Reforma tributária 62: Nano versos MEI

Rosa Freitas

Apresentação

A Reforma Tributária brasileira, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada, entre outras normas, pela Lei Complementar nº 214/2025, introduziu uma nova categoria de enquadramento econômico: o nanoempreendedor.

A criação dessa figura jurídica pretende reconhecer e disciplinar atividades econômicas de pequena dimensão, especialmente aquelas desenvolvidas por trabalhadores autônomos que atuam com baixo faturamento e reduzida estrutura empresarial.

Entretanto, a instituição do nanoempreendedor suscita uma discussão que ultrapassa a simplificação tributária. Trata-se de compreender em que medida a inclusão fiscal desses trabalhadores representa efetiva inclusão econômica e social ou apenas uma nova forma de inserção de trabalhadores precarizados no sistema tributário.

A questão ganha especial relevância diante do crescimento do trabalho por aplicativos, da expansão das atividades autônomas e da utilização de modelos empresariais individuais como alternativas às relações tradicionais de emprego.

Nesse cenário, a comparação entre nanoempreendedor e Microempreendedor Individual (MEI) precisa considerar não apenas os limites de faturamento e os custos tributários, mas também a proteção previdenciária, a autonomia econômica, os direitos sociais e a transferência dos riscos da atividade para o trabalhador.

1. O enquadramento jurídico do nanoempreendedor

A Lei Complementar nº 214/2025 introduziu o conceito de nanoempreendedor no contexto da regulamentação do IBS e da CBS.

Trata-se de pessoa física que exerce atividade econômica de pequena dimensão e que, atendidos os requisitos legais, não será considerada contribuinte desses dois tributos.

O limite de receita previsto é de até R$` 40.500,00 por ano, correspondente a 50% do limite tradicional de faturamento do MEI.

A característica central dessa modalidade é a dispensa da incidência do IBS e da CBS, desde que observadas as condições estabelecidas na legislação.

Diferentemente do MEI, o nanoempreendedor não precisa necessariamente constituir pessoa jurídica para usufruir desse tratamento tributário, podendo exercer sua atividade mediante identificação como pessoa física.

A medida procura alcançar trabalhadores que desenvolvem atividades econômicas individuais, possuem baixo faturamento e não encontram condições financeiras ou operacionais para manter uma estrutura empresarial formalizada.

Entretanto, a exclusão da incidência do IBS e da CBS não significa isenção de todos os tributos ou obrigações eventualmente relacionados à atividade econômica.

O trabalhador continua sujeito às regras aplicáveis ao Imposto de Renda da Pessoa Física, quando configurada a hipótese de incidência, além de eventuais obrigações municipais e outras exigências legais pertinentes.

Portanto, é necessário distinguir a não incidência de IBS e CBS da existência de uma imunidade tributária geral, que não caracteriza o regime do nanoempreendedor.

2. Os trabalhadores por aplicativos e a inclusão na categoria de nanoempreendedor

Um dos aspectos mais importantes da nova categoria está relacionado à possibilidade de enquadramento de trabalhadores que exercem atividades por meio de plataformas digitais.

Motoristas de aplicativos e entregadores integram um segmento crescente do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela flexibilidade formal da prestação de serviços, mas também pela dependência econômica das plataformas, pela instabilidade da renda e pela transferência dos custos operacionais para os próprios trabalhadores.

A regulamentação estabelece tratamento específico para determinadas atividades, com a aplicação de um redutor de 25% sobre os valores brutos recebidos, para fins de apuração do limite de enquadramento.

Com isso, considerando o limite anual de R$ 40.500,00, o trabalhador poderá receber até R$ 162.000,00 em valores brutos anuais, desde que atendidas as condições legais de aplicação do redutor.

Essa regra merece atenção porque reconhece a particularidade econômica das atividades realizadas por aplicativos, nas quais o faturamento bruto não corresponde necessariamente à renda efetivamente disponível.

Combustível, manutenção, depreciação do veículo, seguros, equipamentos, taxas das plataformas e outros custos operacionais reduzem significativamente o resultado econômico do trabalhador.

O reconhecimento dessa realidade representa uma tentativa de adequação da legislação tributária às novas formas de organização do trabalho.

Contudo, existe uma contradição importante: o sistema reconhece economicamente o trabalhador por aplicativo, estabelece critérios específicos para seu enquadramento e permite sua inclusão no regime de não incidência do IBS e da CBS, mas não cria, por essa simples condição, uma proteção previdenciária automática.

A inclusão tributária, portanto, não equivale à inclusão social.

O trabalhador pode passar a integrar formalmente o sistema de classificação econômica e tributária sem que isso represente garantia de aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária ou outras prestações previdenciárias.

É justamente nesse ponto que se encontra uma das principais fragilidades do modelo.

3. A dispensa de CNPJ e de documentos fiscais: simplificação ou informalidade institucionalizada?

Outro aspecto relevante da regulamentação do nanoempreendedor é o Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 6, de 28 de agosto de 2026.

O ato estabelece uma dispensa temporária de determinadas obrigações acessórias, permitindo que o nanoempreendedor exerça sua atividade sem inscrição no CNPJ e sem obrigatoriedade de emissão dos documentos fiscais eletrônicos previstos nos regulamentos do IBS e da CBS.

A dispensa produz efeitos até 31 de dezembro de 2028 e não se aplica àquele que optar pelo regime regular do IBS e da CBS.

A medida procura reduzir os custos de conformidade e facilitar o ingresso de trabalhadores autônomos no sistema econômico formal.

Sob a perspectiva administrativa, a desburocratização pode representar um benefício concreto, sobretudo para trabalhadores que não possuem estrutura contábil ou empresarial.

Entretanto, existe uma questão que merece reflexão: até que ponto a dispensa de obrigações formais representa inclusão econômica e até que ponto contribui para perpetuar uma condição de informalidade?

A ausência de CNPJ e de emissão própria de documentos fiscais pode dificultar o relacionamento comercial com empresas, a comprovação da renda, a organização financeira e a construção de um histórico econômico capaz de favorecer o acesso ao crédito.

A situação merece atenção especial para os trabalhadores que prestam serviços a pessoas jurídicas e à Administração Pública, pois a ausência de documentação fiscal própria pode exigir procedimentos específicos de registro e documentação por parte dos contratantes.

A simplificação administrativa não deve produzir obstáculos à autonomia econômica do trabalhador.

O Estado não pode limitar-se a dispensar obrigações tributárias e cadastrais sem desenvolver mecanismos de proteção social, reconhecimento de renda e integração econômica.

4. O MEI e a ampliação dos limites de faturamento: as mudanças da Lei Complementar nº 238/2026

O Microempreendedor Individual apresenta uma estrutura jurídica diferente da categoria de nanoempreendedor.

O MEI está inserido no regime do Simples Nacional, mediante recolhimento simplificado de tributos e contribuição previdenciária, observadas as condições legais de enquadramento.

Sua formalização proporciona CNPJ, possibilidade de emissão de documentos fiscais, organização empresarial e acesso a instrumentos de relacionamento comercial.

Uma mudança significativa ocorreu com a publicação da Lei Complementar nº 238, de 21 de outubro de 2026, que alterou a Lei Complementar nº 123/2006.

A nova legislação ampliou o limite de faturamento anual do MEI, estabelecendo R$ 110.000,00 para 2027 e R$ 140.000,00 para 2028.

A partir de 2028, o limite legal permanente passa a ser de R`$ 140.000,00, observadas as regras de produção de efeitos da lei.

A LC nº 238/2026 também ampliou a capacidade de contratação do MEI, permitindo a manutenção de até dois empregados registrados, em substituição ao limite anterior de apenas um trabalhador.

Cada empregado deverá receber pelo menos um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.

A alteração representa um avanço na capacidade de organização dos pequenos negócios, permitindo que o empreendedor amplie suas atividades sem necessariamente deixar o regime simplificado em razão do crescimento do faturamento.

Além disso, a lei contempla medidas de remissão de determinados créditos de titularidade da União de responsabilidade de pessoas naturais regularmente enquadradas como MEI, observadas as condições legais.

A ampliação do MEI, portanto, deve ser compreendida como uma tentativa de atualizar um regime cujo limite de faturamento permanecia sem alteração desde 2018.

Entretanto, a ampliação do teto e do número de empregados não elimina os problemas estruturais relacionados à precarização do trabalho e à desigualdade econômica.

5. A proteção previdenciária: a principal diferença entre nanoempreendedor e MEI

A diferença mais importante entre as duas categorias não está apenas no limite de faturamento ou na forma de recolhimento tributário. Está na relação com a Previdência Social.

O MEI recolhe mensalmente sua contribuição previdenciária por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS), observadas as regras próprias do regime.

Essa contribuição permite o acesso à proteção previdenciária, desde que cumpridos os requisitos legais, os períodos de carência e as demais condições exigidas para cada benefício.

Entre as prestações previdenciárias potencialmente asseguradas estão aposentadoria, benefícios por incapacidade, salário-maternidade e pensão por morte para os dependentes, conforme as regras aplicáveis.

No caso do nanoempreendedor, a não incidência do IBS e da CBS não estabelece, por si só, uma contribuição previdenciária obrigatória equivalente àquela existente no MEI.

Isso significa que o trabalhador não adquire automaticamente a condição de segurado da Previdência Social apenas por ser enquadrado como nanoempreendedor.

É possível, entretanto, que realize contribuição ao INSS por outra categoria de segurado, conforme sua situação concreta e o exercício de sua atividade.

A ausência de contribuição previdenciária automática representa uma fragilidade importante.

O trabalhador pode desenvolver atividade econômica, obter renda, assumir custos operacionais e integrar uma cadeia produtiva sem contar com uma proteção social decorrente exclusivamente de seu enquadramento como nanoempreendedor.

Essa questão é particularmente grave para motoristas e entregadores de aplicativos, cuja atividade envolve riscos de acidentes, incapacidade laboral, desgaste físico e instabilidade de renda.

A ausência de proteção previdenciária não pode ser tratada como simples consequência da liberdade de empreender.

A proteção social constitui um direito fundamental e integra a estrutura constitucional da seguridade social brasileira.

A inclusão econômica precisa caminhar juntamente com a proteção previdenciária.

6. Nanoempreendedorismo, plataformas digitais e precarização do trabalho

A expansão do trabalho por aplicativos modificou profundamente as relações econômicas e sociais.

Motoristas e entregadores são frequentemente apresentados como empreendedores independentes, embora sua atividade esteja submetida a

mecanismos de controle, avaliação, distribuição de serviços e remuneração estabelecidos pelas plataformas digitais.

A autonomia formal não significa necessariamente autonomia econômica.

O trabalhador pode escolher os horários em que permanece conectado, mas sua remuneração depende de fatores que não controla integralmente, como tarifas, demanda, critérios algorítmicos, taxas de intermediação e políticas comerciais das plataformas.

Nesse contexto, a inclusão dos trabalhadores por aplicativos na estrutura do nanoempreendedor merece uma análise crítica.

A legislação reconhece a atividade econômica, estabelece um tratamento tributário diferenciado e considera apenas 25% dos valores brutos recebidos para o cálculo do limite de faturamento desses trabalhadores.

Todavia, não cria automaticamente uma estrutura equivalente de proteção previdenciária, trabalhista e assistencial.

O modelo pode produzir uma situação contraditória: o trabalhador é reconhecido como agente econômico para fins tributários, mas permanece individualmente responsável por suportar os riscos de sua atividade.

Combustível, manutenção, seguro, depreciação dos equipamentos, acidentes, afastamentos e períodos de baixa demanda são custos que recaem sobre o próprio trabalhador.

As plataformas, por sua vez, organizam o ambiente digital e estabelecem condições de funcionamento que podem limitar a efetiva autonomia econômica dos prestadores.

A questão não consiste em negar a existência de trabalhadores autônomos ou a legitimidade de novas formas de organização produtiva.

O problema está em transformar a autonomia formal em justificativa para afastar a proteção social.

É preciso distinguir o empreendedorismo efetivo da transferência dos riscos empresariais para trabalhadores economicamente vulneráveis.

A legislação tributária não deve ser utilizada como instrumento de legitimação de relações de trabalho que, examinadas em sua realidade concreta, possam apresentar características de subordinação jurídica.

7. A crítica ao discurso do empreendedorismo e à meritocracia

A ampliação das categorias de nanoempreendedor e MEI precisa ser analisada também a partir de uma perspectiva crítica sobre a organização capitalista do trabalho.

O discurso contemporâneo do empreendedorismo frequentemente apresenta o trabalhador como responsável exclusivo pelo próprio sucesso ou fracasso econômico.

A meritocracia, nesse contexto, desconsidera as desigualdades estruturais, as diferenças de acesso ao capital, a concentração econômica e as condições materiais que limitam as oportunidades individuais.

Nem todo trabalhador que atua por conta própria escolheu livremente empreender.

Em muitos casos, o trabalho autônomo constitui uma alternativa à ausência de emprego formal, à insuficiência de renda ou à dificuldade de inserção no mercado tradicional.

A transformação do trabalhador em pessoa jurídica ou sua classificação como nanoempreendedor não altera necessariamente sua posição econômica.

O trabalhador pode continuar dependente de uma plataforma, de um contratante ou de uma estrutura empresarial que determina suas condições de remuneração.

Nesse sentido, a Reforma Tributária deve ser examinada para além de seus objetivos de simplificação e neutralidade.

A criação de uma categoria tributária simplificada não pode ser confundida com uma política pública completa de inclusão produtiva.

O nanoempreendedor pode ser formalmente incluído no sistema tributário, mas permanecer excluído de mecanismos essenciais de proteção social.

Essa é a contradição que precisa ser enfrentada.

A economia não pode ser organizada de maneira que os benefícios da atividade produtiva sejam concentrados, enquanto os riscos econômicos e sociais são transferidos individualmente para os trabalhadores.

O empreendedorismo não deve ser uma obrigação imposta pela necessidade de sobrevivência.

E a liberdade econômica não pode ser utilizada para esvaziar os direitos sociais constitucionalmente assegurados.

8. Qual é a melhor opção para o trabalhador?

A escolha entre nanoempreendedor e MEI não deve ser orientada exclusivamente pelo menor custo tributário. É necessário considerar a renda efetivamente disponível, a necessidade de emissão de documentos fiscais, a perspectiva de crescimento da atividade e, principalmente, a proteção previdenciária.

O nanoempreendedor pode ser uma alternativa para pessoas físicas que desenvolvem atividades econômicas de pequena dimensão, possuem faturamento reduzido e desejam evitar custos fixos de formalização empresarial.

Também pode beneficiar trabalhadores que já possuem cobertura previdenciária por outra atividade ou que realizam contribuições ao INSS por outra categoria.

Entretanto, a dispensa de IBS e CBS não representa proteção previdenciária, nem elimina todas as obrigações tributárias e administrativas.

O MEI, por sua vez, apresenta vantagens para quem pretende desenvolver uma atividade econômica com maior estrutura, possuir CNPJ, emitir notas fiscais, estabelecer relações comerciais com empresas e órgãos públicos e contribuir regularmente para a Previdência Social.

A ampliação promovida pela LC nº 238/2026 torna o regime ainda mais relevante, especialmente diante do novo limite de faturamento e da possibilidade de contratação de dois empregados.

O MEI, contudo, também possui limitações. O pagamento da contribuição previdenciária não significa acesso irrestrito a todos os benefícios, que dependem dos requisitos legais. Além disso, a simplificação tributária não elimina os riscos econômicos nem impede a precarização das relações de trabalho.

Portanto, a escolha deve considerar a realidade econômica e social de cada trabalhador.

A pergunta fundamental não deveria ser apenas qual categoria paga menos tributos, mas qual delas proporciona melhores condições para que o trabalhador desenvolva sua atividade com autonomia, segurança econômica e proteção social.

9. Conclusões: inclusão tributária não significa inclusão social

1. O nanoempreendedor representa uma nova forma de enquadramento tributário, mas não constitui, por si só, uma política de proteção social. A dispensa de IBS e CBS reduz determinados custos, mas não assegura automaticamente cobertura previdenciária, estabilidade de renda ou proteção trabalhista.

2. A inclusão dos trabalhadores por aplicativos revela uma das principais contradições da Reforma Tributária. Motoristas e entregadores passam a ser reconhecidos dentro de uma categoria econômica específica, inclusive com tratamento diferenciado para o cálculo do faturamento, mas permanecem sem proteção previdenciária automática decorrente desse enquadramento. A inclusão fiscal não pode substituir a inclusão social.

3. A Lei Complementar nº 238/2026 fortalece o MEI como instrumento de formalização empresarial. A elevação do limite de faturamento para R 140 mil em 2028, juntamente com a possibilidade de contratação de até dois empregados, amplia as oportunidades de crescimento dos pequenos negócios. Entretanto, essas medidas precisam ser acompanhadas de políticas de proteção ao trabalho.

4. A dispensa de CNPJ e de documentos fiscais até dezembro de 2028 simplifica obrigações, mas pode criar dificuldades de integração econômica. A ausência de documentação própria pode limitar a comprovação de renda, o acesso ao crédito e o relacionamento comercial com empresas e órgãos públicos. A simplificação precisa ser acompanhada de mecanismos de reconhecimento econômico e proteção do trabalhador.

5. A expansão do empreendedorismo individual não pode servir para institucionalizar a precarização das relações de trabalho. A transformação de trabalhadores em prestadores autônomos ou pessoas jurídicas não elimina a necessidade de examinar a realidade das relações econômicas e os requisitos legais do vínculo empregatício.

6. A meritocracia e o discurso do empreendedorismo não podem ocultar as desigualdades estruturais. Não existe igualdade real de oportunidades entre trabalhadores que dispõem de capital, patrimônio e proteção social e aqueles que dependem exclusivamente da própria força de trabalho para sobreviver. A transferência dos riscos empresariais para o trabalhador não representa necessariamente liberdade econômica.

7. A Reforma Tributária precisa incorporar uma dimensão efetiva de justiça social. A simplificação fiscal, a neutralidade tributária e a formalização econômica são objetivos legítimos, mas não podem ocorrer em detrimento da dignidade do trabalhador, da proteção previdenciária e dos direitos sociais. O

Estado deve assegurar que a inclusão tributária não seja apenas uma forma mais eficiente de administrar a precariedade.

Considerações finais

A criação do nanoempreendedor no contexto da Reforma Tributária representa uma inovação na estrutura de tributação do consumo. Entretanto, sua análise não pode ficar restrita à redução de obrigações acessórias e à dispensa de recolhimento do IBS e da CBS.

O aspecto mais preocupante está na possibilidade de milhões de trabalhadores serem incorporados à estrutura econômica formal sem que essa inclusão seja acompanhada de mecanismos adequados de proteção social.

A situação dos motoristas e entregadores de aplicativos é emblemática. São trabalhadores que utilizam seus próprios instrumentos de trabalho, suportam os custos operacionais, assumem os riscos da atividade e dependem de plataformas digitais para obter renda.

A classificação tributária como nanoempreendedor não resolve a questão da vulnerabilidade econômica, tampouco substitui a discussão sobre direitos previdenciários e trabalhistas.

A ampliação do MEI, por outro lado, representa uma oportunidade de fortalecimento da formalização empresarial, especialmente com a atualização dos limites de faturamento e a autorização para contratação de dois empregados. Ainda assim, não se pode confundir crescimento do número de empreendedores com melhoria das condições de trabalho.

A questão central é saber a serviço de quem está sendo construída a nova estrutura tributária brasileira.

Se a Reforma Tributária pretende modernizar o Estado e reorganizar a economia, precisa também enfrentar as desigualdades que caracterizam o mercado de trabalho contemporâneo.

Não basta reconhecer o trabalhador como agente econômico, atribuir-lhe uma categoria tributária e dispensá-lo de obrigações fiscais. É necessário reconhecer sua condição humana, sua vulnerabilidade econômica e seu direito à proteção social.

O nanoempreendedor corre o risco de representar uma inclusão meramente formal: o trabalhador entra no sistema tributário, mas permanece desprotegido diante dos riscos da atividade econômica.

A formalização da precariedade não é justiça social. A redução de tributos não substitui direitos. E o empreendedorismo não pode ser apresentado como solução para a ausência de trabalho digno.

Uma Reforma Tributária comprometida com o desenvolvimento nacional precisa conciliar liberdade econômica, justiça fiscal, valorização do trabalho e proteção previdenciária.

Do contrário, corre o risco de modernizar a arrecadação sem modernizar as relações sociais que sustentam a economia brasileira.

Referências legislativas e institucionais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Especialmente arts. 1º, 6º, 7º, 170, 193 e 201.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Altera a legislação tributária e disciplina aspectos da administração do IBS. Altera também o tratamento da receita dos prestadores de serviços de transporte privado individual de passageiros e de entrega de bens para fins de enquadramento como nanoempreendedor. Portal da Câmara dos Deputados +1

BRASIL. Lei Complementar nº 238, de 21 de outubro de 2026. Altera a Lei Complementar nº 123/2006 para atualizar o limite de receita bruta anual e o número de empregados do Microempreendedor Individual. Senado Federal

BRASIL. Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026. Regulamenta a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS).

BRASIL. Comitê Gestor do IBS. Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026. Regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

BRASIL. Receita Federal do Brasil; Comitê Gestor do IBS. Ato Conjunto RFB/CGIBS nº 6, de 28 de agosto de 2026. Dispõe sobre a dispensa da

obrigatoriedade de inscrição no CNPJ e de emissão de documentos fiscais eletrônicos para o nanoempreendedor. Comitê Gestor do IBS +1

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Teto do MEI. Atualizações decorrentes da Lei Complementar nº 238/2026. Informações oficiais sobre o novo teto do MEI.