal sugere que ajustes adicionais nas políticas públicas e novas

²⁴ SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. 2013.

²⁵ BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. *Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil*. Texto para Discussão (TD) n. 1948. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

²⁶ VAHDAT, V. S.; BORSARI, P. R.; LEMOS, P. R.; RIBEIRO, F. F.; BENATTI, G. S. S.; CAVALCANTE FILHO, P. G.; FARIAS, B. G. Retrato do Trabalho Informal no Brasil: desafios e caminhos de solução. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Veredas. 2022.

estratégias são necessários para reduzir as barreiras e promover a inclusão de milhões de brasileiros no mercado formal.

2.3 Políticas Públicas e Lei do Microempreendedor Individual

A informalidade no Brasil tem sido objeto de diversas intervenções governamentais ao longo das últimas décadas, com o objetivo de reduzir o impacto negativo de um mercado de trabalho e de negócios que operam à margem da legalidade. Uma das principais estratégias adotadas pelo governo brasileiro para combater a informalidade foi a criação de políticas voltadas para a simplificação da formalização de micro e pequenos empreendedores. Nesse contexto, destaca-se a Lei Complementar 128/2008²⁷, que criou a figura do Microempreendedor Individual (MEI). A Lei do MEI surge como uma ferramenta essencial para facilitar a formalização de pequenos negócios, oferecendo benefícios que vão desde a simplificação tributária até o acesso a direitos previdenciários.

O surgimento da Lei do MEI foi precedido por outras iniciativas de simplificação tributária, como a criação do Simples Nacional em 2006, que consolidou o pagamento de diversos tributos federais, estaduais e municipais em uma única guia para pequenas e microempresas. No entanto, o Simples Nacional, embora representasse um avanço em termos de desburocratização, não conseguiu endereçar completamente o problema da informalidade, especialmente entre os empreendedores de menor porte. A criação do MEI foi, portanto, uma resposta mais direta à necessidade de incluir microempreendedores no mercado formal, oferecendo um modelo simplificado de registro empresarial e uma carga tributária extremamente reduzida (Schwingel e Rizza, 2013).

O MEI foi desenhado para atender empresários individuais que faturam até R\$ 81 mil por ano e empregam no máximo um funcionário. Com a formalização, o microempreendedor tem acesso a um CNPJ, o que facilita a abertura de contas bancárias, a emissão de notas fiscais e o acesso a linhas de crédito. Além disso, o MEI permite o pagamento de uma taxa mensal fixa, que inclui contribuições para o INSS, ISS e ICMS, garantindo que o empreendedor tenha acesso à aposentadoria, auxílio-doença e outros benefícios previdenciários (Ulysseia, 2013).

Desde sua implementação, a Lei do MEI tem mostrado um impacto significativo na formalização de empresas no Brasil. De acordo com dados do governo federal, entre 2009 e 2023, mais de 14 milhões de microempreendedores foram formalizados no país, uma evidência do sucesso inicial da política em atrair pequenos negócios para o mercado formal. No entanto, a eficácia da Lei

²⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 2008.

do MEI varia regionalmente, sendo mais eficiente em áreas urbanas com maior densidade populacional e mais desenvolvidas economicamente. Municípios em regiões menos desenvolvidas enfrentam desafios adicionais, como falta de acesso à informação e dificuldades para utilizar serviços bancários e de crédito (REGIC, 2020).

As políticas públicas voltadas para a formalização também enfrentam desafios relacionados à sustentabilidade dos negócios formalizados. Muitos MEIs encontram dificuldades em crescer e expandir seus negócios para além do limite de faturamento anual estabelecido pela lei, uma vez que isso implicaria em uma maior carga tributária e complexidade burocrática. Além disso, a alta taxa de mortalidade entre micro e pequenas empresas indica que, apesar da facilidade de formalização, a manutenção desses negócios no mercado formal a longo prazo ainda é um desafio (Cacciamalli, 2000).

Outro ponto crítico diz respeito à relação entre os programas de transferência de renda e a formalização de negócios. Como apontado por Barbosa e Corseuil (2014), programas como o Bolsa Família, que oferecem suporte financeiro a famílias de baixa renda, podem agir como desincentivos à formalização. Beneficiários que decidem se formalizar como MEI podem perder o direito ao benefício, gerando incertezas econômicas que os levam a preferir continuar na informalidade, apesar das vantagens potenciais da formalização.

Nesse sentido, o desafio para os formuladores de políticas públicas é criar um ambiente que incentive a formalização de maneira sustentável, ajustando os mecanismos existentes para que a formalização não resulte em penalidades indiretas para os microempreendedores de baixa renda. É essencial que políticas como a Lei do MEI sejam complementadas por ações que reduzam a vulnerabilidade econômica desses empreendedores, especialmente em regiões mais carentes.

Portanto, embora a Lei do MEI represente um avanço significativo nas políticas de formalização no Brasil, a sua eficácia ainda depende de uma série de fatores, como a adequação das políticas às realidades regionais e a capacidade de suporte aos microempreendedores após a formalização. Políticas públicas que alinhem incentivos à formalização com medidas de suporte ao crescimento dos negócios serão fundamentais para garantir que a formalização leve à inclusão produtiva de longo prazo e ao fortalecimento da economia formal.

2.4 Metodologia

Na pesquisa, foram utilizados dados de municípios brasileiros, com foco na formalização de empresas antes e após a implementação da Lei do Microempreendedor Individual (MEI). As variáveis observadas incluem o número de empresas formais em cada município, categorizadas de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Esses dados foram

extraídos de bases oficiais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e registros da Receita Federal, abrangendo o período de 1997 a 2022²⁸.

Os dados foram organizados em painel, permitindo a análise longitudinal dos municípios ao longo do tempo. Além disso, foram incluídas variáveis de controle para capturar características socioeconômicas e regionais dos municípios, como nível de desenvolvimento urbano, hierarquia econômica (com base na classificação REGIC), e indicadores econômicos e sociais extraídos do Censo de 2000 e de outros levantamentos nacionais. O objetivo era garantir que as estimativas refletissem o impacto da Lei do MEI, controlando por fatores que poderiam influenciar a formalização independentemente da política.

As variáveis dependentes e independentes utilizadas no estudo incluem:

- Variável dependente: O número de empresas formais no município em cada ano, medida como o logaritmo do número de empresas formalizadas.
- Variáveis explicativas: A presença do tratamento (municípios elegíveis para a Lei do MEI), variáveis de tempo (anos antes e depois da implementação da política), além de variáveis de controle relacionadas ao contexto socioeconômico dos municípios.

Essa abordagem permitiu a aplicação de métodos de Diferenças em Diferenças (DID) e de *Propensity Score Matching* (PSM) para mensurar o impacto da Lei do MEI sobre a formalização de empresas. A Tabela 2.2 retrata uma síntese das estatísticas dos dados utilizados. Foram utilizadas 338.740 observações de todo o Brasil e 47% delas são elegíveis ao MeI. A Variáveis ttempresas é o total de empresas por municípioXCNAE e para facilitar a interpretação em termos percentuais, foi utilizado o logaritmo dessa variável, lnempresa, para estimar o percentual do impacto da Lei na formalização de empresas.

Tabela 2.2: Estatísticas sobre as Variáveis do Modelo

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Ano	338740	2011	7,220	1997	2022
Elig	338740	0,471	0,499	0	1
Inter	338740	0,311	0,463	0	1
Ttempresas	338740	47,510	394,900	1	49594
Lnempresa	338740	1,700	1,666	0	10,810
Ytreat	338740	0,647	0,478	0	1
Idade	333328	27,680	2,507	17,940	39,600
Divserv	294265	56,130	29,970	0,633	98,100
Graduação	231148	57766	114757	1	597422
Centro1a	294344	0,0207	0,143	0	1
Centro1b	294344	0,0645	0,143	0	1
Centro1c	294344	0,125	0,330	0	1

²⁸ Os dados foram extraídos da Receita Federal do Brasil (RFB) dados abertos das empresas.

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Centro2a	294344	0,123	0,329	0	1
Centro 3a	294344	0,0711	0,257	0	1
Centro3b	294344	0,0451	0,207	0	1
Centro5	294344	0,258	0,437	0	1
Pibpcpt	294344	10,640	7,813	1,181	271,100
Ddemogr	294344	329,500	485,800	0,0947	2570
Internetbdl	338740	0,131	0,337	0	1
Ttdesocup	337904	59112	139963	0	905833
Ttpobre14	337904	108633	182362	19	943045

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Para avaliar o impacto da Lei do Microempreendedor Individual (Lei do MEI) na formalização de empresas no Brasil, este estudo utiliza metodologias econométricas de avaliação de impacto. Entre as abordagens adotadas, destaca-se o método de Diferenças em Diferenças (DID), amplamente utilizado na literatura para medir o efeito de intervenções de políticas públicas em contextos em que se pode comparar grupos tratados e não tratados ao longo do tempo.

O método DID é particularmente adequado quando há um grupo de controle que não é afetado pela política e um grupo de tratamento que é impactado pela intervenção. A principal premissa dessa abordagem é que, na ausência da política, as tendências nos dois grupos seriam paralelas, ou seja, ambos os grupos teriam trajetórias semelhantes ao longo do tempo. A diferença nas mudanças entre os dois grupos após a implementação da política é atribuída ao efeito da intervenção.

Neste estudo, os grupos de tratamento são compostos pelos municípios brasileiros que apresentaram um aumento significativo no número de Microempreendedores Individuais após a implementação da Lei do MEI, enquanto o grupo de controle consiste em municípios cujos indicadores de formalização não foram tão afetados pela política. A comparação entre esses grupos ao longo do tempo permite isolar o efeito da Lei do MEI sobre a formalização empresarial, eliminando a influência de fatores externos que podem ter afetado ambos os grupos de maneira similar.

A formulação básica do modelo DID pode ser expressa pela seguinte equação:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 TREAT_i + \beta_2 POST_t + \beta_3 (TREAT_i \times POST_t) + X_{it}\gamma + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Onde:

- Y_{it} representa o número de empresas formalizadas no município i no tempo t ;
- $TREAT_i$ é uma variável indicadora que assume valor 1 para os CNAEs no grupo de tratamento e 0 para os do grupo de controle;

- $POST_t$ é uma variável indicadora que assume valor 1 no período após a implementação da Lei do MEI e 0 no período anterior;
- $(TREAT_i \times POST_t)$ é o termo de interação entre as variáveis de tratamento e tempo, capturando o efeito da política;
- $X_{it}\gamma$ representa um conjunto de variáveis de controle que afetam a formalização, como características socioeconômicas dos municípios;
- ε_{it} é o termo de erro.

O coeficiente de interesse β_3 captura o impacto da Lei do MEI sobre a formalização, ao comparar as mudanças no número de empresas formalizadas nos municípios tratados em relação aos não tratados, antes e depois da implementação da política.

Para garantir a robustez dos resultados, o estudo também utiliza variações do modelo DID que testam a validade da hipótese de tendências paralelas, controlando por características pré-tratamento dos municípios, como indicadores de desenvolvimento socioeconômico e hierarquia urbana, conforme definidos pela REGIC (2020). Esses controles são fundamentais para minimizar a possibilidade de que diferenças não observadas entre os municípios tratados e de controle influenciem os resultados.

Além disso, são aplicadas estimativas alternativas, como o estudo de eventos (*event study*), que permite observar como os efeitos da política evoluem ao longo do tempo, e o Propensity Score Matching (PSM), que emparelha municípios tratados com municípios de controle com características semelhantes. Esse procedimento de emparelhamento corrige potenciais vieses de seleção, melhorando a comparabilidade entre os grupos e aumentando a robustez das conclusões do estudo.

Os dados utilizados neste estudo são coletados a partir de fontes públicas, incluindo o Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), e os dados de municípios disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O período analisado abrange os anos de 1997 a 2022, com ênfase nos anos pós-implementação da Lei do MEI, a partir de 2009. A combinação dessas fontes permite uma análise detalhada do impacto da política em diferentes dimensões, como variações regionais e setoriais.

2.5 Propensity Score Matching (PSM)

Além do método de Diferenças em Diferenças (DID), este estudo utiliza o *Propensity Score Matching* (PSM) como uma técnica complementar para reforçar a robustez da análise e minimizar possíveis vieses de seleção no processo de identificação dos efeitos da Lei do Microempreendedor Individual (MEI) sobre a formalização de empresas. O PSM é amplamente utilizado em estudos de avaliação de impacto, especialmente quando a designação para o tratamento não é completamente aleatória, como no caso de políticas públicas implementadas em diferentes contextos regionais e econômicos.

O PSM busca criar grupos de tratamento e controle comparáveis ao emparelhar observações com base em sua probabilidade (escore de propensão) de receber o tratamento, ou seja, de serem afetadas pela política. No contexto deste estudo, os municípios tratados são aqueles que apresentaram um aumento na formalização de empresas após a implementação da Lei do MEI, enquanto os municípios de controle são aqueles menos afetados pela política. O objetivo do PSM é garantir que os municípios tratados e não tratados sejam semelhantes em relação a um conjunto de características observáveis antes da implementação da política, de modo que as diferenças observadas após a intervenção possam ser atribuídas à Lei do MEI.

O escore de propensão é calculado por meio de um modelo probabilístico, geralmente uma regressão logística, que estima a probabilidade de um município ser "tratado" (i.e., afetado pela Lei do MEI) com base em variáveis pré-tratamento, como características socioeconômicas, demográficas e urbanas. A equação de escore de propensão pode ser expressa como:

$$P(TREAT_i) = P(TREAT_i = 1|X_i) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}} \quad (2)$$

Onde:

- $P(TREAT_i)$ é a probabilidade de a CNAE i ser do tipo tratado;
- X_1, \dots, X_k representam as características observáveis (ex.: PIB per capita, taxa de urbanização, nível de emprego formal) usadas para emparelhar os municípios;
- β_0 é o intercepto do modelo logístico.
- β_1, \dots, β_k são os coeficientes estimados que refletem o efeito dessas características na probabilidade de ser tratado.
- e é a base do logaritmo natural, que transforma a combinação linear das variáveis explicativas em uma probabilidade que varia entre 0 e 1.

Uma vez estimado o escore de propensão, os municípios tratados são emparelhados com municípios de controle com escores de propensão semelhantes, criando pares ou subconjuntos que

apresentam características observáveis semelhantes antes da intervenção. Os métodos de emparelhamento mais comuns incluem:

- Emparelhamento 1:1: cada município tratado é emparelhado com um município de controle com o escore de propensão mais próximo.
- *Kernel Matching: utiliza todos os municípios de controle ponderando-os de acordo com a distância dos escores de propensão.*
- *Nearest Neighbor Matching: emparelha observações com o escore mais próximo, com ou sem reposição.*

Após o emparelhamento, a comparação dos resultados entre os municípios tratados e de controle é realizada para estimar o impacto médio do tratamento sobre os tratados (ATT - *Average Treatment Effect on the Treated*). No contexto deste estudo, o ATT captura o efeito da Lei do MEI sobre a formalização das empresas, levando em consideração as características socioeconômicas dos municípios e eliminando possíveis vieses causados por diferenças pré-existentes entre eles.

O PSM oferece diversas vantagens, sendo a principal delas a capacidade de melhorar a validade interna da análise ao emparelhar observações de tratamento e controle com características semelhantes. Isso é especialmente importante em estudos como este, onde a seleção para o tratamento (no caso, a implementação e adesão à Lei do MEI) pode não ser completamente aleatória e pode estar correlacionada com características que também afetam a formalização empresarial.

No entanto, o PSM também apresenta limitações. Como o método se baseia apenas nas variáveis observáveis, qualquer fator não observado que influencie tanto a formalização quanto a probabilidade de o município ser tratado pode introduzir viés nos resultados. Para mitigar esse risco, este estudo combina o PSM com o método de Diferenças em Diferenças (DID), oferecendo uma abordagem mais robusta que leva em consideração tanto as diferenças observáveis quanto as não observáveis ao longo do tempo.

A combinação entre PSM e DID fortalece as conclusões do estudo, garantindo que os resultados sejam mais precisos e confiáveis, principalmente ao comparar municípios com características semelhantes antes da implementação da Lei do MEI.

2.6 Event Study (Estudo de Eventos)

O *Event Study*, ou Estudo de Eventos, é outra técnica econométrica utilizada neste estudo para analisar os impactos da Lei do Microempreendedor Individual (Lei do MEI) sobre a formalização de empresas no Brasil. Essa abordagem é particularmente útil para investigar como a política pública afetou a formalização ao longo do tempo, permitindo que se observe a dinâmica dos efeitos antes, durante e após a implementação da lei.

O *Event Study* é amplamente utilizado na análise de políticas públicas e impactos econômicos porque permite capturar como a intervenção afeta uma variável de interesse em períodos distintos. Neste caso, o objetivo é examinar se houve um aumento na formalização de empresas imediatamente após a introdução da Lei do MEI e se esse impacto persistiu ou se dissipou ao longo dos anos.

A abordagem do *Event Study* é baseada na comparação entre grupos de tratamento e controle em múltiplos períodos, tanto antes quanto depois do evento de interesse — no caso, a implementação da Lei do MEI em 2008. O método permite rastrear os efeitos dinâmicos da política ao longo do tempo e verificar a hipótese de que as tendências entre os grupos tratados e não tratados eram paralelas antes do evento (Lei do MEI) e que qualquer divergência observada após a implementação pode ser atribuída ao impacto da política.

O modelo do *Event Study* é especificado da seguinte maneira:

$$\ln(\text{empresagt}) = \alpha + \sum_{j=2}^J \beta_j (\text{Lead}_j)_{gt} + \sum_{k=1}^K \gamma (\text{Lag}_k)_{gt} + \mu_g + \lambda_t + X_{gt}\Gamma + \varepsilon_{gt} \quad (3)$$

Onde:

- $\ln(\text{empresagt})$ Logaritmo do número de empresas formais no grupo g (CNAE) no município g e no tempo t
- α é a constante do modelo
- $\beta_j (\text{Lead}_j)_{gt}$ Captura os leads, ou seja, os efeitos antecipados do evento antes de sua implementação.
- $\gamma (\text{Lag}_k)_{gt}$ Captura os lags, ou seja, os efeitos posteriores ao evento.
- μ_g e λ_t Efeitos fixos de grupo (municípios) e tempo (anos), respectivamente.
- $X_{gt}\Gamma$ Vetor de controles que variam ao longo do tempo e por grupo.
- ε_{gt} Termo de erro, capturando variações não explicadas pelo modelo.

O *Event Study* possibilita a avaliação dos impactos da política em janelas temporais específicas, tanto anteriores quanto posteriores à implementação da Lei do MEI. Isso significa que podemos estimar os efeitos da política em diferentes anos, por exemplo, imediatamente após a implementação (2008-2009), no médio prazo (2010-2015) e no longo prazo (2016-2022). Além disso, a inclusão de múltiplos períodos anteriores ao evento permitem testar a hipótese de tendências paralelas entre os grupos de tratamento e controle antes da introdução da política, o que é essencial para validar a metodologia.

Um gráfico de tendências gerado pelo *Event Study* pode mostrar como a formalização de empresas evoluiu ao longo do tempo em ambos os grupos, revelando se há uma mudança significativa após a implementação da Lei do MEI. Caso o estudo mostre que as diferenças entre os grupos começam a surgir imediatamente após a implementação da política, isso fortalece a evidência de que a Lei do MEI teve um impacto causal positivo na formalização.

Além disso, o *Event Study* oferece a vantagem de observar efeitos defasados e persistentes da política. Ele permite verificar se os impactos iniciais da Lei do MEI foram duradouros ou se diminuíram com o tempo, fornecendo insights valiosos sobre a sustentabilidade dos efeitos da política de formalização. Por exemplo, se os efeitos positivos são observados somente no curto prazo e se dissipam nos anos seguintes, isso sugere que os benefícios da formalização podem ser temporários e não se traduzem necessariamente em uma maior durabilidade dos negócios formalizados.

Contudo, uma das limitações do *Event Study* é sua dependência da suposição de que não há shocks externos que afetam a variável de interesse nos períodos analisados. Por isso, o uso de variáveis de controle robustas e a verificação da validade das tendências paralelas antes do evento são essenciais para garantir a precisão das estimativas.

Neste estudo, o *Event Study* é aplicado em combinação com o método de Diferenças em Diferenças (DID) e o *Propensity Score Matching* (PSM), para garantir que os resultados reflitam tanto os efeitos imediatos quanto os efeitos persistentes da Lei do MEI sobre a formalização de empresas. Essa triangulação de métodos fortalece a análise e proporciona uma visão abrangente dos impactos da política ao longo do tempo.

2.7 Resultados da Lei do Microempreendedor Individual: Um Impacto Significativo na Formalização de Empresas

A análise por meio do método de Diferenças em Diferenças (DID) foi conduzida para medir o impacto da Lei do Microempreendedor Individual (MEI) na formalização de empresas. Esse método compara os resultados dos municípios tratados (aqueles onde a Lei do MEI foi implementada) com os municípios do grupo de controle, antes e após a intervenção. A principal vantagem do DID é sua capacidade de isolar o efeito causal da política, ao eliminar tendências gerais que poderiam impactar ambos os grupos.

Tabela 2.3: Comparação das Médias da Variável Dependente e o Número de Empresas Formalizadas

Grupos	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança (95%)	
Controle	233.399	1,239	0,00272	1,316	1,234	1,245
Tratado	105.341	2,722	0,00583	1,892	2,710	2,733
Combinado	338.740	1,700	0,00286	1,666	1,695	1,706
Diff		-1,482	0,00564	-1,493	-1,471	

Diff=média(controle – média (tratado))	t=-260
H0 diff = 0	Graus de liberdade = 338738
Ha diff <0	Ha diff =0
Ha diff >0	Ha diff >0
Pr(T , t) = 0,0000	Pr (T > t)0,0000
	Pr (T > t) = 1,0000

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A Tabela 2.3 apresenta uma comparação das médias da variável dependente, o número de empresas formalizadas, nos períodos antes e depois da implementação da Lei do MEI. Observa-se que, antes da implementação, as médias do número de empresas formalizadas eram relativamente próximas entre os grupos tratado e controle. No entanto, após a entrada em vigor da Lei, há um aumento considerável no número de empresas formalizadas nos municípios tratados (148%).

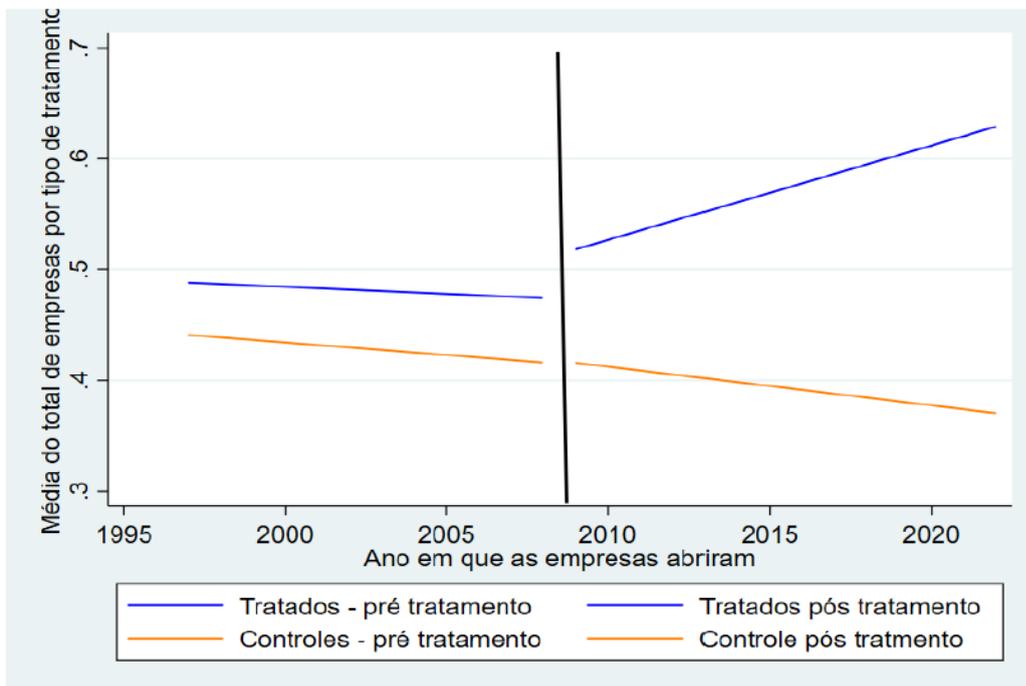
Tabela 2.4: Impacto da Lei do MEI Utilizando o Método DID

Impacto	0,909	0,901	0,865	0,903
R ² ajustado	0,179	0,235	0,196	0,243
N	338740	289095	294344	289095
Controles				
Municipais	N	S	N	S
Hierarquia urbana	N	N	S	S

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Já a Tabela 2.4 exibe os resultados da estimativa pelo método DID. O coeficiente de interesse, o termo de interação entre as variáveis de tratamento (TREAT) e pós-intervenção (POST), é estimado em 0,8 a 0,9, dependendo da especificação do modelo. Esses coeficientes indicam que a Lei do MEI gerou um aumento de aproximadamente 80% a 90% no número de empresas formalizadas nos municípios tratados, em comparação ao grupo de controle. Esses resultados são estatisticamente significativos e corroboram a hipótese de que a política teve um efeito positivo e substancial na formalização de empresas.

Gráfico 2.1: Tendências Paralelas para os Grupos Controle e Tratado - Pré e Pós Ano de Intervenção da Lei



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

O Gráfico 2.1 - Tendências Paralelas para os Grupos Controle e Tratado é utilizado para validar a principal suposição do método DID, que é a existência de tendências paralelas entre os grupos tratado e controle antes da intervenção. O gráfico mostra que, antes da implementação da Lei do MEI, as trajetórias de formalização de empresas nos dois grupos eram semelhantes, o que reforça a suposição de que ambos seguiriam o mesmo padrão na ausência da política.

Após a implementação da Lei, no entanto, o gráfico revela uma divergência clara entre as trajetórias, com o grupo tratado experimentando um crescimento acentuado no número de empresas formalizadas. Essa mudança de tendência após a intervenção confirma que a Lei do MEI foi a responsável pelo aumento observado na formalização de negócios, já que não foram observadas mudanças semelhantes no grupo de controle.

Os resultados da análise DID indicam que a Lei do MEI teve um impacto significativo e positivo na formalização de empresas nos municípios brasileiros. A magnitude do efeito, com um aumento de até 90% no número de empresas formalizadas, sugere que a política foi altamente eficaz em alcançar seu objetivo de retirar microempreendedores da informalidade.

Além disso, a validação das tendências paralelas por meio do Gráfico 2.1 reforça a robustez do método aplicado. O fato de que as trajetórias dos grupos tratado e controle eram similares antes da intervenção sugere que o crescimento observado no grupo tratado após a implementação da Lei pode ser atribuído diretamente à política.

Esses resultados têm importantes implicações para a formulação de políticas públicas no Brasil. A Lei do MEI mostrou-se eficaz não apenas em incentivar a formalização de microempreendedores, mas também em criar condições para o desenvolvimento econômico local, especialmente em municípios que antes apresentavam altos níveis de informalidade. Além disso, os efeitos positivos observados ao longo do tempo indicam que a política pode ter efeitos duradouros, sugerindo que esforços para ampliar ou aprimorar a Lei do MEI poderiam resultar em novos avanços na formalização de empresas.

Para garantir a robustez dos resultados da Lei do Microempreendedor Individual (MEI), foi utilizado o método de *Propensity Score Matching* (PSM). O PSM permite controlar por características dos municípios que poderiam influenciar a probabilidade de receberem o tratamento (a implementação da Lei do MEI), reduzindo o viés de seleção. Ao emparelhar municípios tratados e de controle com características semelhantes, o PSM assegura uma comparação mais precisa dos efeitos da política sobre a formalização de empresas.

Tabela 2.5: Comparação de Médias dos Grupos Pareados e Não Pareados

Variável	Não pareado Pareado	Média		%viés	%redução do viés	t-test		V(T)/ V(C)
		Tratado	Controle			t	p> t	
idade	NP	27.49	27.85	-14.60	99.90	-42.02	0	0.96*
	P	27.53	27.53	0		-0.0300	0.980	1
divserv	NP	55.45	56.74	-4.300	96	-11.67	0	1
	P	55.45	55.50	-0.200		-0.440	0.657	1
pibpcpt	NP	10.33	10.92	-7.600	98.30	-20.54	0	0.89*
	P	10.36	10.37	-0.100		-0.340	0.734	1
ddemogr	NP	307.6	349.2	-8.600	99.80	-23.26	0	0.82*
	P	313.8	313.9	0		-0.0500	0.958	1
internetbdl	NP	0.133	0.129	1.300	83.40	3.850	0	.
	P	0.156	0.156	-0.200		-0.530	0.594	.
ttdesocup	NP	53930	63721	-7	99.90	-20.31	0	0.68*
	P	59800	59807	0		-0.0100	0.989	1
ttpobre14	NP	110000	110000	-3.200	99.60	-9.260	0	0.81*
	P	120000	120000	0		-0.0400	0.971	1
Amostra	Ps R ²	LR chi ²	p>chi ²	Média do viés	Mediana do viés	%Red. Viés	Mediana	%Var
Não pareado	0.00500	2141	0	6.700	7	17.30	0.890	83
Pareado	0	1.160	0.992	0.100	0	0.400	1.010	0

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A Tabela 2.5 - Comparação de Médias entre Grupos Pareados e Não Pareados exibe os resultados das comparações entre os grupos tratado e de controle, antes e após o pareamento. Antes do uso do PSM, havia uma diferença substancial entre as características dos municípios dos dois grupos, o que poderia influenciar os resultados. Após o pareamento, essas diferenças foram drasticamente reduzidas, como evidenciado pela aproximação das médias das variáveis explicativas

nos grupos tratado e controle. Isso indica que o emparelhamento foi eficaz em criar grupos comparáveis, garantindo que as estimativas do impacto da Lei do MEI não sejam distorcidas por diferenças estruturais entre os municípios.

Tabela 2.6: Diferenças em Diferenças Usando PSM

Variáveis	(1)	(2)	(3)
	Lnempresa	Lnempresa	Lnempresa
Ytreat	0,453*** (52,76)	0,453*** (52,40)	0,460*** (53,44)
Elig	0,505*** (54,33)	0,506*** (54,17)	0,498*** (53,30)
Impacto	0,867*** (74,83)	0,867*** (74,42)	0,860*** (73,96)
Constante	0,897*** (131,64)	0,897*** (131,17)	0,904*** (131,92)
N	313545	310985	312641
R ² ajustado	0,183	0,183	0,181

Estatística t entre parêntese

* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A Tabela 2.6 - Diferenças em Diferenças Usando PSM apresenta os resultados do método de Diferenças em Diferenças aplicados aos grupos pareados. Os coeficientes encontrados confirmam os resultados anteriores, com um impacto positivo e significativo da Lei do MEI sobre a formalização de empresas. O coeficiente de interação entre o tratamento (TREAT) e o período pós-implementação (POST) permanece significativo e positivo, demonstrando que o impacto da política persiste mesmo após o controle pelas características dos municípios. O efeito estimado permanece próximo ao observado na análise DID, reforçando a robustez do impacto da Lei do MEI.

Os resultados do PSM corroboram as conclusões anteriores de que a Lei do MEI teve um impacto positivo na formalização de empresas. O uso do PSM foi essencial para garantir que o impacto observado não fosse influenciado por diferenças estruturais entre os municípios tratados e de controle. Como observado anteriormente, a “Tabela 2.5” mostra que, após o pareamento, as características dos dois grupos eram bastante semelhantes, o que aumenta a confiança nas estimativas de impacto.

Além disso, a Tabela 2.6 reforça que a Lei do MEI gerou um aumento significativo no número de empresas formalizadas nos municípios tratados. Esse resultado é consistente com os encontrados anteriormente na análise de Diferenças em Diferenças sem pareamento, sugerindo que o impacto da política é robusto a diferentes métodos de avaliação.

A robustez dos resultados observados após a aplicação do PSM traz importantes implicações para a política pública. A Lei do MEI, ao facilitar a formalização de

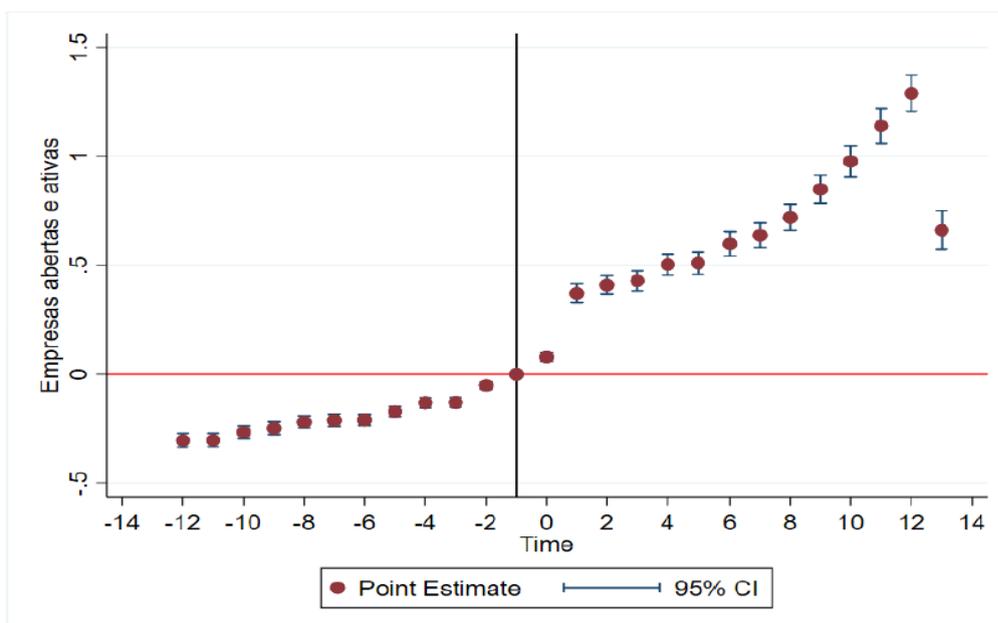
microempreendedores, parece ter sido uma política eficaz para reduzir a informalidade e promover o empreendedorismo formal, mesmo em municípios que, de outra forma, poderiam ter sido desfavorecidos em termos de infraestrutura ou desenvolvimento econômico.

Ao criar condições para uma comparação mais precisa, o PSM confirma que o impacto observado é atribuído à Lei do MEI, e não a características pré-existentes nos municípios. Isso indica que a política foi bem-sucedida em atingir seu objetivo, promovendo a formalização de microempreendedores em uma ampla variedade de contextos regionais e socioeconômicos.

Em síntese, os resultados do PSM fortalecem as conclusões de que a Lei do MEI gerou um impacto expressivo na formalização de empresas, contribuindo para a redução da informalidade no Brasil. A consistência dos resultados entre os diferentes métodos de avaliação demonstra a solidez dos achados e reforça o valor da política para promover o desenvolvimento econômico em nível local.

A análise de *Event Study* foi realizada para capturar a evolução temporal do impacto da Lei do Microempreendedor Individual (MEI) sobre a formalização de empresas ao longo dos anos, tanto antes quanto depois da implementação da política. Esse método permite avaliar não apenas o impacto imediato da política, mas também suas tendências ao longo do tempo, revelando dinâmicas mais complexas no comportamento das empresas formalizadas.

Gráfico 2.2: Tendência do *Event Study* Utilizando Apenas as Variáveis de Tratamento 1997-2022



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

O Gráfico 2.2 - Tendência do *Event Study* utilizando apenas as variáveis de tratamento (1997 a 2022) mostra as mudanças na formalização de empresas ao longo do tempo. Observa-se uma trajetória semelhante entre os grupos tratado e controle antes da implementação da Lei do MEI,

confirmando a validade da suposição de tendências paralelas. No entanto, após a promulgação da lei, o gráfico revela uma mudança significativa no grupo tratado, com um aumento claro e consistente no número de empresas formalizadas. Isso indica que a Lei do MEI teve um impacto positivo e crescente, principalmente nos anos subsequentes à sua implementação.

Para verificar a robustez dos resultados ao longo de diferentes características dos municípios, foram gerados três gráficos adicionais:

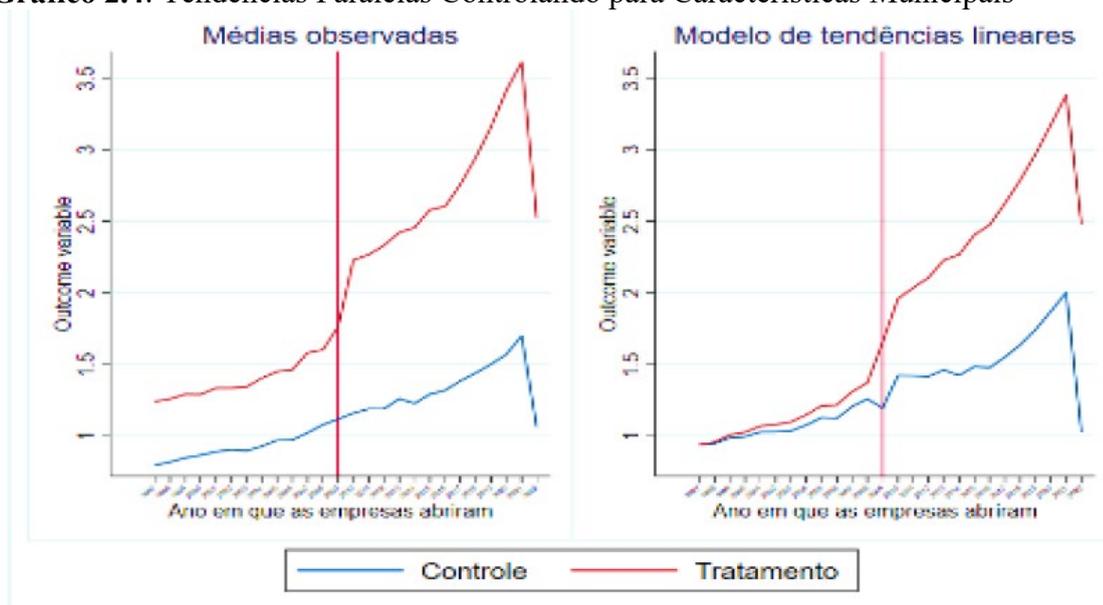
O Gráfico 2.3 - Tendências Paralelas Ajustadas para Hierarquia Urbana explora o impacto da Lei do MEI em municípios com diferentes níveis de hierarquia urbana. Observa-se que o impacto foi mais acentuado em municípios com menor hierarquia urbana, indicando que a política foi particularmente eficaz em regiões mais periféricas ou menos desenvolvidas. No entanto, o efeito positivo também é evidente em municípios com maior hierarquia urbana, embora em menor magnitude, sugerindo que o alcance da Lei foi amplo e benéfico a diversos contextos regionais.

Gráfico 2.3: Tendências Paralelas Controlando para Hierarquia Urbana



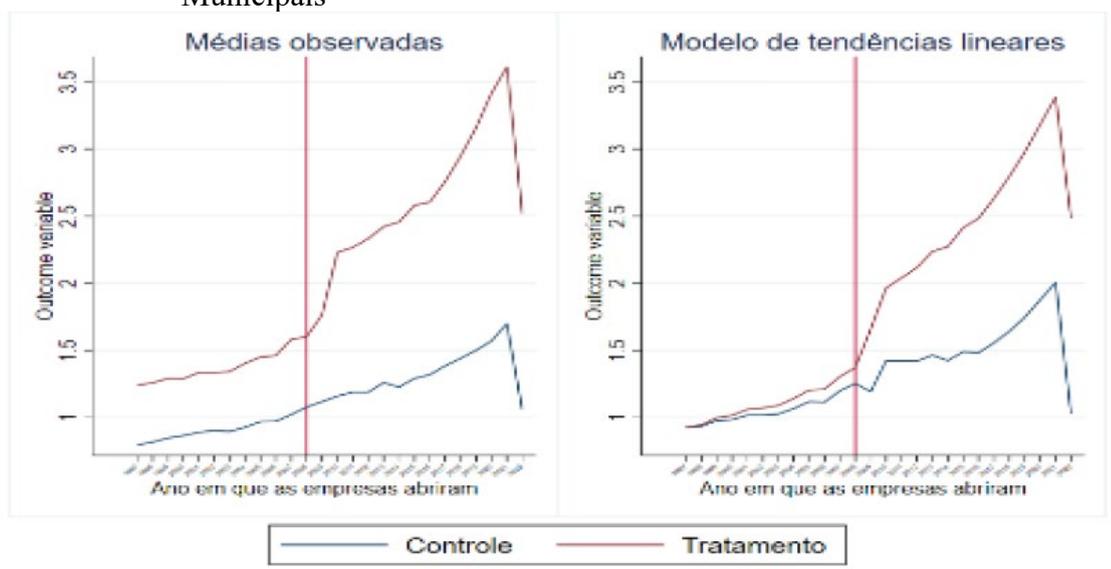
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

O Gráfico 2.4 - Tendências Paralelas Ajustadas para Características Municipais mostra como o impacto da Lei do MEI varia em municípios com diferentes características socioeconômicas. Mesmo após o controle por essas características, o impacto positivo da política se mantém, com o grupo tratado exibindo um aumento significativo na formalização de empresas em comparação ao grupo de controle. Isso sugere que a Lei foi eficaz independentemente das particularidades socioeconômicas dos municípios.

Gráfico 2.4: Tendências Paralelas Controlando para Características Municipais

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

E por último, o Gráfico 2.5 - Tendências Paralelas Ajustadas para Ambas as Características (Socioeconômicas e Hierarquia Urbana) combina as variáveis municipais e de hierarquia urbana, confirmando a robustez dos resultados. O impacto positivo da Lei do MEI permanece significativo em todos os cenários, com o grupo tratado apresentando uma clara tendência de formalização superior ao grupo de controle em praticamente todas as combinações de características. Esse resultado reforça a consistência do impacto da política em uma ampla gama de contextos regionais.

Gráfico 2.5: Tendências Paralelas Controlando para Hierarquia Urbana e Características Municipais

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Os resultados da análise de *event study* confirmam que a Lei do MEI teve um impacto positivo contínuo e robusto sobre a formalização de empresas, com os efeitos se intensificando ao longo dos anos após sua implementação. O Gráfico 2.2 demonstra que, após a introdução da Lei, o número de empresas formalizadas aumentou significativamente nos municípios tratados, reforçando o papel da política como um instrumento eficaz de formalização.

Além disso, os gráficos que ajustam as tendências para diferentes características dos municípios (Gráficos 2.3, 2.4 e 2.5) revelam que a política foi bem-sucedida em uma ampla variedade de contextos. O fato de o impacto ser mais pronunciado em municípios com menor hierarquia urbana indica que a Lei do MEI desempenhou um papel importante na inclusão de regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a redução das disparidades regionais. Por outro lado, o impacto positivo observado também em municípios mais desenvolvidos sugere que a política foi abrangente e eficiente em diferentes níveis de desenvolvimento.

A combinação dessas análises reforça a robustez dos achados e destaca a importância da Lei do MEI como uma política pública eficaz para promover a formalização de microempreendedores no Brasil. O aumento gradual e sustentado da formalização ao longo do tempo, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, aponta para o sucesso da política em criar um ambiente mais favorável ao empreendedorismo formal e ao desenvolvimento econômico local.

Em suma, os resultados do *event study* indicam que a Lei do MEI gerou um impacto duradouro na formalização de empresas, sendo uma ferramenta eficaz para reduzir a informalidade e promover o desenvolvimento econômico em diferentes contextos regionais e socioeconômicos.

2.8 Conclusão

Os resultados obtidos pela metodologia de Diferenças em Diferenças (DID) indicam que a Lei do Microempreendedor Individual (MEI) teve um impacto significativo na formalização de empresas no Brasil. O coeficiente de impacto, variando entre 0,8 e 0,9, demonstra que a política contribuiu para um aumento expressivo no número de empresas formalizadas nos municípios tratados, em comparação com os municípios de controle. Além disso, a análise das tendências paralelas confirma a robustez dos resultados, validando a hipótese de que as trajetórias dos grupos tratado e controle eram semelhantes antes da implementação da Lei do MEI, mas divergiram significativamente após a sua introdução.

Esses achados reforçam a eficácia da Lei do MEI como uma importante ferramenta de política pública voltada à redução da informalidade no Brasil. A política não apenas impulsionou a formalização de empresas, mas também fomentou o desenvolvimento econômico local,

especialmente em municípios com menor infraestrutura e menor nível de formalização empresarial antes da sua implementação

A robustez dos resultados, mesmo após a inclusão de covariáveis e ajustes metodológicos, reforça a validade do impacto da Lei. Com isso, é possível concluir que a Lei do MEI foi capaz de promover um ambiente mais favorável à formalização de microempreendedores, incentivando a formalização e oferecendo condições mais estáveis para o crescimento dessas empresas. Esses resultados são fundamentais para guiar futuras políticas públicas que busquem reduzir a informalidade e estimular o empreendedorismo formal no país.

A análise por meio do método de *Propensity Score Matching* (PSM) forneceu evidências robustas sobre o impacto da Lei do Microempreendedor Individual (MEI) na formalização de empresas no Brasil. Ao controlar por características dos municípios que poderiam influenciar a probabilidade de formalização, os resultados do PSM confirmam que a Lei do MEI teve um impacto positivo e significativo, similar aos resultados obtidos pela metodologia de Diferenças em Diferenças (DID).

Os resultados apresentados na Tabela 2.5 indicam que, após o pareamento, as características entre os grupos tratado e controle se tornaram bastante semelhantes, o que contribui para a confiança nas estimativas do impacto da política. Adicionalmente, a Tabela 2.6 reforça a robustez dos achados, mostrando que, mesmo após o ajuste por PSM, o impacto da Lei do MEI sobre a formalização de empresas permaneceu estatisticamente significativo.

Esses resultados demonstram que a Lei do MEI foi eficaz em incentivar a formalização de microempreendedores em diferentes contextos regionais e socioeconômicos. O impacto positivo foi observado tanto em municípios mais desenvolvidos quanto em regiões menos centralizadas, sugerindo que a política contribuiu para a inclusão econômica e para a formalização de pequenos negócios em todo o Brasil.

Portanto, pode-se concluir que a Lei do MEI foi uma importante ferramenta de política pública no combate à informalidade, promovendo o crescimento econômico local e incentivando a regularização de empreendedores que, de outra forma, permaneceriam à margem da economia formal. Os resultados obtidos com o PSM reforçam a importância de continuar investindo em políticas de formalização e inclusão econômica para garantir que mais empreendedores possam usufruir dos benefícios da formalidade.

A análise conduzida utilizando o método de *event study* permitiu identificar com clareza o impacto dinâmico da Lei do Microempreendedor Individual (MEI) ao longo do tempo. Os resultados mostram que, tanto antes quanto depois da implementação da Lei, as trajetórias de formalização de

empresas nos grupos tratado e de controle seguiam padrões semelhantes, o que reforça a suposição de tendências paralelas necessária para a validade dos resultados. No entanto, após a promulgação da Lei do MEI, o grupo tratado apresentou uma evolução positiva significativa no número de empresas formalizadas, enquanto o grupo de controle permaneceu relativamente estável, conforme evidenciado pelos gráficos analisados.

O impacto crescente da política ao longo do tempo, conforme demonstrado no Gráfico 2.1, evidencia que a Lei não apenas promoveu um aumento imediato na formalização, mas também consolidou um efeito positivo duradouro sobre o empreendedorismo formal no Brasil. Esse crescimento foi especialmente pronunciado em regiões com menor desenvolvimento econômico, como indicado no Gráfico 4, o que sugere que a Lei desempenhou um papel importante na inclusão de regiões mais periféricas na formalidade.

Por fim, os gráficos adicionais (Gráficos 2.2 a 2.5) demonstram que, mesmo após o controle por características regionais e socioeconômicas dos municípios, o impacto da Lei do MEI se manteve robusto. Esse resultado é fundamental para confirmar que a política não apenas atendeu seus objetivos de curto prazo, mas também gerou benefícios de longo prazo, promovendo a formalização de microempreendedores em todo o país, independentemente de variações regionais ou características econômicas locais.

Esses achados reforçam a importância da Lei do MEI como uma política pública eficaz, especialmente em regiões de menor hierarquia urbana, sugerindo que a continuidade e expansão de políticas similares podem contribuir para uma formalização ainda maior e para o desenvolvimento econômico inclusivo no Brasil.



O “**O Boletim de Gestão Pública**” e outras publicações do IPECE encontram-se disponíveis na internet através do endereço:
www.ipece.ce.gov.br