

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

NOTA TÉCNICA

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Nº 117

CRESCIMENTO SEM FORMALIZAÇÃO DO TRABALHO: DÉFICIT DE CAPACIDADE FISCALIZATÓRIA E NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA BUROCRACIA ESPECIALIZADA

Autores:

Felipe Vella Pateo

Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA

Vinicius Gomes Lobo

Analista Técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego

Produto editorial:

Nota Técnica

Cidade:

Brasília/DF

Editora:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano:

2025

Edição:

1ª

DOI:

<http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc117>

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

CRESCIMENTO SEM FORMALIZAÇÃO DO TRABALHO: DÉFICIT DE CAPACIDADE FISCALIZATÓRIA E NECESSIDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA BUROCRACIA ESPECIALIZADA

SINOPSE

Esta nota se propõe a contribuir para o debate sobre o problema da persistência do assalariamento informal no Brasil no atual ciclo de crescimento do mercado de trabalho. Ao observar a relação entre variações da taxa de desemprego e da taxa de formalização do assalariamento, constata-se um descolamento inédito no Século XXI. Frente à esta realidade, esta nota técnica explora a queda na capacidade estatal de *enforcement* sobre a legislação trabalhista como possível fator explicativo para a diferença entre os dois períodos analisados e argumenta que a restrição orçamentária para a recomposição dessa capacidade é menor que a esperada quando se considera o impacto arrecadatório de ações de promoção da formalização e de fiscalização do trabalho.

Palavra-chave: formalização, informalidade, inspeção do trabalho, déficit de capacidade estatal, restrição orçamentária.

JEL: J41; J46; J48.

ABSTRACT

This note aims to contribute to the debate on the problem of the persistence of informal employment in Brazil in the current cycle of labor market growth. When observing the relationship between variations in the unemployment rate and the in rate of formalization of salaried jobs, one can see an unprecedented detachment in the 21st century. Faced with this reality, this technical note explores the decline in the state's capacity to enforce labour legislation as a possible explanatory factor for the difference between the two periods analyzed and argues that the fiscal constraint for restoring this capacity is less than expected when considering the revenue impact of actions to promote formalization and labour inspection.

Keywords: formalization, informality, labor inspection, state capacity deficit, budget restriction.

JEL: J41; J46; J48.

1 INTRODUÇÃO

O desempenho do mercado de trabalho brasileiro desde 2022 tem demonstrado franca evolução, atingindo continuamente recordes da série histórica iniciada com a PNAD Contínua em 2012 para a taxa de desemprego, bem como crescimento expressivo da população ocupada (IPEA, 2024).

Não obstante, em contraste com período de evolução semelhante no início do Século XXI, não se verificam mudanças estruturais na distribuição ocupacional da composição de força de trabalho. Em especial, não estão sendo verificados avanços na taxa de formalização da força-de-trabalho assalariada, uma vez que o assalariamento com e sem carteira de trabalho assinada vêm crescendo paralelamente. Por outro lado, o Estado brasileiro passa, desde 2012, por um período histórico de redução no número de auditores fiscais do trabalho, servidores públicos responsáveis por fiscalizar a situação de trabalho informal.

Frente à esta realidade, esta nota técnica explora, de forma introdutória, a queda na capacidade estatal de *enforcement* sobre a legislação trabalhista como possível fator explicativo para a diferença entre os dois períodos analisados e argumenta que a restrição fiscal para a recomposição dessa capacidade é menor que a esperada quando se considera o impacto arrecadatório de ações de promoção da formalização e de fiscalização do trabalho.

Desta forma, a próxima seção apresenta os dados sobre evolução do desemprego e formalização do trabalho que fundamentam a descrição acima sintetizada sobre a realidade do mercado de trabalho brasileiros neste início do Século XXI. A terceira seção descreve a queda na capacidade estatal de *enforcement* através da descrição da evolução do quadro de Auditores Fiscais do Trabalho e seu reflexo no número anual de empresas fiscalizadas. A quarta seção apresenta os potenciais efeitos arrecadatórios de um conjunto de ações de aumento da fiscalização trabalhista que podem contrabalancear eventuais custos de aumento da inspeção. Por fim, a conclusão apresenta perspectivas para a continuidade do estudo.

A metodologia empregada combina dados de pesquisas amostrais, registros administrativos e relatórios de gestão do próprio Ministério do trabalho e Emprego (MTE).

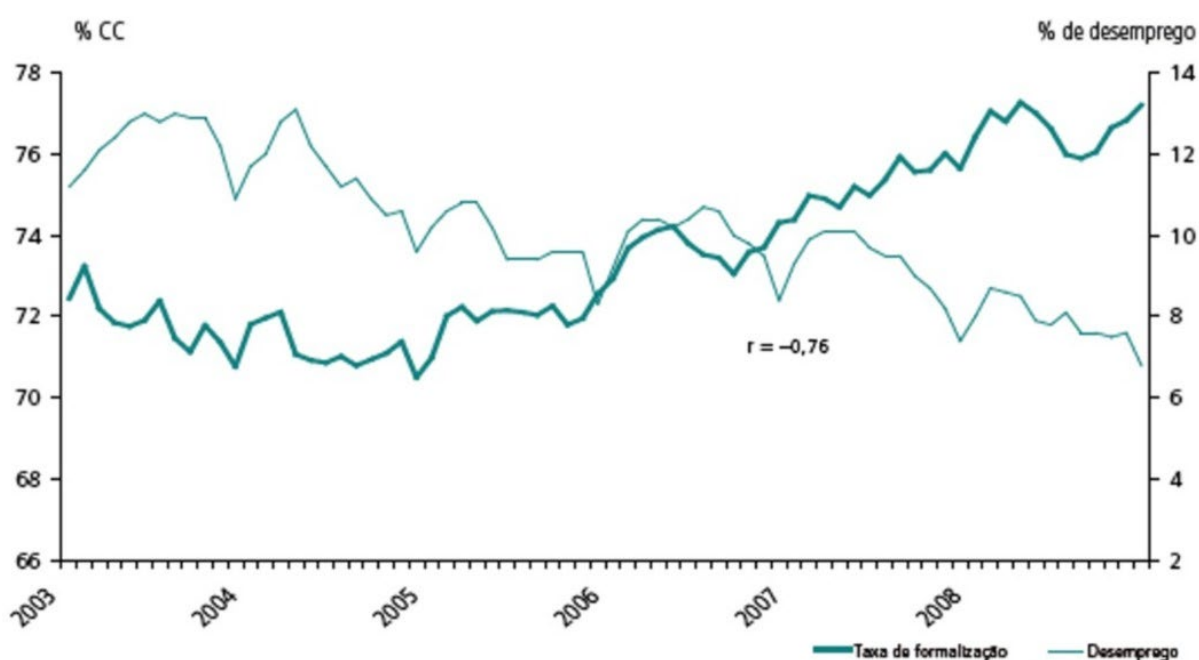
A maior parte desses dados está disponível em plataformas online de divulgação cujo sítio eletrônico e data de acesso são divulgados quando da apresentação das informações ao longo do texto. As fórmulas utilizadas para estimar métricas de resultados da inspeção do trabalho e impactos fiscais também são apresentadas na medida em que se desenvolve a argumentação.

2 A RELAÇÃO ENTRE ASSALARIAMENTO FORMAL E DESEMPREGO NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Analisando resultados do mercado de trabalho brasileiro entre 2003 e 2008, Corseuil e Foguel (2009) concluem haver uma correlação negativa entre a participação de trabalhadores com carteira na esfera privada e a taxa de desemprego, com um elevado coeficiente negativo de -0,76, conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 01

Evolução da participação do emprego com carteira e da taxa de desemprego (em percentual) – anos 2000



Fonte: PNAD. Elaboração Corseuil e Foguel (2009).

Os dados apresentados demonstram a presença de um padrão virtuoso neste ciclo de crescimento, em que a redução do desemprego é acompanhada pela elevação da taxa de formalização do assalariamento, representando capacidade de aumento da ocupação e da formalização ao mesmo tempo.

O novo ciclo de crescimento iniciado após a pandemia de Covid-19, entretanto, parece ter destoadado do padrão encontrado na primeira década do Século XXI. Considerando a série temporal de 2012 a 2024, é possível identificar pelo menos quatro períodos distintos. Entre 2012 e 2014 há aumento na taxa de formalização acompanhado de uma tendência leve de queda na taxa de desemprego. Em um segundo momento, a taxa de desemprego começa a subir, o que se reflete mais diretamente em queda na taxa de formalização do trabalho assalariado a partir

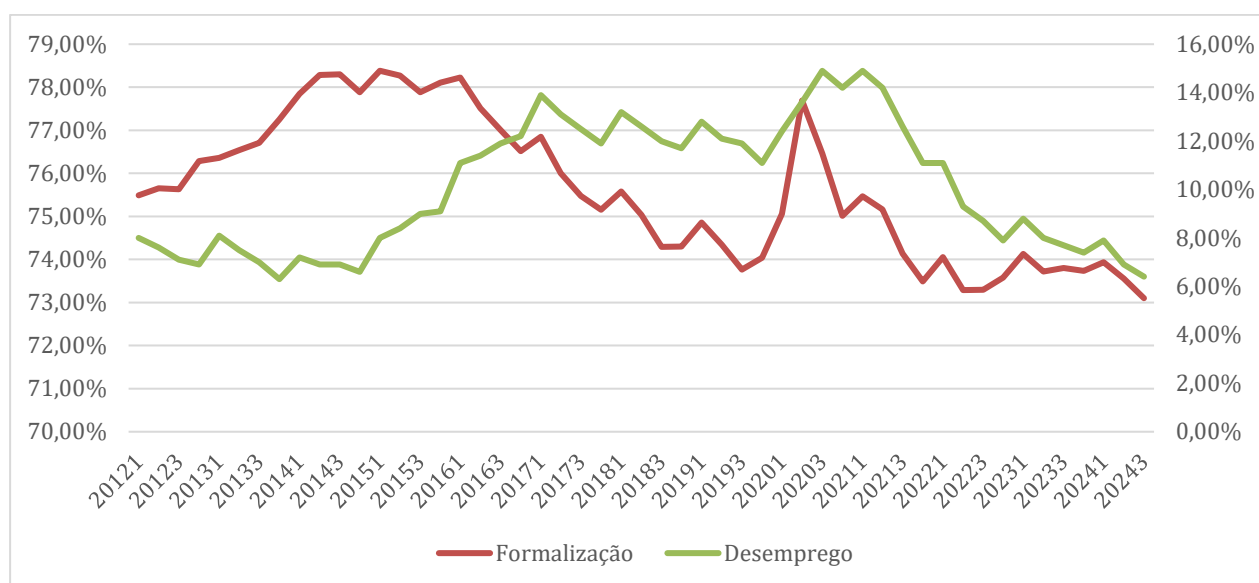
de 2016. O ciclo de deterioração do mercado de trabalho fica bem caracterizado entre 2016 e 2019, com desemprego elevado e queda do assalariamento formal. Considerando esse período em conjunto, verifica-se uma continuidade da correlação negativa entre desemprego e assalariamento constatada por Corsueil e Foguel (2009), porém com menor intensidade, uma vez que o coeficiente de correlação encontrado é de -0,52.

Já no período de maior impacto da Covid-19, entre início de 2020 e final de 2021, era de se esperar uma inversão na relação entre as variáveis devido principalmente a maior proteção concedida ao trabalho formal com grande adesão ao Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda instituído pela Lei 14.020, de 6 de julho de 2020. Nesse sentido, o aumento do desemprego é acompanhado por um aumento do percentual de formalização que reflete um efeito composição, com assalariados informais sendo significativamente mais afetados pela crise do que assalariados formais.

Menos esperada, no entanto, foi a manutenção de correlação positiva (queda do desemprego e queda de formalização) no período de melhora do mercado de trabalho iniciado em 2022, com o fim da situação de pandemia. Conforme verifica-se no gráfico 2 há um paralelismo no comportamento das curvas de desemprego e da formalização, que apresentam um coeficiente de correlação positivo, de +0,42. O gráfico 03 com a taxa de informalidade reforça essa constatação.

GRÁFICO 02

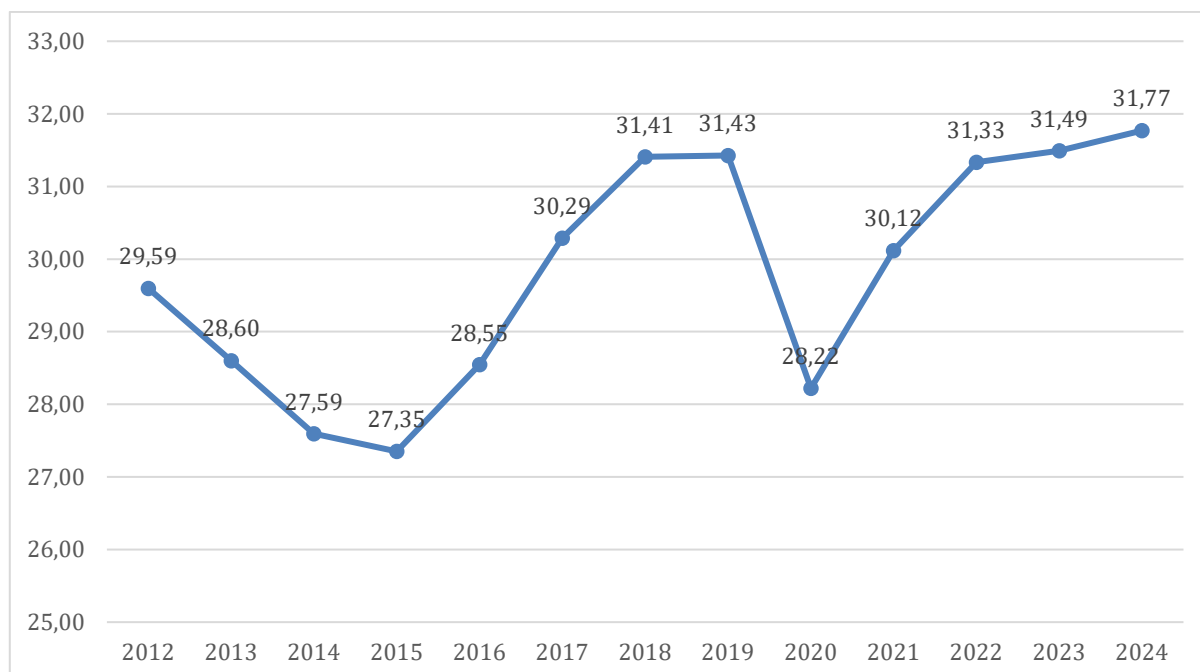
Evolução da participação do emprego com carteira e da taxa de desemprego (Em percentual) – Anos 2012 a 2024



Fonte: PNAD Contínua. Elaboração Própria.

GRÁFICO 03

Evolução da taxa de informalidade nos assalariados do setor privado e doméstico (Em percentual) – Anos 2012-2024



Fonte: PNAD Contínua. Elaboração Própria.

Dessa forma, torna-se necessário explicar por que, com uma taxa de desemprego historicamente baixa, o mercado de trabalho brasileiro não está repetindo o comportamento encontrado no início do Século XXI, em que as empresas buscavam entre os assalariados informais os trabalhadores a serem formalizados.

Dentre as eventuais explicações não se descarta fatores como a possível ocorrência de mudanças no padrão setorial e regional de crescimento econômico, ou alterações legislativas que possam ter condicionado o incentivo a formalização trabalhista. Na sequência desta nota técnica explora-se, como fator causal, em potencial, a redução na capacidade estatal de garantia do cumprimento da legislação causada pela queda no número de burocratas públicos disponíveis para a fiscalização do trabalho.

3 TRANSFORMAÇÃO DA REGULAÇÃO DO TRABALHO PELA QUEDA NA CAPACIDADE ESTATAL DE GARANTIA DE CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

Em obra clássica, Oszlak e O'Donnel (1995, p.117) sistematizam, como itens que permitem auferir o esforço dispendido pelo Estado em uma determinada política, quatro itens: tempo, pessoal, dinheiro e equipamento. A disposição de pessoal é denominada na literatura contemporânea de instrumentos de políticas públicas como um dos “recursos de organização”,

que denotam a capacidade de ação coercitiva do Estado, dando ao governo a habilidade física de atuar diretamente (Hood e Margetts, 2007). É, desta forma, o recurso a ser utilizado para atuar frente àqueles atores que desrespeitam legislações constituídas, minando a autoridade legal.

Neste sentido, entende-se que a capacidade estatal de garantir o cumprimento da legislação trabalhista tem como um de seus determinantes principais a existência de uma burocracia pública treinada e constituída em número suficiente para o trabalho de supervisão. A grande referência internacional nesse tema é a Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata especificamente da inspeção do trabalho. Adotada em 1947, essa convenção estabelece diretrizes para garantir a aplicação efetiva das leis trabalhistas e promover condições de trabalho seguras e justas. No Brasil a Convenção 81 foi promulgada pelo Decreto nº 95.461/1987 e, graças às determinações da Constituição Federal de 1988 sobre Tratados Internacionais de Direitos Humanos, goza de status jurídico de Lei Ordinária. Atualmente, a Convenção está citada no Decreto nº 10.088/2019, que revogou o Decreto nº 95.461/1987.

A Convenção nº 81, por meio do seu art. 10, determina que a quantidade de auditores deve ser suficiente para garantir direitos e segurança e saúde aos trabalhadores, devendo-se levar em consideração fatores como o número e o tamanho dos estabelecimentos, do território e da complexidade de normas legais a serem aplicadas. Embora a Convenção nº 81 em si não tenha especificado um número exato de inspetores, algumas orientações e práticas gerais surgiram para guiar os países em sua implementação. Entre essas orientações, destaca-se a Recomendação nº 81 da OIT, que complementa a convenção e oferece orientações sobre a aplicação de suas disposições. Ela sugere, no seu parágrafo 8º, que, para garantir a eficácia da inspeção, o número de inspetores deve ser proporcional à quantidade de trabalhadores, à natureza das indústrias e às condições locais.

Algumas publicações técnicas da OIT, como relatórios e guias, detalham as melhores práticas em fiscalização do trabalho, recomendando diretamente a relação de 1 inspetor para cada 10.000 trabalhadores como uma medida útil para economias industriais de mercado e de 1 inspetor para cada 15.000 trabalhadores para economias em industrialização¹.

¹ O relatório da seção 297 do Comitê de Emprego e Política Social da OIT comenta que “Article 10 of Convention No. 81 calls for a “sufficient number” of inspectors to do the work required. As each country assigns different priorities of enforcement to its inspectors, there is no official definition for a “sufficient” number of inspectors. Amongst the factors that need to be taken into account are the number and size of establishments and the total size of the workforce. No single measure is sufficient but in many countries the available data sources are weak. The number of inspectors per worker is currently the only internationally comparable indicator available. In its policy and technical advisory services, the ILO has taken as reasonable benchmarks that the number of labour inspectors in relation to workers should

Como se verá abaixo, de acordo com a PNAD Contínua o Brasil terminou 2024 com 63.724.000 assalariados. Diante dos dois critérios apresentados no parágrafo acima, implicar-se-ia a necessidade de 6372 ou 4248 auditores do trabalho no Brasil, a depender do enquadramento do país. No Brasil a inspeção do trabalho está vinculada à carreira de Auditor Fiscal do Trabalho (AFT) e o país terminou o ano de 2024 com apenas 1865 cargos de AFT ocupados, de um total de 3.644 cargos existentes. Isso representa o menor patamar dos últimos 35 anos, ao mesmo tempo em que a população ocupada e a quantidade de vínculos assalariados batem recordes.

Conforme indica o gráfico 04 abaixo, de 1990 a 2013, o quantitativo de AFTs oscilou próximo ao patamar de 3000 cargos ocupados, o qual começou a decair rapidamente a partir de 2013, ano em que foi realizado o último concurso para o cargo. Com a contratação de 900 vagas imediatas previstas no CNU, a relação AFT/assalariados tende melhorar um pouco, mas rapidamente voltará aos patamares atuais, pois até 2030 estão previstas quase 500 aposentadorias e a população assalariada tende a continuar aumentando.

GRÁFICO 04

Evolução do número de Auditores Fiscais do Trabalho

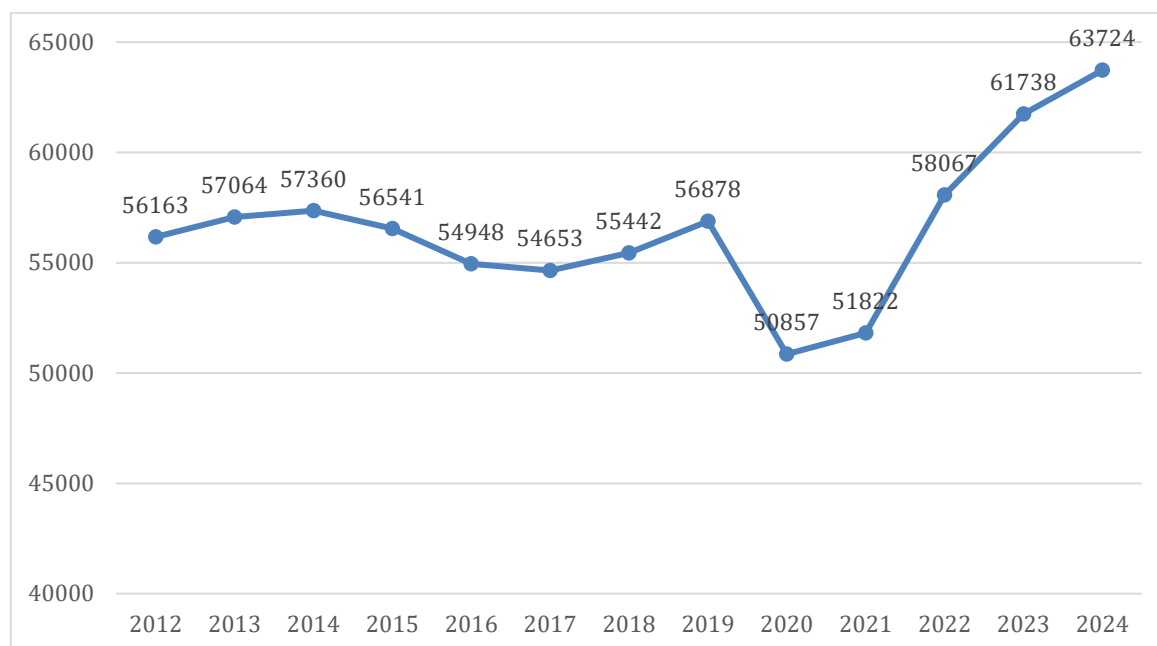


Fonte: Relatórios de Gestão da SIT e Painel “Auditores-Fiscais do Trabalho”. Elaborado por MGI (2024).

GRÁFICO 05

approach: 1/10,000 in industrial market economies; 1/15,000 in industrializing economies; 1/20,000 in transition economies; and 1/40,000 in less developed countries. The chart in the appendix shows that many countries do not reach these benchmarks” (OIT, 2006, p.05). Disponível em <[Microsoft Word - GB297-ESP-3-2006-10-0196-1-En.doc](#)>. Acesso em 17/02/2025.

Evolução do número total de pessoas ocupadas como assalariados (CLT e Domésticos com ou sem carteira)



Fonte: PNAD Contínua². Elaboração própria.

É significativo o contraste entre a curva do número de auditores e a curva de pessoas ocupadas em um trabalho assalariado no Brasil. Enquanto, entre 2012 e 2024, o número de trabalhadores assalariados *cresceu 11,4%*, o número de auditores responsáveis pela inspeção do trabalho *caiu 34,1%*. Desta forma, enquanto em 2012 havia 19.038 trabalhadores assalariados por auditor, em 2024 esta proporção cresceu 79,95%, passando a 34.260 trabalhadores por auditor, o que representa um número muito distante dos parâmetros recomendados pela OIT.

Assumindo que a fiscalização do trabalho exerce um papel na garantia de cumprimento da legislação trabalhista, é possível compreender essa mudança como uma verdadeira transformação institucional na regulação do mercado de trabalho brasileiro, caracterizando-se o que Mahoney e Thelen (2010) denominam de transformação por deslizamento, em que, sem mudar as regras existentes, a inação estatal frente a evolução das condições externas ocasiona mudança institucional. É neste sentido que se pode interpretar a diferença na correlação do padrão de redução do desemprego com formalização (2004-2009) frente ao padrão de redução de desemprego sem formalização (2022 -2024).

Para uma análise de resultados diretos da fiscalização que justifiquem essa interpretação, em que pese a ausência de longas séries históricas publicamente disponíveis, algumas conclusões

²<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4361>. Acesso em 06/02/25.

podem ser inferidas através da combinação de dados³ presentes na série de relatórios disponibilizada pela Secretaria de Inspeção de Trabalho (SIT) desde 2018⁴ e informações compiladas por Simão (2009) para o período entre 1999 e 2007.

TABELA 1

Evolução do quadro de AFTs e de indicadores de fiscalização

| | AFTs | Estabelecimentos fiscalizados | Média de estabelecimentos por auditor no período | Empregados registrados sob ação fiscal ⁵ |
|------|------|-------------------------------|--|---|
| 1999 | 3150 | 347380 | 110 | |
| 2000 | 3150 | 353617 | | |
| 2001 | 3000 | 296741 | | |
| 2002 | 2900 | 304254 | | |
| 2003 | 2800 | 285241 | | |
| 2004 | 2950 | 302905 | | |
| 2005 | 2950 | 375097 | | |
| 2006 | 2950 | 357319 | | |
| 2007 | 3200 | 357788 | | |
| 2018 | 2276 | 214054 | 94 ⁶ | 42238 |
| 2019 | 2144 | 221948 | | 48709 |
| 2020 | 2059 | 166731 | | 13495 |
| 2021 | 2015 | 169041 | | 21732 |
| 2022 | 1951 | 178739 | | 39304 |
| 2023 | 1922 | 169372 | | 51485 |

Fonte: SIT (MGI, 2024) e Simão (2009). Elaboração própria.

Observa-se no quadro acima a existência de uma relação direta entre o quantitativo de auditores disponíveis e de estabelecimentos fiscalizados no período. É verdade, que se verifica também uma diferença na média de estabelecimentos fiscalizados por auditor, com uma queda relativa no período mais recente. Essa queda pode ser explicada por perdas de escala com a redução do número de auditores (com o aumento da porcentagem de servidores alocados em atividades acessórias) ou por uma perda da eficiência do processo de auditoria.

³ Para um visão mais abrangente sobre indicadores relacionados à inspeção do trabalho, cf. *Inspeção do trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação*, 2011, de André Gambier Campos, publicado pelo IPEA, e *Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático*, de Roberto Rocha C. Pires, de 2010, publicado pela OIT. Ambos os textos propõem a adoção de novas métricas para acompanhamento do desempenho da inspeção do trabalho, medidas essas que, em parte, já foram inclusive implementadas pelo MTE.

⁴ <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/relatorios-anuais>. Acesso em 20/02/2025.

⁵ A Secretaria de Inspeção do Trabalho utilizava uma metodologia diferente para contabilizar o registro de empregados no período de 1999 a 2007, o que não permite a comparação.

⁶ Para o cálculo da média do período foram retirados os anos de 2020 e 2021 devido ao impacto da Pandemia de Covid-19 sobre a possibilidade de ação fiscal.

Ainda que a segunda hipótese seja verdadeira, aplicando-se a média do segundo período à quantidade de auditores disponíveis no primeiro período, encontraríamos uma diferença de 282.522 estabelecimentos fiscalizados por ano contra 196.028 que foram efetivamente fiscalizados. Considerando que o número de empregados registrados por ação fiscal é em média 23,5% do número de estabelecimentos fiscalizados, estima-se a perda de 20.340 registros trabalhistas diretos por ano.

Esta migração de trabalhadores sem carteira para o registro é apenas a parcela direta do impacto da fiscalização sobre a força de trabalho brasileira. A ação fiscal baseia-se também no efeito dissuasão e demonstração que, apesar de difícil mensuração, age através da premissa de que nenhuma fiscalização é exaustiva, e que o risco de ser fiscalizado age na prevenção ao cometimento de irregularidades. Neste sentido pode-se comparar a existência de 2.490.175 estabelecimentos com empregados na RAIS 2007 para uma média de 282.522 fiscalizados frente a 5.110.367 estabelecimentos com empregados na RAIS 2023, para uma média de 196.028 fiscalizados.

Têm-se, então, que além da queda dos números absolutos, a chance de um estabelecimento com empregados ser fiscalizado em um dado ano caiu de 11,3% para 3,8% no intervalo de pouco mais de uma década, de forma que o receio em ser fiscalizado passa a ser um terço do que foi no período anterior para um dado empresário.

Desenha-se, portanto, um cenário de necessidade de reposição do quadro de auditores do trabalho para o reestabelecimento da regulação do mercado de trabalho assalariado brasileiro⁷. Como visto acima, a iniciativa do governo de abertura de vagas para auditores no Concurso Público Nacional Unificado pode levar o quantitativo de AFTs para patamares iguais ao do período 1995-2012, caso não se limite apenas às 900 vagas imediatas. No contexto da contratação de apenas 900 novos auditores, frente ao aumento do número de estabelecimentos existentes e assalariados empregados e da previsão de vacâncias na carreira nos próximos anos, a chance efetiva de fiscalização voltaria, a partir de 2028, a estar próxima da metade do que era no período 1995-2012.

Outrossim, é sabido que o país atravessa um contexto de restrição fiscal e necessidade de priorização para as diferentes necessidades de recomposição do estado de bem-estar social. Frente a esse contexto, a próxima seção busca argumentar que os impactos da ação de fiscalização do trabalho se traduzem na maior arrecadação gerada pelo assalariamento, de forma

⁷ Em futuros trabalho, pretende-se aprofundar essa análise com a observação de variações territoriais no número de auditores e na taxa de formalização.

que o fortalecimento do sistema de inspeção do trabalho pode, por sua atuação, gerar parte da capacidade orçamentária necessária para mantê-lo.

4 IMPACTOS ARRECADATÓRIOS

A análise a seguir visa estimar um potencial impacto financeiro direto da atuação da inspeção do trabalho na arrecadação federal. Para tanto, tomar-se-á como base os resultados da inspeção do trabalho disponibilizados na plataforma “Radar SIT”⁸, que consiste num painel de informações e estatísticas da inspeção do trabalho no Brasil, alimentado com dados dos sistemas da própria Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE, além de relatórios de gestão publicados pela própria SIT.

Considerando distintas formas de arrecadação propiciadas pela inspeção do trabalho, serão realizadas projeções que consideram os cenários de convocação de servidores possibilitados pelo recém concluído concurso unificado: i) convocação de 900 novos AFTs, ii) convocação de 1350 novos AFTs e iii) convocação de 1800 novos AFTs.

A base dos cálculos apresentados abaixo é a da contribuição proporcional que um quantitativo de novos auditores pode representar, tendo como fundamento os resultados agregados da auditoria do trabalho como um todo no último ano-calendário completo com dados disponíveis. Para a maioria das simulações, o ano com dados completos disponíveis é o de 2023. Apenas no caso dos dados da arrecadação com multas administrativas está disponível o dado para todo o ano de 2024.

4.1 Impacto na arrecadação previdenciária

Um impacto direto da fiscalização do trabalho é sobre a arrecadação do INSS decorrente da formalização de vínculos trabalhistas que até então estavam sem registro ou informais. Abaixo apresenta-se uma simulação considerando: i) a contribuição direta ao INSS, ii) a contribuição ao INSS incidente sobre o 13º salário, e iii) a contribuição para o Seguro de Acidentes de Trabalho, o SAT, que hoje denomina-se mais precisamente de Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrentes de Riscos Ambientais do Trabalho”, GILRAT.

A simulação aqui apresentada utiliza como base para o cálculo a média do rendimento dos trabalhadores assalariados informais em dezembro de 2024, disponibilizada na Pnad Contínua⁹, de R\$ 2334,60. Iniciando pela contribuição previdenciária do trabalhador, que seria de 9% nesta faixa salarial, em acordo a Portaria nº 27/2023 do Ministério da Fazenda, considera-se:

⁸ [SIT Abas](#). Acesso em 06/02/25.

⁹ [Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA](#). Acesso em 10/02/2025.

Contribuição Total dos Trabalhadores = R\$2334,60 x 9% x Total de trabalhadores formalizados pela inspeção.

No caso da contribuição patronal, é preciso levar em consideração que parte dos trabalhadores possui vínculo empregatício com empresas isentas de pagar a contribuição sobre a folha salarial. Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2023¹⁰, dos 54.706.000 trabalhadores com vínculos ativos no mercado de trabalho formal em 31/12/2023, aproximadamente 12.000.000 eram de estabelecimentos optantes a regimes simplificados de tributação, o que equivale a 22,8% do total. Esses estabelecimentos estão isentos dos 20% referentes à contribuição previdenciária patronal e, em vez disso, há uma incidência sobre o faturamento da empresa, o que dificulta a operacionalização da simulação.

O cálculo da contribuição patronal feito aqui é, portanto, restrito ao percentual de trabalhadores em estabelecimentos não optantes por regimes tributários simplificados, de acordo com o percentual apresentado pela RAIS de 2023 (78,2%): ***Contribuição Total dos Empregadores*** = R\$2334,60 x 20%) x 78,2% do total de trabalhadores formalizados pela inspeção.

Outra contribuição decorrente da formalização do trabalhador é a SAT/RAT, tal como prevista no artigo 22, II da Lei nº 8.212/91, que se presta a custear os benefícios previdenciários decorrentes da ocorrência de acidentes do trabalho. Esta contribuição é de responsabilidade da empresa, tendo alíquota variável em 1, 2 ou 3% do salário, de acordo com o risco de ocorrência de acidentes de trabalho na atividade econômica desempenhada. Também, neste caso, esse é um tributo isento para as empresas que fazem parte dos regimes simplificados, aplicando-se o percentual 78,2% da força de trabalho da RAIS, e será considerada aqui, para fins de simulação a alíquota média de 2%.

Por fim, conforme tabela 1, os dados da SIT/MTE apontam, para 2023, o quantitativo de 51.485 trabalhadores registrados sob ação fiscal. Esse é o total de trabalhadores que não estavam formalizados e passaram a contribuir com os encargos previdenciários a partir da ação fiscal. Segundo o órgão: “O termo ‘trabalhador registrado sob ação fiscal’ se refere aos trabalhadores que laboravam em situação irregular de registro e que tiveram seus contratos de trabalho formalizados no curso da ação fiscal” (MTE, 2024, p. 14). Ou seja, referem-se aos casos em que concretamente a empresa autuada registrou seus trabalhadores passando a contribuir com todos os encargos da folha de pagamento, dentre eles o INSS.

¹⁰ [RAIS 2023 Vínculos.jpg — Ministério do Trabalho e Emprego](#). Acesso em 10/02/2025.

A tabela 02 abaixo apresenta, de forma compilada os resultados de aumento de arrecadação com a convocação de novos auditores, considerando-se que o acréscimo de um fiscal implica o registro de aproximadamente 27 trabalhadores por ano.

TABELA 2

Estimativa de acréscimo em valores arrecadados com reconhecimento de vínculo em CTPS - INSS – 12 meses - base 2023 - em milhões de R\$

| Total de novos convocados | Arrecadação INSS - Trabalhador (R\$) | Arrecadação INSS - Empregador (R\$) | Arrecadação 13o INSS - Trabalhador (R\$) | Arrecadação 13o INSS - Empregador (R\$) | Arrecadação GILRAT/SAT - (R\$) | Total (R\$) |
|---------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--|---|--------------------------------|-------------|
| 0 (quadro atual) | 10.819.109 | 18.753.123 | 901.592 | 1.562.760 | 1.875.312 | 33.911.897 |
| 900 | 16.012.282 | 27.754.622 | 1.334.357 | 2.312.885 | 2.775.462 | 50.189.608 |
| 1350 | 18.500.677 | 32.067.840 | 1.541.723 | 2.672.320 | 3.206.784 | 57.989.344 |
| 1800 | 20.989.072 | 36.381.058 | 1.749.089 | 3.031.755 | 3.638.106 | 65.789.081 |

Fonte: SIT/MTE¹¹ e PNAD Contínua. Elaboração própria.

Como se pode observar, a contribuição adicional direta total da fiscalização do trabalho para a arrecadação do INSS com a convocação de novos auditores pode chegar a R\$ 24.1 milhões com a convocação de metade do cadastro de aprovados e a aproximadamente R\$ 31.9 milhões no caso do contratação de todo o cadastro.

É de se destacar ainda, que o aumento do quantitativo de auditores poderia implicar ganhos de escala, uma vez que poderiam ser retomadas ou mesmo ultrapassados os quantitativos de estabelecimentos fiscalizados por auditor identificados na primeira década do Século XXI, conforme apresentados na seção anterior do texto.

4.2 Impacto com a arrecadação através de multas administrativas

Para estimar o valor arrecadado com as multas administrativas impostas pela inspeção do trabalho quando da identificação de irregularidades serão considerados os dados do Portal da Transparência, extraídos a partir da análise das receitas correntes do MTE¹² para o ano de 2024.

¹¹ [relatorio-anual-2023-conv81-it-br_rev_df.pdf](#). Acesso em 12/02/2025.

¹² [Consulta de Receita Pública | Portal da Transparência do Governo Federal](#). Ver “Receitas Correntes”, “Outras Receitas Correntes” e as rubricas com o código 191 - “Multas Administrativas,, contratuais e judiciais”. Acesso em 11/02/2025.

Aponta-se que, com o quadro atual de 1860 auditores, o MTE apurou um valor total de receita com multas administrativas da fiscalização do trabalho da ordem de R\$ 864.470.598,96.

Abaixo calcula-se o que os cenários de provimento de cargos de AFT poderiam representar, proporcionalmente a partir desse resultado de 2024:

TABELA 3

Estimativa de acréscimo em valores arrecadados com multas administrativas por vínculo sem registro/CTPS - 12 meses base 2024 - em milhões de R\$

| Total de novos convocados | Arrecadação Multas 2024 - Geral (R\$) |
|---------------------------|---------------------------------------|
| 0 (quadro atual) | 864.470.598,96 |
| 900 | 1.279.416.486,46 |
| 1350 | 1.512.823.548,18 |
| 1800 | 1.711.651.785,94 |

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

No caso de provimento de 900 novos auditores, estimando um impacto proporcional ao valor arrecadado com a atuação do quadro atual, ter-se-ia um aumento de R\$ 414.945.887,5. Já no caso do provimento de 1350 e 1800, teria-se um impacto da ordem de R\$ 648.352.949,22 e R\$ 847.181.186,98, respectivamente. Sem dúvida as multas, ação/competência que está organicamente imbricada no dia-a-dia da atuação da inspeção trabalhista, é de onde vem o maior impacto arrecadatório da atuação dos AFTs. O FGTS também representa um impacto considerável, como veremos abaixo, mas trata-se de um impacto para-fiscal, não contribuindo com a arrecadação federal.

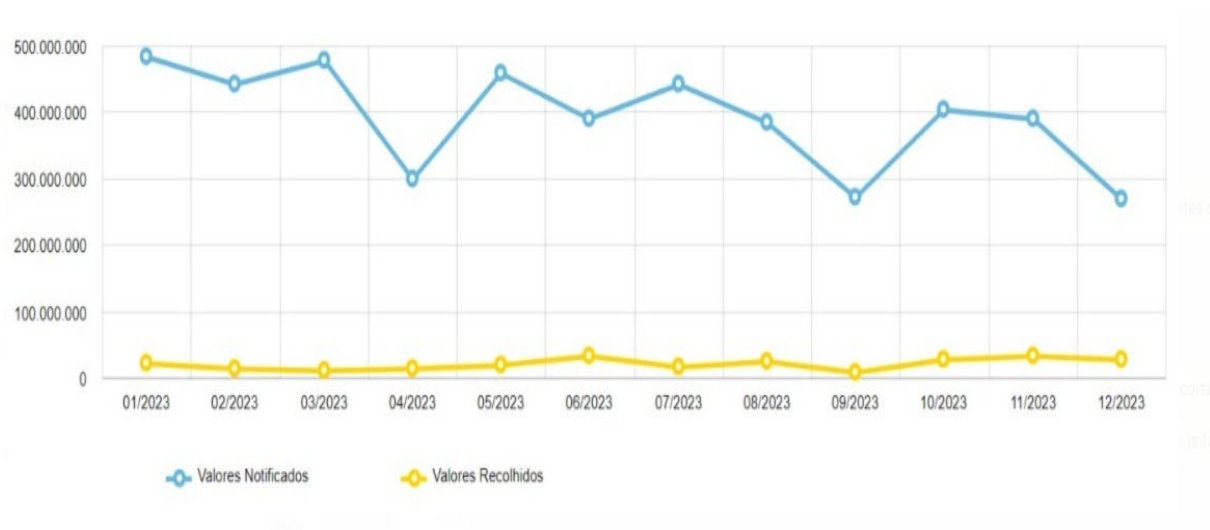
4.3 FGTS

Por fim, cabe mencionar que a inspeção do trabalho é a responsável, por meio de notificações ou de ações fiscais diretas, por fiscalizar o depósito adequado dos recursos a serem destinados aos trabalhadores no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)¹³. A SIT/MTE monitora o desempenho dessa ação por meio dos indicadores “FGTS recolhido sob ação fiscal” e “FGTS notificado sob ação fiscal”, conforme gráficos abaixo para 2023:

GRÁFICO 06

Valores de FGTS alvo de ação de fiscalização – 2023 – em milhões de R\$

¹³ Cabe destacar que o FGTS é uma contribuição parafiscal, de forma que não constitui um recurso do Tesouro Nacional.



Fonte: Radar SIT. Elaboração SIT/MTE.

De acordo com esses dados, somando os valores recolhidos diretamente no curso de ações fiscais, ou seja, a soma dos 12 meses de dados do indicador “FGTS recolhido sob ação fiscal”, ao todo, no ano de 2023, a inspeção do trabalho alcançou R\$ 249.578.178,72 em arrecadação direta em ações de fiscalização com uma atuação de 1865 auditores. A Tabela 5, abaixo, apresenta uma estimativa de evolução considerando-se uma relação proporcional entre auditores e arrecadação:

TABELA 4

Estimativa de acréscimo em valores fiscalizados - FGTS - R\$

| Total de novos convocados | Impacto Fiscalização FGTS (R\$) - 2023 |
|---------------------------|--|
| 900 | 119.797.525,80 |
| 1350 | 182.192.070,50 |
| 1800 | 239.595.501,62 |

Fonte: Radar SIT ¹⁴. Elaboração própria.

Ainda que a relação entre auditores e impacto da fiscalização do FGTS não seja linear, a tabela apresenta valores significativos, podendo chegar a um acréscimo de aproximadamente R\$ 240 milhões arrecadados diretamente em ações fiscais. Não está considerado aqui o que se pode arrecadar a partir do trabalho menos coercitivo de notificação prévia pelos auditores.

4.4 Síntese

¹⁴ <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em 06/02/25.

A partir das estimativas feitas ao longo desta seção, caso se some apenas o impacto arrecadatório do provimento de novos AFTs sobre as receitas públicas correntes, ou seja, encargos previdenciários e multas administrativas, o valor já se mostra superior ao dos custos de contratação.

O salário inicial da carreira de Auditor Fiscal do Trabalho é de R\$ 22.921,71, o que somado aos R\$ 1.000,00 do auxílio alimentação do Governo Federal, resulta num custo unitário de R\$ 23.921,71. Esse valor resulta num custo anual unitário de R\$ 310.982,23.

A tabela 06 abaixo compara os custos e as receitas potencialmente arrecadadas num período de 12 meses, conforme apresentado acima. Na tabela abaixo, foi considerado no cálculo do impacto arrecadatório apenas os valores estimados acima no acréscimo com a arrecadação previdenciária e com as multas administrativas. Por ser uma receita parafiscal, o FGTS não foi considerado.

TABELA 5

Relação Impacto Arrecadatório Estimado com Receitas Correntes x Custo anual com Provimento - 12 meses - em milhões de R\$

| Total de novos convocados | Impacto Receitas Correntes - anual - (R\$) | Custo - anual - (R\$) |
|----------------------------------|---|------------------------------|
| 900 | 431.223.598,21 | 279.884.007,00 |
| 1350 | 672.430.396,31 | 419.826.010,50 |
| 1800 | 879.058.370,45 | 559.768.014,00 |

Fonte: PNAD Contínua, RAIS, Anuário da Previdência Social, Radar SIT e Portal da Transparência. Elaboração própria.

Mostra-se, assim, que potenciais restrições orçamentárias não deveriam ser argumentos dominantes quando se considera a necessidade de recomposição da capacidade do estado brasileiro de garantir a correta regulação do mercado de trabalho e a proteção do trabalhador em sintonia com a legislação trabalhista vigente no país e os critérios técnicos internacionais (OIT)¹⁵.

¹⁵ Vale ressaltar que, ainda que a contratação de auditores seja “superavitária” do ponto de vista orçamentário, pois é uma despesa que já preveria de forma imediata a receita que a financeira, a política fiscal em vigor no Brasil, mais especificamente o “novo Arcabouço Fiscal”, impõe limitações ao crescimento anual das despesas totais.

5. CONCLUSÃO

Esta Nota Técnica, embasada na comparação entre dois ciclos de crescimento econômico e redução do desemprego no Brasil, propõe, como hipótese, a existência de uma relação direta entre perda de capacidade estatal de fiscalização da legislação trabalhista e a mudança de sinal na correlação entre taxa de desemprego e taxa de formalização do assalariamento, caracterizando um deslizamento institucional na regulação do mercado de trabalho brasileiro ocasionada pela inação estatal.

A formalização dos contratos de trabalho é um elemento decisivo para um crescimento econômico mais inclusivo no Brasil. O emprego formal, com carteira e direitos constitucionais assegurados foi fator chave para a conquista da “Década Inclusiva”, experiência histórica inédita de inclusão social e queda da desigualdade vivenciada entre 2001 e 2011 (IPEA, 2012).

Ademais, demonstrou-se que a informalidade, além das consequências sociais para os trabalhadores que perdem acesso a políticas públicas de proteção social frente a situações de desemprego e doença, tem consequências sobre a própria arrecadação estatal. Dessa forma, argumenta-se que a restrição orçamentária não deveria ser considerada um fator predominante para limitar o necessário processo de recomposição da capacidade estatal de fiscalização através do fortalecimento da sua burocracia pública especializada.

Futuros trabalhos podem avançar na demonstração das hipóteses aqui apresentadas mediante acesso a dados mais desagregados sobre a presença da fiscalização do trabalho nos territórios brasileiros, analisando a diferença de comportamento da formalização do assalariamento entre territórios com diferentes taxas de perda da capacidade fiscalizatória.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, A. G. Inspeção do trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 48, ago. 2011

CORSEUIL, C. H. L; FOGUEL, M. N. O aumento da formalização das relações de trabalho como consequência da expansão econômica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, mai. 2009

HOOD, C. e MARGETTS, H. **The Tools of Government in the Digital Age**. Londres: Palgrave MacMillan, 2007

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 78, out. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. A década inclusiva (2001-2011): Desigualdade, pobreza e políticas de renda. **Comunicado IPEA** n.155, Brasília, 2012.

MAHONEY, J. e THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change In MAHONEY, J. e Thelen, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge Unive[rsity Press, Cambridge, 2010

MGI – MINISTÉRIO DA GESTÃO E INFORMAÇÃO. Nota Informativa SEI nº 38849/2024/MGI, 08/10/2024.

MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relatório Anual Sobre os Trabalhos da Secretaria de Inspeção do Trabalho. 2023. Disponível em: <[relatorio-anual-2023-conv81-it-br_rev_df.pdf](#)>. Acesso em 12/02/2025.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Estratégias e práticas para a Inspeção do Trabalho. 2006.

OSZLAK, O. e O'Donnell, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, 1995.

SIMÃO, A. R. A. Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, mai. 2009.

PIRES. R. R. C. *Flexibildiade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático*: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil. OIT: Brasília, 2010.