

## UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DA MÃO-DE-OBRA, APLICANDO TEORIA DOS JOGOS

Admilson Moreira dos Santos<sup>(\*)</sup>

---

### RESUMO

A política de combate à informalidade da mão-de-obra levada a efeito pela Fiscalização do Trabalho até dezembro de 2002 não resultou na redução dos indicadores de informalidade fornecidos pelo IBGE para o mercado de trabalho. A questão que se coloca é por que a fiscalização obteve um crescimento expressivo no total de trabalhadores registrados nas ações fiscais entre 1999 e 2002, sem que isso implicasse no decréscimo da informalidade?. A hipótese de trabalho do presente estudo é de que a ocorrência de falhas no modelo e nos procedimentos adotados pela Fiscalização para o combate à informalidade esterilizaram os efeitos benéficos que o aumento da formalização durante as ações fiscais do Ministério do Trabalho e Emprego teriam de gerar no mercado de trabalho.

O presente estudo foi desenvolvido com a aplicação da Teoria dos Jogos, para análise da política e dos procedimentos da Fiscalização do Trabalho, e pela utilização da análise de *cross-section* da PNAD/IBGE 2001, para aferir a eficácia das autuações aplicadas pela Fiscalização do Trabalho às empresas no combate à falta de formalização do vínculo empregatício. O conhecimento sobre a forma como são executados os procedimentos de fiscalização nas empresas pelos Auditores Fiscais do Trabalho baseou-se no estudo da legislação trabalhista pertinente, do Regulamento da Inspeção do Trabalho e das Instruções Normativas editadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho conexas ao tema.

Palavras-Chave: Combate à Informalidade, Procedimentos da Fiscalização do Trabalho, Eficácia da Multa Aplicada.

---

---

<sup>(\*)</sup> Mestre em Economia, com titulação pela Universidade de Brasília (UnB).

---

***ABSTRACT***

The policy to combat informal labour, implemented by Labour Inspectorate Units (Fiscalização do Trabalho) until December 2002, did not result in a reduction in the informal sector indicators provided by IBGE (Brazilian Institute of Statistics and Research) for the Brazilian labour market. This raises a question: why has the work carried out by Labour Inspectorate Units did not result in a reduction in the informal sector figures if the number of workers formally registered during inspections significantly increased in the period from 1999 to 2002? The present study is based on the assumption that there were flaws in the model and procedures followed by Labour Inspectorate Units to combat informality in the labour market, which counteracted the positive outcome that the increase in formality resulting from inspection activities should have generated in the labour market.

The present study was developed using Game Theory to analyse the policy and procedures adopted by Labour Inspectorate Units, as well as a cross-section analysis of the PNAD/IBGE 2001 to establish the effectiveness of charging fines to companies in order to combat unregistered employment. Knowledge of how inspection procedures are conducted is based on the study of current labour legislation and the Labour Inspection Secretariat's regulations related to the subject.

Key Words: Combating Informality, Labour Inspection Procedures, Fine Charging Effectiveness.

---

Área de Classificação da ANPEC: Área 06

Código da Classificação do JEL: J58

**MAIO/2003**

## UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE COMBATE À INFORMALIDADE DA MÃO-DE-OBRA, APLICANDO TEORIA DOS JOGOS

O fenômeno da informalidade vem sendo tratado de acordo com a área de interesse da pesquisa acadêmica. Uma das vertentes analisa a informalidade sob o enfoque da atividade econômica, onde se conceitua como informal a atividade econômica que não está legalmente constituída perante o Estado, sem o seu registro no aparelho estatal (Junta Comercial, Receitas Federal, Estadual e Municipal). O outro enfoque analisa o fenômeno da informalidade sob o prisma do mercado de trabalho, segmentando entre empregados sujeitos à legislação trabalhista, e, portanto, cobertos pelas regras estabelecidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e mercado de trabalho informal propriamente dito, que agrega os trabalhadores em “Conta Própria ou Autônomos” aos empregados sem registro sujeitos às regras da CLT, constituindo-se em um conceito mais amplo para a informalidade. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, quase 60% dos brasileiros ocupados não possuem vínculo com aquele instituto [Pinheiro e Miranda (2000)].

Beck (2000) destaca que o mercado informal vem registrando um aumento de pessoas com mais qualificação, que se distanciam cada vez mais do mundo do emprego e se instalam no mundo do trabalho, com pouca chance de mudança. São engenheiros, consultores, analistas, professores, *personal trainers*, dentre outros, que trabalham na condição de “temporários permanentes”. Além desses trabalhadores com maior qualificação, existe também os que atuam em atividades de subsistência, como os camelôs, que também fazem parte do grupo de trabalhadores em Conta Própria/Autônomos.

Os participantes do mercado de trabalho informal não desempenham o mesmo papel o tempo todo. Segundo Néri (2000a), uma parte nasce e vive na informalidade, mas, mesmo aí, assume vários papéis, mudando de ocupação, local de trabalho e ramo de atividade. Há os que passaram pelo mercado formal, onde encarnaram vários personagens, seguindo roteiros estruturados. Mas há também os que ficam anos a fio ziguezagueando entre os vasos comunicantes do formal e informal.

Como ressalta Gonçalves<sup>1</sup> e Rolim (2000), é comum se considerar informal todo trabalhador que não tem Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) assinada, incluindo-se aí os trabalhadores em Conta Própria. No tocante à categoria ocupacional de empregados – pessoas que trabalham para um empregador, geralmente obrigando-se ao cumprimento de uma jornada de trabalho e recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro, mercadorias, produtos ou benefícios – está claro que os informais são aqueles que não têm registro do contrato de trabalho na CTPS, estando à margem das garantias e proteção da legislação trabalhista. Na visão da Fiscalização do Trabalho, segundo ressaltam os autores retro citados,

*“(...) os trabalhadores da categoria ocupacional de trabalhadores por conta-própria – pessoas que trabalham explorando seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado – normalmente têm sido somados, integralmente, ao contingente dos informais. Na verdade, há um grande equívoco nesta concepção: se o trabalhador por conta-própria cumpre*

---

<sup>1</sup> Vera Olímpia Gonçalves foi Secretária de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, no período 1999 a 2002.

*as exigências legais para a sua atuação profissional (ter registro no conselho de classe da categoria e/ou inscrição nos respectivos órgãos fazendários, conforme o caso) ele é formal. Se o conta-própria recolhe ou não impostos e contribuições sociais trata-se de um problema de sonegação fiscal e não de informalidade. Esta categoria vem ganhando importância cada vez maior: em 1999, de acordo com a PNAD, havia cerca de 16,6 milhões de trabalhadores nesta categoria, o que correspondia a 23,2% de todos trabalhadores ocupados.”*

Não entraremos no mérito do conceito de informalidade manifestado por Gonçalves e Rolim (2000), já que o objetivo do presente trabalho é analisar sob a ótica da Fiscalização do Trabalho a eficácia da política de combate ao trabalho sem registro na CTPS, levada a efeito pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) até dezembro de 2002. Como a Fiscalização do Trabalho tem o foco das suas ações direcionado contra as empresas sujeitas ao regime da legislação do trabalho<sup>2</sup>, e a obrigação de registrar o empregado aplica-se a todos os indivíduos que exploram de forma continuada a prestação de serviços de outrem mediante remuneração (trabalho não eventual, subordinado e assalariado), no presente estudo serão adotados esses conceitos, para o desenvolvimento da análise ora proposta.

A Tabela 1.1, abaixo, apresenta o efeito direto da política de combate à informalidade da mão-de-obra levada a efeito pela Fiscalização do Trabalho a partir de 1996, comparativamente aos índices de informalidade apurados nas PNAD e PME/IBGE, de acordo com o critério de atuação da fiscalização do MTE<sup>3</sup>.

**Tabela 1.1 – COMPARATIVO RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO X INFORMALIDADE**

<b>ANO</b>	<b>TOTAL DE TRABALHADORES REGISTRADOS SOB AÇÃO FISCAL</b>	<b>TOTAL DE TRABALHADORES SEM REGISTRO (PNAD/IBGE) (1)</b>	<b>INFORMALIDADE DA MÃO-DE-OBRA PNAD/IBGE (%) (1)</b>	<b>INFORMALIDADE DA MÃO-DE-OBRA PME/IBGE (%) (Posição Dezembro)</b>
1995	ND	11.368.189	36,63	34,54
1996	268.558	11.813.833	37,52	34,68
1997	321.609	11.767.069	37,18	35,61
1998	261.274	12.277.969	38,20	35,73
1999	249.795	12.417.693	38,72	37,89
2000	525.253	(*)	(*)	37,67
2001	516.548	13.876.942	38,48	37,50
2002	555.454	ND	ND	37,58

Fontes: IBGE e SIT/MTE

(1) Exceto Trabalhadores Domésticos e Conta Própria

ND – Não disponível

(\*) Em ano de Recenseamento não tem PNAD

De acordo com a Tabela 1.1, observa-se que a partir de 1998 o índice de informalidade tende a ser constante, embora o total de trabalhadores registrados durante as ações de

<sup>2</sup> Essa regra está definida no parágrafo 3º do artigo 630 da CLT.

<sup>3</sup> Embora os trabalhadores domésticos estejam contemplados pelas regras da CLT, eles são segregados das estatísticas usuais da SIT e recebem tratamento diferenciado, tendo em vista a peculiaridade de que os procedimentos fiscais normais aplicáveis às empresas não os são aos domicílios (ao contrário do que ocorre para as empresas, a Fiscalização do Trabalho só pode adentrar a residência do empregador doméstico mediante a concordância do proprietário: regra estabelecida na Constituição Federal).

fiscalização desenvolvidas pelo MTE entre 1999 e 2000 tenha crescido cerca de 110%. Com a elevação do total de trabalhadores registrados durante as ações fiscais, de cerca de 250 mil em 1999 para mais de 510 mil trabalhadores em cada um dos três anos subsequentes, era de se esperar que esses resultados já impactassem na PNAD/IBGE 2001 o índice de informalidade, reduzindo-o. Essa expectativa se deve principalmente ao efeito multiplicador (efeito indireto da fiscalização) que deveria ser gerado nas empresas, estimulando-as a formalizar os vínculos daqueles trabalhadores mantidos sem registro, já que, a princípio, a fiscalização teria ampliado a abrangência da sua ação fiscal relativamente aos anos anteriores e isso deveria ser sentido pelos empregadores (o que aumentaria o risco da empresa ser fiscalizada, estimulando a formalização). Quando a análise é feita com base na posição dezembro de cada ano do índice de informalidade constante na PME/IBGE, normalizada para o critério de aferição Fiscalização do Trabalho, observa-se que as conclusões obtidas a partir da PNAD/IBGE são todas corroboradas, com a constatação de que a informalidade manteve-se estável entre 1999 e 2002.

A partir dessa constatação, de que a política de combate à informalidade da mão-de-obra levada a efeito pela Fiscalização do Trabalho não resultou na redução dos indicadores de informalidade fornecidos pelo IBGE para o mercado de trabalho, a questão que se coloca é por quê a fiscalização obteve um crescimento expressivo no total de trabalhadores registrados nas ações fiscais entre 1999 e 2002, sem que isso implicasse no decréscimo da informalidade?. A hipótese de trabalho do presente estudo é de que a ocorrência de falhas no modelo e nos procedimentos adotados pela Fiscalização para o combate à informalidade esterilizaram os efeitos no mercado de trabalho.

O estudo será desenvolvido com a aplicação da Teoria dos Jogos, para análise da política e dos procedimentos da Fiscalização do Trabalho, e pela utilização da análise de *cross-section* da PNAD/IBGE 2001, para aferir a eficácia das autuações aplicadas pela Fiscalização do Trabalho às empresas no combate à falta de formalização do vínculo empregatício. O conhecimento sobre a forma como são executados os procedimentos de fiscalização nas empresas pelos Auditores Fiscais do Trabalho baseou-se no estudo da legislação trabalhista pertinente, do Regulamento da Inspeção do Trabalho e das Instruções Normativas editadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho conexas ao tema.

## **2. PROCEDIMENTOS DA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO**

Sob a ótica legal, no que concerne à informalidade da mão-de-obra, a Fiscalização do Trabalho tem seu campo de ação limitado aos trabalhadores em que o vínculo empregatício é obrigatório, ou seja, naquelas situações onde exista trabalho não eventual, remunerado e a subordinação do trabalhador às ordens de um empregador. Nesse sentido, são excluídos da ação da Fiscalização do MTE os trabalhadores Autônomos (Conta Própria). Aos demais trabalhadores aplica-se o procedimento fiscal do livre acesso às dependências da empresa previsto na CLT (sem a necessária concordância prévia do empregador), para a efetivação do “flagrante” de trabalhador laborando sem registro, elemento essencial (formal) para a lavratura do auto de infração pela falta de registro.

O procedimento legal previsto determina que em toda verificação que o Auditor Fiscal do Trabalho concluir pela existência de descumprimento da legislação trabalhista deve corresponder, sob pena de responsabilidade funcional, a lavratura de auto de infração/multa. A

tradição da Fiscalização do Trabalho em buscar a regularização das situações fáticas encontradas nas empresas, e que são incompatíveis com a previsão legal, fez com essa regra fosse flexibilizada na prática. Formalmente, a partir da Medida Provisória n.º 2.164-41, de 24 de agosto de 2001, a lei aproximou-se do comportamento prático da Fiscalização do Trabalho, com a previsão de adoção de Termo de Compromisso firmado entre a Fiscalização do Trabalho e a empresa inadimplente, enquanto mecanismo de prevenção e saneamento das infrações cometidas pela empresa. Com isso, a autuação do infrator pode não ocorrer, a critério da autoridade trabalhista.

Esse comportamento favorece a taxa de regularização do registro, conforme consta no Relatório de Gestão da Fiscalização do Fundo de Garantia relativo ao Exercício 2002, elaborado pela Secretaria de Inspeção do Trabalho. Segundo as Tabelas 17 e 21 desse Relatório de Gestão, em 2002 foram encontrados 665.218 trabalhadores sem registro durante as fiscalizações realizadas, sendo que desse total 555.454 trabalhadores foram registrados durante as ações da fiscalização do MTE; ou seja, 83,50% dos empregados encontrados sem registro na CTPS foram regularizados na presença do Auditor Fiscal do Trabalho. Embora em 2002 tenham sido fiscalizados 304.254 estabelecimentos, o número de autos de infração somou apenas 13.805, relativamente às irregularidades cometidas pelas 13.329 empresas autuadas quanto ao registro de empregado<sup>4</sup>. No total, foram aplicados 92.988 autos de infração contra 76.113 estabelecimentos, relativamente a todos os atributos fiscalizáveis<sup>5</sup> pela Área Trabalhista da SIT. O hiato entre o total de empresas autuadas no registro e o total de empresas fiscalizadas explica a alta taxa de regularização do registro, com se verá a seguir.

## 2.1 O JOGO FISCALIZAÇÃO *versus* EMPRESA, COM INFORMAÇÃO COMPLETA

A Figura 2.1.1 apresenta a estrutura do jogo na forma extensiva envolvendo as ações da empresa e da fiscalização durante a ação fiscal. O jogo pode se iniciar com a empresa ou com o Auditor Fiscal do Trabalho fazendo o primeiro lance. Os pressupostos do jogo são que os agentes são racionais e procuram maximizar a sua função utilidade. A estratégia da empresa é buscar “barganhar” a penalização, evitando o custo financeiro da autuação por manter empregado sem registro na CTPS. Por seu turno, o Auditor Fiscal do Trabalho buscará maximizar a sua função utilidade, objetivando alcançar a meta estabelecida pela SIT para a sua Delegacia Regional do Trabalho (DRT), de registrar sob ação fiscal uma quantidade estabelecida de trabalhadores informais/sem registro. O mecanismo desenhado pela SIT para fazer com que o Auditor Fiscal busque registrar sob ação fiscal baseia-se na perda salarial que ele incorre, caso a sua DRT não alcance a meta de trabalhadores registrados arbitrada para cada trimestre<sup>6</sup>.

Embora a fiscalização tenha a decisão final de autuar ou não a empresa, o que vai definir a sua postura é o Tipo de Auditor Fiscal que está fiscalizando a empresa: se ele é do *Tipo Hard* (Tipo “H”), que buscará alcançar os seus objetivos empregando a autuação para conseguir o

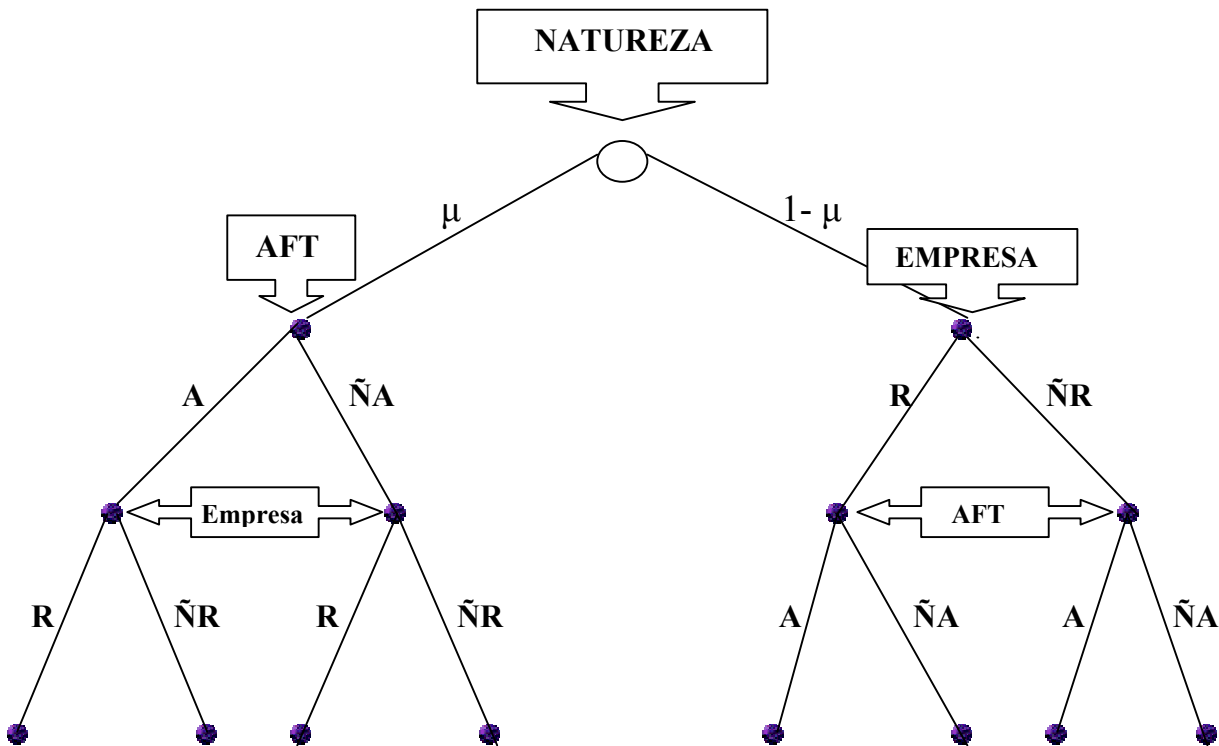
---

<sup>4</sup> O número de autos de infração aplicados supera o número de estabelecimentos autuados dado que alguns estabelecimentos receberam mais de um auto de infração relativamente à infração ao registro na CTPS. Via de regra, em toda Ordem de Serviço expedida pela Chefia da Fiscalização da DRT ao AFT é exigida a fiscalização do atributo Registro de Empregado.

<sup>5</sup> A fiscalização do Registro, Salário, Jornada de Trabalho, FGTS, dentre outros, são considerados Atributos Trabalhistas.

<sup>6</sup> O Auditor Fiscal só recebe 20% de gratificação salarial por desempenho (GDAT) caso a sua DRT atinja as Metas Institucionais pré-estabelecidas, dentre elas, a de trabalhadores registrados sob ação fiscal.

registro sob ação fiscal, ou se ele é do *Tipo Light* (Tipo “L”), que buscará a solução de barganha do auto de infração com a empresa, caso ela registre todos os empregados irregulares/informais. As estratégias do AFT são “autuar” e “não autuar”, e as da empresa são “registrar” e “não registrar”. Se o AFT consegue o registro sob ação fiscal ele computa um ponto para o alcance da meta institucional do registro, para cada trabalhador registrado sob ação fiscal. Se a empresa consegue não ser autuada, ela evita o custo do auto de infração, que é de R\$ 402,00 por trabalhador encontrado sem registro. A probabilidade de se estar do lado esquerdo da árvore do jogo é dada por “ $\mu$ ”.



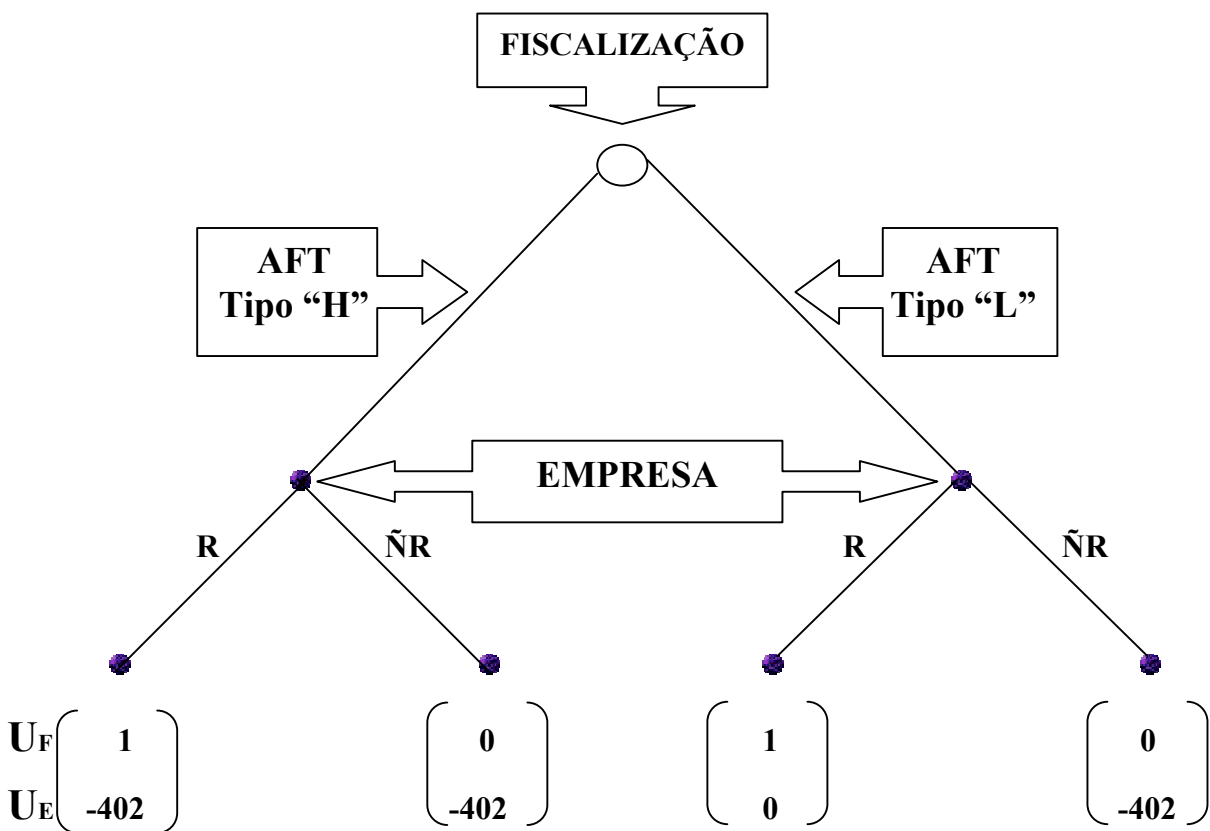
**Figura 2.1.1**

No jogo representado na Figura 2.1.1 a empresa pode iniciar a partida (braço direito da árvore do jogo) propondo explicitamente ao AFT um mecanismo de barganha ou agindo de forma conciliadora, informando que irá registrar todos os trabalhadores, na esperança de reconhecimento pelo fiscal do “gesto de boa vontade” que ela está sinalizando. Durante a sua jogada ela busca reconhecer o tipo de AFT que a esta fiscalizando, se do Tipo “H” ou do Tipo “L”, e a partir desse reconhecimento ela toma a sua decisão de registrar ou não. Do ponto de vista prático, a possibilidade de a empresa não registrar o empregado e não ser autuada tende a zero. Então, tanto para o lado esquerdo quanto para o lado direito da árvore do jogo descrita na Figura 2.1.1 se a empresa não registrar os trabalhadores irregulares ela tem como certo de que será autuada.

Com os *payoffs* estabelecidos conforme acima, observa-se que existe uma propensão natural a que os agentes busquem uma solução do tipo “barganha”, onde a empresa se predispõe a registrar os empregados encontrados sem registro durante a ação fiscal esperando, em troca, que o Auditor Fiscal do Trabalho não a autue.

Geralmente, quando o jogo se inicia com o AFT fazendo o primeiro lance da partida é porquê o Auditor Fiscal é do Tipo “L”. Ele informa à empresa que se ela registrar todos os trabalhadores irregulares não haverá autuação. Com isso, o jogo prossegue com a solução de barganha sendo implementada. Nesse contexto, o trabalho do AFT do Tipo “H” torna-se ainda mais difícil de ocorrer com êxito (registro sob ação fiscal combinado com autuação). Observam-se dois comportamentos antagônicos nesse jogo. De um lado o AFT Tipo “H” buscará ocultar o seu real tipo, tornando o jogo de “informação imperfeita”, buscando se passar como se fosse o AFT do Tipo “L”; e, de outro, o AFT do Tipo “L” buscará declinar o seu tipo, para facilitar o seu trabalho e atingir as suas metas institucionais com o menor dispêndio de energia e tempo possível.

Com os agentes tendo informação completa sobre todo o jogo (conhecimento do Tipo do AFT, *payoffs*, regras do jogo e estratégias dos jogadores) - jogo com Informação Perfeita – a árvore que representa o jogo passa a ser:



**Figura 2.1.2 - Jogo com Informação Perfeita**

No jogo apresentado na Figura 2.1.2 o AFT do Tipo “L” sinaliza à empresa, indicando que se ela registrar os trabalhadores sem registro ela não será autuada. Já o AFT Tipo “H” tem a sua estratégia definida independente da ação tomada pela empresa. Aplicando o princípio da indução retroativa nesse jogo com informação completa, temos que no sub-jogo do lado direito da árvore a empresa jogará “registrar” se a fiscalização jogar “não autuar”, com a fiscalização tendo *payoff* de 1 ( $U_F$ ) e a empresa tendo custo “zero” ( $U_E$ ). No outro sub-jogo (lado esquerdo da árvore), não é induzido nenhuma estratégia de equilíbrio, sendo a empresa indiferente entre “registrar” e “não registrar”, dado que o AFT Tipo “H” a autuará independentemente da ação que ela vier a tomar, acarretando-lhe um custo de 402. Com isso, a empresa tomará sua decisão com base em



outras variáveis externas ao jogo, como, por exemplo, ela pode decidir “não registrar” objetivando desestimular o aumento de AFT do Tipo “H”, ou ainda, ela poderá resolver por “registrar” para evitar a possibilidade de reiterada ação fiscal em suas dependências. Destaque-se que em toda a árvore do jogo a única estratégia desejável à empresa é a de equilíbrio que é induzida no sub-jogo do lado direito, quando ela não tem nenhum custo. Assim, ela buscará incentivar a disseminação do comportamento do AFT do Tipo “L”.

Tendo em vista que a única punição prevista na CLT é o auto de infração pela falta de registro, o risco da empresa em não cumprir a determinação da fiscalização em registrar os trabalhadores encontrados sem registro consiste na possibilidade dela vir a ser alvo de uma “reiterada ação fiscal”. Com isso, a empresa entraria no cadastro de inadimplentes da Delegacia Regional do Trabalho e seria alvo de novas fiscalizações no futuro, para verificar se ela continua a contratar empregados sem registro. Contudo, considerando que o quadro de Auditores Fiscais do Trabalho gira em torno de 3.300 servidores para cobrir todo o território nacional, isso reduz significativamente o risco da empresa ser fiscalizada periodicamente.

Como o *payoff* recebido tanto pelo AFT do Tipo “H” quanto pelo o do Tipo “L” são de mesmo montante, não existe incentivo para que o AFT Tipo “H” prossiga com a sua estratégia. Isso tende a reduzir o número desse Tipo AFT, pois a disposição da empresa em registrar os empregados diminui, dada a certeza de autuação, mesmo que cumpra a determinação da fiscalização. Caso na função utilidade da fiscalização tivesse incorporado *payoff* superior para o AFT que simultaneamente autua e consegue o registro na ação fiscal, relativamente ao AFT que apenas registra, isso estimularia o aumento da quantidade do AFT Tipo “H”.

Um *payoff* maior para o AFT que consegue registrar depois de autuar a empresa se justifica pelo maior grau de dificuldade incorrido nessa estratégia, pois a CLT não permite ao AFT reiterar a autuação até que a empresa registre o trabalhador encontrado sem registro, nos casos em que ela dispensou o trabalhador após a constatação da fiscalização.

Sob informação completa, a postura do AFT Tipo “H” pode não ser ótima, no sentido de maximizar a sua função utilidade, já que se a empresa não registrar o trabalhador, dada a certeza dela da autuação, ele terá *payoff* “zero”. Nesse caso, dada a hipótese de racionalidade dos agentes, pode se esperar a redução da quantidade de AFT do Tipo “H”.

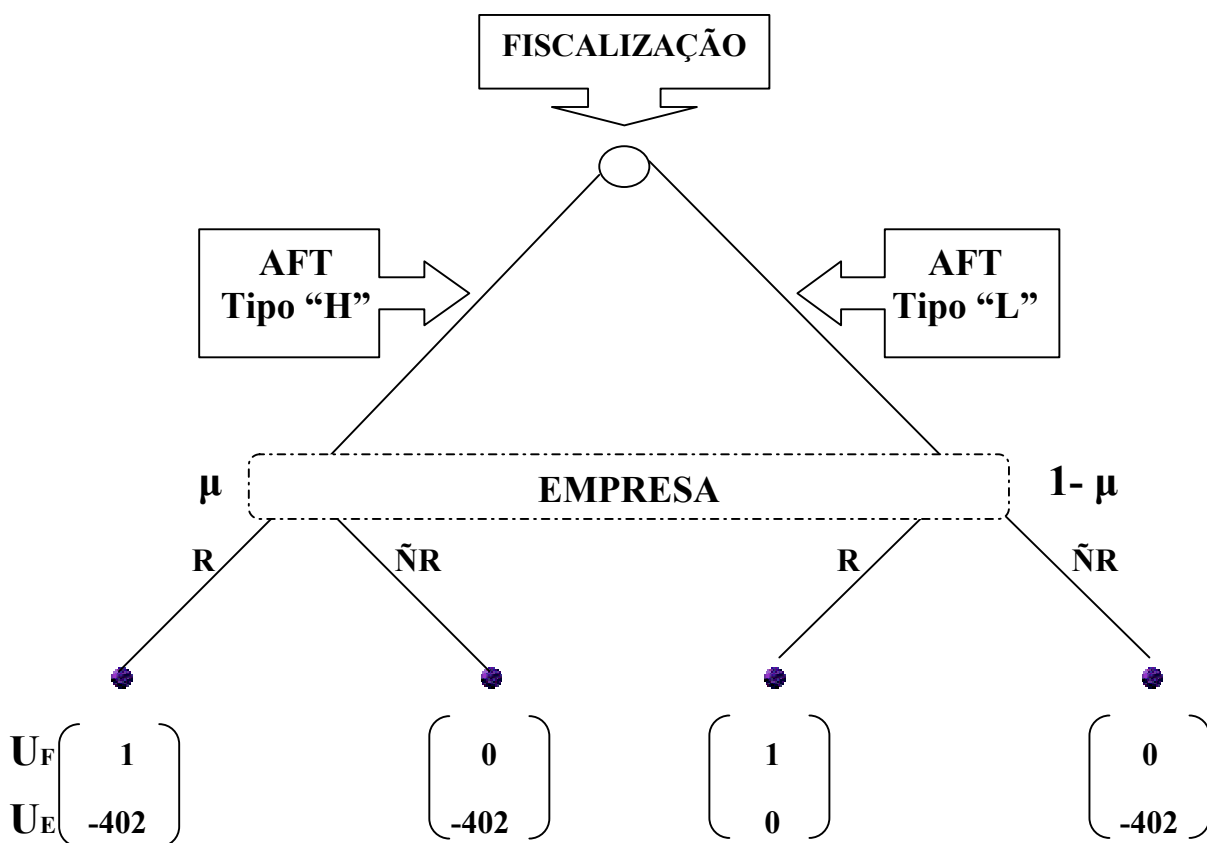
## **2.2 O JOGO FISCALIZAÇÃO *versus* EMPRESA, COM INFORMAÇÃO INCOMPLETA**

Considerando que o comportamento fiscal socialmente ótimo seja a simultaneidade da autuação com o registro sob ação fiscal, enquanto mecanismo de educação e inibição para que o infrator não volte à prática da contratação sem registro, a questão que se coloca é como poderia o AFT do Tipo “H” ter sucesso com a sua estratégia, sob as condições analisadas na seção anterior. Assim, resta analisar qual o equilíbrio que é induzido no Jogo, resguardadas as regras estabelecidas pela SIT para as metas institucionais da Fiscalização do Registro de Empregado (registrar sob ação fiscal), quando os agentes estão sob informação incompleta/imperfeita.

Nesse novo Jogo, o AFT do Tipo “H” preservará a sua estratégia de combate à informalidade, calcada na autuação das empresas encontradas irregulares no registro de empregado, e ele, para isso, conseguirá “esconder” da empresa o seu verdadeiro tipo. Nesse caso, o AFT do Tipo “H” assumirá o mesmo comportamento do AFT do Tipo “L” e se valerá da prerrogativa de agente responsável pela última ação no jogo, só fazendo o seu movimento ao término da fiscalização, quando a empresa já registrou os empregados encontrados irregulares, autuando a empresa<sup>7</sup>. Essa ação do AFT do Tipo “H” não é ilimitada, já que a credibilidade do Agente Fiscal é uma das pré-condições para o exercício do cargo. Assim, a tentativa de “omitir” o seu real tipo enfrenta limites legais, funcionais e éticos.

Observadas as restrições funcionais e éticas retro citadas, e considerando que o AFT do Tipo “H” consiga “omitir” o seu real tipo sob essas restrições, a questão que se coloca é como fica o jogo quando os agentes envolvidos não dominam todas as informações.

Sob informação imperfeita o jogo na forma extensiva descrito na Figura 2.1.2 muda a sua configuração, com os lados direito e esquerdo da árvore do jogo tendo a mesma estrutura, conforme descrito na Figura 2.2.1 abaixo.



**Figura 2.2.1 - Jogo com Informação Imperfeita**

De acordo com a representação mostrada na Figura 2.2.1, a empresa não consegue identificar em qual dos lados da árvore do jogo na forma extensiva ela se encontra: se do

<sup>7</sup> Ao se passar pelo AFT do Tipo “L”, o AFT do Tipo “H” correrá o risco de perda de credibilidade quanto às afirmações e às orientações que ele tem de dar às empresas, por dever funcional inerente ao cargo. “Mentir” para o Auditor Fiscal do Trabalho não coaduna com o seu papel de Agente Público do Estado.

lado onde se encontra o AFT do Tipo “L” ou do lado da árvore onde está o AFT do Tipo “H”. Nesse jogo com informação incompleta o AFT do Tipo “H” consegue se fazer passar pelo AFT “*Light*”. Nessa nova configuração do Jogo, qual a postura da empresa: registrar ou não os trabalhadores que foram encontrados sem registro pela fiscalização?. De acordo com a Teoria dos Jogos, o Equilíbrio Baysiano Perfeito Fraco quando a estratégia dominante para a empresa for jogar “não registrar” só será alcançado se o *payoff* da estratégia “não registrar” for maior do que o *payoff* da estratégia “registrar”; ou seja,

$$-402 \cdot \mu - 402 \cdot (1 - \mu) > -402 \cdot \mu + 0 \cdot (1 - \mu) \Leftrightarrow \mu > 1 \quad (1)$$

De modo análogo, o Equilíbrio Baysiano Perfeito Fraco onde a estratégia dominante para a empresa seja jogar “registrar” só será adotada se o *payoff* dessa estratégia for maior que o *payoff* da estratégia “não registrar”; então,

$$-402 \cdot \mu + 0 \cdot (1 - \mu) > -402 \cdot \mu - 402 \cdot (1 - \mu) \Leftrightarrow \mu < 1 \quad (2)$$

Considerando que o sistema de crenças em um jogo na forma extensiva pressupõe que o conjunto informação é alcançado com probabilidade positiva e para todos os “*nós*” de decisão da árvore do jogo o somatório das crenças totaliza “1” [Mas-Collel et alli (1995), Definição 9.C.1, pág.283], tem-se que o resultado apresentado pela equação (2) acima é o que será implementado pela empresa. Ou seja, o Equilíbrio Baysiano Perfeito Franco indica que a estratégia dominante para a empresa é jogar “registrar”, dado que “ $\mu < 1$ ”. Na incerteza sobre quem a está fiscalizando, é preferível à empresa que sempre registre os trabalhadores encontrados irregulares pela fiscalização, embora desconheça o tipo do AFT.

Destaque-se que se “ $\mu = 1$ ” a empresa será indiferente entre registrar ou não os trabalhadores irregulares, já que ela estará no braço da árvore do jogo sob a atuação fiscal do AFT do Tipo “H”, onde o *payoff* dela é sempre igual a “-402”.

Da análise dos jogos descritos na Figura 2.1.2, que apresenta a situação onde o jogo tem todas as suas regras com perfeito conhecimento dos seus participantes (Informação Perfeita), e pela Figura 2.2.1, de onde se obtém o Equilíbrio Baysiano Perfeito Fraco do jogo com a empresa não conseguindo identificar o tipo do Auditor Fiscal que a esta fiscalizando (Informação Imperfeita), verifica-se que no jogo com informação completa dificilmente o AFT do Tipo “H” conseguirá satisfazer a sua função utilidade (registrar sob ação fiscal) com o emprego da autuação. A empresa só registrará o empregado encontrado irregular pela fiscalização quanto ao registro por fatores externos ao jogo, como, por exemplo, buscar evitar a possibilidade da reiterada ação fiscal nas suas dependências, pelo risco de ser inserida em uma espécie de “lista negra” da Fiscalização do Trabalho, pelo fato de ter sido verificada irregularidade no registro na fiscalização anterior e não terem sido registrados os respectivos empregados. Já no jogo descrito na Figura 2.2.1 (Informação Imperfeita), com o AFT do Tipo “H” conseguindo se fazer passar pelo AFT do Tipo “L”, observa-se que a estratégia dominante para a empresa é registrar sob ação fiscal qualquer que seja a estratégia implementada pela fiscalização. Com isso, o AFT do Tipo “H” consegue satisfazer a sua função utilidade com o emprego da autuação.

### 3. EFEITO ECONÔMICO DA PENALIZAÇÃO APLICADA PELA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO

O jogo descrito na seção anterior na verdade começa com a empresa “jogando” com o trabalhador. De acordo com o nível de conhecimento do trabalhador sobre os seus direitos e sobre as obrigações da empresa perante a legislação trabalhista, pode haver uma “exploração” da ignorância desse trabalhador sobre esses direitos ou, ainda, pode ocorrer um conluio entre ele e a empresa, visando a redução da carga tributária de ambos. Ocorre ainda os casos das cooperativas de trabalho que são criadas sob o patrocínio oculto da empresa, para fugir dos encargos trabalhistas incidentes sobre a folha de pagamento. Dado o nível de desemprego do mercado de trabalho, isso força a que o trabalhador aceite laborar sem o registro na sua carteira de trabalho<sup>8</sup>, embora todas as características inerentes ao contrato de trabalho estejam presentes.

A Tabela 3.1 apresenta o perfil da informalidade da mão-de-obra, elaborada conforme o grau de instrução do empregado sem registro na carteira de trabalho, segundo os critérios de atuação da Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego. Analisando a tabela, observa-se que cerca de 68% dos empregados sem carteira assinada (coluna “Exceto Domésticos”) tem menos de oito anos de estudo. No caso dos empregados domésticos, cerca de 86% dos sem registro tem menos de oito anos de estudo.

**Tabela 3.1 – DISTRIBUIÇÃO DA INFORMALIDADE PELO GRAU DE INSTRUÇÃO**

<b>ESCOLARIDADE (em Anos de Estudo)</b>	<b>EMPREGADOS SEM CTPS ASSINADA (Exceto Domésticos)</b>	<b>PARTICIPAÇÃO DO GRUPO NO TOTAL</b>	<b>EMPREGADOS DOMÉSTICOS SEM CTPS ASSINADA</b>	<b>PARTICIPAÇÃO DO GRUPO NO TOTAL</b>
<b>Menos de 1 ano</b>	1.865.464	13,44%	588.781	13,53%
<b>1</b>	422.325	3,04%	140.140	3,22%
<b>2</b>	706.104	5,09%	274.214	6,30%
<b>3</b>	956.138	6,89%	438.334	10,07%
<b>4</b>	1.629.997	11,75%	776.299	17,84%
<b>5</b>	1.080.687	7,79%	497.275	11,42%
<b>6</b>	714.286	5,15%	308.264	7,08%
<b>7</b>	814.431	5,87%	315.648	7,25%
<b>8</b>	1.250.700	9,01%	427.560	9,82%
<b>9</b>	530.297	3,82%	130.186	2,99%
<b>10</b>	549.054	3,96%	116.473	2,68%
<b>11</b>	2.041.479	14,71%	271.444	6,24%
<b>12</b>	223.326	1,61%	9.417	0,22%
<b>13</b>	176.991	1,28%	2.061	0,05%
<b>14</b>	182.207	1,31%	1.166	0,03%
<b>15 anos ou mais</b>	616.911	4,45%	4.984	0,11%
<b>Não Determinado</b>	116.545	0,84%	50.326	1,16%
<b>TOTAL</b>	<b>13.876.942</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.352.572</b>	<b>100,00%</b>

FONTE: Microdados da PNAD/IBGE de 2001.

<sup>8</sup> Segundo a Secretaria de Inspeção do Trabalho, a maioria das cooperativas de mão-de-obra (trabalho) existentes são fraudulentas. As empresas organizam essas cooperativas através de pessoas da sua confiança e a renda excedente obtida pelas transações da cooperativa, que deveria ser distribuída entre os cooperados, não ocorre. Uma das formas de a empresa se apropriar dessa renda excedente da cooperativa se dá com a subavaliação do preço do serviço prestado pela cooperativa à empresa.

Uma das formas da empresa contratar o empregado sem registrá-lo é pactuar com ele um “período de experiência” em que ele laborará sem registro, para “testar” suas habilidades à execução das tarefas exigidas pela empresa. A promessa consiste em registrá-lo caso seja aprovado nesse período de experiência. Quanto menor o nível de escolaridade do trabalhador<sup>9</sup> e maior o nível de desemprego do mercado de trabalho mais propenso estará esse trabalhador a aceitar esse “contrato de experiência” sem registro em carteira.

Destaque-se que o Ministério do Trabalho disponibiliza nas suas Delegacias Regionais do Trabalho plantão fiscal para que o empregado possa denunciar esses casos de falta de registro, garantindo-lhe sigilo sobre a fonte da denúncia (ao Auditor Fiscal do Trabalho é expressamente proibido pela legislação informar o nome do denunciante, sob pena de responsabilidade funcional). Contudo, não raros são os casos de trabalhadores que passaram todo o período do contrato de trabalho sem registro na sua CTPS e só vão à Delegacia Regional do Trabalho reclamar após serem dispensados pelo empregador. Com isso, perde-se um dos elementos fundamentais na ação da Fiscalização do Trabalho que é o flagrante pelo Auditor Fiscal do empregado laborando na empresa sem o respectivos registro da sua CTPS, um dos requisitos exigidos pela legislação trabalhista para determinação do início do contrato de trabalho, na ausência de outros elementos materiais/documentais sobre o verdadeiro tempo de serviço do empregado na empresa. Não havendo prova documental de que o empregado laborava na empresa há mais tempo, o seu registro só poderá ser exigido pela Fiscalização do Trabalho a partir da data em que o Auditor Fiscal constatou o empregado trabalhando nas dependências da empresa.

Esse fato (ausência de prova documental) sobre a data do verdadeiro início do contrato de trabalho do empregado, reduz o risco financeiro da empresa com a autuação pela falta de registro. Com isso, a empresa obtém como ganho econômico os encargos trabalhistas devidos no período em que o trabalhador laborou sem registro. Segundo Néri (2000b), a informalidade empregatícia no Brasil é principalmente um fenômeno fiscal, vinculado aos encargos da contribuição previdenciária devidas pelas empresas na contratação de empregados formais, e não ligado à recusa das firmas em honrar direitos trabalhistas legalmente estabelecidos. O autor destaca que é “surpreendentemente” alto o grau de aderência às leis trabalhistas no setor informal a cláusulas trabalhistas relativas a salário mínimo, jornada-padrão trabalhada e práticas diversas de pagamento, que existem para o setor formal do mercado de trabalho.

Considerando expectativas racionais dos agentes e, portanto, que eles conhecem plenamente o modelo e as regras que regem o jogo da informalidade “Fiscalização *versus* Empresa”, tem-se que o risco financeiro da autuação para a empresa é reduzido pelo montante que ela ganha com a sonegação dos encargos sociais. Dado que os encargos trabalhistas apropriados pela empresa derivam do Fundo de Garantia e da Contribuição Previdenciária não recolhidos mensalmente – 8% para o primeiro e 22%, em média, para o segundo – a empresa ganha cerca de 30% de encargos devidos sobre a folha de pagamento.

No que concerne à penalidade aplicada pela Fiscalização do Trabalho com a autuação, existe o benefício previsto ao infrator no parágrafo 6º do artigo 636 da CLT de redução em 50% no valor da multa originada no auto de infração, caso o infrator/empregador renuncie ao seu direito de recorrer da multa e a recolha no prazo de dez dias ao Tesouro Nacional. Assim, caso a empresa avalie não possuir provas suficientes contra a aplicação da multa de R\$ 402,00, será razoável prever que ela optará por abdicar do direito de recurso, para usufruir do benefício da sua

---

<sup>9</sup> Trabalhadores com baixo nível de instrução tendem a desconhecer mais seus direitos trabalhistas e obrigações da empresa na contratação de mão-de-obra.

redução, fazendo com que a pena efetiva do auto de infração seja a metade do valor original; ou seja, R\$ 201,00 relativamente a cada trabalhador encontrado sem registro durante a fiscalização.

A análise pertinente é sobre qual a eficácia da penalização imposta pela Fiscalização do Trabalho no combate à informalidade da mão-de-obra, com a lavratura do auto de infração, considerando que a multa aplicada é um valor fixo, independente do tempo que o empregado laborou na empresa sem o registro na carteira de trabalho. Observa-se que o ganho da empresa com a manutenção do empregado irregular com o registro é proporcional à quantidade meses em que ela “ganha” os encargos devidos sobre a folha de pagamento. Para aferição da eficácia da autuação para coibir a utilização de mão-de-obra sem registro, defini-se Ganho Econômico Líquido ( $\pi$ ) para a empresa com a informalidade, conforme a equação a seguir:

$$\pi = 0,3 \cdot w \cdot t - A$$

onde:

“ $w$ ” é o salário mensal que remunera o trabalhador,

“ $t$ ” é o período em meses em que o trabalhador laborou na empresa sem registro na CTPS,

“ $A$ ” é o valor da multa imposta pela Fiscalização do Trabalho, por trabalhador sem registro.

A avaliação da eficácia da multa imposta será feita mediante a aplicação do salário médio, modal e mediano aferido entre os empregados sem registro na CTPS constantes da PNAD/IBGE 2001, exclusive os trabalhadores domésticos. Os valores obtidos pela análise de *cross-section* dos microdados da PNAD 2001 foram R\$ 339,76 para o salário médio, R\$ 180,00 para o salário modal e R\$ 200,00 para o salário mediano.

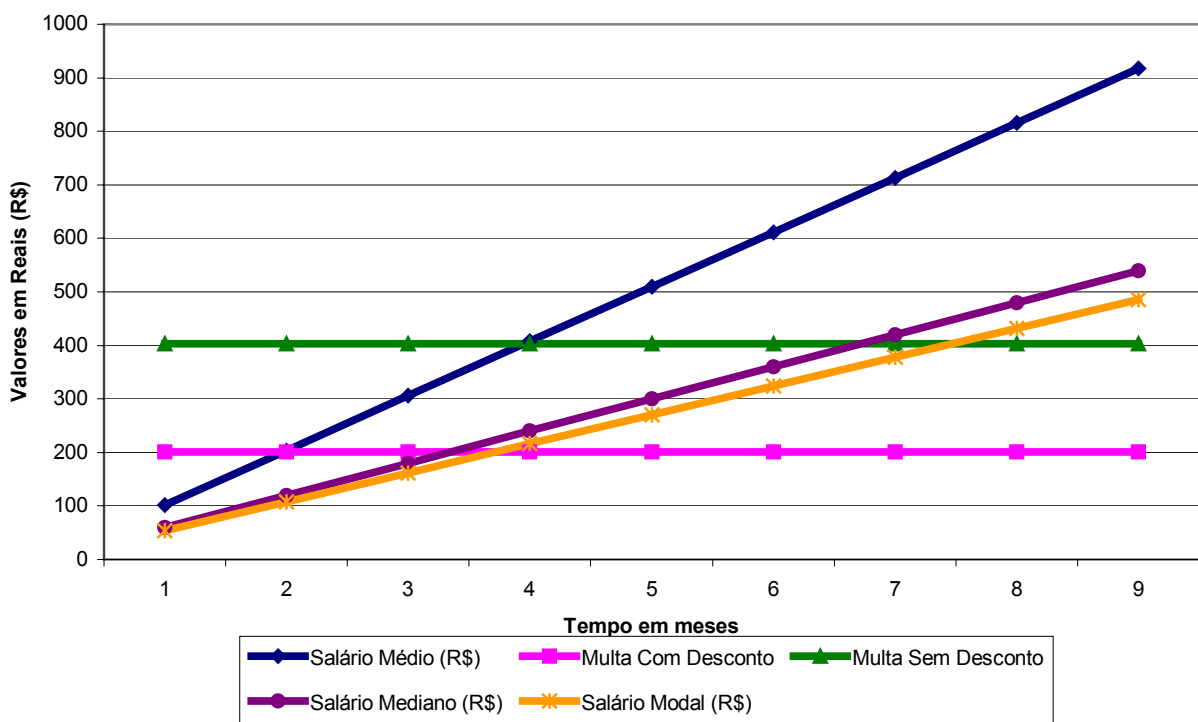


Gráfico 3.1

O Gráfico 3.1 apresenta as curvas relativas aos salários considerados na análise e as curvas referentes às penalidades pelo valor integral e reduzido, conforme a empresa opte ou não pelo benefício de redução de 50% no valor da multa. A interseção das curvas de salário com as curvas horizontais das multas são pontos onde não existe Ganho Econômico Líquido ( $\pi$ ) para a empresa; ou seja, onde o valor da multa aplicada pela Fiscalização do Trabalho se iguala ao valor obtido pela empresa com a sonegação dos encargos trabalhistas devidos sobre a folha de pagamento.

De acordo com o Gráfico, observa-se que decorridos um dado período de tempo contado em meses a empresa passa obter Ganho Econômico Líquido (já descontado o valor da multa), fazendo com que a autuação aplicada pela Fiscalização do Trabalho esteja “securitizada”. Tomando como base de comparação o salário médio obtido na PNAD/IBGE, observa-se que o Ganho Econômico Líquido “ $\pi$ ” é zero quando transcorridos,

$$\pi = 0,3 \bullet w \bullet t - A = 0$$

$$\text{Se } A = 402 \text{ e } w = 339,76 \Rightarrow t = 3,94 \text{ meses}$$

$$\text{Se } A = 201 \text{ e } w = 339,76 \Rightarrow t = 1,97 \text{ meses}$$

Supondo comportamento racional da empresa e que o auto de infração aplicado pela manutenção de trabalhador sem registro dificilmente será cancelado, ter-se-á que a empresa optará por não recorrer da multa e caso já transcorridos mais de dois meses de o empregado estar laborando sem registro ela já estará obtendo ganho econômico<sup>10</sup>. Em setores competitivos<sup>11</sup> da atividade econômica, em que exista concorrência pela conquista do mercado, esse Ganho Econômico Líquido “ $\pi$ ” representa um diferencial de mercado importante, que pode significar a expulsão do mercado de concorrentes que contratam observando a legislação trabalhista, tendo uma curva de custos superior às empresas que contratam sem registro.

O risco financeiro da empresa que mantém empregado laborando sem registro se reduz mais ainda caso ela esteja sendo auditada pelo AFT do Tipo “L”, na medida em que se ela registrar sob ação fiscal não ocorrerá a autuação.

Um mecanismo utilizado pelas empresas para reduzirem o seu risco é a rotatividade da mão-de-obra. Em contratos de trabalho sem registro de curta duração, ela consegue reduzir o risco de fiscalização e garantir ganho econômico com a ilegalidade cometida. Depois de dispensado pela empresa só restará ao trabalhador recorrer à Justiça do Trabalho para reivindicar os seus direitos. Contudo, observa-se que a prática da Justiça do Trabalho é buscar a conciliação mediante “acordo” entre as partes litigantes. A empresa nesse processo “barganha” os direitos do trabalhador, propondo uma indenização que em média é inferior aos custos que ela teria caso tivesse contratado regularmente o empregado. Como o trabalhador não pode esperar um período longo de disputa judicial para receber a integralidade dos seus direitos, ele opta por receber menos, mas de imediato.

---

<sup>10</sup> Quanto mais tempo demorar o trabalhador para denunciar a falta de registro ao Ministério do Trabalho, maior o ganho da empresa.

<sup>11</sup> Nesses setores como a taxa de retorno e as curvas de custos das empresas são bastante semelhantes, isso induz a que as empresas do setor tenham o mesmo comportamento, inclusive quanto à forma de contratação (se na legalidade ou na ilegalidade).

Todo esse processo possibilita à empresa realizar uma espécie de “arbitragem” entre os mercados formal e informal, para reduzir os seus custos e ter um diferencial de mercado, impactando para baixo o preço do seu produto. Ela pode iniciar contratando informalmente, após ser fiscalizada ela pode registrar os empregados, e com o mecanismo da rotatividade da mão-de-obra ela pode voltar a contratar na informalidade, reiniciando o ciclo. Quanto mais intensiva em mão-de-obra for a função de produção da empresa maior será o seu ganho econômico com a prática da contratação sem registro.

Nesse contexto, para um efetivo combate à informalidade e à sonegação de encargos sociais é necessária uma revisão da Legislação Trabalhista prevista na CLT, no sentido de serem criadas penalidades acessórias e dinâmicas imputáveis aos infratores, além da revisão do valor do Auto de Infração pela admissão de trabalhador sem registro, para que os infratores não obtenham ganhos econômicos crescentes na razão direta do tempo em que mantém seus empregados sem registro. Para isso, poder-se-ia criar enquanto penalização acessória vedação legal para que os infratores não tenham acesso a benefícios e isenções fiscais oferecidos pelo Estado (como a exclusão do SIMPLES, por exemplo), proibição ao acesso a empréstimos que tenham origem em fontes de recursos públicas (FGTS, FAT, linhas de crédito oficiais do BNDES/BB/CEF, etc.), para desincentivar a prática da contratação sem registro e torná-la antieconômica à empresa.

Essas medidas representam um desafio que se coloca para a sociedade, que passa necessariamente pela reforma da CLT, quanto ao capítulo que trata sobre a forma de contratação de empregados e da penalização pelo desrespeito à obrigação legal de registrar. A justiça e a pertinência dessas medidas justificam-se no ônus que essas empresas imputam a toda a sociedade, ao contribuírem significativamente para o déficit previdenciário e causarem prejuízos aos trabalhadores<sup>12</sup> (como a contagem de tempo de serviço para aposentadoria e depósitos do FGTS devido). Outra reformulação importante a ser feita na CLT é reduzir o valor do desconto hoje concedido de 50% no valor da multa caso a empresa opte por não recorrer do auto de infração, por ser demasiadamente alto.

Uma análise que deve ser feita no contexto da discussão das reformas trabalhistas e previdenciária é sobre a eficácia de uma política isolada de combate à informalidade centrada na redução dos encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento. A premissa implícita nessa medida é a de que a empresa não formaliza a mão-de-obra por força dos custos trabalhistas incorridos, principalmente os previdenciários. Contudo, mesmo que seja possível “zerar” o custo previdenciário na folha de pagamento das empresas, mesmo assim permanecerá enquanto encargos sobre a folha de pagamento a contribuição devida a título de FGTS. Com isso, continuará a existir a possibilidade de “ganho econômico” por parte da empresa em manter trabalhador sem registro. Como o incentivo (prêmio) à sonegação é diretamente proporcional à alíquota sonegada, tem-se que a simples redução dos encargos sociais sobre a folha de pagamento, com a possível retirada da incidência da contribuição previdenciária patronal, apenas reduzirá o prêmio de risco à sonegação, não garantindo que as empresas formalizarão seus trabalhadores sem registro, principalmente nos setores da atividade econômica mais intensivos em mão-de-obra e competitivos, onde os custos das empresas são bastante semelhantes. Como resultado ter-se-á a redução do prêmio à sonegação de encargos sociais pela contratação de empregados sem registro e as empresas continuarão a ter incentivos a realizar arbitragem entre os mercados formal e informal, com a sonegação do FGTS.

---

<sup>12</sup> O impacto da informalidade da mão-de-obra na arrecadação da Previdência Social soma cerca de R\$ 20,0 bilhões/ano e na arrecadação do Fundo de Garantia é de aproximadamente R\$ 4,8 bilhões/ano, conforme resultado de estudos elaborado pela SIT/MTE, com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2001.



#### 4. CONCLUSÃO

A política de fiscalização vigente até dezembro de 2002, implementada pela SIT/MTE para o combate à informalidade da mão-de-obra, centrada no estabelecimento de metas quantitativas de registros de empregados durante as ações fiscais, enquanto incentivo criado no direcionamento da ação da Fiscalização do Trabalho, não contribuiu para a redução do contingente de trabalhadores que deveriam ter sua carteira de trabalho assinada. Ao estabelecer como meta isolada aos Auditores Fiscais do Trabalho registrar trabalhadores durante as ações fiscais, permitindo que fosse adotada como estratégia de ação da fiscalização “barganhar” a autuação pelo registro, isso estimulou as empresas a aguardarem a presença da fiscalização para só então registrarem os seus empregados.

Como é do conhecimento das empresas essa estratégia de ação da fiscalização, a análise do jogo “Fiscalização *versus* Empresa” desenvolvida neste trabalho indica que, sob informação completa dos agentes, a empresa é indiferente entre registrar ou não os empregados encontrados irregulares durante a fiscalização, quando ela é inspecionada pelo AFT do Tipo “H”. Esse Auditor Fiscal só terá êxito garantido na sua ação fiscal (cumprir a sua meta de registrar trabalhadores) caso ele consiga omitir o seu tipo - jogo com informação incompleta - fazendo-se passar pelo AFT do Tipo “L”.

Ao se abrir mão do efeito educativo gerado pela autuação da empresa por contratar empregados sem registro, praticamente zerando o risco fiscal das empresas, cria-se um ciclo de perpetuação da informalidade. Essa estratégia de barganha da autuação pelo registro acaba por induzir que Auditores Fiscais de postura mais rígida - AFT Tipo “H” – mudem de postura, para que mais facilmente consigam atingir as metas estabelecidas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho. Seria recomendável que fosse incorporado na função utilidade da Fiscalização do Trabalho *payoff* superior para o AFT que simultaneamente autua e consegue o registro, em relação ao *payoff* do AFT que apenas registra sob ação fiscal, dado o maior grau de dificuldade incorrido na implementação da estratégia do primeiro.

Outro problema mostrado neste estudo resulta no fato da multa aplicada pela Fiscalização do Trabalho ser um valor fixo. Esse problema, somado à estratégia da Fiscalização do Trabalho em buscar o registro sob ação fiscal “barganhando” a autuação, contribui para a ineficácia da política de combate à informalidade, na medida em que reduz ainda mais o risco econômico da empresa infratora. O ideal seria que na gradação dessa multa fosse levado em conta o tempo em que o trabalhador laborou sem registro na empresa. Contudo, do ponto de vista prático, dificilmente serão encontradas provas materiais (documentos, como recibos de pagamento de salário) que possam fundamentar a imposição da multa levando em consideração o tempo de serviço sem registro do empregado, já que apenas por falha da empresa é que essas provas serão fornecidas à fiscalização. À vista dessa realidade, e objetivando tornar antieconômico o uso de trabalho informal pelas empresas, uma alternativa seria utilizar o auto de infração como elemento indutor de penas acessórias contra as empresas infratoras, promovendo o aumento do risco econômico pela contratação sem registro. O auto de infração pela falta do registro, enquanto elemento caracterizador da infração cometida pela empresa, também serviria de fonte de dados para a criação de um cadastro de empresas que não poderiam se beneficiar durante um dado período de tempo de incentivos/benefícios fiscais (exclusão do SIMPLES, dentre outros) ou de fazer uso de linhas de crédito que tenham por fonte recursos públicos (FAT, FGTS, Tesouro Nacional/Estadual/Municipal, etc.).

Por fim, seria oportuno que fosse buscado pelo Ministério do Trabalho e Emprego a formação de um banco de dados sob seu controle, que acompanhe toda a vida laboral do trabalhador, tirando do âmbito da empresa o controle da formalização da mão-de-obra, que hoje é feito em sua maioria pela utilização de obsoletos livros ou fichas de registro de empregado. Esse cadastro poderia ser uma adaptação do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - que existe hoje, agregando as informações exigidas para o registro de empregado. Considerando que toda informação prestada à Previdência Social e ao Fundo de Garantia é feita pelas empresas com o emprego de sistema informatizado, tem-se que os empregadores já dispõem da infra-estrutura necessária à informação dos dados necessários ao MTE para a formação desse banco de dados, não acarretando em custos adicionais (Custo Brasil). A internalização de todas as informações sobre o registro dos empregados no Ministério do Trabalho possibilitará à Fiscalização do Trabalho aprimorar suas estratégias de combate à informalidade, já que hoje o “flagrante” na empresa que utiliza empregado sem registro não tem como ocorrer com a estrutura vigente do CAGED, tendo em vista que a sua remessa ao MTE só ocorre a cada dia 07.

Neste momento em que a discussão sobre a reforma trabalhista está colocada, visando à atualização da Consolidação das Leis do Trabalho, torna-se fundamental que os mecanismos legais para o combate à informalidade sejam revistos, principalmente no que concerne ao seu aparato coercitivo (estratégia de ação da Fiscalização do Trabalho e redesenho das penalizações), cuja eficácia indica ter chegado à exaustão.

## **BIBLIOGRAFIA**

BECK, U. (2000). “The Brave New World of Work”. Cambridge (UK), Polity Press, 2000.

GONÇALVES, V. O. e ROLIM, L. (2000). “Ações do Governo Federal para reduzir a informalidade no mercado de trabalho”. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, IPEA/MTE, n.º 14, Outubro/2000, págs. 25-31.*

MAS-COLELL, A., WHINSTON, M. D., e GREEN, J. R. (1995). “Microeconomic Theory”. *New York, Oxford University Press, 1995.*

NERI, M. C. (2000a). “Mercado de Trabalho e bem-estar social (1996-99): diferentes histórias em diferentes cidades”. *Rio de Janeiro, Fórum Nacional Especial: Soluções para a Questão do Emprego, mimeo (2000).*

NERI, M. C. (2000b). “Empregos e Negócios Informais: Subsídios para Políticas”. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, IPEA/MTE, n.º 14, Outubro/2000, págs. 05-08.*

PINHEIRO, V.C. e MIRANDA, R. M. B. (2000). “O perfil dos não contribuintes da Previdência Social”. *Informe da Previdência Social, março/2000.*