

AVANÇOS RECENTES NA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DO TRABALHO ASSALARIADO NO BRASIL: AÇÕES DA SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO

Celso Amorim Araujo¹

1 INTRODUÇÃO

A informalidade do trabalho assalariado tem se apresentado como um grande problema na economia brasileira. Embora tenha havido uma clara redução na última década, o momento atual é de expectativa e apreensão. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), após anos seguidos de queda, a taxa de informalidade dá mostras de reversão da tendência. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), do segundo trimestre de 2018, aponta para uma taxa de 28% de empregados que são contratados sem carteira assinada, após ter se mantido em um mínimo histórico (entre 24% e 25%) nos dois anos que precederam o primeiro trimestre de 2016.²

A contratação de empregados informais, além de ser uma ilegalidade trabalhista, gera efeitos danosos não apenas ao trabalhador, mas a toda a sociedade. O trabalhador fica privado do acesso a benefícios previdenciários, seguro contra acidentes de trabalho e aposentadoria, além de direitos decorrentes do contrato formal, como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias, repouso remunerado, entre outros. A economia sofre com a concorrência desleal e a injustiça fiscal, uma vez que a redução de custos proveniente da manutenção de empregados informais permite a redução de preços de bens e serviços, afetando negativamente a isonomia no mercado em claro prejuízo daqueles empregadores que cumprem a lei. O Estado, por sua vez, deixa de contar com os recursos em função da sonegação de impostos e contribuições necessários ao amparo social dos trabalhadores, ao financiamento das empresas, à promoção do emprego e ao investimento público. Adicionalmente, a desconsideração de normas referentes à saúde

1. Auditor-fiscal do trabalho na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho (MTb). *E-mail*: <celso.amorim@mte.gov.br>.

2. A taxa de informalidade é dada pelo percentual de empregados sem carteira assinada em relação ao total de empregados. Os trabalhadores domésticos não estão incluídos no cálculo.

e à segurança do trabalhador, que geralmente ocorre quando se contratam empregados informais, leva ao aumento de doenças e acidentes no trabalho, com a consequente sobrecarga do sistema público de saúde e de benefícios previdenciários.

A clara complexidade do problema não afasta a ideia de que, do ponto de vista das ações governamentais, muito se pode fazer para transformar a situação. Em verdade, não é novo o esforço envidado pelos diversos governos para promover a formalização de trabalhadores.³ No Ministério do Trabalho (MTb) várias ações têm sido empreendidas, tanto no sentido do cumprimento das atribuições do órgão ou dos seus servidores⁴ quanto dos estudos que avaliam as estratégias⁵ ou chamam a atenção para a necessidade de integração de políticas⁶ para o combate à informalidade.

As ações do MTb e de outros órgãos do governo podem ser compreendidas à luz das orientações da Organização Internacional do Trabalho (OIT).⁷ Em seu guia de apoio à transição para a formalidade, a OIT apresenta as áreas técnicas de concentração para uma estratégia de formalização e garantia do trabalho digno. Essas áreas envolvem:

- a) estratégias de crescimento e a criação de emprego de qualidade;
- b) quadro regulamentar, incluindo a aplicação das normas internacionais do trabalho e os direitos fundamentais dos trabalhadores;
- c) organização, representação e diálogo;
- d) igualdade: gênero, etnia, raça, casta, deficiência, idade;
- e) empreendedorismo, competências, finanças, gestão, acesso aos mercados;
- f) extensão da proteção social, segurança social, transferências sociais;
- g) estratégias de desenvolvimento local (rural e urbano).

Ao considerar essa abordagem, é possível identificar algumas políticas adotadas no Brasil que têm, em alguma medida, buscado ou gerado efeito na informalidade, ainda que este não seja o seu objetivo principal. São algumas delas: Simples Nacional; eSocial; microempreendedor individual (MEI); Qualifica Brasil (antigo Plano Nacional de Qualificação – PNQ); Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger); desoneração da folha de pagamento; Política Nacional para os Trabalhadores Rurais Empregados (Pnatre); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc); Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS);

3. O Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007 já trazia como objetivo “ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade” (Brasil, 2004, megaobjetivo II.13).

4. Ver Artigo 11, inciso II, da Lei nº 10.593/2002, atribuições do auditor-fiscal do trabalho, e Artigo 17, inciso I, alínea “b”, da Portaria nº 1.153/2017, regimento interno da SIT (Brasil, 2002; 2017).

5. Santos (2003), aplicando a teoria dos jogos, faz uma avaliação das ações de fiscalização e aponta o possível equívoco na política do período analisado, que utilizava a não aplicação da penalidade como barganha no sentido de persuadir os empregadores a formalizarem os empregados.

6. Araújo e Peñaloza (2010) utilizam a teoria dos incentivos para avaliar como pouco eficiente a política de fiscalização em setores selecionados e concluem que é possível influenciar significativamente a decisão do empregador na direção da formalização do mercado de trabalho, a partir da integração das políticas de fiscalização, microcrédito produtivo orientado (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO) e elevação das multas trabalhistas.

7. OIT (2012).

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Apoio à Conservação Ambiental e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Bolsa Verde).⁸

Essas políticas criam um ambiente favorável e contribuem para a formalização da economia como um todo, seja das unidades econômicas, seja dos trabalhadores. Entretanto, agem em aspectos isolados da informalidade e, na maioria das vezes, de forma desconexa umas com as outras, o que nem sempre torna seus efeitos claramente perceptíveis. A utilização de estratégias que integrem políticas de áreas distintas de governo podem acelerar o processo de formalização e prevenir contra situações que possam contribuir para a informalização. É nesse sentido que se orientam os esforços do MTb para reduzir a informalidade, especialmente do trabalho assalariado.

São esforços direcionados não à totalidade, mas a uma parcela importante dos trabalhadores da economia informal, entendida aqui de acordo com os conceitos e as orientações da *Recomendação 204* da OIT, relativa à transição da economia informal para a economia formal (OIT, 2015). O referido instrumento propõe-se a orientar os países-membros no desenho de políticas que facilitem a formalização. Elaborada em duas rodadas de negociação tripartite na Conferência Internacional do Trabalho, em 2014 e 2015, a *Recomendação 204* preconiza que são múltiplas as estratégias de abordagem do problema, de acordo com o contexto e com a situação específica, e fornece fundamentos para elaboração de estratégias de enfrentamento a partir da consolidação e da sistematização de definições adotadas pela 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, em 2003. Estabelece que o termo *economia informal* “refere-se a todas as atividades econômicas dos trabalhadores e das unidades econômicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais” (*ibidem*). Assim, para a *Recomendação 204*, a economia informal constitui-se de “unidades econômicas informais” (setor informal) e de “trabalho informal” (*ibidem*). As unidades econômicas da economia informal incluem:

- a) unidades que empregam mão de obra;
- b) unidades que são propriedade de indivíduos que trabalham por conta própria, sozinhos ou com o apoio de trabalhadores familiares auxiliares não remunerados;
- c) cooperativas e as unidades da economia social e solidária.

Já o trabalho informal abrange:

- a) aqueles que detêm e operam unidades econômicas na economia informal, incluindo:
 - trabalhadores por conta própria;
 - empregadores;
 - membros de cooperativas e de unidades da economia social e solidária.
- b) trabalhadores familiares auxiliares não remunerados, independentemente de trabalharem em unidades econômicas da economia formal ou informal;

8. Para saber mais sobre as políticas e os programas relacionados com a redução da informalidade, ver o apêndice.

- c) trabalhadores empregados com um emprego informal em empresas formais ou em unidades econômicas da economia informal ou que trabalham para elas, incluindo, mas não limitado aos trabalhadores nas cadeias de subcontratação e cadeias de fornecimento, ou trabalhadores domésticos remunerados empregados por famílias;
- d) trabalhadores cujas relações de trabalho não sejam reconhecidas ou regulamentadas.

A compreensão desses vários aspectos da economia informal auxilia na elaboração, no dimensionamento, na implementação e no monitoramento de políticas que sejam especificamente voltadas para a formalização. Para cada categoria da economia informal, pode haver um conjunto específico de ações a serem adotadas. A ênfase deste texto recai sobre a política adotada recentemente pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) para formalização dos trabalhadores empregados, ou seja, daqueles que guardam relação de subordinação com seu empregador, o qual nem sempre se apresenta de forma clara, muitas vezes está escondido na cadeia de subcontratação ou mascarado por arranjos formais fraudulentos, como pejetização, terceirização ilícita, estágios irregulares, entre outros. Mais precisamente, o foco aqui está centrado no Plano Nacional de Combate à Informalidade do Trabalhador Empregado (Plancite).

2 O PLANCITE

Lançado em maio de 2014 e implementado a partir de 2015, o Plancite prevê a integração de políticas de inspeção do trabalho com outras áreas do MTb e do governo para reduzir drasticamente os índices de informalidade do emprego assalariado no Brasil. Trata-se da primeira estratégia nacional especificamente dedicada ao combate à informalidade do trabalhador empregado.

O termo *empregado* adotado na denominação do plano é compreendido no seu sentido legal, baseado na definição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).⁹ Ao tratar da informalidade do trabalhador empregado, o Plancite delimita o raio de ação ao universo aproximado de 17,0 milhões de trabalhadores informais, incluindo os trabalhadores domésticos subordinados e os empregados do setor público sem proteção previdenciária.¹⁰ Isso representa algo em torno de 30% do total de assalariados do país. Os empregadores que contratam esses trabalhadores, além de negar-lhes a proteção social e as condições de trabalho digno, são responsáveis por uma sonegação anual de R\$ 100,0 bilhões em contribuições à Previdência e ao FGTS.¹¹

Ao objetivar a redução desse índice, o plano é naturalmente focado na formalização do vínculo empregatício, e, no caso brasileiro, essa formalização pressupõe o cumprimento da legislação trabalhista pelo empregador, especificamente da obrigação de registrar

9. A CLT define empregado no seu Artigo 3º: "Considera-se empregado toda pessoa física que preste serviços de natureza não eventual a empregador, sob dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único. Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual" (Brasil, 1943).

10. Não são abrangidos pelo Plancite os trabalhadores por conta própria genuínos, ou seja, aqueles que não são subordinados de fato e os trabalhadores domésticos diaristas.

11. Informações da Pnad Contínua/IBGE. Valor aproximado calculado pela aplicação dos percentuais das contribuições para o FGTS e a Previdência sobre o rendimento médio do empregado e multiplicação pela quantidade de empregados informais.

o empregado. A necessidade de uma adequada fiscalização do trabalho, portanto, ganha relevância. No entanto, a ideia de provocar uma mudança profunda em um comportamento histórico dos agentes do mercado de trabalho passa pela constatação de que a simples reprodução de fiscalizações tradicionais nas empresas não é suficiente. É necessária uma abordagem que considere os efeitos colaborativos de outras ações de governo e da sociedade.

Nesse sentido, o Plancite foi concebido na SIT, tendo-se em conta as experiências anteriores da instituição e a ideia de que as estratégias de fiscalização, para serem efetivas, necessitam, além de procedimentos eficazes, da articulação e coordenação de ações e medidas com diversos atores. Assim, o plano busca o envolvimento de outras secretarias do próprio MTB e de instituições como a Receita Federal, a Previdência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), entre outros, bem como o diálogo com organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, lideranças políticas, Organizações não Governamentais (ONGs) etc.

O alto índice de informalidade do trabalho assalariado, identificado como o problema principal do Plancite, tem suas raízes ligadas à decisão do empregador de não formalizar seus empregados. Com efeito, se é do empregador a obrigação legal de formalizar, em última análise, é a sua conduta sobre o cumprimento da lei que vai interferir na solução do problema.

Partindo dessa premissa, buscou-se identificar, por meio da observação do mundo do trabalho e da análise das experiências da própria SIT, as principais motivações que levam empregadores à decisão de não formalizar, e, conhecendo-as, desenvolver ações que as mitigassem ou eliminassem. O que se espera é que, ao agir nas causas, promova-se a mudança de comportamento dos empregadores que descumprem a lei, e, ao final, reduzam-se os efeitos danosos da informalidade – como já mencionadas, a ausência de proteção social do trabalhador, a sonegação fiscal e a concorrência desleal entre empregadores. Entre as motivações identificadas, estavam:

- precário conhecimento das micro e pequenas empresas (MPEs) sobre a legislação trabalhista e tributária;
- baixo valor da multa, o que não representava risco suficiente para inibir a conduta ilegal (a multa não era atualizada desde o ano 2000);
- penalidades complementares à multa não eram efetivas, a exemplo do procedimento previsto na Lei Complementar nº 123/2006 para exclusão do Simples Nacional dos sonegadores;
- desconhecimento sobre o prejuízo social com a informalidade, que causa tolerância das pessoas à ilegalidade da falta de registro, e, conseqüentemente, o baixo comprometimento dos atores sociais relevantes (organizações sindicais, prefeitos, associações e conselhos de classe), o que dificulta a articulação intra e interinstitucional nas ações de combate à informalidade;
- inexistência de estratégia efetiva de combate à informalidade, ocasionando baixa efetividade da inspeção do trabalho, agravada pela redução do quadro de auditores em função das aposentadorias e da falta de reposição em quantidade equivalente;

- contradições geradas por algumas políticas ou programas sociais que facilitam a contratação de empregados sem registro. Embora sejam inegáveis os avanços das políticas sociais de benefícios ou assistência financeira no atendimento das necessidades das famílias mais vulneráveis, e os efeitos na redução dessa vulnerabilidade possam ser muito mais positivos que negativos para a formalização, há casos de trabalhadores beneficiários ou componentes de famílias beneficiárias que são motivados a não querer a assinatura da carteira de trabalho para não revelar que possuem outra fonte de rendimento, o que causaria a perda do benefício. A manifestação dessa vontade torna fácil a prática do descumprimento da obrigação de registrar por alguns empregadores que se aproveitam da situação. São exemplos dessas políticas o seguro-defeso do pescador artesanal, a bolsa-família, o seguro-desemprego e os benefícios do segurado especial rural. Importa perceber que, mesmo quando o empregado manifesta a vontade de não ser formalizado e participa da fraude, continuam sendo do empregador a obrigação e a decisão de registrar.

As medidas do Plancite são concentradas em eixos fundamentais, a seguir descritos.

- 1) Aumento da presença fiscal por meio do aperfeiçoamento da inspeção do trabalho.
- 2) Integração de políticas com outras áreas de governo.
- 3) Divulgação e sensibilização dos atores sociais.
- 4) Incentivo ao diálogo social.

Seguindo esses eixos e tendo em consideração as causas apontadas acima, a SIT vem propondo e coordenando várias ações objetivando transformar a realidade. São normativos editados isoladamente ou em articulação com outros órgãos, adequação de procedimentos, utilização de tecnologia, capacitação, divulgação etc. São algumas das medidas adotadas:

- publicação pela SIT da Instrução Normativa nº 107/2014, que dispõe sobre procedimentos da inspeção do trabalho na fiscalização do registro de empregados, com vistas à redução da informalidade;
- elaboração conjunta pela SIT e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) da Portaria nº 1.129/2014, que altera procedimentos relativos à declaração de admissão do empregado, nos casos de empregado registrado sob ação fiscal e de empregado registrado com inscrição no benefício do seguro-desemprego;
- criação e implementação da Notificação para Comprovação de Registro de Empregado (NCRE) de forma eletrônica;
- inclusão do combate à informalidade como um dos eixos do Plano Nacional dos Trabalhadores Rurais Empregados (Planatre) na Portaria Interministerial nº 2/2014 do MTb e da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- estabelecimento de objetivos e metas relacionados à informalidade no planejamento estratégico, por meio das Portarias nºs 300/2014, 635/2014, 1.219/2017 e 346/2018;
- inclusão de uma diretriz estratégica de combate à informalidade no planejamento anual da inspeção do trabalho, com a designação de coordenadores regionais e o estabelecimento das metas para o combate à informalidade;
- priorização do processamento dos autos de infração por falta de registro de empregados, incluída na Instrução Normativa nº 107/2017;

- criação da consulta pública às infrações trabalhistas;
- utilização de inteligência fiscal na localização de focos de informalidade;
- realização de reuniões de planejamento com as chefias de fiscalização, com o objetivo de apresentar o plano e orientar quanto aos procedimentos a serem utilizados;
- capacitação continuada de auditores nos procedimentos de combate às fraudes ao vínculo de emprego;
- criação de Grupo de Trabalho na Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI), com o objetivo de discutir a recomendação da OIT sobre a informalidade;
- aperfeiçoamento dos processos de encaminhamento das empresas com decisão de procedência definitiva do auto de infração de registro para a Receita Federal do Brasil (RFB) para exclusão do Simples Nacional, por omitir trabalhadores contribuintes da folha de pagamento;
- implementação de sistema de divulgação do plano em municípios selecionados com alto índice de informalidade, por meio de envio trimestral de comunicados informativos por intermédio de mala direta para empresas;
- realização de reuniões com contabilistas de empresas sobre as medidas do plano;
- promoção de intercâmbio de informações entre as coordenações regionais, de forma a aperfeiçoar as estratégias de fiscalização adotadas por cada unidade de acordo com as especificidades locais e/ou setoriais;
- criação de fóruns tripartites para propor medidas específicas para setores, regiões e/ou condições específicas, incluindo o trabalhador rural e o de fronteira;
- atualização da multa por manter empregado sem registro (Artigo 47 da CLT), com adequação do valor em função do porte da empresa;
- cooperação com a OIT e o Ipea para mapeamento, documentação e avaliação do Plancite;
- realização de operativos específicos, como os de fiscalização no comércio de final de ano e de combate à informalidade e à fraude ao seguro-desemprego no setor de transporte.

3 ALGUNS RESULTADOS DO PLANCITE

Em uma análise geral, o resultado mais importante com a implantação do Plancite foi, sem dúvida, a mudança na estratégia no combate à informalidade. As ações anteriores da SIT eram focadas apenas na competência do auditor-fiscal do trabalho para verificar o cumprimento da obrigação de registrar o trabalhador pelo empregador. Passou-se a focar a integração de políticas, de forma a gerar efeitos para além das formalizações de trabalhadores nas empresas diretamente fiscalizadas, objetivando também a mudança de atitude de outras empresas, seja pela conscientização sobre os benefícios do registro formal de emprego, seja pelo conhecimento sobre os riscos da manutenção da condição de informalidade.

Um exemplo é a sistematização do encaminhamento das empresas reincidentes na infração de falta de registro, e, portanto, na omissão de empregados contribuintes da folha de pagamento para exclusão do Simples Nacional, conforme preceitua a Lei Complementar nº 123/2006. A SIT, após prévio contato com a RFB, vem encaminhando a relação eletrônica de milhares de empresas reincidentes. A consequência pretendida é o desestímulo à manutenção de empregados sem registro e à consequente sonegação de tributos.

Em relação aos números gerais da SIT, é necessário chamar a atenção para o fato de a implantação do Plancite e de a sua mudança de métodos de trabalho terem se dado em meio ao período de transição entre sistemas de informação. Além da implantação gradativa dos sistemas desenvolvidos especificamente para o plano a partir de 2015, a SIT mudava seu principal sistema de informações sobre os resultados das ações fiscais, o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT). Foi implantada a sua versão *web* (SFIT Web); de fato, um novo sistema com uma concepção totalmente diferente do anterior. O SFIT Web foi implantado a partir de dezembro de 2016 e durante todo o ano de 2017. Assim, muitas das informações sobre ações de formalização dos vínculos só estão disponíveis a partir de 2017. A tabela 1 mostra alguns resultados do ano de 2017.

TABELA 1

Resultados relativos ao combate à informalidade (2017)

Ações fiscais	Ações com irregularidade detectada	Empregados encontrados em situação de registro irregular	Empregados com registro regularizado	Valor do FGTS arrecadado diretamente com as formalizações
97.639	14.597	88.849	31.818	46.913.433,16 ¹

Fonte: SIT.

Nota: ¹ Valor calculado pela aplicação do percentual da contribuição para o FGTS sobre o rendimento médio do empregado (Pnad Contínua/IBGE) e multiplicação pela quantidade de empregados formalizados.

Como esclarece o *Relatório de Gestão* da SIT (Brasil, 2018b), nem todas as ações fiscais que contribuem para os resultados do combate à informalidade são originariamente planejadas ou direcionadas à busca de empresas que mantêm trabalhadores sem registro. O auditor-fiscal do trabalho tem um amplo leque de atribuições e a SIT estabelece anualmente diretrizes indicando quais são as prioridades.¹² Para cada diretriz são planejadas e realizadas ações fiscais com estratégias, metas e objetivos específicos. Pela importância do registro para a proteção do trabalhador é, porém, obrigação do auditor agir em toda fiscalização em que encontre a situação de registro irregular, mesmo que o objetivo inicial da fiscalização não seja prioritariamente a sua localização. Assim, parte dos empregados em situação de registro irregular é encontrada de forma circunstancial durante as atividades das outras diretrizes estratégicas.

Para avaliar a evolução das ações, são apresentados, na tabela 2, os dados do primeiro semestre de 2018 em comparação com o mesmo período de 2017. Foram segregados os dados das fiscalizações previamente direcionadas à busca das empresas com irregularidade de falta de registro de empregados.

12. O documento *Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2018*, da SIT, estabelece as seguintes diretrizes estratégicas: “erradicar o trabalho análogo ao de escravo; erradicar o trabalho infantil e proteger o adolescente trabalhador nas relações de trabalho; combater a informalidade no trabalho assalariado; assegurar o cumprimento das cotas legais para admissão de aprendizes e de pessoas com deficiência; combater a discriminação no ambiente de trabalho; reduzir a morbimortalidade por acidentes ou doenças do trabalho; promover ambientes e processos de trabalho seguros e saudáveis; aperfeiçoar continuamente as normas regulamentadoras de segurança e saúde do trabalho; fomentar as orientações e a realização de campanhas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho; combater a inadimplência e a sonegação do FGTS; e assegurar eficiência no processo decisório do contencioso administrativo” (Brasil, 2018a, grifo nosso).

TABELA 2

Resultados do primeiro semestre de 2018 em comparação com o mesmo período de 2017

Direcionamento da fiscalização conforme diretriz estratégica da SIT	Semestre	Audidores participantes	Ações fiscais	Ações com irregularidade detectada	Empregados encontrados em situação de registro irregular	Empregados com registro regularizado
Atividades programadas com a diretriz de combate à informalidade	2017.I	1.081	19.005	4.001	20.652	6.272
	2018.I	1.084	22.239	6.574	30.305	12.832
Outras atividades	2017.I	1.928	23.001	3.124	16.516	7.593
	2018.I	1.767	17.600	2.635	16.916	6.085
Atividades programadas com a diretriz de combate à informalidade e outras atividades	2017.I	2.004	42.006	7.125	37.168	13.865
	2018.I	1.894	39.839	9.209	47.221	18.917

Fonte: SIT.

Obs.: Não são computadas as fiscalizações em que, por sua natureza, não se aplique a verificação do registro do empregado.

Importa salientar que a coluna de quantidade de auditores refere-se aos auditores distintos que participaram de pelo menos uma ação do tipo em questão durante o semestre, ou seja, o mesmo auditor pode ter participado de ações programadas com a diretriz de combate à informalidade e, em outro momento, de ações direcionadas a outras atividades.

Como pode ser percebido, houve uma redução na quantidade geral de auditores participantes que incluíram nos seus procedimentos de fiscalização a verificação do registro dos trabalhadores em 5,5%. Isso se dá em função da redução do quadro funcional dos auditores. Como aponta o *Relatório de Gestão* da SIT, a redução sem reposição do quadro tem sido constante e tem afetado mais fortemente as ações diretas, que precisam da presença do auditor no local de trabalho do empregado, ou seja, que não podem ser realizadas de forma indireta mediante notificação para apresentação de documentos nas dependências do MTb. As fiscalizações voltadas ao combate à informalidade, em sua maioria, são realizadas na forma direta. Ainda assim, percebe-se que houve um esforço para manter a quantidade de auditores que participam das atividades programadas para o combate à informalidade, enquanto a redução deu-se de forma mais significativa nas outras atividades (8,4%). Houve também aumento aproximado de 17% na quantidade de ações programadas por auditor, e uma redução, também de 17%, nas ações não programadas por auditor.

A melhora nos procedimentos de rastreamento de infratores também pode ser percebida no aumento da proporção de empresas com irregularidades detectadas, que sobe de 21,1% para 29,6% no semestre, um indicador de aumento de eficiência, pois a proporção de empresas regulares fiscalizadas foi reduzida.

Ainda, sob o ponto de vista dos instrumentos e métodos para convencer o empregador a formalizar os trabalhadores após a autuação por falta de registro, houve uma melhora expressiva nas ações programadas, saindo de 30,4%, em 2017, e atingindo 42,3%, no mesmo período de 2018.

No que se refere à análise centrada em setores econômicos específicos, a utilização de operativos de fiscalização tem sido uma estratégia bem-sucedida na abordagem do problema da informalidade pela SIT. Os operativos consistem em um conjunto de ações fiscais ocorridas em período delimitado, com um conjunto de diretrizes de realização específicas, em um determinado setor econômico ou região e em um período de tempo também delimitado. As fiscalizações são realizadas em empresas selecionadas por meio de critérios que levam em consideração características do problema em função de suas causas. Os operativos buscam gerar impacto em curto prazo em empresas com características semelhantes.

3.1 Operativos para combate à informalidade e à fraude no seguro-desemprego realizados no setor de transporte de carga

O setor de transporte, de uma forma geral, apresenta uma dificuldade adicional para as ações de fiscalização: a falta de um ponto fixo em que os trabalhadores possam ser encontrados, motoristas em sua maioria, em atividade laboral. Em função da mobilidade natural do setor, as ações tradicionais de fiscalização *in loco* são quase sempre realizadas em forma de *blitz* nas estradas, o que as torna mais complexas e custosas. Em 2017 a inspeção do trabalho, além de realizar essas ações, passou a utilizar inteligência fiscal na análise de informações relativas aos conhecimentos eletrônicos, manifestos de carga e a outros bancos de dados disponíveis para localizar empregadores que mantêm empregados informais com percepção indevida de parcelas de seguro-desemprego, ao tempo em que sonegam contribuições ao FGTS e à Previdência. Os resultados podem ser observados na tabela 3.

TABELA 3

Resultados dos operativos para combate à informalidade e à fraude ao seguro-desemprego no setor de transporte de carga (2017)

Empregados encontrados em situação de registro irregular	4.738
Empregados com fraude ao seguro-desemprego	1.306
Empresas autuadas	538
Autos de infração lavrados	940
Quantidades de parcelas indevidas a serem bloqueadas	3.108
Valores de parcelas a serem bloqueadas	R\$ 3,8 milhões

Fonte: SIT.

3.2 Operativos para combate à informalidade realizados no setor do comércio de final de ano

O aumento nas contratações de empregados pelos lojistas em função dos festejos natalinos nem sempre ocorre acompanhado da observância dos preceitos legais relativos aos direitos dos trabalhadores. Há uma expressiva quantidade de contratações informais, principalmente de vendedores de comércio varejista. Em 2017, os operativos de comércio de final de ano foram realizados durante o quarto trimestre, prioritariamente nos municípios das regiões metropolitanas das capitais das Unidades da Federação (UFs), em zonas de concentração comercial previamente selecionadas. O objetivo foi

garantir o aumento da presença fiscal nos espaços geográficos em que se contratam mais trabalhadores informais. Nesse tipo de estratégia, a quantidade de ações concentradas geograficamente ganha importância, ainda que não encontre a irregularidade. A noção de que há fiscalização em muitas empresas próximas aumenta o risco daquele empregador que pretende contratar trabalhadores informais, e, em muitos casos, inibe a iniciativa. Os resultados são apresentados na tabela 4.

TABELA 4

Resultados dos operativos para combate à informalidade no setor do comércio de final de ano

Ações fiscais	9.776
Ações com irregularidade detectada	1.342
Empregados encontrados em situação de registo irregular	2.150
UFs abrangidas	23
Municípios abrangidos	254

Fonte: SIT.

Os resultados das ações inovadoras realizadas em 2017 e a melhora já evidente no primeiro semestre de 2018 trazem expectativas positivas em relação aos efeitos que se podem gerar nos resultados finais do ano. A trajetória de inovação com o foco na solução do problema indica acerto na configuração do plano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de uma política que integre ações de várias áreas vem se mostrando adequada para o enfrentamento da informalidade, dada a complexidade inerente ao problema. O Plancite vem experimentando a busca de soluções que envolvem várias áreas de governo e da sociedade. Os dados aqui apresentados mostram a importante melhora na utilização dos instrumentos públicos disponíveis para a abordagem da questão, mas ainda não permitem uma avaliação mais profunda sobre a influência nas taxas de informalidade de forma prolongada. Ademais, muitas das medidas ainda não foram completamente colocadas em prática. O que se percebe, em verdade, é que as ações projetadas nem sempre são de imediata realização. Mudanças em procedimentos tradicionais das instituições necessitam de maturação, convencimento, alteração de cultura organizacional e, às vezes, edição de atos normativos que nem sempre são simples de serem editados. De forma paralela, as mudanças nos comportamentos dos empregadores e trabalhadores também precisam de tempo para se consolidarem. A provocação dessas mudanças passa por vezes pela necessidade de alterações em lei, como foi o caso da atualização e da adequação da multa aplicada por manutenção de empregado sem registo. Embora tenha havido quase vinte anos sem um reajuste sequer e mesmo tendo sido tentada a implementação dessa medida desde o lançamento do plano, em 2014, só em 2017, com a Lei nº 13.467/2017, entraram em vigor os novos valores.

Os fatores internos que interferem na execução das políticas, sejam organizacionais, sejam legais, certamente não são os únicos; é notória a influência de fatores externos, como crises econômicas, mudanças estruturais no ordenamento jurídico, turbulências no mundo político e corporativo, entre outros. O Plancite emergiu em um período

particularmente turbulento. Logo no início da sua implantação, e por um longo período, enfrentou-se uma mobilização dos auditores-fiscais do trabalho em torno da campanha salarial, iniciada em agosto de 2015, acirrada em 2016 em razão de não cumprimento de acordo firmado entre a categoria e o governo federal, e estendida até março de 2017. O movimento teve como uma de suas diretrizes a não realização de ações de combate à informalidade, uma vez que o comando de mobilização da categoria estava voltado apenas para a realização de 30% de ações essenciais, as quais foram definidas como aquelas que constituíssem grave e iminente risco à saúde e à segurança dos trabalhadores e as denúncias de atraso de salário (Brasil, 2018). A redução na quantidade de fiscalizações atingiu fortemente o principal eixo do Plancite.

Tudo isso ocorre em meio a uma brutal crise econômica que até hoje produz efeitos negativos, resultando em altas taxas de desemprego e, por consequência, deixando os trabalhadores vulneráveis e propensos a aceitarem os postos informais.

Adicionalmente, não podem ser desconsiderados os adventos da reforma trabalhista e da Lei da Terceirização, ocorridas em 2017, e da aprovação recente, no Supremo Tribunal Federal (STF), da constitucionalidade na terceirização na atividade-fim. Embora não se conheçam ainda os seus reais efeitos na formalização de trabalhadores, certamente estão sendo produzidos. Entre as hipóteses frequentemente levantadas, estão, por um lado, a de que a reforma facilita a formalização de contratos não perfeitamente cobertos anteriormente pela lei, como o intermitente ou de autônomo sem vínculo de emprego; por outro, a de que essas modalidades de contratos precarizam as condições de trabalho, o que, por si só, resultaria em aumento da informalidade dentro do conceito adotado pela OIT, que considera informais aqueles trabalhadores que, na lei ou na prática, estejam insuficientemente cobertos por disposições formais.

Longe de ser considerada definitiva, a abordagem utilizada pelo Plancite, que pressupõe a contínua busca de soluções baseadas na integração de ações de governo e da sociedade e no aperfeiçoamento da inspeção do trabalho, parece estar na trilha correta para o enfrentamento do problema da informalidade do trabalho assalariado, mesmo considerando as incertezas geradas com o surgimento dos novos desafios legais e/ou conjunturais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Celso A.; PEÑALOZA, Rodrigo. A. S. Encargos trabalhistas, fiscalização e informalidade no mercado de trabalho brasileiro. *In*: SOUSA, Maria da Conceição S. *et al.* (Orgs.). **Economia pública brasileira**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1943.

_____. Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2002.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

_____. Ministério do Trabalho. Portaria nº 1.153, de 30 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. Brasília: Ministério do Trabalho, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/GWXPXB>>. Acesso em: 2 set. 2018.

_____. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Diretrizes para o Planejamento da Inspeção do Trabalho – 2018** [documento interno]. Documento enviado pela SIT às Chefias Regionais de Fiscalização e recebido por <celso.amorim@mte.gov.br> em 2018a.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília: Ministério do Trabalho, 2018b.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A economia informal e o trabalho digno**: guia de recursos sobre as políticas. Apoiar a transição para a formalidade. Genebra: OIT, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/te3Za1>>. Acesso em: 2 set. 2018.

_____. **Recomendação 204**. Recomendação relativa à transição da economia informal para a economia formal. Genebra: OIT, 2015.

SANTOS, Admilson M. Uma avaliação da política de combate à informalidade da mão-de-obra, aplicando teoria dos jogos. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/qM4rP1>>. Acesso em: 2 set. 2018.

APÊNDICE

POLÍTICAS E PROGRAMAS RELACIONADOS COM A REDUÇÃO DA INFORMALIDADE

Simples Nacional – o Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Para o ingresso no Simples Nacional, é necessário cumprir os requisitos previstos na legislação, e um deles é a declaração nos documentos trabalhistas e previdenciários dos empregados contratados, pois a omissão de forma reiterada pode causar a exclusão do regime.¹³

eSocial – o eSocial é um sistema do governo federal que unifica o envio de informações pelo empregador em relação aos seus empregados, como vínculos, contribuições previdenciárias, folha de pagamento, comunicações de acidente de trabalho, aviso prévio, escriturações fiscais e informações sobre o FGTS.¹⁴

MEI – o MEI é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário e pode ter um empregado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria. Além disso, o MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda – IR, Programa de Integração Social – PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL). Assim, pagará apenas um pequeno valor fixo mensal, que será destinado à Previdência Social e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) ou ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).¹⁵

Qualifica Brasil (antigo PNQ) – voltado à promoção de ações de qualificação e certificação profissional no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, tem como objetivos: *i*) promover a empregabilidade do trabalhador; *ii*) incrementar a produtividade e a renda do trabalhador; e *iii*) contribuir para o desenvolvimento econômico e social.¹⁶

Proger – o Proger é um conjunto de linhas de financiamento criado com a finalidade de incrementar a política pública de combate ao desemprego, mediante financiamentos focados em empreendimentos de menor porte em diversos setores da economia, com destaque para os setores de comércio, serviços, turismo, exportação e inovação tecnológica.¹⁷

13. Mais informações em: <<https://goo.gl/yfQW3L>>. Acesso em: 23 set. 2018.

14. Mais informações em: <<https://goo.gl/ZMbSCn>>. Acesso em: 23 set. 2018.

15. Mais informações em: <<https://goo.gl/wToveL>>. Acesso em: 23 set. 2018.

16. Mais informações em: <<https://goo.gl/sqXQrT>>. Acesso em: 23 set. 2018.

17. Mais informações em: <<https://goo.gl/o3e18F>>. Acesso em: 23 set. 2018.

Desoneração da folha de pagamento – substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento por uma nova contribuição previdenciária sobre a receita bruta das empresas (descontando as receitas de exportação). Objetivos: redução do custo da mão de obra, sem diminuir os salários e os direitos dos trabalhadores; redução do custo de produção e exportação; redução do preço dos bens e serviços para o consumidor (redução da inflação); aumento da competitividade do produto brasileiro; geração de mais empregos; formalização da mão de obra; expansão maior do produto interno bruto (PIB).¹⁸

Pnatre – a Pnatre tem os seguintes objetivos: *i)* integrar e articular as políticas públicas direcionadas aos trabalhadores rurais empregados; *ii)* promover e ampliar a formalização nas relações de trabalho dos trabalhadores rurais empregados; *iii)* promover a reinserção produtiva dos trabalhadores rurais empregados que perderam seus postos de trabalho, gerando oportunidades de trabalho e renda; *iv)* intensificar a fiscalização das relações de trabalho rural; *v)* minimizar os efeitos do impacto das inovações tecnológicas na redução de postos de trabalho no meio rural; *vi)* promover a alfabetização, a escolarização, a qualificação e a requalificação profissional aos trabalhadores rurais empregados; *vii)* promover a saúde, a proteção social e a segurança dos trabalhadores rurais empregados; *viii)* promover estudos e pesquisas integrados e permanentes sobre os trabalhadores rurais empregados; *ix)* ampliar as condições de trabalho decente para permanência de jovens no campo; e *x)* combater práticas que caracterizem trabalho infantil.¹⁹

Projovem – o Projovem é destinado a jovens de 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. É desenvolvido por meio das seguintes modalidades: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; Projovem Urbano; Projovem Campo – Saberes da Terra; e Projovem Trabalhador.²⁰

Proninc – o Proninc tem por finalidade o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários e busca atingir os seguintes objetivos: *i)* geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários; *ii)* construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pós-incubação; *iii)* articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional; *iv)* desenvolvimento de novas metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial; *v)* formação de discentes universitários em economia solidária; e *vi)* criação de disciplinas, cursos, estágios e outras ações, para a disseminação da economia solidária nas instituições de ensino superior.²¹

18. Mais informações em: <<https://goo.gl/pZyFWL>>. Acesso em: 23 set. 2018.

19. Mais informações em: <<https://goo.gl/pJz4TZ>>. Acesso em: 23 set. 2018.

20. Mais informações em: <<https://goo.gl/etniXb>>. Acesso em: 23 set. 2018.

21. Mais informações em: <<https://goo.gl/owPqps>>. Acesso em: 23 set. 2018.

SCJS – o objetivo principal do SCJS é o estabelecimento de relações mais justas e solidárias ao longo da cadeia produção-distribuição-consumo, como forma de fortalecer os empreendimentos econômicos solidários, rurais e urbanos, em todo o território brasileiro. Deve contemplar os seguintes elementos: um conjunto de normas que garantam uma identidade nacional ao conceito de “comércio justo e solidário” (CJS); um sistema de monitoramento que permita identificar e difundir quais produtos e processos respeitam as normas que regulam o CJS; um sistema de controle que garanta a relação de confiança e o aprimoramento deste sistema; uma marca ou selo que aproxime produtores e consumidores em torno da proposta; o fomento a atividades de assistência técnica, formação, informação e financiamento à organização da produção.²²

Pronatec – os objetivos do Pronatec são: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores, por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; e melhorar a qualidade do ensino médio.²³

Pronacoop – o Pronacoop tem como finalidade apoiar: *i*) a produção de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as cooperativas de trabalho dele participantes; *ii*) a realização de acompanhamento técnico visando ao fortalecimento financeiro, de gestão, de organização do processo produtivo ou de trabalho, bem como à qualificação dos recursos humanos; *iii*) a viabilização de linhas de crédito; *iv*) o acesso a mercados e à comercialização da produção; e *v*) o fortalecimento institucional, a educação cooperativista e a constituição de cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas.²⁴

Pronaf – O Pronaf financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país.²⁵

Bolsa Verde – o Bolsa Verde tem os seguintes objetivos: *i*) incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável; *ii*) promover a cidadania, a melhoria das condições de vida e a elevação da renda da população em situação de extrema pobreza que exerça atividades de conservação dos recursos naturais no meio rural; e *iii*) incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional.²⁶

22. Mais informações em: <<https://goo.gl/gyKtyL>>. Acesso em: 23 set. 2018.

23. Mais informações em: <<https://goo.gl/aunPfu>>. Acesso em: 23 set. 2018.

24. Mais informações em: <<https://goo.gl/JEYjwn>>. Acesso em: 23 set. 2018.

25. Mais informações em: <<https://goo.gl/RUocYs>>. Acesso em: 23 set. 2018.

26. Mais informações em: <<https://goo.gl/MSK2mG>>. Acesso em: 23 set. 2018.