

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

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Nº 117

Felipe Vella Pateo
Vinicius Gomes Lobo



Abril de 2025

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



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

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

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Felipe Vella Pateo

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

Vinicius Gomes Lobo

Analista técnico de políticas sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Como citar:

PATEO, Felipe Vella; LOBO, Vinicius Gomes. **Crescimento sem formalização do trabalho**: déficit de capacidade fiscalizatória e necessidade de recomposição da burocracia especializada. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2025. (Disoc: Nota Técnica, 117). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc117-port>

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc117-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 A RELAÇÃO ENTRE ASSALARIAMENTO FORMAL E DESEMPREGO NO BRASIL NO SÉCULO XXI.....	4
3 TRANSFORMAÇÃO DA REGULAÇÃO DO TRABALHO PELA QUEDA NA CAPACIDADE ESTATAL DE GARANTIA DE CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	7
4 IMPACTOS ARRECADATÓRIOS.....	10
4.1 Impacto na arrecadação previdenciária	11
4.2 Impacto com a arrecadação de multas administrativas.....	12
4.3 Impacto da fiscalização do FGTS	13
4.4 Síntese	14
5 CONCLUSÃO	15
REFERÊNCIAS	15

1 INTRODUÇÃO

O desempenho do mercado de trabalho brasileiro desde 2022 tem demonstrado franca evolução, atingindo continuamente recordes da série histórica iniciada em 2012 com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 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 da força de trabalho. Em especial, não estão sendo verificados avanços na taxa de formalização da força de trabalho assalariada, uma vez que os assalariamentos com e sem carteira de trabalho assinada vêm crescendo paralelamente. Em contrapartida, o Estado brasileiro passa, desde 2012, por um período histórico de redução no número de auditores fiscais do trabalho (AFTs), servidores públicos responsáveis por fiscalizar a situação de trabalho informal.

Diante dessa realidade, esta *Nota Técnica* explora, de forma introdutória, a queda na capacidade estatal de *enforcement* sobre a legislação trabalhista como possível fator explicativo da diferença de comportamento da formalização 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.

Dessa forma, a próxima seção apresenta os dados sobre a evolução do desemprego e a formalização do trabalho que fundamentam a descrição sintetizada anteriormente sobre a realidade do mercado de trabalho brasileiro neste início do século XXI. A terceira seção aborda a queda na capacidade estatal de *enforcement* por meio da descrição da evolução do quadro de AFTs 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 aqui 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 as métricas de resultados da inspeção do trabalho e os impactos fiscais também são apresentadas à medida que se desenvolve a argumentação.

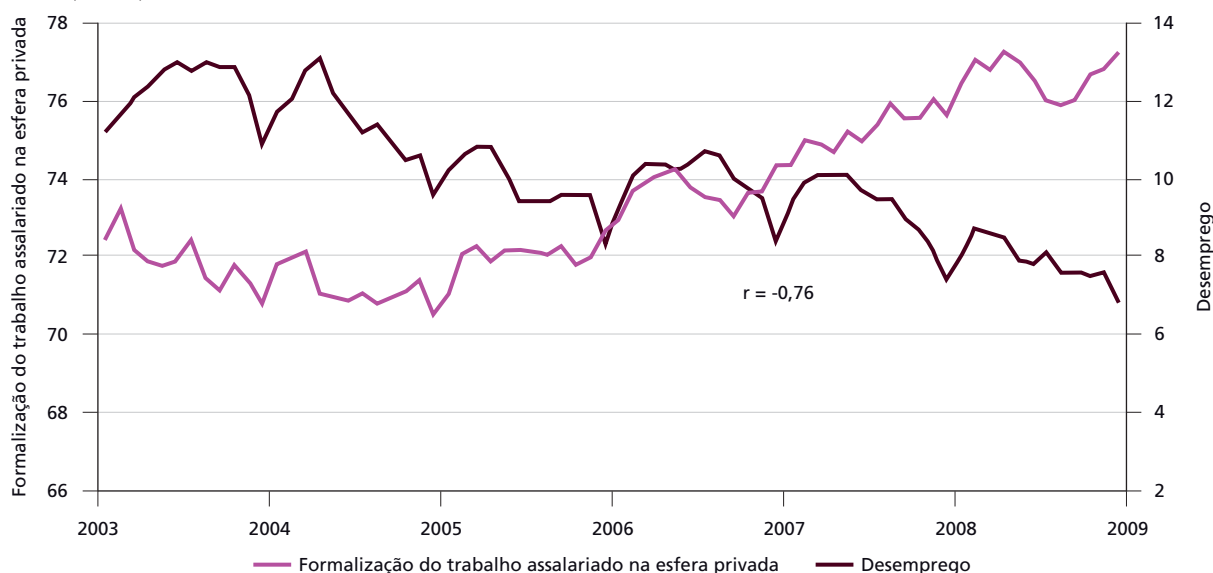
2 A RELAÇÃO ENTRE ASSALARIAMENTO FORMAL E DESEMPREGO NO BRASIL NO SÉCULO XXI

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 ilustrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Evolução da taxa de desemprego e da participação do assalariamento com carteira no total de assalariamento do setor privado (2003-2009)

(Em %)



Fonte: Corseuil e Foguel (2009).

Obs.: r = coeficiente de correlação.

Os dados apresentados demonstram a presença de um padrão virtuoso nesse 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 Corseuil e Foguel (2009), porém com menor intensidade, uma vez que o coeficiente de correlação encontrado é de -0,52.

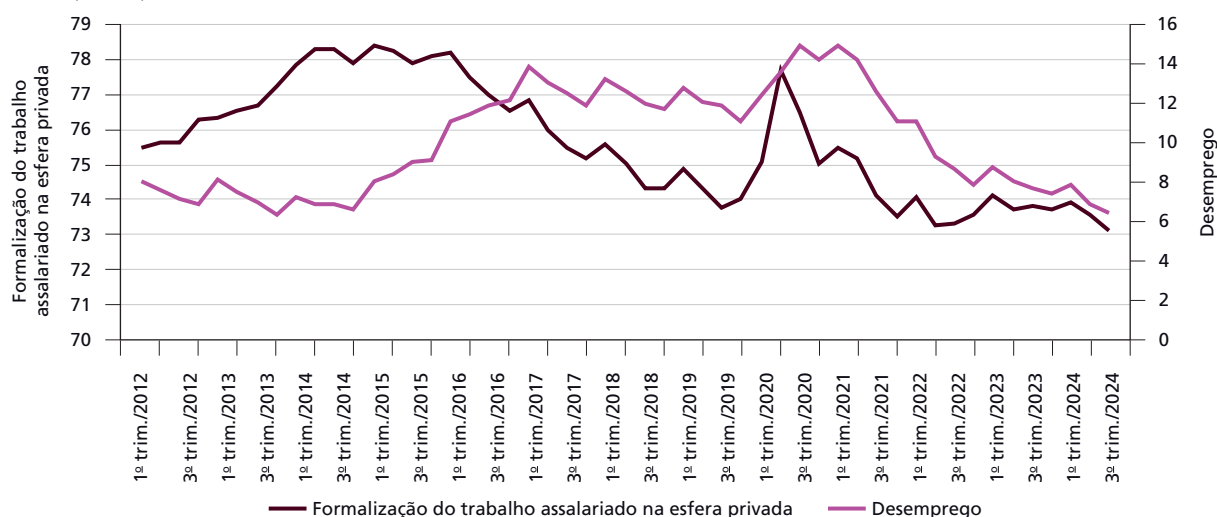
Já no período de maior impacto da covid-19, entre o início de 2020 e o final de 2021, era de se esperar uma inversão na relação entre as variáveis devido principalmente à maior proteção concedida ao trabalho formal, com grande adesão ao Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, instituído pela Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. Nesse sentido, o aumento do desemprego é acompanhado por um aumento da porcentagem 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 da formalização) no período de melhora do mercado de trabalho iniciado em 2022, com o fim da situação de pandemia. Conforme se verifica no gráfico 2, há um paralelismo no comportamento das curvas de desemprego e de formalização, que apresentam um coeficiente de correlação positivo, de 0,42. O gráfico 3, com a taxa de informalidade, reforça essa constatação.

GRÁFICO 2

Evolução da taxa de desemprego e da participação do assalariamento com carteira no total de assalariamento do setor privado (2012-2024)

(Em %)

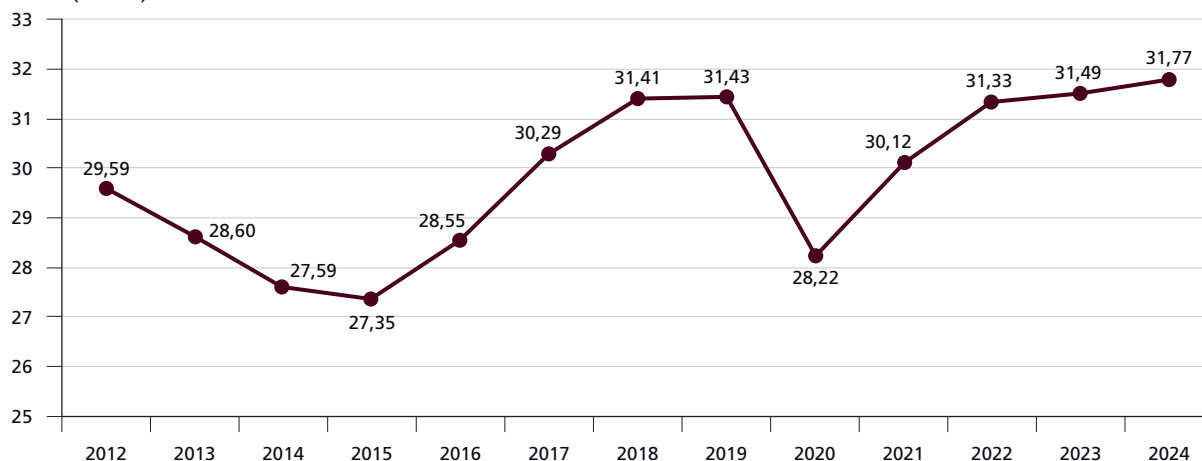


Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Evolução da taxa de informalidade entre os assalariados do setor privado e doméstico (2012-2024)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.
Elaboração dos autores.

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.

Entre as eventuais explicações, não se descartam fatores como a possível ocorrência de mudanças no padrão setorial e regional de crescimento econômico, ou alterações legislativas que possam ter condicionado o incentivo à formalização trabalhista. Na sequência, 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'Donnell (1995, p. 117) sistematizam, como elementos 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 perante aqueles atores que desrespeitam legislações constituídas, minando a autoridade legal.

Nesse 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 nº 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 esta convenção 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 § 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 um inspetor para cada 10 mil trabalhadores como uma medida útil para economias industriais de mercado, e de um inspetor para cada 15 mil trabalhadores para economias em industrialização.¹

Como se verá adiante, de acordo com a PNAD Contínua, o Brasil terminou 2024 com 63.724.000 assalariados. Diante dos dois critérios apresentados no parágrafo anterior, implicar-se-ia a necessidade de 6.372 ou 4.248 auditores do trabalho no Brasil, a depender do enquadramento do país. No Brasil, a inspeção do trabalho está vinculada à carreira de AFT e o país encerrou 2024 com apenas 1.865 cargos de AFT

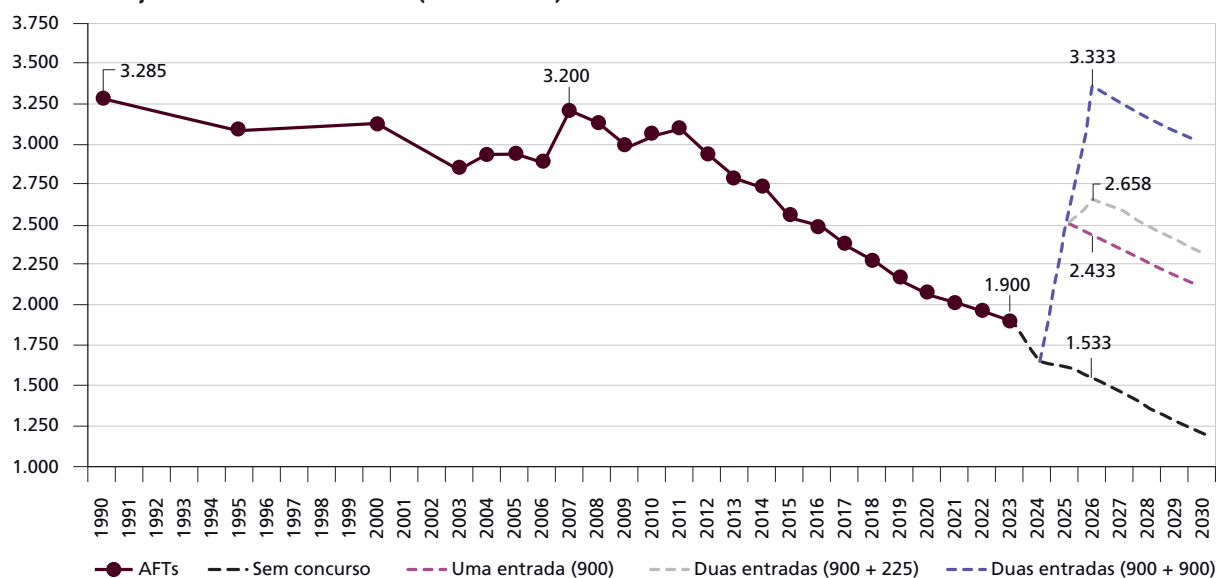
1. Segundo o relatório da seção 297 do Comitê de Emprego e Política Social da OIT: "o artigo 10 da Convenção nº 81 exige um 'número suficiente' de inspetores para realizar o trabalho necessário. Como cada país atribui diferentes prioridades de aplicação a seus inspetores, não há uma definição oficial para um número 'suficiente' de inspetores. Entre os fatores que precisam ser levados em conta estão o número e o tamanho dos estabelecimentos e o tamanho total da força de trabalho. Nenhuma medida isolada é suficiente, mas em muitos países as fontes de dados disponíveis são fracas. O número de inspetores por trabalhador é atualmente o único indicador internacionalmente comparável disponível. Em seus serviços de consultoria técnica e de políticas, a OIT adotou como referência razoável que o número de inspetores do trabalho em relação aos trabalhadores deve se aproximar de: 1/10.000 em economias de mercado industrial; 1/15.000 em economias em processo de industrialização; 1/20.000 em economias em transição; e 1/40.000 em países menos desenvolvidos" (ILO, 2006, p. 4, tradução nossa).

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 4, de 1990 a 2013, o quantitativo de AFTs oscilou próximo ao patamar de 3 mil 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 novecentas vagas imediatas previstas no Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), a relação AFT/assalariados tende a melhorar um pouco, mas rapidamente voltará aos patamares atuais, pois até 2030 estão previstas quase quinhentas aposentadorias, e a população assalariada tende a continuar aumentando.

GRÁFICO 4

Evolução do número de AFTs (1990-2030)

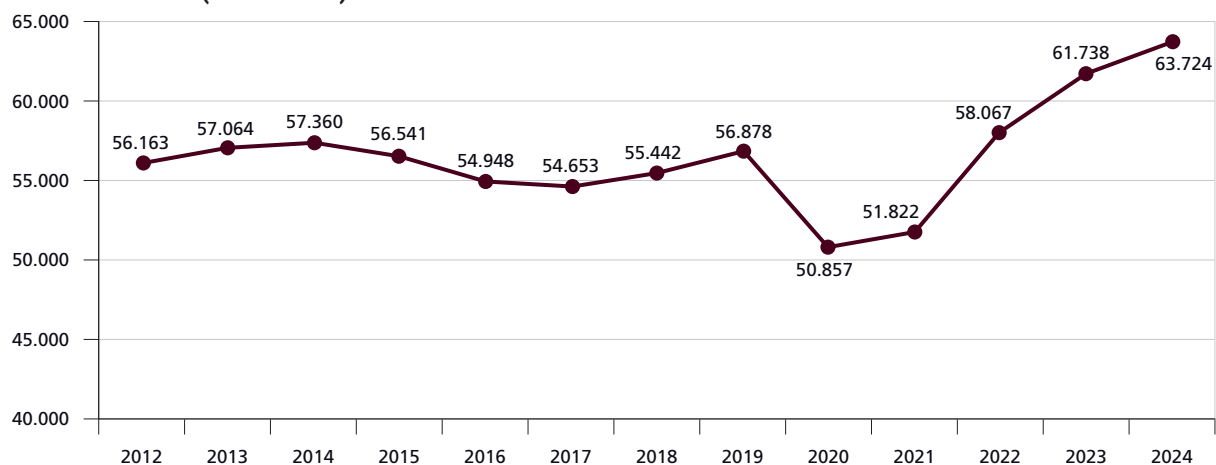


Fonte: Brasil (2024).

Obs.: Entrada se refere aos processos de entrada de novos auditores.

GRÁFICO 5

Evolução do número total de pessoas ocupadas como assalariadas no setor privado e no trabalho doméstico (2012-2024)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4361>. Acesso em: 6 fev. 2025.

Elaboração dos autores.

Obs.: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

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 transformação por deslizamento, em que, sem mudar as regras existentes, a inação estatal ante 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) ante o padrão de redução do 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 podem ser inferidas por meio da combinação dos dados² presentes na série de relatórios disponibilizada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) desde 2018³ e das informações compiladas por Simão (2009) para o período de 1999 a 2007.

TABELA 1
Evolução do quadro de AFTs e de indicadores de fiscalização

Ano	AFTs	Estabelecimentos fiscalizados	Média de estabelecimentos por auditor no período	Empregados registrados sob ação fiscal ¹
1999	3.150	347.380	110	-
2000	3.150	353.617		-
2001	3.000	296.741		-
2002	2.900	304.254		-
2003	2.800	285.241		-
2004	2.950	302.905		-
2005	2.950	375.097		-
2006	2.950	357.319		-
2007	3.200	357.788	94 ²	-
2018	2.276	214.054		42.238
2019	2.144	221.948		48.709
2020	2.059	166.731		13.495
2021	2.015	169.041		21.732
2022	1.951	178.739		39.304
2023	1.922	169.372		51.485

Fonte: Simão (2009) e Relatórios Anuais sobre os Trabalhos da Secretaria de Inspeção do Trabalho 2018-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/relatorios-anuais>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A SIT utilizava uma metodologia diferente para contabilizar o registro de empregados no período de 1999 a 2007, o que não permite a comparação.

² 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.

2. Para uma visão mais abrangente sobre os indicadores relacionados à inspeção do trabalho, conferir *Inspeção do Trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação* (Campos, 2011), publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e *Flexibilidade, 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* (Pires, 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.

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

Observa-se na tabela 1 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.

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.

Essa 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 pela 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 Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2007, para uma média de 282.522 fiscalizados, a 5.110.367 estabelecimentos com empregados na Rais de 2023, para uma média de 196.028 fiscalizados. Tem-se então que, além da queda do número absoluto, 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 brasileiro.⁴ Como observado anteriormente, a iniciativa do governo de abertura de vagas para auditores no CPNU pode levar o quantitativo de AFTs para patamares iguais ao do período 1995-2012, caso não se limite apenas às novecentas vagas imediatas. No contexto da contratação de apenas novecentos novos auditores, ante o 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.

Do mesmo modo, é sabido que o país atravessa um contexto de restrição fiscal e indispensável priorização das diferentes necessidades de recomposição do Estado de bem-estar social. Diante desse 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 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 feita 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,⁵ que consiste num painel de informações e estatísticas da inspeção do trabalho no Brasil, alimentado com dados dos sistemas da própria SIT/MTE, além de relatórios de gestão publicados pela SIT.

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

5. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 6 fev. 2025.

Considerando distintas formas de arrecadação propiciadas pela inspeção do trabalho, serão realizadas projeções que levam em conta os cenários de convocação de servidores que foram utilizados em Nota Informativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Brasil, 2024): i) convocação de 900 novos AFTs; ii) convocação de 1.350 novos AFTs; e iii) convocação de 1.800 novos AFTs. Deve-se ressaltar que estes valores são utilizados apenas para estimar os impactos arrecadatários da contratação de auditores e não buscam representar um teto e nem mesmo um indicativo de qual seria o número ideal do número de auditores a serem convocados.⁶

A base dos cálculos que serão apresentados 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 da arrecadação com multas administrativas está disponível o dado para todo o ano de 2024. O uso da contribuição proporcional não recomenda a extrapolação dos valores de arrecadação estimados para um número de auditores significativamente superior aos que já estão em exercício, pois é razoável inferir que os ganhos marginais de arrecadação passem a ser decrescentes depois de certo patamar.

4.1 Impacto na arrecadação previdenciária

Um impacto direto da fiscalização do trabalho é sobre a arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) decorrente da formalização de vínculos trabalhistas que até então estavam sem registro ou informais. Mais à frente, 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 (SAT), que hoje denomina-se mais precisamente Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrente dos 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 Contínua,⁷ de R\$ 2.334,60. Começando pela contribuição previdenciária do trabalhador, que seria de 9% nesta faixa salarial, em acordo com a Portaria nº 27/2023 do Ministério da Fazenda, considera-se: *contribuição total dos trabalhadores* = R\$ 2.334,60 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 Rais de 2023,⁸ dos 54.706.000 trabalhadores com vínculos ativos no mercado de trabalho formal em 31 de dezembro de 2023, aproximadamente 12.000.000 eram de estabelecimentos optantes de 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\$ 2.334,60 x 20% x 78,2% do total de trabalhadores formalizados pela inspeção.

6. É importante destacar aqui que no caso específico do CPNU, conforme previsto no seu edital, foram aprovados um total de 2.700 candidatos para o cargo de AFT, sendo 900 para vagas imediatas e 1.800 para cadastro de reserva, e que, de acordo com os dados apresentados na segunda seção do texto, mesmo com uma eventual convocação de todos os 2.700 aprovados nos próximos anos, o Brasil ainda ficaria abaixo do quantitativo de fiscais recomendado pela OIT.

7. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

8. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2023/rais-2023-vinculos.jpg/view>. Acesso em: 10 fev. 2025.

Outra contribuição decorrente da formalização do trabalhador é o SAT/GILRAT, tal como previsto no art. 22, inciso II, da Lei nº 8.212/1991, 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, este é um tributo isento para as empresas que fazem parte dos regimes simplificados, aplicando-se, portanto, o percentual de 78,2% da força de trabalho da Rais, e será considerada aqui, para fins de simulação, a alíquota média de 2%.

Por fim, conforme a 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” (Brasil, 2023, p. 19). Ou seja, refere-se aos casos em que concretamente a empresa atuada registrou seus trabalhadores, passando a contribuir com todos os encargos da folha de pagamento, entre eles o INSS.

A tabela 2 apresenta, de forma compilada, os resultados do aumento da 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 (2023)
(Em R\$)

Total de novos convocados	Arrecadação INSS – trabalhador	Arrecadação INSS – empregador	Arrecadação 13ª INSS – trabalhador	Arrecadação 13ª INSS – empregador	Arrecadação SAT/GILRAT	Total
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
1.350	18.500.677	32.067.840	1.541.723	2.672.320	3.206.784	57.989.344
1.800	20.989.072	36.381.058	1.749.089	3.031.755	3.638.106	65.789.081

Fonte: Brasil (2023) e PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social.

Como se pode observar, a contribuição adicional direta total da fiscalização do trabalho para a arrecadação do INSS pode chegar a aproximadamente R\$ 31,9 milhões com as novas convocações. É importante destacar que o aumento do quantitativo de auditores poderia implicar ganhos de escala, uma vez que poderiam ser retomados 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 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 MTE⁹ para 2024. Aponta-se que, com o quadro atual de 1.860 auditores, o MTE apurou um valor total de receita com multas administrativas da fiscalização do trabalho da ordem de R\$ 864.470.598,96.

9. Conferir os dados para receitas correntes e outras receitas correntes e as rubricas com o código 191 – multas administrativas, contratuais e judiciais, disponíveis em: <https://portal.datransparencia.gov.br/receitas/consulta?orgaos=OS38000&orgaos=OR38000&ordenarPor=ano&direcao=desc>. Acesso em: 11 fev. 2025.

Na tabela 3, 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 (2024)
 (Em R\$)

Total de novos convocados	Arrecadação com multas – geral
0 (quadro atual)	864.470.598,96
900	1.279.416.486,46
1.350	1.512.823.548,18
1.800	1.711.651.785,94

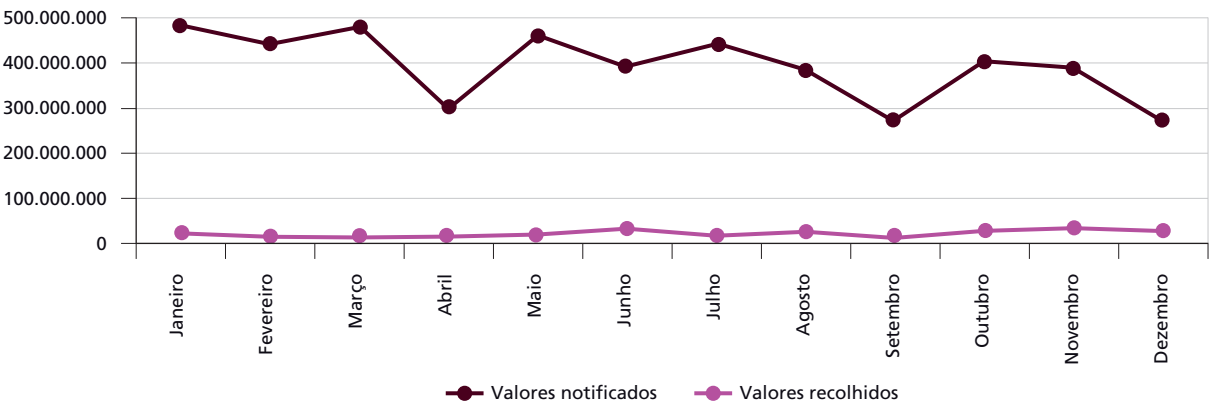
Fonte: Portal da Transparência.
 Elaboração dos autores.

Com o provimento de novos auditores, estimando um impacto proporcional ao valor arrecadado com a atuação do quadro atual, pode-se chegar a ter um aumento da ordem de R\$ 847.181.186,98 na arrecadação com multas decorrentes das ações fiscais. Sem dúvida, as multas, ação ou competência que está organicamente imbricada no dia a dia da atuação da inspeção trabalhista, são a origem do maior impacto arrecadatário da atuação dos AFTs. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) também representa um impacto considerável, como veremos a seguir, mas trata-se de um impacto parafiscal, não contribuindo para a arrecadação federal.

4.3 Impacto da fiscalização do FGTS

Por fim, cabe mencionar que a inspeção do trabalho é responsável, mediante notificações ou ações fiscais diretas, por fiscalizar o depósito adequado dos recursos a serem destinados aos trabalhadores no FGTS.¹⁰ A SIT/MTE monitora o desempenho dessa ação por meio dos indicadores de FGTS recolhido sob ação fiscal e FGTS notificado sob ação fiscal, conforme demonstra o gráfico 6, com dados para 2023.

GRÁFICO 6
Valores de FGTS alvo de ação de fiscalização (2023)
 (Em R\$)



Fonte: Radar SIT.
 Elaboração: SIT/MTE.

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

De acordo com esses dados, somando os valores recolhidos diretamente no curso de ações fiscais, ou seja, fazendo a soma dos doze meses de dados do indicador de FGTS recolhido sob ação fiscal, ao todo, em 2023, a inspeção do trabalho alcançou R\$ 249.578.178,72 em arrecadação direta em ações de fiscalização com uma atuação de 1.865 auditores. A tabela 4 apresenta uma estimativa de evolução considerando-se uma relação proporcional entre auditores e arrecadação.

TABELA 4
Estimativa de acréscimo em valores fiscalizados: FGTS (2023)
 (Em R\$)

Total de novos convocados	Impacto da fiscalização do FGTS
900	119.797.525,80
1.350	182.192.070,50
1.800	239.595.501,62

Fonte: Radar SIT. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 6 fev. 2025.
 Elaboração dos autores.

Ainda que a relação entre auditores e impacto da fiscalização do FGTS não seja linear, a tabela 4 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

A partir das estimativas feitas ao longo desta seção, caso se some apenas o impacto arrecadatário 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 AFT 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 5 compara os custos e as receitas potencialmente arrecadadas num período de doze meses, conforme apresentado anteriormente. Na tabela 5, foi considerado no cálculo do impacto arrecadatário apenas os valores estimados anteriormente 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 arrecadatário estimado com receitas correntes versus custo anual com provimento: doze meses
 (Em R\$)

Total de novos convocados	Impacto das receitas correntes anual	Custo anual
900	431.223.598,21	279.884.007,00
1.350	672.430.396,31	419.826.010,50
1.800	879.058.370,45	559.768.014,00

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, Rais, Radar SIT e Portal da Transparência.
 Elaboração dos autores.

Mostra-se, assim, que potenciais restrições orçamentárias não deveriam ser argumento dominante 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).¹¹

5 CONCLUSÃO

Esta *Nota Técnica*, embasada na comparação entre dois ciclos de crescimento econômico e redução do desemprego no Brasil, propôs, como hipótese, a existência de uma relação direta entre a 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 ocasionado 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 ante 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 por meio 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

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório anual sobre os trabalhos da Secretaria de Inspeção do Trabalho 2023**. [s.l.]: SIT/MTE, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/relatorios-anuais/relatorios/relatorio-anual-2023-conv81-it-br_rev_df.pdf. Acesso em: 12 fev. 2025.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Nota Informativa SEI nº 38.849, de 8 de outubro de 2024**. [s.l.]: MGI, 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/download.seam?cid=20681>.

CAMPOS, A. G. Inspeção do trabalho no Brasil: desafios colocados à reformulação. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, ano 16, n. 48, p. 35-40, ago. 2011.

11. 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.

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, p. 35-38, maio 2009.

HOOD, C.; MARGETTS, H. **The tools of government in the digital age**. London: Palgrave MacMillan, 2007.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Strategies and practice for labour inspection**. Geneva: ILO, 2006. Disponível em: <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

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

_____. Análise do mercado de trabalho. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, ano 30, n. 78, p. 11-35, out. 2024.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: _____. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, Buenos Aires, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

PIRES, R. R. C. **Flexibilidade, 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**. Brasília: OIT, 2010.

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, maio 2009.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.