

O corpo principal do texto é constituído por uma descrição e discussão de âmbito metodológico, procurando identificar as diferentes metodologias para efectuar a estimativa da dimensão do fenómeno a partir da literatura disponível, com o objectivo de definir a maneira mais correcta e operacional de enfrentar o problema da quantificação no caso português.

O trabalho realiza ainda uma síntese da forma como o problema do TND é tratado nos Planos Nacionais de Acção da Estratégia Europeia para o Emprego nos diferentes países europeus em 2003.

Finalmente é realizado um ensaio de medida de quantificação do fenómeno que se baseou aqui numa metodologia dita directa, de uso comum em Itália, baseada no recurso à opinião de observadores privilegiados e respeitante ao sector da Construção, e que conduziu a um intervalo de variação da taxa estimada de trabalho não declarado em 2001 entre os 15% e os 33% relativamente ao total de trabalhadores do Sector, tomando por referência os dados do Inquérito ao Emprego.



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



Projecto apoiado pelo Programa
Operacional de Assistência Técnica
ao QCA III - Eixo FSE

Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
www.dgeep.mtss.gov.pt

ISBN 972-704-271-6



9 789727 042715

O TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL – METODOLOGIA DE ABORDAGEM E TENTATIVA DE MEDIÇÃO

COGITUM N.º 19 / DGEEP/MTSS

O TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL – METODOLOGIA DE ABORDAGEM E TENTATIVA DE MEDIÇÃO

Colecção *Cogitum* n.º 19

**O TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL –
METODOLOGIA DE ABORDAGEM
E TENTATIVA DE MEDIÇÃO**

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP/MTSS)

Colecção *Cogitum*

Coordenação de DGEEP

1. Portugal 1995-2000: Perspectivas da Evolução Social
2. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Políticas Activas para a Empregabilidade
3. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Criação de Emprego e Reconversão do Tecido Empresarial
4. Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Organização do Mercado de Trabalho
5. Avaliação da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Estudo Económico com Aferição Qualitativa
6. Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal – Síntese dos Estudos de Avaliação
7. Poder e Risco no Trabalho da Indústria Petrolífera – a refinaria de Sines – 1978/1997
8. Acesso aos Direitos Sociais na Europa – Relatório do Conselho da Europa
9. Estudo sobre a Demografia de Estabelecimentos
10. Indicadores de Empreendedorismo e Inovação – Relatório Final
11. Qualificações dos Trabalhadores Portugueses – Relatório Final
12. Mobilidade dos Trabalhadores na Economia Portuguesa – Relatório Final
13. O Clima Social nas Empresas de Média e Grande Dimensão – Emprego e Condições de Trabalho no Balanço Social (1993-2002)
14. A Relação Salários-Produtividade em Portugal
15. Demografia de Empresas e Estabelecimentos em Portugal 2001-2002
16. Uma Avaliação da Criação e Destruição de Emprego em Portugal na Década 2000-2010
17. Estudo de Avaliação das Políticas de Aprendizagem ao Longo da Vida
18. Os Jovens e o Mercado de Trabalho: Caracterização e Estrangulamentos à Integração Efectiva na Vida Activa e a Eficácia das Políticas
19. O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição

COLECCÃO *COGITUM* N.º 19

**O TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL –
METODOLOGIA DE ABORDAGEM
E TENTATIVA DE MEDIÇÃO**

DGEEP/MTSS
Lisboa, 2006

© Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP)
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), 2006

Colecção *Cogitum*

Coordenação de DGEEP

19. O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de Abordagem e Tentativa de Medição

Primeira edição: Fevereiro de 2006

Tiragem: 1000 exemplares

ISBN: 972-704-271-6

Depósito legal: 237 462/06

Coordenação Editorial, de Redacção e de Distribuição:

Centro de Informação e Documentação (CID / DGEEP)

Praça de Londres, 2, 2.º, 1049-056 Lisboa

Tel.: (+351) 218 441 100

Fax: (+351) 218 406 171

E-mail: dgeep.cid@dgeep.mtss.gov.pt

Página: www.dgeep.mtss.gov.pt

Impressão e acabamento: Editorial do Ministério da Educação

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,

de acordo com a legislação em vigor, por DGEEP

Direcção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP)

Rua Castilho, 24, 2.º, 1250-069 Lisboa

Tel.: (+351) 213 114 900

Fax: (+351) 213 114 949

O presente Estudo foi elaborado pela seguinte Equipa:

Luís Gomes Centeno (*Coordenador*)

José Santandré, Paula Ferreira, Alexandra Pereira (*Equipa de estudo*)

S2E2 – Sociedade de Estudos Económicos e Sociais, Lda.

Rua Dr. António Cândido, n.º 10 – 1.º, 1050-076 Lisboa

O texto é da exclusiva responsabilidade dos autores.

Lisboa, Fevereiro de 2006.

O TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL – METODOLOGIA DE ABORDAGEM E TENTATIVA DE MEDIÇÃO

SÚMULA DO TRABALHO

O estudo, elaborado em 2003, teve como principal objectivo efectuar uma avaliação da dimensão e características do trabalho não declarado em Portugal, tomando como ponto de partida o conceito contido nas orientações do Conselho Europeu.

As margens de ambiguidade do referido conceito e as necessidades próprias à adaptação ao caso português conduziram a uma reflexão sobre as questões conceptuais levantadas pela definição do Conselho, à elaboração de uma tipologia de formas de trabalho não declarado e a um levantamento exaustivo das metodologias, referidas pela vasta bibliografia existente, usadas para o tratamento dessas diferentes formas.

O corpo principal do texto é, assim, constituído por uma descrição e discussão de âmbito metodológico, procurando identificar as diferentes metodologias para efectuar a estimativa da dimensão do fenómeno a partir da literatura disponível, com o objectivo de definir a maneira mais correcta e operacional de enfrentar o problema da quantificação no caso português.

O trabalho realiza ainda uma síntese da forma como o problema do TND é tratado nos Planos Nacionais de Acção da Estratégia Europeia para o Emprego nos diferentes países europeus em 2003.

Finalmente é realizado um ensaio de medida de quantificação do fenómeno que se baseou aqui numa metodologia dita directa, de uso comum em Itália, assente no recurso à opinião de observadores privilegiados e respeitante ao sector da Construção, e que conduziu a um intervalo de variação da taxa estimada de trabalho não declarado em 2001 entre os 15% e os 33% relativamente ao total de trabalhadores do Sector, tomando por referência os dados do Inquérito ao Emprego.

The study, carried out in 2003, tried to make an evaluation of the dimension and features of undeclared work in Portugal, starting from the concept contained in the European Council's guidelines.

The ambiguities of the referred concept and the need for an adjustment to the Portuguese case led to a reflection on the conceptual questions raised by the Council's definition, to the elaboration of a typology of undeclared work forms and to an exhaustive survey of the methodologies referred by the vast bibliography and used for dealing with those different forms.

The corpus of the text consists, thus, in a description and debate of methodological nature, trying to identify the different methodologies for the evaluation of the phenomenon dimension, starting from the literature available, in order to find out the most adequate and effective way to face the quantification problem in the Portuguese case.

The study deals also synthetically with the way in which undeclared work is approached in the European Employment Strategy's National Action Plans, in the different countries, in 2003.

Finally, it is experimented a quantification of the phenomenon with basis on a so-called direct methodology, very used in Italy, and which relies on the opinion of privileged observers and referring to the Construction sector and that led to a interval in the variation of the estimated rate of undeclared work, in 2001, between 15% and the 33% in relation to the total of workers of the Sector, taking as reference the Employment Survey data.

ÍNDICE

1.	APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO	1
2.	QUESTÕES CONCEPTUAIS	3
	Enquadramento Conceptual	3
	As Formas de Trabalho não Declarado	7
	O Trabalho não Declarado “a Tempo Parcial”	9
	A Situação dos Inactivos	11
	A Entrada Gradual no Mercado de Trabalho	12
	A Saída Gradual do Mercado de Trabalho	13
	Os Desempregados e o Emprego Oculto	14
	O Caso Especial dos Trabalhadores Migrantes	14
	A Problemática Actual do Trabalho não Declarado	15
	As Razões do Trabalho não Declarado – Custos e Benefícios	17
3.	<i>SURVEY</i> DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS EM TRABALHOS RECENTES	23
	Métodos Directos	24
	<i>Sample Surveys</i> (Inquérito por Amostragem)	24
	Método Bergonzini	24
	Auditorias Fiscais	25
	Métodos Indirectos	25
	Método das Discrepâncias	26
	Discrepância entre as estatísticas da defesa e rendimento nacional ...	26
	Discrepância entre o emprego oficial e o real	26
	Discrepância entre o emprego do lado da procura (famílias) e da oferta (empresas)	26
	Método da Procura da Moeda	27
	Método das Transacções de Feige	27
	Método de Tanzi	27
	Métodos do <i>Input</i> Físico (electricidade)	28
	Método de Kaufmann-Kaliberda	28
	Método de Lackó	29

Métodos Econométricos	31
Metodologias Desenvolvidas por Organismos	32
Método Residual	32
Índice Sintético de Regularidade	32
Exemplos	33
Itália	33
Suécia	34
Portugal	35
4. O TRABALHO NÃO DECLARADO NA ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO	39
5. ENSAIOS DE MEDIDA DO TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL	51
A Medida do Trabalho não Declarado: a Revisão da Literatura	51
Discrepâncias Estatísticas	55
As Opiniões dos Observadores Privilegiados	61
Ensaio da Estimativa do Trabalho não Declarado	63
Síntese	65
6. CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA FUTUROS DESENVOLVIMENTOS	67
A Natureza do Trabalho não Declarado	67
Os Diferentes Tipos de Economia não Declarada	68
Da Economia não Declarada ao Trabalho não Declarado	70
As Causas do Trabalho não Declarado	71
As Consequências do Trabalho não Declarado	74
A Medida e a Dimensão do Fenómeno	76
As Medidas para Combater o Trabalho não Declarado	78
Recomendações Quanto ao Aprofundamento Futuro do Estudo do Trabalho não Declarado	79
7. BIBLIOGRAFIA	81
Estudos	81
Conferências	82
Organização Internacional do Trabalho	83
OCDE	83
União Europeia	84
Diversos	85
Sector da Construção	86

1. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO

Este primeiro capítulo pretende proceder à apresentação do relatório final do estudo.

O presente Relatório é um documento de trabalho que pretende efectuar uma apresentação dos resultados obtidos na elaboração do estudo sobre “*O Trabalho não Declarado em Portugal – Metodologia de abordagem e tentativa de medição*”.

Este relatório cobre os cinco objectivos da metodologia de trabalho proposta pela S2E2:

- i) a aplicação do conceito de trabalho não declarado contido nas orientações do Conselho Europeu¹ ao sistema legislativo português;
- ii) a definição de uma metodologia que permita avaliar a dimensão e características do fenómeno do trabalho não declarado em Portugal;
- iii) a caracterização dos trabalhadores não declarados;
- iv) a detecção das causas do fenómeno do trabalho não declarado;
- v) a aplicação da metodologia definida a um sector de actividade: a Construção Civil e Obras Públicas.

Lisboa, Março de 2004

Luís Gomes Centeno

¹ Decisão do Conselho de 22 de Julho de 2003 relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (2003/578/CE).

2. QUESTÕES CONCEPTUAIS

Este capítulo pretende proceder a uma discussão das questões conceptuais associadas ao trabalho não declarado.

O conceito de trabalho não declarado, tal como identificado pela União Europeia “*qualquer actividade remunerada de natureza legal, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças que existem nos sistemas legislativos dos vários Estados Membros*”² parece ser, numa primeira leitura, bastante clara e operacional no sentido de permitir avançar de forma imediata para o trabalho da sua identificação, medição e adopção de medidas de combate.

Contudo não nos parece ser essa a situação e julgamos que a definição europeia de trabalho não declarado merece alguma reflexão conceptual e operacional, dadas as complexidades para que remete, na sua simplicidade formal.

Enquadramento Conceptual

A reconstrução europeia e japonesa do pós-guerra e a expansão económica dos anos cinquenta no mundo ocidental assente na generalização rápida da produção tayloriana enraizaram a convicção de que uma adequada mistura de recursos financeiros e medidas de política (deduzidas de teorias sobre economias de transporte, de localização, de repartição de recursos naturais e da qualificação dos trabalhadores e da tendência para a alocação do investimento em função da escassez relativa dos recursos capital e trabalho) asseguraria o desenvolvimento dos países mais pobres e com economias tradicionais (assentes na agricultura) no caminho de aproximação aos países mais ricos.

Nos finais da década de 60 tornou-se óbvio que algo parecia correr mal com esta expectativa, não apenas face ao incumprimento das espe-

² Decisão 2003/578/CE no ponto 9 do Anexo.

radas taxas de crescimento como dos elevados níveis de desemprego que persistiam nos países menos desenvolvidos.

As preocupações, a este nível, conduziram a uma série de estudos em economias menos desenvolvidas lançados pela OIT, cujo primeiro caso de estudo foi o Quênia, em 1972, e que concluiu por uma vitalidade maior do que a esperada, assente numa multiplicidade de actividades não registadas e de pequena dimensão que os autores designaram por economia informal.

Na ciência económica tinha sido introduzido um objecto novo, que o passar dos anos não fez mais que acrescer a importância para a compreensão do processo económico e adicionar novos problemas à questão da mensuração. A distinção entre um segmento do processo económico onde existe um nível de informação que possibilita uma quantificação e um segmento desse processo onde a informação disponível é praticamente inexistente tinha-se tornado clara.

Durante algum tempo esta segmentação dual foi olhada ou como uma característica própria de economias subdesenvolvidas que fariam uma transição para economias de mercado desenvolvidas de modo diferente do que teria acontecido no caso dos países mais avançados, ou como um fenómeno marginal e temporário, destinado a perecer no momento em que esses países atingissem um nível crítico mínimo de desenvolvimento. E foi necessário chegar à década de 80 e à aceleração da integração das economias nacionais a nível planetário, com a subsequente transformação de processos de trabalho nos países mais avançados, para que a ideia de um fenómeno temporário ou característico de economias subdesenvolvidas fosse posta de parte.

De então para cá a análise da dualidade económica, quanto ao nível de informação existente, e em particular das diferentes razões para a situação de ausência de informação deu origem a uma proliferação de conceitos e tipologias, muitas vezes sobrepostos, que mais do que facilitar a abordagem desse segmento do processo económico servem para aumentar as dificuldades dessa mesma abordagem. É assim que as designações de economia informal, paralela, negra, submersa, escondida ou sombra se entrecruzam ao longo da imensa literatura existente sobre a questão, tendo a mesma palavra reflexões conceptuais distintas conforme os autores que a utilizam ou o mesmo conceito designações diferentes.

Face a esta pequena floresta de possíveis confusões parece ser de interesse debruçarmo-nos sobre algumas ideias fundamentais capazes de nos orientarem na nossa pesquisa.

Em primeiro lugar o conceito de economia não formal (ou formal) está relacionado com a definição e medida da riqueza nacional criada e assim associado à contabilidade nacional. De um ponto de vista estrita-

mente técnico as contas nacionais deveriam incluir toda a riqueza criada pelas actividades económicas formais ou não formais, incluindo nestas últimas as de natureza ilegal. O interesse em dispor de uma quantificação tão próxima da realidade quanto possível está associado à definição das melhores estratégias e medidas de política económica por parte dos decisores políticos, pois parece razoável pensar que a qualidade dessas decisões variará na razão inversa da distância entre a realidade económica e a sua tradução nas contas nacionais.

Em segundo lugar, e no que respeita à contabilidade nacional, existe uma tipologia adoptada a nível internacional de diversas facetas da actividade económica expressa no SCN93 (Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas de 1993):

- Economia ilegal:** (1.º tipo) toda a produção, com procura de mercado, de bens e serviços cuja venda, distribuição ou posse é proibida por lei; e (2.º tipo) produção de bens e serviços autorizados por lei quando levados a cabo por produtores não autorizados.
- Economia oculta:** toda a produção de bens e serviços transaccionáveis deliberadamente oculta em declarações ou respostas a inquéritos oficiais.
- Economia informal:** toda a produção de bens e serviços transaccionáveis efectuada por unidades não registadas junto de entidades fiscais ou da segurança social.

Se as definições parecem claras também parece clara a existência de zonas de potencial sobreposição de situações, pelo que em termos operacionais e de um ponto de vista estatístico, para efeitos de contabilidade nacional, o conceito fundamental é o de actividades e unidades observadas.

Por razões óbvias de restrição orçamental e de disponibilidade de recursos humanos nenhum aparelho estatístico acompanha todas as unidades de produção existentes, e sim uma amostra delas (as observadas), existindo toda uma série de mecanismos de correcção para deduzir os resultados para as não observadas.

Isto significa que, e esta é uma terceira ideia base, do ponto de vista de construção de contas nacionais a partir da observação estatística, uma parte das unidades observadas englobar-se-á num dos três tipos definidos de economia não formal, pela que a quantificação final produzida incorporará já uma parcela proveniente desses “sectores tipológicos”.

Dito de outra maneira, a contabilidade nacional ao estimar a riqueza criada (o produto interno bruto é a medida standard) inclui nesta estimativa os contributos dos vários tipos de economia não formal, ainda que não seja possível uma apreciação de qual a parte destes no valor global calculado (dada a lógica de construção com base em unidades observadas).

Estas considerações expendidas a propósito da economia informal são importantes para a questão em análise – o trabalho não declarado – por duas ordens de razões: a primeira para sublinhar a dificuldade em recorrer com alguma esperança de sucesso à contabilidade nacional como eventual fonte para cálculos de dedução quantitativa da economia não formal, a nível da produção ou dos factores utilizados; a segunda para assinalar que, embora inter conectadas de modo íntimo, as questões da economia informal e do trabalho não declarado não devem ser consideradas e tratadas como duas facetas similares da mesma realidade, podendo uma ser tomada como *proxy* da outra.

A evidenciação, no início da década de 70, de um segmento da economia com vitalidade, que funcionava para além das capacidades de detecção oficial, conduziu a uma transposição imediata das categorias de análise macroeconómica para o campo de análise do trabalho e emprego: na economia não formal o trabalho era também não formal. Esta equivalência automática chegou mesmo a definir metodologias de cálculo do trabalho não formal a partir de levantamentos de unidades produtivas inseridas na economia não formal, o que por sua vez podia ser definido em termos do recurso a critérios operacionais que podiam assentar na dimensão da unidade ou na estrutura de propriedade desta.

O sustentáculo desta transposição, e da perequação metodológica criada, residia na convicção de que a economia não formal nos países mais desenvolvidos tinha um peso e importância muito reduzidos, mesmo quando algumas investigações apontavam num outro sentido³.

³ Veja-se, a título de exemplo, a reflexão de Ralf Hussmanns “... o desenvolvimento de estatísticas do sector informal é menos prioritário nos países industrializados e pode exigir métodos diferentes de avaliação” (*in Sector Informal: Definição Estatística e Métodos de Inquérito*, Bureau de Statistique Organização Internacional do Trabalho, Genebra, Suíça, 1997), numa altura em que diversos estudos de autores italianos referiam o peso do sector informal na economia italiana e em que o ISTAT (Instituto central de estatísticas de Itália) publicava regularmente desde 1990 estimativas sobre o trabalho não declarado.

As Formas de Trabalho não Declarado

No final da década de 90 tornou-se claro que esta convicção era insustentável – a economia não formal estava presente em todos os países –, decorrendo da variedade de situações a impossibilidade de transposição de esquemas simples, porventura demasiado simplistas, na abordagem à realidade.

Se se pensar que pode encontrar-se:

- um trabalhador registado numa unidade de produção formal;
- um trabalhador registado numa unidade de produção formal, mas com parte do trabalho não declarado;
- um trabalhador registado numa unidade de produção não formal (como segunda ocupação);
- um trabalhador não registado numa unidade de produção não formal; e
- um trabalhador não registado numa unidade de produção formal;

não apenas os esquemas simples de identificação entre economia não formal e trabalho não formal se mostram desajustados como, e esta é uma consequência importante para os estudos de abordagem da questão do trabalho não formal, os resultados obtidos no campo da investigação quantitativa sobre a economia não formal não podem ser tomados como base de estimativas para a quantificação do trabalho não formal.

Isto significa, por outras palavras, que as abordagens de uma e outro têm de ser diferenciadas e separadas, se se quiserem alcançar resultados com significado.

A aceitação deste princípio metodológico torna claros alguns dos percursos de abordagem à questão que não interessa seguir, mas não resolve, de todo, a clarificação necessária à investigação, nomeadamente no que respeita ao objecto exacto de estudo.

De facto, uma análise sobre o trabalho não formal na perspectiva da sua quantificação pode ser efectuada desde vários ângulos, já que o fulcro pode ser situado na situação perante o trabalho (empregados, desempregados, inactivos, clandestinos), na estimativa do número de trabalhadores envolvidos, na estimativa do número de empregos envolvidos ou até numa estimativa do número de horas de trabalho envolvidas.

No caso deste estudo a definição de “trabalho não declarado” apresentada no documento da Comissão Europeia “Comunicação da

Comissão sobre Trabalho não Declarado”⁴ é aparentemente tão clara que o objecto não levanta dúvida alguma. Se para além da inexistência explícita de referência ao trabalhador como possível unidade de contagem se tomar em conta o recurso à “actividade remunerada” como raiz do critério de definição, parece óbvio que é ao nível do trabalho e das actividades profissionais que se deverá centrar a investigação.

A unidade de contagem para qualquer quantificação, nesta perspectiva, é assim o trabalho (ou mais precisamente o posto de trabalho) e não o trabalhador⁵, o que remete o âmbito da análise para uma maior proximidade à pesquisa económica do que à pesquisa sócio-laboral.

Atendendo, como foi já acima referido, às diversas hipóteses de funcionamento do trabalho não declarado na economia, a delimitação mais correcta do objecto de estudo deverá situar-se preferencialmente ao nível das horas trabalhadas e não ao nível do emprego (um mesmo posto de trabalho pode, por exemplo, ser ocupado por dois trabalhadores dos quais um deles, ou mesmo os dois, podem não se encontrar registados). Para corresponder de modo completo e correcto à definição comunitária deveria ser apurado o número de horas trabalhadas não comunicadas para efeitos de tributação da segurança social, completando o exercício com um esforço de tradução desse volume numa percentagem do emprego total existente na economia.

Ou, para ser mais preciso, que parte do número de horas do trabalho total realizadas se situa para além do que é declarado, sendo óbvia a remissão para o seu peso no conjunto das remunerações.

A Comunicação da Comissão sobre o tema propõe uma taxionomia para a categorização dos trabalhadores não declarados que importa reter:

- **Pessoas que acumulam mais do que um emprego.** A maior parte dos trabalhos não declarados são realizados por indivíduos que exercem também uma actividade regular. Ser capaz de participar na economia informal significa por vezes que o interessado responde a uma procura que requer certas competências ou qualificações especiais.
- **Pessoas “economicamente inactivas”** (estudantes, domésticas, pré-reformados). Podem dedicar mais tempo ao trabalho não

⁴ Também conhecido por COM (98) – 219.

⁵ Como as referências quantitativas apresentadas a pp. 5 do mesmo documento da Comissão confirmam.

declarado e as possibilidades serão maiores para as pessoas que já estiveram em contacto com o mundo do trabalho.

- **Desempregados;** por um lado os riscos que correm são maiores uma vez que podem perder o subsídio de desemprego, designadamente se essas prestações dependerem da procura activa de um emprego ou da participação em programas de formação. Por outro lado, pode-lhes ser proposto um emprego desde que não o declarem e, sendo assim, a sua posição dificilmente lhes permitiria resistir a tal oferta, nomeadamente se as prestações de desemprego forem reduzidas. Todavia, quanto mais longo for o período de desemprego, mais limitadas serão as possibilidades de exercer uma actividade não declarada.
- **Nacionais de países terceiros** (COM(98) – 219: 7)

Não é, contudo, indiferente em termos de motivações e resultados do trabalho o facto de estarmos a lidar com indivíduos incluídos em cada um dos grupos acima referidos.

O Trabalho não Declarado “a Tempo Parcial”

O trabalho não declarado por parte de indivíduos que possuem um emprego corresponderá, em regra, a uma forma de contornar as obrigações fiscais e contributivas por parte do trabalhador e da entidade patronal. Esta situação tanto pode corresponder a uma situação de conluio, em que ambas as partes estão de acordo em não declarar o trabalho (ou uma parte dele) como forma de obstar a suportar os custos não salariais associados, como a uma situação em que é o trabalhador que, por via das suas especiais qualificações está em condições de impor regras de jogo que lhe permitam aumentar os seus rendimentos sem com isso aumentar as suas contribuições.

O aumento da carga fiscal associada ao factor trabalho, quer pelo aumento das contribuições para a Segurança Social, quer pelo aumento da carga fiscal directa sobre os rendimentos do trabalho podem fazer com que aumente a predisposição dos actores no mercado de trabalho para a adopção deste tipo de trabalho não declarado.

Anote-se que isto tanto se pode verificar na situação em que o trabalhador possui mais do que uma entidade patronal ou mais do que uma profissão quer no caso em que o trabalho é prestado para uma mesma entidade patronal.

No caso de o trabalhador possuir mais do que uma entidade patronal ou mais do que uma profissão, pode acontecer que essa dualidade

concorra para que uma delas seja fiscalmente transparente e regular, enquanto a segunda seja completa ou parcialmente não declarada.

Na situação em que se verifica a existência de uma única entidade patronal a não declaração de uma parte do trabalho desenvolvido pode corresponder também a uma necessidade de flexibilizar as regras de remuneração do trabalho ou à necessidade de fazer baixar os custos não salariais do trabalho.

Neste caso estão as situações em que uma parte do trabalho realizado é remunerada sob a forma de “*fringe benefits*” não sujeitos ou subtraídos às regras das contribuições para a Segurança Social e do Imposto sobre o Rendimento. Esta última situação é comum em Portugal e tem-se revelado difícil o seu controlo e combate.

O facto de em Portugal o sistema fiscal ser manifestamente injusto, já que incide em particular sobre os rendimentos do trabalho por conta de outrem e é muito menos eficaz no controle de outros tipos de rendimento, faz com que seja difícil estabelecer um consenso social para a erradicação destas formas de remuneração adicional não declarada.

Há, contudo, uma situação especial que merece atenção no quadro desta nossa discussão: o trabalho não declarado a tempo parcial, numa situação de dualidade profissional pode ser uma forma de se criarem condições para o ensaio de modelos alternativos de reconversão profissional.

Parecendo evidente que o modelo de emprego para a vida está definitivamente posto em causa e que as trajectórias profissionais dos indivíduos se caracterizam de forma crescente por uma instabilidade e imprevisibilidade em que mudanças de emprego são inevitáveis e mudanças de profissão são altamente prováveis, a manutenção de “carreiras paralelas” pode funcionar como uma forma de criar redes de segurança para essas alterações, muitas vezes bruscas, de percurso.

A não declaração do trabalho pode, nestes casos, funcionar como uma forma de garantir a viabilidade no arranque de uma nova profissão que venha a ser, numa situação de perturbação de um “percurso profissional normal”, uma espécie de seguro profissional que viabiliza a existência de uma alternativa de trabalho e rendimento imediatamente mobilizável pelo trabalhador na eventualidade de este se ver confrontado com uma situação de desemprego.

Pode ainda ser uma situação em que o trabalhador tenta aplicar competências de que dispõe e que não estão suficientemente testadas para que este se possa permitir transformá-las na sua actividade principal.

Nos casos em que se verifica uma dualidade de actividades do trabalhador que permitem aumentar a sua capacidade de resistir a choques no funcionamento do mercado de trabalho, o trabalho não declarado pode ser visto de forma positiva e a sua defesa pode assentar no que

usualmente são definidos como os argumentos da “*protecção da indústria nascente*”. Trata-se no essencial de viabilizar situações seminais de reconversão profissional, activa ou reactiva, que podem ter um papel positivo no ajustamento entre oferta e procura de trabalho e na afirmação de novas competências.

Mesmo numa lógica estrita de contabilização das receitas e despesas da Segurança Social o saldo da existência de trabalho não declarado “a tempo parcial” num quadro de afirmação de dualidade ou multiplicidade de actividades profissionais pelo mesmo trabalhador pode ser, paradoxalmente, positivo para aquela, uma vez que a existência de recursos profissionais mobilizáveis pelo trabalhador confrontado com uma situação de desemprego involuntário pode evitar uma passagem prolongada pela situação de assistido.

Naturalmente que esta situação não pode ser apreciada da mesma forma quando se trata da não declaração de parte dos rendimentos por parte de trabalhadores de elevada qualificação e que detêm posições de destaque nas organizações onde exercem a sua actividade profissional e podem “*impor*” situações de não declaração com o mero objectivo de obter uma vantagem fiscal para si mesmos.

A Situação dos Inactivos

A situação dos inactivos a realizar trabalho não declarado, tal como considerada na taxinomia utilizada pela Comissão, merece um tratamento mais desagregado. Considerar os estudantes, os domésticos familiares não remunerados e os pré-reformados de forma conjunta não nos parece ser uma opção consistente.

Assim, julgamos que há, para além da situação de trabalho não declarado a tempo parcial a que nos temos vindo a referir e que se pode aplicar com propriedade a algum do trabalho não declarado realizado por trabalhadores domésticos familiares não remunerados, que considerar a situação de este trabalho ter lugar num quadro de aproximação ou de afastamento gradual do mercado de trabalho.

Esta questão é especialmente importante em Portugal, em que se verifica uma consistente tendência para uma parte das transições no mercado de trabalho se realizar entre o emprego e a inactividade e não entre o emprego e o desemprego. Esta tendência é especialmente evidente no caso das mulheres e dos trabalhadores mais idosos, nomeadamente aqueles que têm a capacidade de recorrer a alguma forma de subsidiação da sua inactividade (quer se trate de pensões de reforma ou pré-reforma ou subsídios de desemprego não acompanhados de procura activa de emprego).

Assim, o trabalho não declarado a tempo parcial pode também ser realizado por pessoas inactivas e que a ele recorrem como forma de viabilizar actividades de ocupação parcial com baixa produtividade. Tal situação pode ser enquadrada, *mutatis mutantis*, no que acima se disse sobre a criação de um portefólio dual de competências profissionais.

Mesmo no plano da contabilidade financeira da Segurança Social deve ser evidenciado que, a estarem correctas as estimativas que associam uma maior mobilidade entre as pessoas com uma inactividade forçada e não desejada, o saldo pode, afinal, ser positivo, uma vez que se pode verificar um menor recurso a subsídios e despesas de saúde.

A Entrada Gradual no Mercado de Trabalho

Uma situação em que o trabalho não declarado pode ser especialmente positivo é a situação do trabalho deste tipo que é realizado por jovens em fase de preparação da sua entrada no mercado de trabalho.

Com efeito, um dos aspectos que a literatura sobre a entrada no mercado de trabalho, nomeadamente a de origem norte-americana, mais enfatiza é o da importância dos processos de informação para recrutamento (*screening*) nos mecanismos de funcionamento do mercado.

O processo de entrada no mercado de trabalho é dificultado por uma forte opacidade quer do lado da oferta de trabalho quer do lado da procura. Quer isto dizer que os empregadores têm dificuldade em conseguir compreender as efectivas competências dos jovens que respondem às suas ofertas, assim como os jovens têm uma acentuada dificuldade em antecipar os conteúdos concretos e os requisitos básicos da sua futura actividade profissional.

No caso dos empregadores a opacidade inevitável no escrutínio das competências transversais dos jovens à procura de emprego (respostas aos requisitos do trabalho no contexto das organizações e competências comportamentais e relacionais) faz com que se aumente o enviesamento dos processos de recrutamento em direcção aos processos mais objectivos disponíveis, nomeadamente a posse de diplomas e às classificações obtidas no sistema de ensino formal. Possuir um diploma e notas elevadas deverá servir como uma boa garantia de princípio de que o seu titular possui capacidade de trabalho, tenacidade e persistência que poderão assegurar um bom desempenho profissional.

Contudo essa titularidade é obtida num contexto que valoriza competências que são, na maior parte das situações, bastante afastadas daquelas que são efectivamente valorizadas em contexto de trabalho.

Isso faz com que frequentemente se verifiquem situações de desajustamento entre expectativas e realizações que tornam ainda mais complexas as primeiras relações laborais.

Por outro lado, a hiper-valorização das qualificações formais, na ausência de outras formas de avaliação, faz com que da parte dos jovens à procura de emprego e que possuem diplomas prestigiados e boas classificações se criem expectativas demasiado elevadas e se eleve a auto-estima a níveis inoportáveis pelo mercado com as consequentes dificuldades de ajustamento na experiência real de trabalho.

O desenvolvimento de estratégias individuais e organizacionais de aproximação gradual ao mercado de trabalho, de que os estágios profissionais são o exemplo mais comum em Portugal, permitem suprir de forma muito eficaz esta necessidade de criar “*pontes*” de aproximação entre a escola e a formação e o mundo do trabalho.

No entanto, nem sempre essa aproximação se pode realizar de uma forma completamente formal. Quer porque isso implica custos não salariais que a inviabilizam, quer porque os modelos de trabalho são demasiadamente atípicos para se poderem moldar à legislação de enquadramento do mercado de trabalho.

Neste contexto emergem formas de trabalho não declarado que podem ser positivas para o funcionamento do mercado de trabalho e para o próprio balanço financeiro da Segurança Social, já que permitem a existência de mecanismos informacionais que se podem revelar de grande eficiência no momento em que os jovens acedem ao mercado.

Esta informalidade no acesso ao mercado de trabalho, pode também ser importante no desenvolvimento de estratégias de activação de públicos com dificuldades particulares no acesso ao mercado de trabalho, como sejam as pessoas em situação de exclusão social, as pessoas portadoras de deficiência, as mulheres inactivas, etc.

A Saída Gradual do Mercado de Trabalho

No outro extremo do ciclo de vida podem ser encontradas formas de trabalho não declarado praticadas por pessoas em situação de pré-reforma que por variadas razões (satisfação pessoal, complemento de rendimento, dificuldade de inserção formal no mercado) podem optar por ou ser forçadas a essa prática.

Embora do ponto de vista fiscal e do funcionamento do mercado de trabalho esta situação tenha um perfil com menos aspectos positivo que as que temos vindo a analisar deve admitir-se que estas práticas podem também no limite permitir alguma aprendizagem organizacional

dos empregadores relativamente às vantagens associadas à utilização de trabalhadores mais velhos para a satisfação das suas necessidades de trabalho e viabilizar, a prazo, práticas de prolongamento da vida activa, nomeadamente no quadro das chamadas “*reformas a tempo parcial*” ou “*reformas parciais*”.

Os Desempregados e o Emprego Oculto

A situação mais complexa do ponto de vista da concorrência e da legitimidade das práticas de trabalho não declarado é a que envolve a utilização ilícita de trabalhadores desempregados que recebem subsídio de desemprego.

Neste caso trata-se de procurar acumular os benefícios da protecção social de desemprego com a existência de uma actividade económica a tempo inteiro, que representa, no essencial, uma fraude em que acordam trabalhador e empregador.

Com esta situação podem ser obtidos níveis salariais mais baixos para o empregador e uma total precariedade na relação laboral que viola as condições de igualdade e de concorrência no mercado.

Deve contudo ser reconhecido que esta situação pode ser imposta pelo trabalhador, em especial em situações de forte pressão no mercado de emprego (abaixo ou próximo do pleno emprego técnico) ou em que o trabalhador detenha competências especiais que lhe permitam um maior poder negocial.

Apenas na situação limite em que se trate de ensaio de novas experiências profissionais se podem identificar situações em que a não declaração do trabalho possa revestir alguns aspectos positivos, se se tratar de uma situação transitória.

O Caso Especial dos Trabalhadores Migrantes

Os trabalhadores migrantes constituem um dos grupos que a literatura identifica, tipicamente, como um dos grupos mais vulneráveis ao trabalho não declarado involuntário.

A situação de integração social precária, se não mesmo de marginalidade e ilegalidade de residência, geram situações em que a percepção de um qualquer rendimento é indispensável à sobrevivência e implicam um poder negocial muito baixo ou inexistente face às condições impostas pela entidade patronal. A ser assim, trata-se de uma situação de violação clara e ilegítima das regras de concorrência que deve ser combatida.

No entanto, a literatura sobre o tema do trabalho não declarado em contextos de migração tem vindo a assinalar com crescente frequência e evidência empírica a preferência por uma integração irregular no mercado de trabalho como forma de assegurar uma “*acumulação inicial de capital*”.

Esta última situação é especialmente relevante quando se está em presença de redes étnicas de migração que têm condições para assegurar o próprio emprego ao migrante recém-chegado.

A Problemática Actual do Trabalho não Declarado

Ainda que a investigação sobre a economia e o emprego não formais nos países mais desenvolvidos não tenha uma origem recente, a preocupação institucional com estes fenómenos, em particular no espaço europeu, pode ser encontrada na década de 90 e como consequência de um conjunto particular de circunstâncias.

Em primeiro lugar a desagregação do bloco soviético e a desapareção do mundo bipolar que caracterizara o pós-guerra abriu caminho, e desde muito cedo isso tornou-se claro, à predominância de um modelo de produção e troca à escala do planeta, em que não apenas as trocas comerciais adquiriam direito de cidadania em todos os espaços geográficos e políticos como os processos produtivos tinham o potencial de localização e de segmentação produtiva no espaço geográfico de qualquer continente ou região.

Em segundo lugar, a evolução tecnológica ocorrida nas últimas décadas apontava para uma segmentação potencial do mercado de trabalho em dois agregados extremos: uma necessidade de mão-de-obra cada vez menos qualificada, mesmo em indústrias de grande conteúdo de informação (ou com necessidades de qualificação relativamente fáceis de colmatar), para associar a sistemas de produção em que os mecanismos de autocontrolo são cada vez mais comuns e desenvolvidos; e necessidades de uma mão-de-obra cada vez mais qualificada, mas em número relativamente reduzido, para desenvolver todo o conjunto desses mesmos sistemas de autocontrolo.

Ao mesmo tempo, o trajecto de aproximação política e económica dos estados membros da UE definia agora, para além dum espaço de livre comércio de bens, serviços, capitais e pessoas, um espaço de moeda única, com um banco central e, inevitavelmente, o abandono de duas medidas clássicas de intervenção económica – a determinação da taxa de juro e a política cambial –, restando apenas a política orçamental.

Por sua vez, a reunificação alemã, como exemplo mais imediato, e a eventual reestruturação política, económica e social do conjunto de

países que formavam o *hinterland* entre a UE e a CEI, colocava sobre a mesa da reflexão os potenciais movimentos migratórios de massa (para a UE) e as realocações produtivas em grande escala (para fora da UE).

O concurso simultâneo deste conjunto de circunstâncias abria caminho a potenciais problemas de organização dos mercados de trabalho, que tiveram expressão imediata por exemplo nas indústrias pesadas, onde algumas das questões de competitividade foram referidas à diferença de exigência de normas de respeito ambiental.

O problema fundamental posto, no entanto, era o de um acelerar rápido do agravamento da questão do financiamento futuro dos sistemas de segurança social e de pensões, num espaço europeu afectado por uma queda de natalidade forte, por um envelhecimento rápido das populações, por uma tecnologia que reduzia as necessidades de pessoal de modo acentuado, e que se via agora acompanhado pela ameaça da deslocalização produtiva para o exterior, pela concorrência interna de produtos importados a baixo preço e similar qualidade e pela substituição de trabalhadores registados por clandestinos como eventual resposta ao acréscimo de concorrência. Ou seja, nada que diminuísse as despesas orçamentais (antes pelo contrário, se influência houvesse ela tenderia a ser negativa em face das expectativas de níveis elevados de desemprego) e muito que tinha o potencial de reduzir as receitas orçamentais.

A deslocação do centro de gravidade das investigações académicas e das preocupações políticas da análise da economia não formal para o emprego não formal foi, poder-se-ia dizer, natural face a este novo enquadramento internacional.

Não é por acaso que o documento da Comissão que define o trabalho não declarado (a já referida “Comunicação da Comissão sobre Trabalho não Declarado”) inicia o seu capítulo 3, sobre os impactes do trabalho não declarado, referindo os efeitos sobre a segurança social e a incidência nas finanças públicas. E mesmo ao nível dos efeitos sobre os indivíduos volta a aparecer com ênfase a questão do financiamento dos regimes gerais de segurança social.

Desde esta perspectiva parece assim clara a preocupação não apenas com um conjunto de actividades como de empregos que, pelo seu carácter de não registo e não participação orçamental como fonte de receita (via taxas e impostos), são vistas como agravantes de situações orçamentais pouco favoráveis, em particular numa conjuntura em que o controlo orçamental é, cada vez mais, um requisito exigido não só pelas autoridades monetárias nacionais e europeia (bancos centrais nacionais e Banco Central Europeu) como pelos próprios mercados financeiros.

As orientações definidas no sentido de o centro fundamental da política dos estados membros sobre esta matéria se situar na procura

da emersão destas actividades económicas e deste trabalho não declarado (trazer à luz o que está escondido ou, por outras palavras, abrir fontes de receita financeira onde elas actualmente não existem) são, deste ponto de vista, não apenas lógicas como um corolário imediato das preocupações existentes.

As Razões do Trabalho não Declarado – Custos e Benefícios

A leitura dos documentos oficiais comunitários é explícita no julgamento de valor sobre o trabalho não declarado: independentemente das razões existentes ou dos actores envolvidos o trabalho não declarado (e a economia não formal) são negativos numa sociedade porque, para além de significarem um recorte de receitas orçamentais para o Estado e, por via disso, levantar problemas à prossecução dos fins de intervenção social deste, representam objectivamente uma quebra no vínculo de solidariedade interna de uma sociedade e traduzem, para todos os que não têm qualquer outro mecanismo de acesso à segurança social, uma situação de exploração e indefesa na relação laboral existente.

Não existe qualquer interesse em discutir este tipo de juízos de valor, porque não são de esperar progressos da investigação científica se esta for orientada ou dirigida por considerações éticas ou morais.

O que importa, para o caso, é perceber se de um ponto de vista económico faz sentido a existência de segmentos não formais da economia, nos dias de hoje e nos países desenvolvidos, como ponto de partida da investigação.

O crescimento referido da economia não formal nos últimos anos constitui, a verificar-se⁶, um primeiro sinal inequívoco do seu sentido económico. E as razões desse eventual reforço seriam até claras.

A partir do momento em que no tabuleiro de trocas mundial a concorrência é completamente assimétrica a nível da produção – entre

⁶ As quantificações existentes sobre a possível dimensão da economia não formal ou do peso do trabalho não declarado são tão variadas e obscuras como o próprio objecto de investigação. O documento COM (98) da Comissão refere um grupo constituído pelos países do Norte da Europa onde o fenómeno teria menor importância (5% do PIB) e um duo do Sul (Itália e Grécia) onde o fenómeno seria mais importante (20% do PIB), ficando os restantes em posições intermédias. O economista austríaco Friedrich Schneider, autor frequentemente citado em trabalhos nesta matéria, reduz o número de países com menor economia não formal na UE a 3 – Áustria, Reino Unido e Holanda – e mesmo assim com valores entre os 10% e 12% do PIB, colocando os escandinavos praticamente ao nível da Espanha e Portugal. O que não está claro, em todos os múltiplos estudos disponíveis é se houve efectivamente um aumento tão marcante como é referido em distintos documentos oficiais.

um extremo de mercados de trabalho regidos por enquadramentos legais rígidos e obstaculizadores da flexibilidade e um outro onde a inexistência prática de qualquer regulamento legal torna difícil usar sequer o termo de flexibilidade – a resposta produtiva dos países mais desenvolvidos assenta num de dois caminhos que não são incompatíveis: deslocalização para o exterior ou segmentação da produção no interior das fronteiras, por uma diversidade de agentes e empresas sobre as quais não há controlo significativo.

O primeiro caminho tem sido utilizado com frequência por todas as actividades e indústrias onde o peso da mão-de-obra é elevado e o seu custo relevante – o vestuário e calçado em primeira linha. O segundo caminho tem uma larga tradição de percurso, só que num espaço geográfico mais reduzido: boa parte do crescimento das indústrias de vestuário, calçado e cerâmica portuguesas nos últimos vinte anos assentou num aluguer de capacidade produtiva sob forma de subcontratações (e sub-subcontratações) com origem em empresas do Norte e Centro da Europa, que respeitavam escrupulosamente todo o enquadramento laboral dos seus países e entregavam os problemas eventuais de incumprimento de normas aos subcontratados.

Ao nível do espaço europeu a manutenção da competitividade das empresas do Norte através do recurso a trabalho parcialmente não declarado nos países do Sul tem uma longa tradição, e foi essa longa tradição que criou as condições de uma atitude cultural de aceitação do fenómeno e de acordo tácito das entidades administrativas, locais e nacionais (empregos criados e sustentados, rendimento disponível, exportações efectuadas)⁷.

Num rápido balanço quantitativo a perda de receitas fiscais decorrente deste esquema de articulação económica era, no sul europeu, provavelmente mais que compensada pela poupança de verbas na sustentação de emprego protegido, nos subsídios de desemprego, na inexistência de responsabilidades futuras a nível da segurança social, na disponibilização de um rendimento familiar que apoiava o consumo privado e nos proventos associados à exportação e aos efeitos destes sobre o investimento e o crescimento geral do Produto.

Sob este ponto de vista a expansão deste modelo nos países do Norte e Centro europeus tem consequências bem mais acentuadas, uma vez que esse balanço não funciona de modo similar. Aí as responsabilidades financeiras do Estado não decrescem com a generalização do

⁷ É de todos sabido que, com excepção das actividades ilegais, a esmagadora maioria das actividades não formais necessita como elemento de sobrevivência de um sector formal ao lado, com o qual se associa.

modelo, antes pelo contrário tendem a aumentar, o que significa que os benefícios visíveis no Sul não têm transposição para o Norte. A alteração fundamental nesses países situa-se ao nível dos sistemas de segurança social e de organização dos mercados de trabalho, tornando-os menos rígidos, o que de um ponto de vista político parece difícil de conseguir. É, evidentemente, mais popular defender a manutenção do *status quo* e apostar no retrocesso deste modelo de produção, mesmo quando as circunstâncias apontam para a sua impossibilidade prática ou para os resultados obtidos com esse trajecto: altas taxas de desemprego e o desequilíbrio das contas públicas.

No sul europeu a verdade é que a economia não formal e o trabalho não declarado se tornaram peças importantes da realidade económica desses países e a transformação desse segmento da economia em economia formal implicaria uma reorganização profunda do modelo económico que serviu de apoio ao crescimento das últimas duas décadas.

A emersão da economia não formal não significa apenas uma potencial ameaça à sobrevivência das empresas que funcionam nesse quadro (pelo acréscimo significativo de custos que isso representaria) mas às próprias empresas do sector formal que baseiam a sua capacidade concorrencial na articulação produtiva com estas. Nesta perspectiva, a não entrada de receitas fiscais pela fuga implícita deste sector seria substituída pela não entrada de receitas dada a falência dessas empresas. Esta a razão, cremos, porque tem havido uma tolerância óbvia das autoridades nacionais dos países do sul europeu perante o fenómeno, pois esta percepção de um risco económico forte sem uma eventual compensação real a nível de receitas parece também ser partilhada por essas autoridades.

Por outro lado, alguns estudos recentes⁸ apontam para uma prevalência crescente de trabalhadores imigrantes no trabalho não declarado, mesmo no sul da Europa, o que se levanta questões sociais complicadas ao nível da sensação subjectiva de insegurança ou da ameaça ao trabalho dos nacionais, não traduz uma realidade de substituição de trabalhadores nacionais por imigrantes, o que em termos práticos não traduz uma colocação em questão do modelo económico com recurso ao não formal como defesa da competitividade: a necessidade de sustentação desse segmento não formal é um dos elementos de atracção da emigração ilegal⁹,

⁸ Veja-se “*Underground economy and the new immigration. The case of Southern Europe*”, Emilio Reyneri, Seminar on Undeclared Work, Berlin, 21 Maio 2003.

⁹ Já que as condições de trabalho afastam cada vez mais nacionais de alguns empregos não declarados.

e não a existência de massas emigrantes empobrecidas que criam as condições de haver segmentos importantes de economia não formalizada.

Se de um ponto de vista das empresas e da economia faz sentido a existência de actividades e empresas funcionando de modo não formal, também do ponto de vista dos trabalhadores existe uma racionalidade na opção por esta situação.

No que se refere aos salários, definidos como irremediavelmente baixos, a verdade é que em igualdade de circunstâncias o salário líquido do trabalho não declarado é igual ao salário bruto, enquanto que no caso do trabalho registado ele é uma percentagem desse salário, o que pode significar um nível de rendimento maior para o trabalhador não declarado. E como o trabalho tende a ser muitas vezes função da produção isso significa também que um nível de produção elevado pode acarretar por vezes níveis de remuneração bastante atraentes.

Em relação aos níveis de protecção da segurança social e à privação dos direitos do trabalhador não declarado deve notar-se que:

- em primeiro lugar os níveis de protecção garantida pela segurança social nos países do sul europeu não têm uma tal dimensão e intensidade que incentivem o registo e declaração do próprio trabalhador. Pelo contrário, os baixos níveis de cobertura e apoio aproximam a alternativa duma linha de indiferença;
- em segundo lugar o que verdadeiramente afecta a reflexão do trabalhador é o enquadramento das reformas e os sistemas de pensões, e aí a tendência actual (inevitável dada a situação financeira da segurança social em toda a Europa) é a do retardamento da saída da vida activa e o recorte das pensões iniciais, para não falar da generalização da ideia da falência do sistema veiculada pelos *media*;
- em terceiro lugar, mesmo nos países do sul foi estabelecido um sistema mínimo de cobertura para todos os cidadãos, que os trabalhadores não declarados tomam como a sua segurança social de base.

Parece assim claro, em resumo, que as razões aduzidas em documentos oficiais para a luta contra a economia não formal e o trabalho não declarado assentam numa perspectiva orçamental, que será a menos indicada não apenas para centrar e vertebrar o esforço como para convencer as pessoas da necessidade social da mudança.

Em particular, no sul europeu a única razão coerente discernível para este combate seria o de uma aposta voluntarista, com os riscos que todas as apostas voluntaristas de intervenção e engenharia social com-

portam, de alterar o modelo de articulação económica, procurando um *upgrade* tecnológico das actividades e empresas e sem a pretensão, irrealista, de terminar com o trabalho não declarado ou liquidar o sector não formal da economia¹⁰.

¹⁰ A Itália conduz desde 1998 uma experiência de incentivo à emersão de actividades e empresas não formais e sua integração na economia formal, a partir da articulação de um conjunto de organismos de base local e nacional – a rede de emersão (*surfacing network*) – cuja avaliação de resultados não parece ser demasiado convincente (vejam-se as comunicações de autores italianos no seminário sobre trabalho não declarado realizado em Berlin em Maio de 2003, por exemplo).

3. SURVEY DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS EM TRABALHOS RECENTES

Este capítulo visa apresentar as metodologias que têm vindo a ser utilizadas para a determinação da dimensão do trabalho não declarado.

Neste capítulo é apresentado um *survey* das metodologias de estimação que têm vindo a ser desenvolvidas e utilizadas em estudos sobre a dimensão da economia denominada, entre várias terminologias, como “informal” e do trabalho não declarado. A utilidade deste exercício de investigação irá traduzir-se na reflexão concisa sobre a metodologia de estimação do trabalho não declarado mais adequada ao caso de Portugal.

De uma forma consensual, é possível classificar as metodologias de estimação mais utilizadas nos estudos referidos em três grupos: *os métodos directos, os métodos indirectos e os métodos econométricos*, diferenciáveis pela abordagem utilizada e cujos procedimentos de estimação serão sumariamente apresentados neste capítulo.

É de assinalar que as metodologias têm como ponto de partida diferentes conceitos (mais ou menos extensivos) da economia informal e do trabalho não declarado, seguindo distintas abordagens económicas e chegando por isso a resultados relativamente díspares.

Perante o conjunto das metodologias apresentado é pertinente questionar qual a possibilidade de verdadeiramente medir a dimensão da economia informal e a quantidade de trabalho não declarado, pois cada método apresenta potencialidades e limitações próprias.

Alguns esforços têm sido realizados no sentido de proceder a uma conjugação de metodologias, como é o caso do modelo procura de moeda e da abordagem econométrica, que visa ultrapassar as várias dificuldades inerentes à aplicação das próprias metodologias de estimação *per se*. É no sentido desta procura do cruzamento de metodologias que se orienta o esforço no presente estudo.

Dos vários estudos publicados por muitos investigadores que se dedicam a este tema, resulta uma ideia generalizada de que os resultados estimados indiciam uma dimensão assinalável da economia informal e do trabalho não declarado. Tendo em consideração a complexidade destes fenómenos existe alguma controvérsia sobre os vários juízos de valor acerca desses mesmos resultados.

Importa referir que a Comissão Europeia lançou recentemente dois estudos sobre o trabalho não declarado. O primeiro, publicado em 2002, incide sobre a eficácia das diferentes políticas, e o segundo, ainda a decorrer, aborda as questões da quantificação do trabalho não declarado.

Métodos Directos

Os métodos directos seguem uma abordagem microeconómica e baseiam-se essencialmente no trabalho de campo assente em inquéritos que podem ser mais ou menos prolongados e detalhados. Na generalidade a aplicação destes métodos impossibilita a caracterização do universo de referência.

Sample Surveys (*Inquéritos por Amostragem*)

Recolha de informação com base em inquéritos específicos que permitem obter resultados directos a partir de amostras representativas das famílias e empresas. Método baseado em respostas voluntárias.

Este método foi aplicado por vários autores ao caso da Noruega e da Dinamarca.

Potencialidades	Limitações
<p>Informação detalhada sobre a estrutura do fenómeno em análise embora os resultados sejam sensíveis à forma como foram formulados os questionários.</p>	<p>Depende da vontade em cooperar dos destinatários – dificuldade em calcular uma estimativa real em termos monetários da extensão do trabalho não declarado.</p> <p>Cada vez mais os questionários estruturados apenas confirmam aspectos do objecto de estudo já identificados.</p> <p>A confiança deste método depende da identificação frequentemente problemática do universo e da sinceridade das respostas.</p> <p>Estimativas pontuais no tempo o que dificulta as generalizações tendo em conta que o fenómeno é heterogéneo no tempo e no espaço.</p>

Método Bergonzini

Recolha de informação relativa ao trabalho não declarado em determinados contextos recorrendo a questionários e entrevistas a informadores chave. Estes têm uma ocupação e/ou status profissional (ex. padre, médico) e como tal não estão em causa e na maioria das vezes têm uma

forte consciência moral, sendo pessoas capazes de fornecer informação rigorosa.

Potencialidades	Limitações
<p><i>Survey</i> local que permite obter maior aproximação à realidade económica e territorial, identificando fenómenos socioeconómicos específicos que escapam aos procedimentos estatísticos standardizados.</p> <p>Importante instrumento no estudo de economias locais por ser diferente do método das entrevistas directas (informação mais rigorosa com menos esforço).</p>	<p>Área territorial limitada.</p> <p>Método controverso por envolver terceiros pessoas.</p> <p>Dificuldade em encontrar informadores chave.</p> <p>Inevitavelmente introduz elementos subjectivos.</p>

Auditorias Fiscais

Com este método pretende-se medir a quantidade de rendimento tributável não declarado. A estimativa é baseada na discrepância entre o rendimento declarado para efeitos de imposto e o rendimento medido por via de fiscalizações selectivas (impostos e segurança social).

Este método foi aplicado por vários autores no caso dos EUA.

Potencialidades	Limitações
<p>Fornecer informação detalhada sobre as actividades da economia informal, a estrutura e composição daqueles que trabalham na economia informal.</p>	<p>Amostras não representativas. A selecção dos contribuintes para as auditorias fiscais não é aleatória, baseando-se nos rendimentos que indiciam fraude.</p> <p>As estimativas baseadas nas auditorias fiscais reflectem apenas uma parte do rendimento da economia informal que as autoridades tiveram sucesso em averiguar.</p> <p>As fiscalizações são limitadas ao que foi observado.</p> <p>Estimativas pontuais no tempo o que dificulta as generalizações tendo em conta que o fenómeno é heterogéneo no tempo e no espaço.</p>

Métodos Indirectos

Os métodos indirectos, seguindo uma abordagem macroeconómica, tratam de grandes agregados nacionais (produção e procura), para a identificação das áreas da economia não cobertas pelos sistemas fiscal ou de segurança social.

Método das Discrepâncias

Comparação de estudos sectoriais que permitem evidenciar as estatísticas sobre o produto, a produtividade e o emprego.

Discrepância entre as estatísticas da despesa e rendimento nacional

Nas contas nacionais as medidas do PIB pelas ópticas da despesa e do rendimento devem ser equivalentes. Se existir uma estimativa independente na óptica da despesa, a discrepância entre as medidas pode ser utilizada como indicador da extensão da economia informal. Se todas as componentes da despesa forem estimadas sem erro então este método dará uma boa estimativa. No entanto, a discrepância detectada reflecte muitas vezes omissões e erros das próprias estatísticas das contas nacionais.

O método foi aplicado no caso da Áustria, Reino Unido, Alemanha e EUA.

Discrepância entre o emprego oficial e o real

Segundo esta metodologia, uma diminuição do emprego na economia regular pode ser vista como uma indicação do aumento da actividade na economia informal. Se o emprego total é constante, uma quebra da taxa oficial pode ser vista como um aumento da actividade da economia informal *ceteris paribus*. O método foi aplicado no caso da Itália e dos EUA.

Limitações
Diferenças na taxa de participação podem ter outras causas. Cada vez mais pessoas têm um trabalho na economia formal e outro na “economia paralela”.

Discrepância entre o emprego do lado da procura (famílias) e da oferta (empresas)

Este método é utilizado pelo ISTAT (instituto de estatística italiano) na estimativa do trabalho irregular. Estima o número de trabalhadores não declarados por via de um complexo procedimento de verificação cru-

zado dos registos fiscais, profissionais e comerciais com os resultados dos questionários e censos à população, agricultura, indústria e comércio.

Limitações
Subestima o crescimento do trabalho não declarado fora dos sistemas tradicionais locais difíceis de avaliar. Há mudanças da actividade económica perceptíveis directamente a nível local que escapam ao tratamento estatístico formal.
Parte do princípio que as repostas das famílias são na sua maioria fiáveis.
Não generalização do método a outros países devido às particularidades do inquérito ao emprego utilizado em Itália.

Método da Procura de Moeda

Está subjacente uma avaliação da dimensão da circulação monetária não explicada pelas variáveis da economia formal. É avaliado o excesso de moeda em circulação face às necessidades da economia “regular”.

Este método tem sido um dos mais utilizados por vários autores (Schneider, Johnson, Kaufman e Zoido-Lobato, Williams e Windbank), com aplicações em países da OCDE e países de Leste.

Método das Transacções de Feige

O método baseia-se na teoria quantitativa da moeda ($MV = pT$, M = moeda, V =velocidade, p = preços, T = transacções totais). O autor assume que num dado ano base não existe economia informal, relaciona o PIB nominal com as transacções totais, pressupõe que a moeda é apenas utilizada para transacções e que a sua velocidade de circulação é constante no tempo, sendo a mesma na economia “regular” e “irregular”. O método foi aplicado no caso da Holanda e Alemanha.

É uma abordagem teoricamente atractiva mas empiricamente necessita de vários requisitos difíceis de preencher, o que pode conduzir a resultados duvidosos.

Método de Tanzi

As transacções na economia informal são efectuadas em dinheiro, pelo que um aumento da economia informal irá consequentemente aumentar a procura de moeda. Com a aplicação de uma função econométrica

de procura de moeda, e assumindo uma velocidade monetária igual nas duas economias, deduz-se que o aumento “excessivo” da moeda, ou seja a quantidade de procura de moeda não explicada pelos factores tradicionais (rendimento, taxas juro etc.), é atribuído à elevada carga fiscal e regulamentação rígida.

A regressão estimada é a seguinte:

$$\ln(C/M2)_t = b_0 + b_1 \ln(1 + TW)_t + b_2 \ln(WS/Y)_t + b_3 \ln R_t + b_4 \ln(Y/N)_t + u_t, \quad (b_1, b_2, b_4 > 0, b_3 < 0)$$

Legenda:

C/M2 – rácio detenção de moeda sobre depósitos,

TW – taxa média ponderada (proxy das variações na dimensão da economia informal),

WS/Y – proporção dos salários no rendimento nacional (capta as variações nos padrões de detenção de moeda e pagamentos),

R – juro dos depósitos (capta o custo de oportunidade de deter moeda),

Y/N – rendimento *per capita*.

Este método foi aplicado pelo autor no caso dos EUA.

Embora o método da procura de moeda seja um dos mais utilizados para estimar a dimensão da economia informal, não deixa de ser alvo de várias críticas, que se podem resumir nas seguintes limitações.

Limitações
Nem todas as transacções na economia paralela são em dinheiro, pelo que a dimensão da economia informal pode ser ainda maior.
Muitos estudos consideram apenas um factor, a carga fiscal, como causa da economia informal e nem sempre são considerados outros factores, como por exemplo a atitude face ao Estado, pelo facto de não existir informação fiável.
Assumir a mesma velocidade da moeda em ambas as economias e assumir que num ano base não existe economia informal.
Não tem em conta as características do mercado de trabalho.

Métodos do Input Físico (Electricidade)

Método de Kaufmann-Kaliberda

O consumo de electricidade é considerado proporcional à actividade económica. Qualquer variação no consumo de electricidade que não

corresponda a uma variação no nível quantificado da actividade económica indicia uma variação da dimensão da actividade económica informal. Os autores partem da observação empírica da actividade económica e do consumo de electricidade, considerando uma elasticidade electricidade/PIB aproximadamente um. O crescimento do consumo total de electricidade é um indicador que representa o crescimento do PIB. Com uma medida para a economia total e subtraindo-a das estimativas do PIB oficial, os autores derivam uma estimativa do PIB não oficial. A diferença entre a taxa bruta do PIB registado e a *cross rate* do consumo total de electricidade pode ser atribuída ao crescimento da economia informal.

Potencialidades	Limitações
Método simples e apelativo.	<p>Nem todas as actividades da economia informal requerem quantidades consideráveis de electricidade e podem ser utilizadas outras fontes de energia.</p> <p>A produção e utilização da electricidade são mais eficientes ao longo do tempo (progresso técnico).</p> <p>Podem existir diferenças consideráveis ou mudanças na elasticidade electricidade/PIB entre países e ao longo do tempo.</p> <p>A estimativa é arbitrária em certa medida devido à ausência de informação específica que permita a definição de uma relação explícita entre o consumo de electricidade e a actividade económica.</p>

Método de Lackó

A autora assume que uma parte da economia informal está associada ao consumo doméstico de electricidade, propondo deste modo uma modificação ao método anterior. Este método assume que a economia informal está presente em todos os sectores da economia, incluindo o sector residencial (são considerados a produção doméstica, as actividades por conta própria e outros produtos e serviços não registados).

Uma grande parte do trabalho não declarado é residencial ou o rendimento é directo das famílias. As residências representam um papel central enquanto local de trabalho sendo igualmente importantes para os trabalhadores por conta própria que usam a sua habitação como local de trabalho e também para as empresas de serviços.

O modelo baseia-se em duas equações, em que a primeira pretende relacionar o consumo de electricidade com vários factores, tais como, a dimensão populacional, o nível de desenvolvimento, o clima, o preço relativo da electricidade, acesso a outras fontes de energia e a dimensão da economia informal. A segunda equação

relaciona os factores que motivam as famílias a “esconder” a sua actividade.

$$\ln E_i = x_1 \ln C_i + x_2 \ln Pr_i + x_3 G_i + x_4 Q_i + x_5 H_i + u_i \quad (x_1, x_3, x_5 > 0, x_2, x_4 < 0)$$

$$H_i = b_1 T_i + b_2 (S_i - T_i) + b_3 D_i \quad (b_1, b_3 > 0, b_2 < 0)$$

Legenda:

- i: país,
- E_i: consumo de electricidade doméstico (Mtoe),
- C_i: consumo doméstico real *per capita* sem o consumo de electricidade nacional (paridade poder compra),
- Pr_i: preço real do consumo de 1 kWh de electricidade nas residências (paridade poder compra),
- G_i: frequência relativa de meses com necessidades de aquecimento residencial,
- Q_i: rácio fontes de energia além da electricidade sobre todas as fontes de energia no consumo de energia doméstico,
- H_i: *output per capita* da economia informal,
- T_i: rácio da soma do rendimento pessoal, lucro empresarial e impostos nos bens e serviços sobre o PIB (carga fiscal),
- S_i: rácio da despesa pública com segurança social sobre o PIB, e
- D_i: soma do número de dependentes com mais de 14 anos e inactivos por cada 100 activos.

A segunda equação deve ser substituída na primeira (H) para que os coeficientes possam ser estimados. Este modelo apenas permite estimar variações na economia informal a não ser que seja atribuído um valor de partida.

Limitações
Nem todas as actividades da economia informal requerem quantidades consideráveis de electricidade e podem ser utilizadas outras fontes de energia.
As actividades não ocorrem apenas no sector residencial.
É questionável a utilização do rácio das despesas sociais para explicar a economia informal, nomeadamente no caso dos países em desenvolvimento.

Métodos Econométricos

Esta abordagem estima a dimensão da economia informal considerando diversas causas (peso dos impostos directos e indirectos; peso da regulamentação; atitude face ao Estado) e indicadores (mercado monetário; mercado trabalho; mercado real). Os efeitos acontecem simultaneamente no mercado da produção, trabalho e monetário e existem múltiplas causas que levam à existência e desenvolvimento da economia informal (Frey, Weck-Hanmenan).

O método empírico utilizado baseia-se na teoria estatística das variáveis não observadas, que considera múltiplas causas e múltiplos indicadores do fenómeno a medir. Para a estimação é utilizada a abordagem de análise de factores para medir a economia informal enquanto variável não observada no tempo. Os coeficientes desconhecidos são estimados num conjunto estrutural de equações no qual a variável não observável não pode ser medida directamente.

As equações do modelo DYMIMIC (dynamic multiple-indicators multiple-causes) especificam relações causais entre as variáveis não observáveis, em que a variável não observável é a dimensão da economia informal.

Causas



Desenvolvimento da economia informal ao longo do tempo



Indicadores

Vários autores aprofundaram o estudo das possíveis causas e indicadores da economia informal. A mais recente aplicação basicamente estima um modelo DYMIMIC no caso da Nova Zelândia e Canadá.

Potencialidades	Limitações
Tem em conta as características do mercado de trabalho.	Alguma arbitrariedade.

Metodologias Desenvolvidas por Organismos

Método Residual

Este método é referenciado pela Organização Internacional do Trabalho como metodologia a seguir em estudos sobre os países em desenvolvimento. É uma abordagem indirecta de estimação do trabalho informal total e das suas principais componentes (não considerando a agricultura). A informação básica necessária para o procedimento de estimação deve ser recolhida nos censos da população, inquéritos ao emprego e outros inquéritos que cruzem os vários sectores com a situação do emprego e género.

O procedimento divide-se em vários passos. Primeiro, determinar a dimensão do emprego total (excluindo a agricultura). Segundo, determinar emprego formal com base em inquéritos, censos, ou outras fontes. Terceiro, estimar o emprego informal total subtraindo o emprego formal (baseado nos censos económicos ou inquéritos) do emprego total não agrícola (baseados nos censos populacionais ou inquérito ao emprego). A diferença representa a estimativa residual do emprego informal total. Quarto, separar o emprego não agrícola em emprego por conta de outrém e emprego por conta própria. Quinto e último, estimar o emprego informal por conta de outrém subtraindo o emprego por conta própria do emprego informal total.

Se existirem medidas directas do emprego nas empresas informais (*surveys* especiais ou cruzados) o procedimento é alterado no quarto e quinto passos. Quarto, determinar o emprego total nas empresas informais. Quinto, estimar o emprego informal fora das empresas informais, subtraindo o emprego nas empresas informais da estimativa do emprego informal total.

Índice Sintético de Regularidade

A comissão nacional para a eliminação do trabalho não regular em Itália apresenta um índice sintético de regularidade com o intuito de interpretar as divergências territoriais do emprego regular. A construção deste índice passa primeiro por homogeneizar a escala mediante um procedimento de normalização, no qual se divide a informação pelo valor máximo do emprego regular observado num determinado contexto territorial de referência. O valor do indicador elementar vem agregado e o valor mais elevado de regularidade é igualado a 100 e o valor mínimo dá uma medida do *gap* do emprego regular apresentado.

Este índice constitui um método indirecto que se revela útil na medida em que permite uma monitorização contínua das variações da regularidade do emprego num determinado território, e essas variações podem ser correlacionadas com os efeitos das medidas de política em curso.

Exemplos

Um trabalho de investigação desta natureza acarreta vários esforços e tem implícitas dificuldades que são comuns a quem se propõe aprofundar este tema, não constituindo barreiras mas antes contributos para uma maior aproximação à realidade. Neste sentido escolhemos dois países, a Itália e a Suécia, como exemplos das várias formas de abordar o fenómeno do trabalho não declarado nos respectivos países através de escolhas metodológicas próprias.

É também feita uma referência a uma experiência portuguesa efectuada pelo INE de medida do sector informal, que nos parece relevante incluir neste ponto.

Itália

Perante uma realidade com um elevado peso de pequenas unidades produtivas, grande parte não declaradas, e por uma elevada taxa de trabalho irregular na economia italiana, o Instituto de Estatística Italiano desenvolveu uma metodologia denominada “*Input of Labour Approach*” para estimar o input de trabalho e que segue os seguintes passos:

1. Harmonização e integração de várias fontes para obter uma primeira estimativa exaustiva do emprego.

No caso da integração de fontes nas empresas o objectivo é estimar e classificar trabalhadores identificados através de fontes que utilizam a empresa como unidade de *survey*, determinando uma estimativa exaustiva da componente “regular” do trabalho em termos de primeiro e segundo emprego. É utilizado um registo de empresas construído com base em regulamentos definidos pela União Europeia e baseado em informação recolhida através de *surveys* estatísticos e de fontes administrativas, tais como informação fiscal, segurança social (pensões e seguros de acidentes de trabalho), registo de empresas na câmara do comércio, utilização dos serviços de electricidade e telefone. As principais fontes estatísticas são: censos da agricultura, indústria e serviços, *surveys* sobre os orçamentos das empresas, *surveys* sobre a actualização do registo

do negócio, *surveys* mensais sobre indicadores de emprego em grandes empresas na indústria e serviços.

No caso da integração de fontes nas famílias são utilizados os Censos da População e os Inquéritos ao Emprego, com o objectivo de verificar o grau de compatibilidade das declarações e eventualmente corrigir discrepâncias.

2. Comparação das fontes integradas nos lados da oferta e procura de emprego, de forma a captar as categorias de emprego específicas
3. Estimar as categorias que não podem ser observadas directamente pelas fontes e estudo aprofundado de alguns sectores para captar outros tipos de emprego (ex. trabalho estrangeiro irregular, trabalho irregular múltiplo, trabalho não declarado irregular, trabalho informal)
4. Conversão no indicador “*Full Time Equivalence*” que deriva da necessidade de quantificar o emprego obtido em termos de volume de emprego.

Suécia

Num estudo empírico recentemente realizado sobre a extensão e a estrutura do trabalho não declarado na Suécia, foi utilizada uma combinação de métodos: um quantitativo e outro qualitativo. O primeiro baseou-se numa amostra aleatória representativa de cerca de três mil habitantes. O *survey* foi conduzido pelo Instituto de Estatística Sueco e teve como alvo indivíduos entre os 18 e os 74 anos, tendo sido efectuado através de entrevistas telefónicas. O segundo, consistiu em mais de 100 entrevistas, em várias regiões durante dois meses, com pessoas envolvidas em actividades não declaradas, bem como com autoridades e organizações locais. Uma das limitações referidas à utilização deste método prende-se com o facto de este tipo de *surveys* subestimar a extensão do fenómeno, tendo em conta a amostra e a vontade de participar “honestamente”.

Refira-se que outros estudos foram realizados recorrendo aos métodos das discrepâncias, mas que são vistos como possíveis indutores de uma sobrestimação da extensão do fenómeno, uma vez que é difícil isolar os rendimentos não declarados de outras transacções financeiras legais.

Portugal

Numa análise sobre a questão de medição do sector informal em Portugal elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística¹¹, é apresentada uma metodologia de medição e são exploradas as potencialidades da utilização do Inquérito ao Emprego. Mais do que descrever a proposta de metodologia de abordagem estatística apresentada pelo INE para medir o sector informal, importa aqui evidenciar o tratamento da variável emprego na sua vertente não declarada.

Na metodologia apresentada é dada preferência à utilização dos Inquéritos ao Emprego com a pretensão de filtrar as unidades informais a inquirir (denominando-se método de observação directo). É dada relevância à análise dinâmica e ao recurso a indicadores baseados no Inquérito ao Emprego, sendo proposta a aplicação de inquéritos directos a uma subamostra de unidades (denominada observação longitudinal através de um painel).

Várias têm sido as tentativas de enquadrar o conceito do sector informal. Na análise do INE o sector é delimitado pelo critério de ausência de controlo estatal conjugado com o facto de não existir um objectivo deliberado de evasão fiscal. São distinguidos dois universos:

- por um lado as pequenas unidades, em que predomina o trabalho por conta própria ou o recurso a emprego não assalariado, que não possui uma atitude fraudulenta deliberada (formas de produção tradicionais ou modificações do comportamento das famílias em resposta à queda do seu rendimento disponível e poder de compra),
- e, por outro, um universo de unidades de alguma dimensão económica com uma estratégia voluntária de ocultação dos factores de produção (trabalho e capital) associada à pretensão de fuga ao sistema fiscal e à segurança social e obter vantagem no mercado por esse facto.

Tendo presente o objectivo de proceder à observação estatística e medição do sector informal, são identificadas fontes estatísticas tradicionais, das quais destacamos:

- Recenseamentos da população.
- Recenseamentos e Inquéritos económicos.

¹¹ “Avaliação da actividade económica e economia não registada – contribuição dos inquéritos às famílias para medir o sector informal”, Daniel Santos, INE, 1996.

- Inquéritos às famílias.
- Ficheiros administrativos (fiscais, segurança social).

Perante o reconhecimento da fragilidade do Sistema de Informação estatística relativo ao sector informal são apontados factores, tais como as características das unidades económicas que integram o sector informal, a sua visibilidade e a volatilidade dos movimentos demográficos das mesmas, que por sua vez são considerados adversos à utilização de métodos tradicionais de observação estatística.

As limitações na abordagem estatística exclusivamente tradicional baseada na inquirição contínua, exaustiva ou por amostragem apoiada em inventários para observação das unidades económicas de produção, induzem à crescente importância que é atribuída à utilização dos inquéritos às famílias.

Na análise do INE é referida uma abordagem específica desenvolvida na última década para avaliar o nível de actividade que se centra na contribuição do factor trabalho para a formação do PIB através do confronto de diferentes fontes estatísticas relativas aos fluxos da variável emprego:

- pelo lado da oferta de trabalho
inquérito ao emprego e recenseamento da população,
- do lado da procura de trabalho
inquérito às empresas, recenseamento dos sectores económicos e ficheiros administrativos relativos ao número de empregados na administração pública.

Com este confronto pretende-se estimar fenómenos não apreendidos nos inquéritos às unidades económicas: trabalho irregular não declarado, trabalho independente, trabalho em unidades económicas “não registadas” e pluriactividade não declarada.

Tendo por base o inquérito ao emprego, o vector emprego (indivíduos) é transformado em postos de trabalho e posteriormente em unidades de trabalho. O número de postos de trabalho N^k para um determinado ramo de actividade k e categorias de emprego L , é dado por:

$$\text{Número de Postos de Trabalho } N^k = L^k_1 + L^k_2 + L^k_3 + L^k_4$$

L^k_1 , empregados regulares a tempo completo

L^k_2 , empregados regulares a tempo parcial

L^k_3 , empregados ocasionais

L^k_4 , empregados com segunda actividade

O cálculo do *volume de emprego* (unidades de trabalho) (W) considera os factores de correcção $x^k = D^{ek}/D^{hk}$ (duração média efectiva do traba-

lho para cada categoria de emprego/duração média habitual do trabalho a tempo completo) aplicados a cada categoria de emprego:

Unidades de trabalho $W^k = x^k_1 \cdot L^k_1 + x^k_2 \cdot L^k_2 + x^k_3 \cdot L^k_3 + x^k_4 \cdot L^k_4$

“As unidades de trabalho caracterizam-se por possuírem equidade quanto ao grau de contribuição do trabalho para o processo produtivo e resultam da transformação, para cada ramo de actividade, dos postos de trabalho em unidades homogéneas. Assim, as unidades de trabalho correspondem aos postos de trabalho com redução das situações correspondentes a tempo parcial e trabalho irregular, à quantidade de trabalho equivalente em tempo completo.”¹²

¹² “Avaliação da actividade económica e economia não registada – contribuição dos inquéritos às famílias para medir o sector informal”, Daniel Santos, INE, 1996.

4. O TRABALHO NÃO DECLARADO NA ESTRATÉGIA EUROPEIA PARA O EMPREGO

Este capítulo visa efectuar uma avaliação da forma como a questão do trabalho não declarado é tratada no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego e nos diferentes Planos de Acção dos diferentes Estados-Membros da União Europeia.

Desde 2001, que o combate ao trabalho não declarado assumiu relevo particular no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), tendo mesmo a Itália sido alvo de uma recomendação neste domínio, em 2002¹³, no sentido de desenvolver esforços redobrados com vista ao seu combate.

Posteriormente, em 2003, a Comunicação da Comissão sobre o futuro da EEE, o Relatório Síntese e as Directrizes para o Emprego apontaram para o reforço das acções dos Estados-Membros na transformação do trabalho não declarado em emprego regular. No Conselho Europeu de Março de 2003 esta intenção foi reiterada ao mais alto nível, afirmando-se nas respectivas conclusões, que “(...) a transformação do trabalho não declarado em empregos declarados é também uma questão primordial da Estratégia para o Emprego (...)”¹⁴. Também a Presidência Italiana, iniciada em Julho de 2003, considerou o trabalho não declarado como uma das suas áreas de interesse.

A importância acrescida do trabalho não declarado releva do que é visto como as suas implicações negativas, não só sobre os trabalhadores, mas também sobre a actividade empresarial, o trabalho por conta própria, os consumidores e, portanto sobre a sociedade no seu todo, na medida em que mina o próprio modelo social europeu, designadamente por via da redução das receitas fiscais e de segurança social. O trabalho

¹³ Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Recomendação do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativa à execução das políticas de emprego dos Estados Membros; (2002/178/CE), publicado em 1 de Março de 2002.

¹⁴ Conselho Europeu de Bruxelas; Conclusões da Presidência; 20 e 21 de Março de 2003; Bruxelas.

não declarado tem, ainda, efeitos negativos ao nível da criação de emprego de qualidade e, conseqüentemente, da coesão e da inserção socioprofissional.

Neste contexto, a segunda fase da EEE sugere um reforço do combate ao trabalho não declarado, reservando uma das directrizes, especificamente, para o efeito, ou seja, para a transformação do trabalho não declarado em emprego regular.

A proposta da Comissão vai no sentido dos Estados-Membros estabelecerem e desenvolverem estratégias integradas e coerentes direccionadas para a eliminação do trabalho não declarado. Estas estratégias deverão combinar a simplificação do ambiente empresarial, remover os desincentivos e promover incentivos apropriados, nomeadamente através de mecanismos no âmbito dos sistemas fiscais e de segurança social, reforçando a capacidade proporcionada, quer pela aplicação da legislação, quer pelo agravamento das sanções. A Comissão reitera, ainda, aos Estados-Membros a necessidade de investir no desenvolvimento e/ou melhoria do seu sistema estatístico, tanto para determinar a extensão do fenómeno, como para medir os progressos alcançados.

Por outro lado, associado ao trabalho não declarado e contribuindo mesmo para o seu agravamento e ampliação surge o fenómeno da imigração, propulsionado, não apenas pela entrada no mercado de trabalho de imigrantes ilegais, mas também pelas condições inaceitáveis em que estes, muitas vezes, exercem a sua actividade produtiva.

A política integrada e coerente requerida para fazer face esta questão contribui, igualmente, para alcançar os três objectivos estratégicos enunciados pela nova EEE, ou seja, *promoção do pleno emprego, melhoria da qualidade e da produtividade do trabalho e reforço da coesão e da inclusão social*.

Como já foi referido, a nível europeu entende-se por trabalho não declarado *“qualquer actividade remunerada de carácter lícito, mas não declarada aos poderes públicos, considerando as diferenças de carácter legislativo entre os Estados-Membros. São claramente distintas das actividades ilegais”*¹⁵.

A análise das respostas dos diferentes Estados-Membros à directriz mostra, como aliás se antevia, que a natureza do trabalho não declarado torna difícil o seu estudo e análise e que a abordagem desta questão varia consoante o Estado-Membro. De facto, a dificuldade começa precisamente por perceber qual o entendimento dos diversos Estados-Membros relativamente ao próprio conceito. Mesmo a designação,

¹⁵ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão sobre o Trabalho não Declarado; Bruxelas; COM (98) 219.

como se constata nos diversos Planos, varia significativamente, encontrando-se expressões tão distintas como “*undeclared income*”, “*black economy*”, “*informal economy*”, “*tax evasion*”, “*gray ou underground economy*”, “*illegal employment*”, “*moonlighting*” e “*travail illicite*”. A maioria dos Planos não apresenta qualquer definição, nem explicita se utiliza, ou não, o conceito apresentado pela Comissão. A única exceção encontrada é a Suécia, que define o trabalho não declarado nos seguintes termos: “...*undeclared work*’ is used in Sweden to refer to undeclared taxable earned income, i.e. earnings in the “*black economy*”¹⁶.

Da análise dos vários Planos pode-se constatar, igualmente, que não existem certezas quanto à dimensão do fenómeno, embora alguns Estados Membros apresentem estimativas da sua amplitude e especulem, ainda, sobre a evolução¹⁷, circunstância que invalida qualquer comparação. Também as metodologias inerentes à elaboração destas estimativas, quando referidas, são distintas. Já no que respeita aos sectores onde predomina o trabalho não declarado, pelo contrário, nota-se alguma coincidência, destacando-se a Construção, os Serviços Domésticos, a Agricultura, entre outros. A França, por exemplo, apresenta mesmo um conjunto de medidas específicas dirigidas ao seu combate no sector agrícola.

Todos os Estados-Membros concordam que se trata de um problema que deve ser atacado, não só por motivos económico-financeiros, mas também por questões ligadas à qualidade e produtividade do trabalho e à própria coesão social.

A estratégia de combate, por sua vez, também difere consoante o Estado-Membro, existindo, contudo, pontos comuns em alguns deles. Por exemplo, Portugal e a França apontam para a necessidade de conhecer melhor a questão, quer ao nível da sua dimensão, quer quanto aos seus efeitos económicos, financeiros e sociais, quer, ainda, relativamente aos seus factores determinantes. Muitos dos Estados-Membros concordam na necessidade de reforço da prevenção, nomeadamente através de acções de sensibilização e informação. O aumento dos incentivos ao trabalho declarado e a redução dos incentivos ao trabalho não declarado, também aparecem entre as medidas referenciadas, designadamente, com vista a tornar o trabalho compensador e atractivo. Neste caso destacam-se, nomeadamente, as medidas relacionadas com o sistema fiscal e o sistema de segurança social.

O reforço e a articulação dos diversos corpos inspectivos é outra das medidas enunciadas pela quase totalidade dos Planos, havendo

¹⁶ Sweden’s Action Plan for Employment, 2003.

¹⁷ A França aponta para uma relativa estabilidade do fenómeno.

alguns Estados-Membros que adicionam também a articulação com as autoridades policiais. Ainda neste plano, a maioria aponta a necessidade de aumento das sanções (agravamento das coimas, impedimento de aceder a concursos públicos para a realização de determinados trabalhos durante alguns anos (três, no caso da Alemanha) ou equiparação dos casos de trabalho não declarado a crimes públicos) como um elemento desincentivador do trabalho não declarado.

A simplificação e redução dos procedimentos administrativos, a abolição de regras desnecessárias, nomeadamente ao nível fiscal, da segurança social e da actividade empresarial, poderão, igualmente, contribuir como desincentivo do recurso ao trabalho não declarado.

A cooperação com os Parceiros Sociais e o papel destes no combate ao problema é também indicado por diversos Estados Membros, como detendo grandes potencialidades.

Alguns Estados-Membros (por exemplo, a Alemanha e a França) referem-se ao carácter transnacional do fenómeno, apontando a urgência no desenvolvimento de esforços de cooperação e articulação entre Estados-Membros para o enfrentar. A Alemanha, designadamente, refere a existência de um acordo administrativo estabelecido com a França e a preparação de outros acordos a estabelecer com outros países.

Por fim, diversos Estados-Membros destacam os novos contornos adquiridos pelo fenómeno do trabalho não declarado decorrentes do aumento da imigração. A maioria dos Estados-Membros refere a existência de medidas específicas para promover o registo e o aumento das sanções aos empregadores que contratem imigrantes ilegais. A Finlândia aponta, ainda, para a necessidade de medidas que vão no sentido da melhoria das condições de trabalho. É, também, de referir que diversos Planos prevêm medidas que visam o aumento da informação aos trabalhadores estrangeiros.

O Trabalho não Declarado nos diferentes Planos Nacionais de Acção para o Emprego – 2003

ESTADO-MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
PORTUGAL	<p>A estratégia em termos de combate ao trabalho não declarado passa por:</p> <p><i>Actuação preventiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Informação e sensibilização sobre os efeitos negativos do trabalho não declarado. – Remoção dos incentivos ao trabalho não declarado, minimizando os efeitos dos sistemas fiscais e de prestações que favoreçam o trabalho não declarado. – Reforço das medidas de prevenção e repressão da imigração ilegal e incentivo à contratação legal. <p><i>Reforço do combate ao trabalho ilegal e à imigração clandestina, melhorando a articulação da inspecção do trabalho com outros sistemas inspectivos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Reforço da actuação da Inspeção Geral do Trabalho, em articulação com outros sistemas inspectivos. – Revisão do regime sancionatório criminal que previne e reprime os actos ilícitos relacionados com a imigração clandestina e com a exploração de mão-de-obra de estrangeiros em situação não regularizada. <p><i>Conhecimento da dimensão do fenómeno nas suas várias formas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Desenvolvimento de um sistema de informação básico ao conhecimento do fenómeno e à sua monitorização. – Criação de bases de dados da segurança social e articulação com outras bases de dados que previnam a evasão contributiva e a utilização indevida de prestações sociais.
ESPANHA	<p>As medidas tomadas desde 1997 de apoio à contratação permanente, incluindo a diminuição dos custos do trabalho, deram um maior ímpeto à luta contra o trabalho não declarado, eliminando ou reduzindo os obstáculos à actividade e ao emprego estável. Paralelamente, foram desenvolvidas acções coordenadas entre diferentes Ministérios para identificar e regularizar actividades associadas à economia informal, tendo este esforço efeitos positivos ao nível das obrigações fiscais e de segurança social.</p> <p>A Inspeção do Trabalho e da Segurança Social encontra-se continuamente a investigar as questões do trabalho não declarado, tanto de estrangeiros como de nacionais, e a identificar as empresas e os trabalhadores que não estejam registados no sistema de segurança social, assim como as pessoas que estejam a receber subsídios de forma fraudulenta.</p> <p><i>Ao nível da segurança social e inspecção:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Detecção de casos não inscritos na Segurança Social em sectores com elevados níveis de fraude (trabalhos domésticos, trabalhos sazonais e temporários na agricultura e no sector do turismo) e em determinadas áreas específicas. <p><i>Nas medidas fiscais e de redução de custos salientam-se:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Reforma do imposto sobre o rendimento que implica a redução na taxa de impostos e na taxa marginal de imposto sobre os rendimentos do trabalho, especialmente para os trabalhadores de baixos salários. – “<i>New Enterprise Limited Company Statute</i>” prevê uma redução dos impostos sobre as novas empresas. – Continuação do programa de redução das contribuições dos empregadores para a segurança social.

(continua)

(continuação)

ESTADO- -MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
FRANÇA	<p>A estratégia de combate ao trabalho não declarado passa por:</p> <p><i>Acentuar a actuação preventiva para transformar o trabalho ilegal em emprego regular:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Esforço para melhorar o conhecimento do fenómeno, nomeadamente os seus efeitos económicos, financeiros e sociais, os seus mecanismos e determinantes e consolidar os elementos recolhidos pelos diversos corpos de controlo, que inclui a elaboração de um programa de inquéritos e de estudos sectoriais visando os sectores de actividade mais expostos; o desenvolvimento de instrumentos metodológicos de diagnóstico sectorial e local e de indicadores de risco que possam ser utilizados pelos serviços de controlo e a modernização e adaptação do aparelho estatístico. – Implementação do programa governamental de simplificação administrativa. – Desenvolvimento de medidas sectoriais tendentes a melhorar a fluidez do mercado de trabalho (mobilidade geográfica e profissional) tendo em consideração as fortes correlações entre trabalho ilegal e dificuldade de recrutamento para determinadas qualificações e em certos sectores de actividade. – Eliminação progressiva dos efeitos incitadores da fraude existentes em determinados sectores. – Simplificação e clarificação dos estatutos jurídicos associados a determinadas formas de emprego. <p><i>Controlar e sancionar as práticas ilegais:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Manter um elevado nível de controlo, através da mobilização de diferentes actores. – Desenvolver e direccionar melhor a formação dos corpos inspectivos (de controlo). – Favorecer a adesão das organizações profissionais e sindicais aos planos de acção dos serviços de fiscalização, nomeadamente associando-os aos programas de controlo ou a campanhas de sensibilização e informação aos chefes das empresas. – Aumentar sensivelmente a taxa de recuperação dos montantes devidos a organismos de protecção social e ao fisco. – Melhorar os instrumentos jurídicos e operativos de cooperação administrativa europeia para o controlo do emprego transfronteiriço, nomeadamente aquando de uma prestação de serviços a nível transnacional. <p><i>Medidas específicas no sector agrícola:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Melhorar o funcionamento do mercado de trabalho sazonal. – Simplificar os procedimentos de declaração dos trabalhadores agrícolas. – Implicar os organismos profissionais agrícolas (organizações profissionais) na luta contra o trabalho ilegal.
REINO UNIDO	<p>Aposta numa abordagem integrada contra o trabalho não declarado baseada:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aumento dos incentivos para transformar o trabalho não declarado em emprego regular. Entre os incentivos encontram-se mecanismos de assistência e apoio a pessoas para início de uma actividade; a facilidade de transição entre a situação de beneficiário e a de trabalhador; a reforma do sistema de impostos e de prestações por forma a tornar o trabalho compensador; a informação às empresas e linhas de ajuda. – Actuação preventiva para que as pessoas não se juntem à economia informal e que passa por requerer um registo antecipado no caso de criação de uma nova empresa.

(continua)

(continuação)

ESTADO-MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
REINO UNIDO <i>(cont.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Detecção e punição dos infractores, através do cruzamento de informação; de maiores poderes para que os “<i>Authorised Officers</i>” acedam a informações de determinadas entidades como bancos, estabelecimentos de ensino, entre outros, para ajudarem no combate à fraude face à segurança social; trabalho conjunto dos diferentes organismos, através da criação das “<i>Joint Shadow Economy Teams</i>”; constituição de equipas especializadas e de diversos programas educativos que ajudem os empresários a colaborar com os organismos públicos no sentido de prevenir o trabalho não declarado e ilegal. – Aumento do conhecimento público dos benefícios de legitimar o trabalho e de salientar os riscos do trabalho não declarado.
BÉLGICA	<p>A política belga de luta contra o trabalho não declarado assenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Na simplificação do ambiente subjacente à actividade profissional, de modo a facilitar a actividade empresarial e a desencorajar o desenvolvimento da economia informal. – Na redução da carga fiscal e parafiscal: a redução dos custos do trabalho e o aumento do salário tornam o trabalho informal menos atractivo e contribuem para a luta contra a fraude social e fiscal. Algumas medidas foram tomadas também para reduzir o trabalho clandestino em determinados sectores específicos. O respeito de determinadas condições leva a que os empregadores de determinados sectores beneficiem de um regime especial para os trabalhadores ocasionais ocupados durante no máximo 45 dias por ano. Trata-se de um regime limitado de segurança social que possibilita o cálculo das cotizações sociais na base de um regime de empreitada. – No respeito pelo cumprimento da legislação: Afim de melhor controlar o trabalho não declarado, diferentes cooperações entre instituições públicas responsáveis pelo controlo foram implementadas. Por exemplo, cooperação entre a inspecção da segurança social e do emprego, entre instituições públicas e os parceiros sociais para agir preventivamente em determinados sectores específicos, reforçando o papel dos parceiros sociais como interlocutores privilegiados. Estas diferentes formas de cooperação traduzem-se em medidas de controlo acrescidas e mais direccionadas, no espaço e no tempo; de troca de informações; de propostas de regulamentação ou campanhas de sensibilização. A cooperação entre os diferentes serviços da inspecção do trabalho, social e fiscal, a polícia federal e os poderes judiciais constitui uma estrutura permanente, em que cada um toma parte das acções a realizar: o primeiro prepara os protocolos de colaboração entre as instituições e as organizações profissionais; o segundo coordena a implementação e a informação das orientações federais e o terceiro encarrega-se da execução das directivas e organiza e coordena o controlo ao nível das áreas judiciais. Ao nível das regiões, as inspecções competentes reforçam o controlo. No quadro da luta a favor dos direitos humanos foi concluído um protocolo, no quadro do qual são efectuados inquéritos sistemáticos de forma coordenada e estruturada nos seis sectores mais expostos. Em 2003, as competências foram alargadas às infracções em termos de ocupação dos trabalhadores estrangeiros no exercício de um profissão independente sem ser profissional. <p><i>Medidas mais dirigidas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Agências locais para o emprego e “<i>Titres-services</i>” que visam, entre outros, a luta contra o trabalho não declarado e a sua transformação em emprego regular ao nível dos trabalhos prestados às famílias.

(continua)

(continuação)

ESTADO-MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
BÉLGICA (cont.)	<p>– Trabalho de estudantes, tendo sido adoptadas diversas medidas no sentido de regularizar o trabalho dos estudantes. Beneficiam actualmente de um contrato de trabalho particular, que apresenta duas modalidades consoante a época do ano em que estão ocupados (trabalho de férias e trabalho ao longo do ano): Trabalho de férias – em determinadas condições este trabalho não está sujeito a impostos e apenas é objecto de pequenas contribuições para a Segurança Social e/ou trabalho ao longo do ano com um contrato de ocupação de estudante – aplica-se a regulamentação geral do contrato de trabalho e os seus pais conservam a possibilidade de dedução fiscal até um determinado plafond de rendimento.</p>
HOLANDA	<p>O Programa “<i>Combate à fraude e ao crime económico e financeiro 2002-2006</i>”, do Governo anterior, estabeleceu a política de combate à fraude e ao crime económico e financeiro para os próximos anos. Os princípios básicos da política são a restauração de um mercado de trabalho saudável e de uma concorrência justa, através de um reforço do controlo e de esforços de investigação. O actual Governo anunciou que irá intensificar as penalizações financeiras face a pessoas que explorem o trabalho dos trabalhadores imigrantes.</p> <p>Trabalho não declarado e fraude contra a segurança social. A fraude contra a segurança social <i>pode ser definida como uma espécie de conspiração entre o empregador e o trabalhador e/ou o beneficiário, envolvendo o pagamento de determinados montantes salariais sem qualquer recibo, nem participação às autoridades fiscais ou à segurança social.</i> A Fraude de identidade <i>envolve a prestação de trabalho por parte de pessoas que estão em situação ilegal no país.</i></p> <p><i>Entre as principais medidas de política destacam-se:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Prevenção, nomeadamente através da desregulação que o Governo pretende implementar e que se traduz, particularmente, na simplificação da legislação, na abolição de regras desnecessárias e uma substancial redução da carga administrativa. São também dadas informações e conselhos específicos aos empregadores sobre diversos procedimentos a adoptar. Foram introduzidos determinados incentivos, tais como auxílios e benefícios. – Auditorias e investigações. – Dispositivos através de canais administrativos.
SUÉCIA	<p>A política centra-se em dois aspectos essenciais:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Uso mais efectivo dos instrumentos de controlo contra o trabalho não declarado. – Clarificação dos riscos de permanecer fora do sistema regular de emprego, relativamente à lei laboral, saúde e segurança no trabalho e sistema de prestações. <p>O combate à fraude fiscal e ao crime financeiro constitui uma prioridade, pelo que houve uma intensificação das inspecções fiscais em 2001 e 2002. Como incentivo para os indivíduos declararem os seus rendimentos para fins fiscais, uma pessoa que contrate outra para trabalhos domésticos, desde 2002, dispõe de um esquema simplificado para a declaração fiscal e de segurança social.</p> <p><i>Medidas para tornar a inspecção fiscal mais eficiente:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Em Março de 2003, o Governo propôs reorganizar a <i>National Tax Board</i> e as autoridades fiscais locais numa única nova agência com vista a racionalizar, facilitar e melhorar a inspecção fiscal.

(continua)

(continuação)

ESTADO-MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
DINAMARCA	<p>A política contra o trabalho não declarado passa pela simplificação dos actos administrativos, incluindo o estabelecimento e o funcionamento das empresas. Com o denominado “<i>competition package</i>” um conjunto de actos estatutários e reguladores foram abolidos e a simplificação foi introduzida nos deveres de submeter relatórios e dados às autoridades públicas. O “<i>competition package</i>” compreende igualmente um número de benefícios fiscais, incluindo o deferimento de défices e perdas, limites mais elevados para o registo de IVA e extensão de esquemas com um especial “<i>business set-up account</i>”. Em 2003 foi decidido que os trabalhadores da construção não pagavam impostos e IVA quando realizam trabalho por conta própria. Com um leque mais alargado de legislação em termos de impostos, o Governo deseja reforçar os direitos legais dos indivíduos; as novas regras incluem a obrigação de resposta por parte das autoridades municipais em articulação com investigações ao nível do acompanhamento dos impostos, etc.</p> <p>O Governo pretende assegurar um equilíbrio entre o sistema de controlo efectivo e a “<i>big brother state system</i>”. Isto justifica que os esforços das autoridades fiscais se venha a concentrar num trabalho sistemático contra a evasão.</p> <p>O Governo continuará nesta linha e a trabalhar para iniciativas e medidas baseadas no princípio de “<i>give-and-take</i>”. Isto significa que as pessoas e as empresas que mostrem a “<i>casa arrumada</i>” não serão tão sujeitas a controlo e supervisão, enquanto que quando tal não se verificar o controlo será intensificado.</p> <p>A partir de 2004, prevê-se uma redução dos impostos sobre o trabalho, por forma a tornar o trabalho não declarado menos compensador.</p>
FINLÂNDIA	<p>Trabalho não declarado é particularmente comum na construção, restauração, limpeza, estaleiros e transporte.</p> <p>O Governo aprova regularmente programas de combate à economia ilegal e ao crime económico, sendo o mais recente o de 2002-2005. Este programa dá continuação a medidas de combate à economia informal e crime económico, principalmente melhorando a cooperação entre as autoridades. Os obstáculos legislativos serão removidos e será potenciado o uso de dados existentes com o objectivo de facilitar a cooperação.</p> <p>Aposta-se num acompanhamento mais activo das condições de trabalho dos trabalhadores estrangeiros através:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Promoção da cooperação entre as autoridades. – Rectificação das insuficiências na legislação que dificultam a monitorização. – Aumento da informação para os trabalhadores estrangeiros. – Adição de uma monitorização mais eficaz das condições de trabalho dos trabalhadores estrangeiros.
GRÉCIA	<p>A estratégia de actuação passa pela revisão de todo o quadro estatutário oficial que regula os aspectos do emprego, com vista a simplificá-lo e a assegurar uma maior concordância com os regulamentos existentes.</p> <p>Através da reforma do sistema nacional de seguros foi estabelecido um quadro actual para assegurar o regular funcionamento do mercado de trabalho e promover o envelhecimento activo da população.</p> <p>A modernização e informatização do Fundo IKA implicaram uma inversão da tendência no trabalho não declarado.</p> <p>O reforço da Associação de Inspectores do Trabalho disponibilizará um controlo mais sistemático da concordância com os regulamentos relativos aos salários, às condições de trabalho e ao respeito pelos direitos dos trabalhadores.</p> <p>O actual processo de legitimação do estatuto dos trabalhadores migrantes irá preparar as fundações para a sua melhor integração no mercado de trabalho e na comunidade em geral.</p>

(continua)

(continuação)

ESTADO- -MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
ALEMANHA	<p>A actuação ao nível do combate ao trabalho não declarado passa por <i>maiores incentivos ao trabalho legal</i>, através de medidas contempladas no “<i>Second Act on Modern Services on the Labour Market</i>” aumentando o limiar para o emprego marginal, introduzindo a denominada zona de transição para o emprego, criando os denominados incentivos para os <i>Mini Jobs</i> no sector doméstico e introduzindo os <i>Me, Inc.s</i>.</p> <p>O Governo pretende tornar o acesso ao emprego por conta própria mais fácil para os desempregados e empregados introduzindo o “<i>Act on the Modification of the Craft Trades Act</i>” e o “<i>Promotion of Small Enterprises</i>”. Este último Programa cria medidas efectivas directas e rápidas para a redução da carga burocrática desnecessária e para a melhoria das oportunidades de financiamento, criando incentivos em particular para que os desempregados criem o seu próprio emprego.</p> <p>Outros planos do Governo orientam-se para o financiamento e para a redução da carga burocrática para as PME.</p> <p>O combate ao trabalho ilegal, através do “<i>Act on the Simplification of the Fight against Illegal Employment and Moonlighting</i>” que inclui medidas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Cooperação entre todas as autoridades que combatem o trabalho ilegal foi consideravelmente simplificada. – Introdução de multas mais elevadas e extensão dos elementos de legais de ofensas criminais. – Empregadores serão afastados dos concursos públicos durante três anos em vez de dois se violarem os regulamentos relativos ao trabalho ilegal. Os contratadores serão obrigados a comunicar ao “<i>Federal Central Register</i>” e ao “<i>Central Industrial Register</i>” a informação sobre as decisões de multas penais e administrativas contra os concorrentes antes dos contratos.
IRLANDA	<p>A estratégia de combate ao trabalho não declarado assenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Em esforços para aliviar e reduzir a burocracia. – Na afectação de recursos adicionais aos programas de detecção da evasão fiscal. <p><i>Medidas efectivas incluem:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Auditoria e investigação. – Publicitação dos nomes dos infractores. – Perseguir os que não se encontram registados no sistema fiscal. <p>É dada uma atenção especial ao sector da construção.</p> <p>O Departamento dos Assuntos Sociais e da Família dispõe de um sistema global e multifacetado de controlo da fraude para deter e detectar as fraudes e abusos e garantir que os empregadores cumprem com as obrigações legais de acordo com o estabelecido na legislação da Segurança Social. O controlo visa: prevenir a fraude e o abuso; detectar pagamentos incorrectos, fraudes e abusos e as contribuições não pagas pelos empregadores e pelos trabalhadores por conta própria o mais cedo possível; desencorajar os empregadores e os indivíduos de defraudar o sistema de protecção social.</p> <p>O Programa de inspecção aos empregadores visa averiguar do cumprimento das suas responsabilidades para com a segurança social e para com o sistema fiscal.</p>

(continua)

(continuação)

ESTADO-MEMBRO	PRINCIPAIS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO E MEDIDAS
LUXEMBURGO	<p>Cooperação interministerial entre as autoridades de controlo competentes no lançamento de uma campanha multisectorial sistemática, desde o início de 2002, implicou uma maior circunscrição do trabalho não declarado. Uma gestão posterior ao nível do serviço de <i>“détachement et dumping social”</i> da Inspeção do Trabalho e Minas em cooperação com outros organismos continua a ser necessária. Porém, não consideram necessário a introdução de medidas suplementares.</p> <p>Ao nível da Segurança Social, os procedimentos simplificados introduzidos em 1998 são considerados como um instrumento que permite reduzir o trabalho não declarado, na medida em que permite aos empregadores declarar as remunerações líquidas admitidas, o que acontece, com as pessoas que eles ocupam a título privado para trabalhos de limpezas, para a guarda dos seus filhos assim como para assegurar ajudas e os cuidados necessários devido à sua dependência.</p> <p>O serviço de controlo do Centro comum da segurança social participa nas ações de controlo nos locais de trabalho, coordenados pela inspeção do trabalho e minas.</p>

Fonte: Planos Nacionais de Acção para o Emprego.

Nota: O Plano Nacional de Acção da Itália apenas está disponível em italiano e o da Áustria não está completo.

5. ENSAIOS DE MEDIDA DO TRABALHO NÃO DECLARADO EM PORTUGAL

Este capítulo visa efectuar uma primeira aproximação à medida do fenómeno do Trabalho não Declarado em Portugal.

A medição do fenómeno do trabalho não declarado é uma tarefa complexa muito dependente dos roteiros metodológicos e das técnicas de estimação que se utilizem para o efeito.

Neste capítulo são apresentados resultados e propostas de medida que se baseiam em duas perspectivas diferentes.

Num primeiro ponto é efectuada uma leitura crítica das diferentes aproximações que foi possível identificar na literatura sobre o tema. Num segundo momento ensaia-se um exercício de aproximação que tem por base, nomeadamente, as opiniões recolhidas junto de alguns observadores privilegiados.

A Medida do Trabalho não Declarado: A Revisão da Literatura

Um primeiro comentário que decorre da apresentação sistematizada das metodologias de estimação mais utilizadas por vários estudos sobre a dimensão da economia informal e do trabalho não declarado, refere-se ao facto de perante distintos conceitos e ópticas de abordagem, os resultados devem ser encarados como meras estimativas nem sempre passíveis de comparação.

Vários são os processos de medição que têm vindo a ser efectuados por diversos investigadores e institutos de estatística de diversos países, sobre a dimensão da economia informal:

1. *Métodos directos* de que são exemplo os resultados de inquéritos estatísticos às famílias, indivíduos e unidades económicas, ou ainda as auditorias à contabilidade das empresas realizadas pela administração fiscal.
2. *Métodos indirectos* baseados numa abordagem monetária ou na análise das taxas de actividade.

3. *Métodos Econométricos* considerando diversas causas e indicadores.
4. *Métodos mistos* que resultam da utilização conjugada de informação directa e indirecta.

Parte da literatura sobre o tema utiliza o método indirecto da procura de moeda para estimar a economia informal cuja análise se centra nas transacções monetárias como principal causa do fenómeno em estudo. Alguns estudos revelam resultados para vários países que, no caso de Portugal, indiciam uma dimensão significativa do fenómeno da economia informal.

É interessante destacar que as estimativas efectuadas apontam, em regra, para uma estagnação do fenómeno após um crescimento rápido na primeira metade da década de 90.

Alguns dados estatísticos relativos a Portugal		
	<i>média</i>	
Dimensão da Economia informal (% do PIB) utilizando o método da procura de moeda <i>Shadow Economies around the world: size, causes and consequences, F. Schneider</i>	1989/1990 – 15,9%	
	1991/1992 – 17,2%	
	1994/1995 – 22,1%	
	1997/1998 – 23,1%	
	1999/2000 – 22,7%	
	2001/2002 – 22,5% (valor preliminar)	
Economia informal segundo o método de Lacko <i>The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries, M. Bovi</i>	1990 – 16,8%	
Proporção do Emprego Part-Time⁽¹⁾ no total do emprego	1990 – 6,8%	1998 – 9,9%
Participação feminina no emprego part-time	1990 – 74%	1998 – 70,9%
Emprego por conta própria como % do emprego não agrícola <i>Women and men in the informal economy: a statistical picture, ILO e OCDE Employment Outlook, table E, 1999</i>	1980/1990 – 15%	(M 10% H 18%)
	1990/2000 – 19%	(M 15% H 21%)

(1) pessoas que trabalham normalmente menos de 30 horas por semana no seu trabalho principal.

Da aplicação do método da procura de moeda a vários países da OCDE (realizado pelo economista austríaco Friederich Schneider) decorre a constatação de que a economia informal assume maiores proporções em países como a Grécia e Itália, aproximando-se dos 30% do PIB, tem menor significado na Áustria e Suíça, representando cerca de 10% do PIB, e em Portugal, neste contexto, assume valores intermédios.

Nos países da União Europeia os valores estimados para a economia informal, nos finais dos anos 90, diferem largamente entre países. Relativamente ao trabalho não declarado constatam-se diversas particularidades relativamente às suas principais características, conforme se pode apreender da leitura do seguinte quadro:

UE	Economia Informal (% PIB)	Principais características do trabalho não declarado	
		População	Sectores
Áustria	4%-7%	Um décimo da população empregada está comprometida com alguma forma de trabalho não declarado	40% na construção, 16% no comércio e indústria, 16% nos serviços, 13% no entretenimento, 15% noutros serviços
Bélgica	2%-21%	Maioritariamente jovens e homens pouco ou semiqualificados	<i>Catering</i> , comércio a retalho, construção, têxteis, transportes, serviços domésticos e agricultura
Dinamarca	3%-7%	Trabalhadores qualificados e não qualificados, estudantes	Serviços (<i>baby-sitting</i> , limpezas, etc.) e construção
Finlândia	2%-4%	Jovens trabalhadores qualificados	Construção, hotéis/ <i>catering</i> , comércio a retalho e "real estate services"
França	4%-14%	Nacionais e imigrantes legais e ilegais	60% nos serviços (hotéis e <i>catering</i>) e 27% na construção
Alemanha	4%-14%	Maioria imigrantes ilegais e trabalhadores declarados	Construção, hotéis e <i>catering</i> , transportes, limpezas e cultura
Grécia	29%-35%	Imigrantes legais e ilegais, pensionistas, estudantes e domésticas	Têxteis, turismo, transporte e serviços domésticos
Irlanda	5%-10%	Estudantes e trabalhadores declarados	Construção e distribuição
Itália	20%-26%	Maioria são jovens, mulheres e reformados	Agricultura, construção, serviços privados e têxteis
Luxemburgo	n.d.	Algum trabalho não declarado ocorre na construção	
Holanda	5%-14%	Trabalhadores qualificados com dois empregos	Hotéis e <i>catering</i> , táxis, indústria metálica e vestuário
Portugal	n.d.	Maioritariamente imigrantes ilegais e mulheres	Têxteis, comércio a retalho e construção
Espanha	10%-23%	Jovens trabalhadores, mulheres, e trabalhadores qualificados	Agricultura, serviços e serviços privados
Suécia	4%-7%	Maioria são trabalhadores por conta própria ou homens qualificados	Serviços privados, <i>catering</i> e limpezas
Reino Unido	7%-13%	Homens e trabalhadores qualificados	Construção, mercados de rua, hotéis e <i>catering</i>

n.d. – não disponível.

Fonte: Comissão Europeia, EIRO, European Industrial Relations Observatory.
(<http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/feature/eu9804197f.html>).

A avaliação dos resultados da aplicação dos instrumentos de medida do trabalho não declarado, efectuado pelo Eurostat no final da década de 90, baseia-se em estimativas do rendimento e da força de trabalho. Os estudos estimam para a União Europeia uma dimensão da economia informal de entre 7% a 16% do PIB correspondendo a um intervalo entre 10 a 28 milhões unidades de trabalho nos 15 países membros. Em termos de volume de emprego, as estimativas do trabalho não declarado apontam para um intervalo entre 7% e 19% do volume total do emprego declarado, de acordo com as hipóteses assumidas para os sectores onde ocorre a actividade não declarada e a produtividade média.

Importa referir que a utilização das metodologias de estimação são úteis se o objectivo é, por exemplo, descobrir se o fenómeno em causa é suficientemente significativo para passar a ser relevante para uma análise mais aprofundada. No entanto, pouca informação é disponibilizada sobre as respectivas causas, sendo reduzido o contributo para o desenho das políticas.

Apesar dos resultados estimados, é importante realçar a ideia defendida por alguns investigadores de que o trabalho não declarado muitas vezes é “marginal”, o que significa que os indivíduos dividem o seu tempo de trabalho entre o sector formal e o sector informal. Deste modo, quanto mais “marginal” for o trabalho não declarado, maior poderá ser a taxa de participação do trabalho e menor a taxa de desemprego. Muitos países com elevados pesos relativos da economia informal no PIB não têm necessariamente maiores taxas de trabalho não declarado.

Por vezes o interesse de muitos investigadores passa mais por compreender os processos sociais e económicos subjacentes à economia não declarada do que quantificar o fenómeno, adoptando para tal outras abordagens menos tradicionais. É o caso de um método adoptado em Itália que parte da recolha de informação sobre emprego regular a partir de bases de dados dos serviços administrativos públicos. Este método não pretende estimar a verdadeira extensão do trabalho não declarado ou da economia informal, mas sim estimar a actual extensão da falta de trabalho regular (diferencial entre o número actual de trabalhadores regulares e o objectivo da taxa de emprego), fornecendo a base para o desenvolvimento de objectivos de política.

Voltando ao exercício de quantificação do trabalho não declarado, as estatísticas oficiais sobre o fenómeno não são comparáveis, uma vez que as estimativas variam significativamente consoante os conceitos adoptados e os métodos utilizados¹⁸, pelo que se colocam desafios na produção de estimativas explícitas sobre trabalho não declarado.

¹⁸ Ver a este propósito o capítulo sobre a Estratégia Europeia para o Emprego.

O Eurostat identifica três condições metodológicas necessárias a satisfazer para um melhor inquérito, tendo em conta que o inquérito à força de trabalho (*labour force survey*) é um inquérito às famílias (*household sample survey*) e está desenhado para identificar em princípio todo o emprego, sendo geralmente mais eficaz que o inquérito às empresas (*business survey*). As condições metodológicas são: mais ampla cobertura, elevada taxa de resposta e correcta medição.

Recentemente o Eurostat apresentou sugestões para as metodologias a utilizar nas estatísticas sobre o trabalho não declarado nos Estados membros bem como nos Países Candidatos. São elas:

- Medir a dimensão do trabalho não declarado com base em informação disponível no organismo da segurança social, autoridades fiscais, ministérios ou instituto nacional de estatística. A pesquisa pode focalizar-se na comparação de informação agregada sobre o emprego e rendimento, ou comparar informação a nível micro.
- Dada a relativa concentração do trabalho e actividades não declaradas em poucos sectores de actividade (construção, serviços domésticos...) a pesquisa deve focalizar-se na investigação mais detalhada dessas actividades, fornecendo informação mais estrutural sobre o trabalho não declarado.

Discrepâncias Estatísticas

A abordagem do fenómeno do trabalho não declarado passa pela adopção de um conceito consensual e pelo desenvolvimento de uma metodologia, mais adequados à realidade nacional, que permitam avaliar a dimensão do fenómeno.

Pretende-se nesta fase do exercício de quantificação do trabalho não declarado utilizar uma metodologia de análise estatística aplicada a um sector de actividade específico (sector da construção) numa escala territorial delimitada (Lisboa e Vale do Tejo), no sentido de posteriormente beneficiar das mais valias da experiência realizada e alargar o exercício a um universo mais vasto.

Em seguida é apresentada uma breve caracterização do sector da construção em Portugal nos últimos anos, recorrendo às estatísticas oficiais disponíveis sobre o mesmo, sendo necessária alguma cautela na sua leitura devido às discrepâncias que os resultados evidenciam.

Um estudo realizado pelo Observatório do Emprego e Formação Profissional no final da década de 90¹⁹ afirma que o sector da construção em Portugal apresenta um dos maiores índices de informalidade

¹⁹ “Construção civil e obras públicas – atracção e repulsão em termos de emprego”.

laboral, baseando-se na constatação de que as grandes e médias empresas do sector recorrem cada vez mais a pequenas ou micro-empresas ou mesmo a trabalhadores individuais para a realização de serviços, empreitadas ou tarefas sob formas de subcontratação, de sub-empregada ou de aquisição de serviços no exterior.

“São elevados os indícios de que existe procura de trabalho oculto no sector de empresas que podendo estar ou não submersas no mercado tendem a ser mais permeáveis à utilização de mão-de-obra de forma irregular para fazer face a muitos dos trabalhos de sub-empregada a que recorrem e têm de concretizar. Não é linear, contudo, afirmar quem potencialmente está submerso no mercado nem quem mais utiliza trabalhadores de forma oculta por serem complexas as teias de informalidade entre pequenas, médias e grandes empresas. Quem utiliza quem e de que forma, constitui um processo demasiado complexo no sector pela heterogeneidade de que se reveste e pela multiplicidade de situações que o sistema produtivo permite.”²⁰

Em Portugal o sector é tradicionalmente um sector de inserção de trabalhadores em situações de precariedade, recém chegados ao mercado de trabalho ou como complemento de outras actividades. O sector informal torna-se assim particularmente atraente para um conjunto de trabalhadores pelo facto de:

- a maioria da mão-de-obra ser pouco qualificada e com reduzidos níveis de instrução;
- o trabalho neste sector constituir a única alternativa, quer como complemento das actividades agrícolas, quer como actividade de inserção face a situações de migração ou imigração para os centros urbanos;
- o sector permitir uma fácil inserção de indivíduos em situações de desemprego.

O estudo refere ainda que a integração de mão-de-obra imigrante assume uma proporção relevante no sector devido não apenas ao elevado número de estrangeiros envolvidos em certas actividades económicas, como também pelo elevado grau de vulnerabilidade deste tipo de trabalho.

Tendo em conta que a actividade da construção tem especificidades próprias, seja ao nível da produção seja ao nível do mercado de trabalho, apresentando uma cadeia de valor muito extensa, um outro estudo sobre a evolução do sector em Portugal na década de 90²¹ refere que as

²⁰ “Construção civil e obras públicas – atracção e repulsão em termos de emprego”.

²¹ “O sector da construção civil e obras públicas em Portugal: 1990-2000”.

estatísticas oficiais do emprego neste sector não conseguem captar uma parte substancial do emprego, nomeadamente aquele que se realiza na economia informal. O sector emprega um volume significativo de mão-de-obra flutuante e/ou informal não contabilizável.

Recorrendo às estatísticas oficiais disponíveis sobre o emprego no sector da construção em Portugal, em termos da estrutura do emprego nacional, o emprego no sector da construção assume um peso relativo relevante ascendendo aos 12% em 2002, valor este relativamente estável nos últimos anos.

População Empregada

Ano	Sector Construção (milhares)	% no Emprego Total
1990	361,1	8,0
1991	363,6	7,9
1992	346,2	8,0
1993	340,2*	8,0
1994	330,8	7,8
1995	340,3	8,0
1996	343,1	8,1
1997	388,4	9,0
1998	516,7*	10,9
1999	540,9	11,2
2000	593,5	12,1
2001	586,1	11,5
2002	622,3	12,2

Fonte: INE, Estatísticas do Emprego.

* nova série

Observando a forma como se estrutura o emprego consoante a dimensão das empresas, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE), no sector da construção predominam as pequenas empresas (muitas vezes não especializadas recorrendo com frequência a sub-empregadas), empregando cerca de 60% do total das pessoas a trabalhar no sector em 2001, a par de um reduzido conjunto de empresas de grande dimensão que emprega um número significativo de pessoas, que ronda os 17%.

Empresas e Pessoal ao Serviço no sector da construção, segundo a dimensão

Ano	Até 19		20-99		100 e mais		Total	
	Empresas	Pessoal Serv.	Empresas	Pessoal Serv.	Empresas	Pessoal Serv.	Empresas	Pessoal Serv.
1998	66 696	175 817	1 786	65 198	236	65 392	68 718	306 407
1999	62 407	193 561	1 683	64 763	218	65 237	64 308	323 561
2000							78 382	345 779
2001	70 632	232 285	2 035	85 922	223	63 815	72 890	382 022
%	97%	61%	3%	22%	0,3%	17%	100%	100%

Fonte: INE, Anuários Estatísticos.

De acordo com Departamento de Estatística do Trabalho, Emprego e Formação Profissional do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (DETEFP), a realidade do mercado de trabalho do sector da construção em Portugal apresenta uma estrutura do emprego em termos de dimensão das empresas similar aos dados apresentados pelo INE. Nas pequenas empresas (até 19 pessoas ao serviço) o emprego no sector da construção representa cerca de 55% do total do sector, as médias empresas (20 a 99 pessoas ao serviço) representa 29% e nas grandes empresas (mais de 100 pessoas ao serviço) ascende aos 15%.

Pessoas ao serviço no sector da construção, segundo o escalão de dimensão (milhares)

	1 a 4	5 a 9	10 a 19	20 a 49	50 a 99	100 a 249	250 e +	Total
Jan. 99	37,6	46,4	42,8	46,3	27,6	26,4	13,7	240,8
Jan. 00	37,8	48,4	43,4	45,0	27,0	25,9	12,4	239,9
Jan. 01	39,4	51,8	44,5	45,1	27,5	26,2	12,7	247,2
Jan. 02	37,0	53,9	47,2	47,9	29,5	28,0	13,0	256,5
%	1 a 4	5 a 9	10 a 19	20 a 49	50 a 99	100 a 249	250 e +	Total
Jan. 99	15,6%	19,3%	17,8%	19,2%	11,5%	11,0%	5,7%	100%
Jan. 00	15,8%	20,2%	18,1%	18,8%	11,3%	10,8%	5,2%	100%
Jan. 01	15,9%	21,0%	18,0%	18,2%	11,1%	10,6%	5,1%	100%
Jan. 02	14,4%	21,0%	18,4%	18,7%	11,5%	10,9%	5,1%	100%

Fonte: DETEFP, Emprego Estruturado, Janeiro 2002.

Importa referir que o INE e o DETEFP realizam inquéritos ao emprego trimestrais com o objectivo de medir o emprego, contudo os respectivos resultados são diferenciados por questões que se prendem às respectivas

orientações metodológicas. O Inquérito ao Emprego Estruturado do DETEFP inquire uma amostra aproximada de 10.500 estabelecimentos ou unidades locais, medindo a evolução do emprego no sector estruturado da economia. Já o Inquérito ao Emprego do INE recorre a entrevistas aos indivíduos inseridos em agregados familiares, medindo o emprego na economia em geral.

A discrepância estatística em termos do volume total de emprego é assim notória. Segundo o Inquérito ao Emprego Estruturado (DETEFP) o emprego no sector da construção em 2001 ascende a 250 mil, de acordo com o Inquérito ao Emprego (INE) ronda os 600 mil, e ainda segundo os Anuários Estatísticos (INE) o total ronda os 380 mil.

O problema coloca-se também ao nível das categorias de emprego, desde trabalhadores independentes, a trabalhadores a tempo parcial e trabalhadores sazonais. O mesmo se passa em termos de valor da produção do sector. As estatísticas diferem em 50%, consoante se utiliza o inquérito às empresas ou as contas nacionais.

No sector da construção a reorganização da indústria e das empresas em grandes eixos de desintegração vertical e em cadeias de subcontratação induzem a uma flexibilização da produção e aumento das capacidades de inovação e de adaptação a situações específicas e às flutuações do mercado. Este tipo de flexibilização induz um aumento do número de trabalhadores independentes e de trabalhadores-empresários.

Com base nos dados do emprego do DETEFP segundo o vínculo e regime de trabalho, 98% das pessoas ao serviço no sector da construção (Continente) em Janeiro de 2002 exercem a sua actividade a tempo completo dos quais 73% em regime de contrato permanente. Apenas 1,8% exercem a actividade com carácter temporário ou independente. Mais uma vez se alerta para o facto de ser necessário ter algum cuidado na interpretação destes dados estatísticos, tendo em conta a metodologia e a amostras que foram utilizadas.

Pessoas ao serviço no sector da construção, segundo tipo de vínculo e regime de trabalho (Janeiro 2002)

Continente (milhares)

Tempo completo				Tempo Parcial		Prestação Serviços e Recibos Verdes	Total
Contrato Permanente	Contrato a Termo	Trabalho Temporário	Outras	Contrato Permanente	Contrato a Termo		
186,7	60,9	0,6	2,8	3,8	0,6	1,1	256,5
73%	24%	0,2%	1%	1%	0,2%	0,4%	100%

Fonte: DETEFP, Emprego Estruturado, Janeiro 2002.

Orientando a análise numa perspectiva regional e numa vertente desagregada das actividades no sector da construção, as Estatísticas das Empresas (INE) revelam que a região de Lisboa e Vale do Tejo apresenta, de um modo geral, uma estrutura do emprego no sector da construção similar à da realidade nacional e relativamente estável no período entre 1998 e 2001.

Pessoal ao serviço por actividade (1998-2001)

CAE 45 – Construção		Portugal					Lisboa e Vale do Tejo				
		1998		2001		Var. %	1998		2001		Var. %
451	Preparação dos Locais de Construção	4 458	1%	5 391	1%	21%	2 139	2%	2 243	2%	5%
452	Construção de Edifícios; Engenharia Civil	266 458	75%	279 044	73%	5%	92 415	71%	95 722	68%	4%
453	Instalações Especiais	55 839	16%	65 211	17%	17%	23 877	18%	30 031	21%	26%
454	Actividades de Acabamento	26 410	7%	31 439	8%	19%	11 638	9%	11 982	9%	3%
455	Aluguer de Equipamento	679	0,2%	937	0,2%	38%	292	0,2%	417	0,3%	43%
Total CAE 45		353 844	100%	382 022	100%	8%	130 361	100%	140 395	100%	8%

Fonte: INE, Estatística das Empresas 2001.

Em termos de evolução do emprego no mesmo período, destacam-se as actividades de *preparação dos locais de construção* e *actividades de acabamento* com um comportamento menos dinâmico na região de Lisboa e Vale do Tejo comparativamente à realidade nacional.

Recorrendo à informação que os Censos 2001 proporcionam sobre o emprego no sector da construção, constata-se mais uma vez que a realidade da região de Lisboa não difere em muito da realidade nacional, donde se destaca por exemplo um peso similar do número de trabalhadores independentes e de trabalhadores-empresários, que no seu conjunto representam aproximadamente 23% do total.

População Residente empregada no sector da construção segundo a situação na profissão em 2001

	Portugal	%	Região Lisboa	%
Empregador	76 876	13,48%	17 797	14,25%
Trabalhador por Conta Própria	51 056	8,95%	11 791	9,44%
Trabalhador Familiar não Remunerado	1 100	0,19%	243	0,19%
Trabalhador por Conta de Outrem	436 632	76,57%	93 436	74,79%
Membro Activo de Cooperativa	215	0,04%	68	0,05%
Outra Situação	4 378	0,77%	1 600	1,28%
Total	570 257	100%	124 935	100%

Fonte: INE, Censos 2001.

Tendo presente que se pretende focalizar a análise na estimativa da dimensão do fenómeno do trabalho não declarado no sector da construção, a aplicação da metodologia a uma escala territorial delimitada à região de Lisboa e Vale do Tejo não parece acrescentar uma mais-valia face à reflexão que se pretende mais global sobre o fenómeno.

Em seguida é desenvolvida uma vertente mais qualitativa da análise do fenómeno com intuito de colmatar as discrepâncias estatísticas anteriormente evidenciadas.

As Opiniões dos Observadores Privilegiados

Face ao enquadramento estatístico anterior assumem relevância as informações qualitativas que foram possíveis recolher junto de observadores privilegiados no sector da construção em Portugal e que estão subjacentes no desenvolvimento das reflexões sobre a realidade do emprego não declarado no sector da construção.

Relativamente à percepção da evolução do fenómeno do trabalho não declarado, é reconhecida uma tendência recente para alguma estagnação da sua expressão em termos globais, decorrente do abrandamento que se tem vindo a assistir da actividade económica.

Este fenómeno é mais evidente no caso das grandes empresas do sector que recorrem a formas de subcontratação, e subempreitada ou de aquisição de serviços, sendo este um fenómeno que se vai reproduzindo de tal modo que a questão do trabalho não declarado se coloca a níveis inferiores com características específicas.

Em termos da dimensão do trabalho não declarado, a sensibilidade da generalidade dos observadores entrevistados aponta para uma significativa dimensão, mais acentuada nas fases de crescimento da economia, e com menor expressão nos períodos de recessão por força da contenção de custos por parte das empresas.

É reconhecida a dificuldade que existe em utilizar informação estatística oficial disponível para aferir a real dimensão do trabalho não declarado, devido aos problemas intrínsecos da constituição de amostras representativas e correspondente realização dos inquéritos. No entanto é consensual a ideia de que de facto o fenómeno no sector da construção é expressivo, muito embora sejam apontados outros sectores da economia cuja expressividade é igual senão maior, como por exemplo os serviços de restauração.

Refira-se também que para alguns observadores o contexto territorial assume relevância, uma vez que é reconhecida a maior expressão que o fenómeno do trabalho não declarado no sector da construção pode

assumir nos meios não urbanos devido a factores socioeconómicos específicos que caracterizam estes meios.

O reconhecimento de uma dualidade no que se refere à expressão do fenómeno entre os meios urbanos e os meios rurais, segundo esses observadores, prende-se com o facto de a actividade do sector da construção se estruturar em diferentes segmentos que assumem uma relevância distinta consoante o contexto territorial, como é o caso do segmento da manutenção e recuperação que assume maior relevância nos meios urbanos, e no qual a expressão do trabalho não declarado pode ser mais acentuada.

Como foi referido anteriormente, no sector da construção predominam as pequenas empresas, muitas vezes não especializadas, recorrendo com frequência a sub-empregadas, pelo que assume relevância a dimensão dos empresários em nome individual que, segundo opinião expressa pelos observadores privilegiados, são uma realidade que as estatísticas não conseguem captar na sua totalidade. Em 2001, as estatísticas nacionais apontam para cerca de 150 mil empresários em nome individual, valor considerado subavaliado.

É difícil apurar com exactidão o número de empresas a operar no sector da construção em Portugal dadas as diferentes naturezas que assumem. As estatísticas apontam para cerca de 37 mil sociedades e 150 mil empresários em nome individual. Se, por um lado, a primeira componente não é considerada significativamente subavaliada pelos observadores entrevistados, já no que se refere à segunda componente existe a percepção de uma clara subavaliação.

Repartição de empresários em nome individual e sociedades no sector da construção

Ano	Sociedades	Var. %	Empresários em Nome Individual	Var. %	Total	Var. %
1993	18 695		135 819		154 514	
1994	20 925	12%	146 953	8%	167 878	9%
1995	23 038	10%	157 206	7%	180 244	7%
1996	24 018	4%	171 494	9%	195 512	8%
1997	25 718	7%	172 639	1%	198 357	1%
1998	27 799	8%	185 086	7%	212 885	7%
1999	26 786	- 4%	153 008	- 17%	179 794	- 16%
2000	27 977	4%	151 145	- 1%	179 122	0%
2001	37 601	34%	149 996	- 1%	187 597	5%

Fonte: INE, Anuários Estatísticos.

Para finalizar, refira-se a questão da importância que os diferentes segmentos de actividade no sector da construção podem ter no exercício do apuramento da estimativa do trabalho não declarado.

Em termos estatísticos, alguns observadores apontam o facto de o segmento da manutenção e recuperação dos edifícios estar subavaliado. Uma vez que este segmento apresenta uma taxa anual de crescimento elevada tal facto deverá ser levado em linha de conta aquando a análise das tendências futuras do comportamento e diferentes facetas do fenómeno do trabalho não declarado em Portugal.

Taxas de crescimento anuais em Portugal (%)

Segmentos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Manutenção e Recuperação</i>	–	9,6	6,4	8,2	7,5	12,1	15,7
<i>Residencial</i>	12,0	8,8	11,0	8,0	2,0	– 7,5	– 10,0
<i>Engenharia Civil</i>	15,8	4,8	– 1	4,5	7,5	14,5	15,0
<i>Não Residencial</i>	11,0	– 0,1	– 1,5	3,0	5,0	10,0	6,8

Fonte: Euroconstruct (Nunes 2001).

Ensaio da Estimativa do Trabalho não Declarado

A partir das percepções das diversas realidades que caracterizam o sector da construção, que apesar da sua vertente subjectiva são sem dúvida as que resultam de uma observação mais próxima da realidade em estudo, é possível delinear um conjunto de pressupostos que permitem obter uma estimativa preliminar da dimensão do trabalho não declarado no sector.

Para o cálculo da estimativa de uma taxa média do trabalho não declarado no sector da construção em Portugal foram consideradas diferentes proporções de referência estimadas do trabalho não declarado consoante a dimensão empresarial:

- trabalhadores independentes (20% a 40% do trabalho não declarado),
- pequenas empresas (20% a 40% do trabalho não declarado),
- médias empresas (10% a 30% do trabalho não declarado),
- grandes empresas (5% a 25% do trabalho não declarado).

Deste modo, no ensaio preliminar realizado foram aplicadas as várias taxas estimadas de trabalho não declarado, de acordo com as sensibilidades transmitidas pelos observadores entrevistados para as diferentes reali-

dades no próprio sector da construção e em sintonia com o ciclo da actividade económica no período em causa.

No quadro seguinte é apresentado o ensaio preliminar efectuado para os limites inferior e superior dos intervalos, tendo como referência os dados para 2001 do volume de emprego no sector da construção que constam no anuário estatístico de 2002 do INE.

Importa referir que está subjacente o pressuposto de que os resultados estimados do trabalho não declarado correspondem ao equivalente a tempo de trabalho integral não considerando deste modo o trabalho a tempo parcial que enviesaria resultados finais.

Estimativas do Trabalho não Declarado (TND) no sector da construção em 2001

Volume de Emprego no Sector da Construção	2001	Taxa Estimada de TND	TND Estimado (eq. TTI)	Taxa Estimada de TND	TND Estimado (eq. TTI)
	(1)	(2)	(3) = (1)*(2)	(2)	(3) = (1)*(2)
Empresários em Nome Individual	149 996	20%	29 999	40%	59 998
Pessoal ao Serviço por Dimensão da Empresa	382 022		58 240		134 644
Pequenas Empresas (< 19 pessoas ao serv.)	232 285	20%	46 457	40%	92 914
Médias Empresas (20-99 pessoas ao serv.)	85 922	10%	8 592	30%	25 777
Grandes Empresas (> 100 pessoas ao serv.)	63 815	5%	3 191	25%	15 954
Total segundo o Anuário Estatístico	532 018	(3)/(1)	88 239	(3)/(1)	194 643
<i>Taxa Média Estimada de TND no Sector da Construção</i>	(4)	17%	(4)*(2)	37%	(4)*(2)
Total segundo o Inquérito ao Emprego	586 100	(3)/(4)	97 209	(3)/(4)	214 429
<i>Taxa Estimada de TND no Sector da Construção</i>		15%		33%	

Fonte: INE, Anuário Estatístico 2002 e Inquérito ao Emprego.
“eq. TTI” – equivalente trabalho tempo inteiro.

Aplicando a taxa média estimada de trabalho não declarado (17%) ao volume de emprego no sector da construção, que em 2001 ascende aos 586 milhares de trabalhadores segundo o Inquérito ao Emprego do INE, obtém-se um valor que ronda os 97 mil empregos ETI não declarados.

Pretende-se deste modo apresentar neste estudo intervalos para a dimensão possível do trabalho não declarado no sector da construção. Um que varia entre o 88 mil e os 97 mil trabalhadores não declarados, ou seja uma taxa que oscila entre os 15% e os 17%, e outro que varia entre os 194 mil e os 214 mil trabalhadores não declarados, ou seja uma taxa que oscila entre os 33% e os 37%.

Síntese

Após a reflexão sobre se a economia informal é um fenómeno adverso ou benigno, há claros benefícios em entender a dimensão e extensão da actividade não declarada, no sentido de apurar se o fenómeno em causa é suficientemente significativo para passar a ser relevante para uma análise mais aprofundada. Os esforços nesse sentido são consideráveis em muitos países onde instituições e investigadores recorrem a vários métodos atendendo às especificidades próprias de cada realidade em estudo.

Passando em revista as metodologias desenvolvidas para medir a economia informal, temos por um lado as estimativas obtidas por inferências directas, através de *surveys* que tentam aferir o envolvimento dos que respondem em actividades não registadas, e por outro os métodos indirectos, que basicamente desenham as inconsistências entre as diferentes fontes estatísticas de forma a aferir a dimensão da economia informal. Os métodos indirectos mais utilizados são o das discrepâncias entre as estatísticas do rendimento e da despesa nacional e também o das discrepâncias entre indicadores físicos (principalmente consumo de electricidade) da actividade económica e as estatísticas oficiais do PIB.

Todos os métodos referidos têm prós e contras e aparentemente geram estimativas divergentes o que indicia as limitações dessas técnicas de medição. Apesar destas diferenças, os métodos apontam um facto consensual, ou seja, uma tendência crescente da dimensão do fenómeno da economia informal nos países europeus. De acordo com as estimativas reproduzidas no estudo de Schneider (2003) na Europa o número de pessoas a trabalhar na economia informal duplicou entre 1978 e 1998.

Para o caso de Portugal existem estimativas que resultam da aplicação de diferentes metodologias e assim constatamos que os valores estimados para a dimensão da economia informal são diferenciados mas coincidem na significativa dimensão do fenómeno.

Na presente análise que se pretende focalizada na dimensão do fenómeno do trabalho não declarado em Portugal torna-se evidente alguma fragilidade da informação estatística oficial que se reflecte nas discrepâncias que derivam das distintas metodologias e amostras utilizadas por cada instituição oficial (INE e DETEFP).

Numa perspectiva qualitativa e para colmatar as dificuldades inerentes ao exercício de quantificação do mercado de trabalho não declarado foram recolhidas opiniões de vários interlocutores privilegiados relacionados com o sector da construção que transmitiram a ideia de uma dimensão significativa do fenómeno que apresenta um comportamento padrão cíclico. Num cenário de quebra de actividade económica, por exemplo, as consequências no mercado de trabalho são evidentes com claros reflexos na expressão do trabalho não declarado.

A reflexão em torno das questões estatísticas e qualitativas que caracterizam o fenómeno do trabalho não declarado em Portugal está na base do exercício de estimação deste fenómeno no qual as estatísticas do emprego e das empresas do INE são o ponto de partida com as devidas cautelas de natureza metodológica.

Desta forma, a estimativa da dimensão do trabalho não declarado (equivalente a tempo de trabalho integral) no sector da construção em 2001, oscila entre os 15% e os 37% do total do trabalho no sector.

Importa realçar que esta é uma perspectiva de análise do fenómeno que tem por base as estatísticas nacionais do volume de emprego formal no sector bem como as estimativas recolhidas junto dos observadores privilegiados, e como tal poderá ser integrada num exercício mais aprofundado sobre este fenómeno.

6. CONCLUSÕES E PROPOSTAS PARA FUTUROS DESENVOLVIMENTOS

A reflexão efectuada nas páginas anteriores sobre os diversos temas convocados pelo debate em torno da problemática do Trabalho não Declarado (TND) remete-nos para um conjunto de conclusões que nos parecem particularmente relevantes e que merecem alguma integração neste capítulo conclusivo.

Esta reflexão pode ser enquadrada em cinco tópicos que constituem o essencial do debate necessário:

- i) A natureza do fenómeno do Trabalho não Declarado.
- ii) As causas do trabalho não declarado.
- iii) As consequências do trabalho não declarado.
- iv) A medida e dimensão do fenómeno.
- v) As medidas para o combater.

É neste conjunto de tópicos que iremos procurar sistematizar os resultados deste trabalho.

A Natureza do Trabalho não Declarado

O Trabalho não Declarado é a reflexão, na esfera das relações laborais, de um conjunto de actividades económicas existentes em todas os tecidos socioeconómicos que escapam aos mecanismos de controlo por parte da Contabilidade Nacional e que se exime ao cumprimento de pelo menos uma parte das regras tributárias e contributivas de cada país.

Essa parte da economia começou a ser evidenciada nos estudos sobre o desenvolvimento económico nos anos 60 do século XX e tem justificado a emergência de um conjunto de conceitos e designações bastante diversas, quer no plano semântico, quer no plano conceptual. Conhecida como economia paralela, economia oculta, economia sombra, economia informal ou economia ilegal, o conjunto de referências

reporta-se a um número de actividades que possuem duas características relevantes que importa reter:

- trata-se, em regra, de um segmento particularmente dinâmico da actividade económica;
- trata-se de um segmento da actividade económica que beneficia de uma capacidade concorrencial acrescida por via da sua subtracção às contribuições sociais e fiscais, permitindo-se por isso actuar com menos custos.

Tais factos tendem justificar o lançamento de um anátema sobre esta parte da economia, quer por parte dos agentes da economia formal (sujeitos às regras fiscais e contributivas), quer por parte dos agentes públicos, que é acentuadamente contra-cíclico. Ou seja, é nos momentos de maiores dificuldades dos agentes públicos e privados que se verifica uma maior atenção sobre esta parte da economia que não cumpre o conjunto das regras contributivas.

No entanto, este universo de actividades está longe de ser um todo homogéneo.

Os Diferentes Tipos de Economia não Declarada

Há desde logo que distinguir três tipos de actividades que embora partilhem o mesmo tipo de comportamentos fiscais e contributivos, representem realidades completamente distintas.

A reflexão desta heterogeneidade está, desde logo, presente na própria classificação de actividades económicas das Nações Unidas e que se estende por uma taxinomia baseada em quatro tipos de actividades:

- Economia ilegal:** (1.º tipo) toda a produção, com procura de mercado, de bens e serviços cuja venda, distribuição ou posse é proibida por lei; e (2.º tipo) produção de bens e serviços autorizados por lei quando levados a cabo por produtores não autorizados.
- Economia oculta:** toda a produção de bens e serviços transaccionáveis deliberadamente oculta em declarações ou respostas a inquéritos oficiais.
- Economia informal:** toda a produção de bens e serviços transaccionáveis efectuada por unidades não registadas junto de entidades fiscais ou da segurança social.

A própria nomenclatura é bem evidenciadora dessa diversidade.

Por um lado, temos um primeiro grupo de actividades (**actividades ilegais de 1.º tipo**) que se reporta a actividades de natureza criminal, onde avultam, nos nossos dias a economia da droga e o tráfico de armas e pessoas, que possui contornos muito especiais e que reporta a actividades que não podem ser objecto de tratamento fora do contexto do combate à criminalidade comum e/ou organizada.

Deve contudo reflectir-se que a própria classificação do que é ou não lícito passa pela concepção do que é ou não socialmente aceite enquanto tal e, nesse quadro, tipificado como crime na Lei. O caso do tráfico de droga é, neste quadro um elemento em que os limites da admissibilidade social do que é ou não aqui enquadrável são relevantes.

Mas ainda neste grupo de actividades se podem encontrar situações em que o determinante da fronteira da legalidade é a regulação do acesso à actividade (**actividades ilegais de 2.º tipo**). Neste caso a identificação dos limites da legalidade passa por critérios (muitas vezes de natureza técnica e qualificacional) de quem pode ou não aceder a determinadas actividades.

Podem, em qualquer contexto ser encontrados exemplos em que o que está em causa é a protecção dos consumidores (casos da actividade bancária, das profissões e actividades ligadas à saúde, das profissões em que há riscos sociais como as actividades ligadas à construção civil) mas onde há sempre uma clara definição a partir de conceitos que podem variar pela envolvente cultural em que a actividade ocorre.

Já a **economia oculta** se reporta a um universo de actividades que se caracterizam pela sua não transparência face às regras declarativas (estatísticas, fiscais e contributivas) vigentes. A sua irregularidade é essencialmente formal e corresponde a um universo de actividades cuja fronteira é mais ténue.

Finalmente temos um conjunto de actividades, designadas por **economia informal**, que corresponde a uma transgressão mais suave, na medida em que o efeito do carácter deliberado e intencional da não declaração assume matizes menos deliberados.

A consideração indiferenciada do conjunto de situações pode levar a que se tratem e considerem da mesma forma coisas substantivamente muito distintas.

Nesse sentido, a própria comissão europeia vem considerar que o debate sobre o Trabalho não Declarado se deve limitar a *“qualquer actividade remunerada de natureza legal, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças que existem nos sistemas legislativos dos vários Estados-Membros”*²².

²² Decisão 2003/578/CE no ponto 9 do Anexo.

Esta precisão e limitação permite desde logo que se possa, com maior rigor e focalização, definir o objecto do estudo.

Mas a própria definição da Comissão nos remete para uma característica particular deste tipo de actividades e que temos vinda a destacar: a sua dependência de normas que são contextualmente dependentes, isto é, varia no tempo e no espaço a sua definição. O que hoje é aceite como regular, pode ter sido irregular no passado, e o que hoje é irregular pode não o ser amanhã. O que é regular em Portugal pode não o ser noutro país europeu e vice-versa.

Há portanto que ter em conta a natureza evolutiva desta demarcação, o que é especialmente relevante na definição dos contornos dos fenómenos que se pretendem observar e, sobretudo combater.

Esta diferença, que pode parecer ser apenas semântica, é especialmente importante quando se estabelecem juízos de valor e se faz imponder uma cominação sobre práticas que a Lei não aceita, mas que as práticas sociais instaladas podem aceitar. Este confronto no tecido social entre o que é legal e socialmente aceitável pode estar na base de muitos dos fenómenos de irregularidade que se pretendem reduzir ou erradicar, sendo, naturalmente maior a possibilidade de sucesso quanto mais próximos estiverem os arquétipos legais e sociais do que é aceitável.

Da Economia não Declarada ao Trabalho não Declarado

A passagem da ideia e dos conceitos de economia não declarada com as suas diferentes matrizes e cambiantes, para o conceito de trabalho não declarado não pode ser, igualmente assumido de forma automática.

Com efeito o trabalho não declarado pode ocorrer (e ocorre, de facto) numa diversidade de contextos que não podem, em nenhuma situação ser deixados sem anotação.

Atente-se, em primeiro lugar, que se pode encontrar:

- um trabalhador registado numa unidade de produção formal;
- um trabalhador registado numa unidade de produção formal, mas com parte do trabalho não declarado;
- um trabalhador registado numa unidade de produção não formal (como segunda ocupação);
- um trabalhador não registado numa unidade de produção não formal; e
- um trabalhador não registado numa unidade de produção formal;

não apenas os esquemas simples de identificação entre economia não formal e trabalho não formal se mostram desajustados como, e esta é

uma consequência importante para os estudos de abordagem da questão do trabalho não formal, os resultados obtidos no campo da investigação quantitativa sobre a economia não formal não podem ser tomados como base de estimativas para a quantificação do trabalho não formal.

Ou seja a formalidade (ou informalidade) das unidades de produção (elemento de caracterização básico da economia não declarada) não pode ser usado para estudar a natureza declarada ou não declarada do trabalho.

Por outro lado, a declaração do trabalho é largamente independente da situação do trabalhador e é também independente da proporção do tempo que o trabalhador ocupa em actividades remuneradas dos dois tipos.

Tratar-se de um activo empregado que ocupa uma parte do seu tempo em actividades remuneradas não declaradas, de um estudante que ocupa uma parte do seu tempo (lectivo ou de férias) numa actividade remunerada não declarada, de um desempregado que acumula a percepção de um subsídio com a realização de trabalho não declarado, de um inactivo que realiza (a tempo integral ou parcial) uma actividade remunerada não declarada ou de um imigrante que tem uma ocupação a tempo integral não declarada, são situações com causas e consequências muito diferentes no indivíduo, nas empresas, na sociedade e no Estado.

Sendo claro, para o nosso trabalho que o que nos interessa é o facto de serem ou não cumpridas as normas fiscais e de contribuição para a Segurança Social, tal não impede que não se devam estabelecer balizas substantivas para as diferentes situações, até porque diferentes poderão e deverão ser as prioridades no combate às mesmas.

As Causas do Trabalho não Declarado

Parece ser pacífico, numa primeira leitura que as causas do trabalho não declarado se situam num universo que se enquadra na procura por parte de quem o utiliza, com ou sem conluio entre empregador e empregado, de uma vantagem financeira directa adicional pela isenção dos custos não salariais do trabalho e do cumprimento de obrigações fiscais.

Provavelmente esta assunção é correcta e adequada para uma boa parte das situações, pelo menos para aquelas situações que merecem melhor e mais atenção por parte dos poderes públicos.

Mas se esta linha de reflexão e actuação parece ser adequada, não pode contudo deixar de ser qualificada por um conjunto de notas que nos parecem igualmente ser importantes, neste contexto.

A primeira, parece ser a percepção generalizada por parte dos países da União (e como tal plasmada em boa parte dos seus Planos Nacionais

de Acção no Quadro da Estratégia Europeia para o Emprego) de que o Trabalho não Declarado é também o resultado de uma relevante teia de complexidades em que a regulamentação do trabalho e da actividade das empresas envolve os processos de contratação.

Tal constatação é particularmente relevante na medida em que remete uma das causas do trabalho não declarado não para as vantagens financeiras directas, mas para a necessidade de criar espaços de flexibilidade na legislação de enquadramento e regulação do funcionamento do mercado de trabalho e das empresas.

As mudanças a que temos vindo a assistir no quadro dos novos tipos de relações laborais emergentes no período pós-industrial só muito lentamente têm vindo a ser acompanhadas pelas mudanças operadas num quadro de relações industriais que ainda decalcam normas adequadas a um outro mundo da produção em rápida extinção.

A reflexão em torno destas realidades pelos poderes públicos (em especial na Europa) tem ainda muito de declarações de intenção, sem reflexão concreta.

Acresce que o facto de não haver uma relação directa e linear entre as estimativas de importância do trabalho não declarado e a carga fiscal não salarial nos diferentes países da Europa, nos deveria fazer reflectir sobre qual o espaço e peso que se deveria dar a uma relação (demasiado) linear entre uma e outra.

Provavelmente há uma maior correlação entre a importância do trabalho não declarado e a maior ou menor “informalidade” das sociedades (apontando aqui para uma divisão entre o Norte e o Sul da Europa) que terá de ser considerada. Isto é de qualquer forma igualmente relativizado pelas diferentes estimativas disponíveis que alteram significativamente os *rankings* de não declaração nas economias europeias.

No trabalho de campo realizado neste estudo há outro elemento que vai contra o estabelecimento de uma relação directa e linear entre a não declaração do trabalho e a procura de uma vantagem concorrencial financeira directa e que merece, do nosso ponto de vista especial destaque.

Com efeito, os observadores privilegiados entrevistados são unânimes na consideração de que o fenómeno do trabalho não declarado na construção civil em Portugal é um fenómeno cíclico, isto é a sua expressão aumenta ou diminui de forma directamente proporcional aos ciclos de negócios. A tratar-se de uma actividade cujo objectivo fosse a procura de uma margem de lucro adicional irregular, seria de esperar que as empresas a ela recorressem com maior expressão quando o ambiente concorrencial fosse mais desfavorável (na fase baixa do ciclo) diminuindo a sua utilização na fase de expansão, onde a concorrência é

menos apertada e as oportunidades de negócio mais significativas. Teria, neste caso um comportamento tipicamente contra-cíclico.

Não sendo isto que se parece verificar, a declaração ou não do trabalho parece funcionar como um elemento de flexibilização do mercado de trabalho, permitindo adequar mais rapidamente a quantidade (e, eventualmente, o preço) de trabalho utilizado às flutuações da procura. Uma vez mais o que parece estar em causa é o quadro de regulação do mercado de trabalho (nomeadamente as regras de contratação e a necessidade de flexibilização) e não apenas os custos.

Acresce que parece haver uma clara interdependência entre a economia formal e a não formal em termos da definição de qual a parte que pode e deve actuar em cada um dos lados das regras. Esta interdependência pode ser encontrada tanto no plano da organização interna das economias como no plano da Divisão Internacional do Trabalho, sendo esta ideia especialmente importante num quadro em que a integração das economias no espaço global aumenta de forma significativa.

Reforce-se esta ideia com as estimativas disponíveis, que para além da já reforçada ideia de disparidade e diversidade, mostram assinaláveis tendências para um aumento da não declaração de actos económicos num período em que a Europa vivia uma significativa expansão, na segunda metade da última década do século XX.

Tal multiplicidade de perspectivas pode igualmente ser encontrada nas posições oficiais dos diferentes Estados relativamente ao problema da economia e do trabalho não declarado. Trata-se claramente de uma actividade de natureza pró-cíclica, que aumenta na razão directa em que os sistemas de tributação e de Segurança Social se confrontam com maiores dificuldades na obtenção de recursos para fazer face a necessidades de despesa crescentes.

Parece-nos ser este o caso presente em que a atenção dada às questões do Trabalho não Declarado se sobrepõe com um período em que a Europa (no plano multilateral da UE e dos seus Estados-Membros) se depara com problemas muito significativos de viabilização e sustentação dos seus sistemas de segurança social.

Embora não se possa, sob nenhuma razão, desvalorizar a necessidade de procurar vias de manter o modelo social europeu como um traço distintivo da Europa no mundo e de compatibilizar a sua manutenção com o necessário esforço de assegurar a competitividade do seu tecido económico, pode ser contraproducente realizar esse esforço à custa de espaços de flexibilidade e de “protecção” de actividades emergentes que todas as economias possuem e utilizam de forma por vezes agressiva na batalha da concorrência internacional.

Subsumir a complexidade dos fenómenos da informalidade (e mesmo da ocultação) presentes em qualquer economia na linearidade

e unidimensionalidade das receitas fiscais e da Segurança Social parece ser um exercício excessivamente redutor que a complexidade da matéria não recomenda.

Finalmente não pode deixar de ser anotada a situação em que o trabalho não declarado corresponde a uma situação em que este é realizado no quadro de uma economia informal de subsistência ou de troca directa no seio das comunidades locais.

Com efeito, a literatura existente sobre o tema aponta a existência de uma economia pré-moderna em muitas comunidades, em que se realiza trabalho comunitário em favor do colectivo ou de alguns dos seus membros, que muito dificilmente se pode enquadrar nas regras da economia de mercado, embora os serviços prestados possam ser directamente concorrentes com outros oferecidos por empresas regularmente estabelecidas e que declaram a sua actividade.

O potencial deste tipo de actividades não declaradas para a emergência de actividades económicas declaradas tem sido muito enfatizado nos estudos e trabalhos sobre desenvolvimento local e rural e vale a pena reflectir até que ponto a procura de uma normalização de todas as relações laborais deve contribuir para a sua erradicação.

As Consequências do Trabalho não Declarado

As consequências do Trabalho não Declarado e da economia não declarada, de que é uma parte, são tipicamente fixadas ao nível dos trabalhadores (e das condições de trabalho), das concorrências, da criação de emprego de qualidade e do modelo social europeu (por via da diminuição das contribuições das empresas e dos trabalhadores).

Uma vez mais esta descrição de consequências pode pecar por um excesso de simplificação e de avaliação dos impactes imediatos e mediatos.

Como referimos anteriormente a não declaração do trabalho, na sua totalidade ou em parte, pode corresponder a fenómenos de natureza muito diversa que importa considerar.

O argumento mais relevante poderá ser, neste contexto, a consideração de que o trabalho não declarado pode ser um espaço de teste e viabilização do arranque de novas actividades económicas (eventualmente de forte carácter inovador) nas empresas e/ou de novas competências e profissões por parte dos trabalhadores.

Esta “sombra” sempre existiu e não vemos razão para que se não mantenha na história do desenvolvimento. A ideia de que o desenvolvimento é um processo politicamente correcto que se faz no escrupuloso respeito pelas regras, nacionais e internacionais e, pior, num quadro de livre concorrência, é recente e serve como argumento de defesa dos

agentes e países instalados no topo da hierarquia, que ao abrigo das regras “*atiram fora a escada*” por onde chegaram à sua posição actual.

Em primeiro lugar destaque-se o papel positivo que o trabalho não declarado pode ter na aproximação dos jovens ao mundo do trabalho pelo desenvolvimento de actividades não declaradas nos períodos de férias ou mais ou menos regularmente nos períodos de aulas. Estas experiências, muitas vezes completamente atípicas podem proporcionar forma de aproximação gradual ao mercado de trabalho, servindo, quer de elementos válidos de selecção por parte dos empregadores, quer como forma de adequar as expectativas dos jovens às realidades do mundo do trabalho.

Uma aproximação gradual e bem sucedida ao mundo do trabalho pode permitir que se diminuam quer os períodos de espera antes da obtenção do primeiro emprego após a conclusão dos estudos, quer ainda a redução da rotação nos primeiros empregos (situação normal e mesmo desejável, mas que se deve conter dentro de certos limites).

Anote-se ainda que a viabilização da realização de pequenos trabalhos que se possam conciliar com a permanência no sistema de ensino pode ajudar a combater o insucesso e o abandono escolar. Isto por duas vias: por um lado permitindo encontrar recursos que financiem os estudos por parte de jovens com piores condições económicas, evitando os efeitos de tributação marginal que estão associados à passagem da situação de inactivos para activos, sobre o indivíduo e sobre as famílias; por outro lado reduzindo a compulsão para o abandono escolar precoce em busca de independência económica.

Com frequência este tipo de trabalhos é proporcionado pelas Universidades aos seus estudantes com efeitos muito positivos no seu enriquecimento curricular, no seu porta-fólio de competências e na incitação para o seu aperfeiçoamento profissional.

Neste nível deve também ser destacado o papel positivo que o exercício de actividades profissionais marginais por activos empregados pode desempenhar no desenvolvimento de novas competências e a abertura de novas carreiras profissionais. Num quadro em que os percursos profissionais se tornam crescentemente inconstantes isso permite criar almofadas de segurança que podem, num momento de perturbação das carreiras profissionais, permitir que os empregados disponham de alternativas profissionais imediatas que impeçam a passagem ou a permanência em situações de desemprego, com as consequências negativas que estas sempre acarretam.

O mesmo tipo de raciocínio pode ser aplicado a situações em que os trabalhadores mais idosos podem necessitar de recorrer a expedientes como forma de obviar à obsolescência das suas qualificações ou à perspectiva da sua retirada precoce do mercado de trabalho.

Ainda nesta linha de raciocínio refira-se a homologia que pode ser estabelecida com a mercantilização de actividades de natureza artesanal, nomeadamente em espaços não urbanos, em que o seu crescimento e sustentação dificilmente poderá se efectuar aplicando-se-lhe regras que foram desenhadas para empresas com capacidade competitiva no mercado aberto.

Neste conjunto de situações (aproximação ao mercado de trabalho, desenvolvimento de novas competências por activos, preparação da saída do mercado dos trabalhadores mais idosos ou emergência de actividades informais) o balanço de perdas e ganhos dos sistemas de segurança social não pode ser efectuado de forma directa pela mera consideração das receitas não percebidas.

Com efeito, trata-se de situações que podem propiciar a prazo um conjunto de não custos, pela inexistência ou encurtamento de períodos de desemprego, prolongamento da vida activa e emergência de empresas em novas actividades.

Considerar da mesma forma todos os tipos de trabalho e equacionar da mesma forma as suas consequências parece ser, desta forma, um exercício que merece ser revisto.

Naturalmente que o mesmo tipo de raciocínio não pode ser utilizado nas situações em que se verifica trabalho não declarado por parte de desempregados subsidiados, caso em que se verifica uma situação de fraude, ou em que a não declaração do trabalho é uma forma de exploração ilegítima do trabalho de pessoas com grandes dificuldades de inserção no mercado ou de trabalhadores migrantes em situação de ilegalidade.

A linha aqui é estabelecida por serem actividades que podem tipificar crimes e cujos aspectos positivos (que sempre podem existir) estão muito longe de poder ser sequer comparados com a ilegitimidade de base de que enfermam.

Julgamos que é para as consequências negativas, nos trabalhadores e no seu trabalho, nas empresas e na forma como concorrem e no sistema de segurança social, nestes tipos particulares de trabalho não declarado que as atenções das políticas se devem concentrar.

A Medida e a Dimensão do Fenómeno

Dada a heterogeneidade de situações, causas e consequências a que o trabalho não declarado pode corresponder, bem como a natureza oculta que as caracteriza *ex definitione*, os exercícios de medida que sobre o fenómeno se podem realizar são sempre caracterizados pela sua dificuldade, pela dependência dos conceitos e metodologias utilizadas e pela

grande variabilidade e (por vezes) arbitrariedade dos resultados obtidos. Os esforços de investigação realizados no quadro do presente estudo não conseguiram superar as características apontadas.

Por um lado a generalidade dos estudos mais extensos e aprofundados de comparação internacional não apresentam elementos sustentados para o caso português. Os elementos disponíveis apresentam, por outro lado, uma variabilidade que recomenda prudência na sua utilização.

No estudo desenvolvido optou-se nos exercícios de quantificação realizados por focalizar a atenção no sector da construção civil, tal como exigido pelos Termos de Referência, sendo que se adoptou como metodologia de base a utilização das informações obtidas junto de observadores privilegiados como elemento de parametrização das estimativas realizadas.

Estas opções são consistentes com a informação disponível nas fontes consultadas, que apontam para uma forte variabilidade sectorial do fenómeno e os valores adoptados encontram-se dentro dos intervalos identificados nas fontes consultadas pelo que ganham credibilidade e sustentação acrescidas por essa via.

As estimativas realizadas apontam para intervalos de variação do Trabalho não Declarado no sector da Construção Civil entre 20% a 40% do total de trabalho realizado no sector. Um refinamento desta estimativa tendo em conta a possibilidade de haver uma incidência que varia na razão inversa da dimensão das empresas do sector aponta para valores ligeiramente inferiores que se situarão no intervalo entre 15% a 37% do total do trabalho realizado no sector. Estes valores não se referem a número de trabalhadores, mas a percentagens do total de trabalho no sector que deverão permitir estimar os Equivalentes de Tempo Integral (ETI) correspondentes.

Tendo em conta as estatísticas disponíveis sobre o emprego no sector da construção estes intervalos corresponderão a um volume de trabalho expresso em ETI que se situará aproximadamente entre os 90 000 e os 200 000 empregos.

Tais valores permitem concluir que se trata de um volume de trabalho não declarado de expressão significativa em termos globais. No entanto, não é possível com um mínimo de segurança afirmar que parte deste trabalho corresponde a cada uma das categorias principais que importaria discriminar: trabalho não declarado realizado por trabalhadores que declaram uma parte da sua actividade; trabalhadores que não declaram nenhum do trabalho realizado.

É certo, segundo os observadores que, como noutros sectores, uma parte muito relevante se refere a trabalho marginal realizado e não declarado, embora não tenha sido possível obter estimativas ou apreciações da sua proporção relativa.

As Medidas para Combater o Trabalho não Declarado

No quadro do trabalho realizado parecem resultar claramente três tipos de medidas que podem contribuir fortemente para a redução do trabalho não declarado com impacte mais negativo, para enquadrar e regularizar o trabalho não declarado actualmente existente que pode ter consequências positivas mais importantes e, finalmente, facilitar a adopção de um quadro de regulação do funcionamento do mercado de trabalho mais amigável para o emprego, em especial as novas formas atípicas de emprego que devem ser consideradas, entre as quais as decorrentes de novas formas de organização do processo produtivo.

A simplificação administrativa da envolvente do funcionamento empresarial parece ser um objectivo que a generalidade dos países da União Europeia se propõe prosseguir e que pode ter um impacte positivo na situação do trabalho não declarado.

No entanto julgamos que a mera simplificação burocrática não deverá permitir ganhos muito significativos se não for acompanhada por **elementos de flexibilização das relações laborais** nomeadamente no que se refere à consideração e aceitação de novos tipos de contratação. Em particular a consideração das **especificidades do trabalho dos estudantes**, associando **menores impactes dos custos não salariais** do trabalho, com medidas que limitem ou **eliminem os efeitos do custo fiscal marginal** sobre os orçamentos das famílias (a exemplo do que se propõe realizar a Bélgica) podem ser instrumentos interessantes.

No mesmo sentido julgamos que seria importante e especialmente adequado ao caso português a criação de **condições mais favoráveis para a contratações de trabalhadores que pretendam iniciar a aplicação de novas competências e de novas profissões, em especial em regimes de acumulação com os seus empregos actuais ou em regime de prestação de serviços**. Em Portugal, as dificuldades recorrentes dos trabalhadores menos qualificados em encontrar soluções adequadas de emprego após um momento de interrupção das suas carreiras, recomendam vivamente a adopção de medidas neste sentido. Estas medidas poderiam, em especial, ser dirigidas ao prolongamento das carreiras profissionais dos trabalhadores mais idosos.

Naturalmente que o **reforço das acções inspectivas e de repressão das formas com contornos criminais de utilização do trabalho não declarado** (acumulação com a subsidiação do desemprego ou a exploração de trabalho ilegal de imigrantes) não pode deixar de estar, como está, na lista de prioridades da política nacional neste sentido.

Este conjunto de medidas, deverá ser integrado num contexto mais geral que simplifique e flexibilize a regulação do mercado de trabalho, no sentido de ter um ambiente económico mais amigável para

o emprego. Seja pela desejável via da redução dos custos não salariais, em especial para actividades emergentes e muito pequenas e pequenas empresas, seja pela flexibilização dos vínculos contratuais admissíveis, parece existir espaço para a criação de melhores condições para que as empresas possam desenvolver estratégias menos conservadoras de emprego e limitem o recurso a cadeias extensivas de subcontratação como forma de limitar as responsabilidades e as complexidades associadas ao emprego.

Os efeitos perversos sobre o trabalho, quer pela não declaração, quer pela não criação de mercados internos de trabalho atractivos e incentivadores da produtividade e da qualificação, quer ainda pela gestão dos recursos humanos com base em critérios de limitação das responsabilidades futuras da entidade patronal e não por critérios de competência e desempenho, são suficientemente extensivos e estão tão claramente diagnosticados que justificam uma séria reflexão e acção urgente nesse sentido.

Recomendações Quanto ao Aprofundamento Futuro do Estudo do Trabalho não Declarado

Finalmente, não poderá deixar de se recomendar a **necessidade de se aprofundar o conhecimento em matéria de trabalho não declarado.**

O aprofundamento do conhecimento deverá ser efectuado em várias direcções concorrentes:

- o aprofundamento do conhecimento quantitativo e qualitativo do fenómeno do trabalho não declarado a nível nacional e com incidência particular nos sectores onde se regista de forma mais acentuada esta forma de trabalho;
- a avaliação de impacto do trabalho não declarado na riqueza nacional, no sistema fiscal e no sistema de segurança social;
- a caracterização do trabalho não declarado em termos de grupos de população mais abrangidos pelo fenómeno;
- a análise de impacto da nova vaga de imigração na evolução do trabalho não declarado em Portugal.

O presente estudo permitiu balizar os contornos e as complexidades do objecto de estudo. Permitiu igualmente identificar os caminhos metodológicos passíveis de exploração. A recolha de informação efectuada e os ensaios de aplicação realizados permitiram identificar claramente a importância do objecto de estudo, bem como a pertinência e adequação do aprofundamento do trabalho.

Nesse sentido julgamos que os objectivos foram cumpridos e que existe espaço para evoluir no futuro imediato.

7. BIBLIOGRAFIA

Este capítulo visa apresentar a bibliografia mais relevante para o estudo identificada pela equipa de trabalho.

Os quadros seguintes apresentam uma sùmula da bibliografia identificada pela equipa de trabalho e utilizada na preparaçãõ deste relatório.

Estudos

Undeclared Work in Sweden – results and recommendations	http://www.academyavignon.net/documents/Annex%20Jonsson%2018-02-02.doc	Henrik Jönsson	Swedish National Audit Office
Undeclared Work: empirical evidences and new policy issue at European Level	http://www.academyavignon.net/documents/UW_final_%20EN_ec.doc		Avignon Academy
Policy for the Normalization of Shadow Employment in Spain – Analytical Framework, Measurements and Results	http://www.academyavignon.net/documents/Annex%20Trigo%2018-02-02.doc	Joaquín Trigo Portela e M. Dolors Giner	Avignon Academy
The shadow economy in Italy: results from field studies	http://www.academyavignon.net/documents/Annex%20Moro%20it%2018-02-02.doc	Liliana Báculo	Università di Bari
The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries.	http://www.brunochiarini.it/Research/bovi.pdf	Maurizio Bovi	ISAE Istituto di Studi e Analisi Economica
Hidden Economy – An Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries in 1989-1995	http://www.economics.uni-linz.ac.at/Buchegger/LackoWP.PDF	Mária Lackó	Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences

Conferências

Undeclared Work in the Accessing States and Candidate Countries	ftp://ftp.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_stefanov.pdf	Ruslan Stefanov	Conferência: Informal/ Undeclared Work 'Research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe'
Development of informal work in Europe – causal factors, problems, approaches to solutions	ftp://ftp.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_pfau-effinger.pdf	Birgit Pfau-Effinger	
The submerged economy as a trap and a buffer: Comparative evidence on long-term youth unemployment and the risk of social exclusion in Southern and Northern Europe	ftp://ftp.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_borgh_i_kieselbach.pdf	Vando Borghi	
Le travail domestique et l'économie informelle	ftp://ftp.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_pasleau.pdf	S. Pasleau	
Underground economy and the new immigration. The case of Southern Europe	ftp://ftp.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_reyneri.pdf	Emilio Reyneri	
Methodologies for the Statistical Analysis of Undeclared Work	http://www.emersionelavoronoregolare.it/catania/doc/campanelli.PDF	National Committee for the Surfacing of Undeclared Work Prime Minister's Office Italy	Conferência: European Conference on Policies for Employment and Against Undeclared Work: From Segmentation to Integration of Labour Markets
The Italian approach to estimating the extent of the non-observed economy: methods and results	http://www.economia.uniroma2.it/noe/agenda_eng/base.htm	Claudio Pascarella e Antonella Baldassarini	Conferência: The Non-Observed Economy: Measurement and Policy Issues
The measurement of the non-observed economy in the Dutch National accounts		Brugt Kazemier	
Defining and measuring informal employment		Ralf Hussmanns	

Organização Internacional do Trabalho

Resolution concerning statistics of employment in the informal sector	http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/infsec.pdf	Fifteenth International Conference of Labour Statisticians
Informal employment – A conceptual framework developed by the ILO	http://www.unece.org/stats/documents/ces/sem.48/23.e.pdf	Ralf Hussmanns
Decent work and the informal economy	http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf	
International labour standards and the informal sector: developments and dilemmas	http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/wp3.pdf	Charlotta Schlyter
Women and men in the informal economy: a statistical picture	http://www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/womenmen.pdf	

OCDE

Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook	http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1963116.pdf
The exhaustiveness of production estimates: new concepts and methodologies	http://www.oecd.org/dataoecd/5/54/2464056.pdf
A Systematic Approach to the Hidden and Informal Activities	http://www.oecd.org/dataoecd/5/55/2463966.pdf
Framework for the Measurement of Unrecorded Economic Activities in Transition Economies	http://www.oecd.org/dataoecd/5/56/2463883.pdf

União Europeia

Working document – Undeclared Work and the European Employment Strategy	http://www.unicz.it/lavoro/UNDECLARED03.pdf
Comunicação da Comissão sobre trabalho não declarado COM (98) – 219	http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/docs/com98-219_pt.pdf
Resolução do Conselho sobre um código de conduta em matéria de combate à fraude transnacional nas prestações e contribuições para a segurança social e ao trabalho não declarado	http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/1999/c_125/c_12519990506pt00010003.pdf
UNDECLARED LABOUR IN EUROPE Towards an integrated approach of combating undeclared labour – Final Report	http://europa.eu.int/comm/employment_social/docs/undeclared_labour.pdf
European Informal Council of Employment and Social Affairs	http://www.annoeuropeodisabili.it/documenti/vareseenpresidencypaper.pdf
Presidency Conclusions	http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/conclusions.pdf
DECISÃO DO CONSELHO relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros	http://europa.eu.int/eur-lex/pri/pt/oj/dat/2003/l_197/l_19720030805pt00130021.pdf
Council meeting “EMPLOYMENT, SOCIAL POLICY, HEALTH AND CONSUMER AFFAIRS”	http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/comunicato201003.pdf
Transforming Undeclared Work into Regular Employment: Where We Are and What Is the Next Step	http://www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/EUSurfacingPolicy.2.pdf
Transforming undeclared work into formal employment: – The European Strategy	http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/vanwinckel.pdf
Commission targets undeclared work	http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/feature/eu9804197f.html

Diversos

Use of the Bergonzini Method to Evaluate Undeclared Work	http://www.emersionela.vorononregolare.it/catania/doc/volume2/04dinard.pdf	Tommaso Di Nardo, Raffaella Caldarelli	Istituto Ricerca del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, University of Naples "Federico II"
Occupazione e Lavoro Irregolare	http://www.emersionela.vorononregolare.it/doc/appro/occupazione.pdf	Luca Meldolesi	University of Naples
Policy for the regularization of the underground economy and employment	http://www.emersionela.vorononregolare.it/catania/doc/meldolesi.pdf	Luca Meldolesi	University of Naples Presidente do Comité para a Regularização do Emprego em Itália
The Informal Sector, Nominal Rigidities, and Real Exchange Rates	http://t2m.univ-paris1.fr/fr/activites/attach/inforerb.pdf	Norbert M. Fiess* Marco Fugazza** William Maloney*	* The World Bank ** CERAS, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Problemi di misurazione dell' Economia non Regolare		Domenico Marino	Un. Mediterranea di Reggio Calabria
Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano	http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/zizza.pdf	Roberta Zizza	Banca d'Italia, Servizio Studi.
Lavoro sommerso lavoro regolare: un modello microeconomico regionale	http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/baccini.pdf	Alberto Baccini Michela Baccini	Università di Siena Università di Firenze
The size and development of the shadow economies and shadow economy labor force of 22 transition and 21 OECD countries: what do we really know? (March 2002)	http://www.csd.bg/news/berf/schneider-paper.PDF	Friedrich Schneider	Johannes Kepler University of Linz, Austria
Shadow Economies around the world: size, causes and consequences (June 2003)	http://www.dise.unisa.it/AIEL/Messina/schneider.pdf	Friedrich Schneider	Johannes Kepler University of Linz, Austria
Labor Market Institutions, Taxation and The Underground Economy	http://www.enpc.fr/ceras/labo/under.pdf	Marco Fugazza e Jean-François Jacques	CERAS, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées EURISCO, Université Paris
Avaliação da actividade económica e economia não registada – contribuição dos inquéritos às famílias para medir o sector informal		Daniel Santos	INE

Sector da Construção

O sector da construção civil e obras públicas: 1990-2000	http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/173/173.pdf	Maria Ioannis Baganha, José Carlos Marques, Pedro Góis	Pemint, Relatório 1-P European Commission, 5th Framework Programme Improving Human Potential and Socio-Economic Knowledge Base Key Action for Socio-Economic Research
Construção: o desafio da especialização	http://www.gepe.pt/resources/docs/publicacao/DT/dt41.pdf	Catarina Nunes	GEPE Ministério da Economia
Construção Civil e Obras Públicas – Atracção e Repulsão em termos de emprego	Livro	CESO	Observatório do Emprego e Formação Profissional