



SEMESTRE EUROPEU – FICHA TEMÁTICA

TRABALHO NÃO DECLARADO

1. INTRODUÇÃO

Embora não exista nenhuma definição oficial para o conceito de trabalho não declarado, na UE, entende-se que consiste em «qualquer atividade remunerada de caráter lícito, mas não declarada aos poderes públicos, tendo em conta as diferenças de caráter legislativo existentes entre os Estados-Membros»^{1 2}.

O fornecimento de bens e serviços ilícitos (p. ex., a produção ou o tráfico de estupefacientes, armas ou pessoas ou o branqueamento de capitais) integra de forma mais geral a economia assente na criminalidade. Por norma, a definição de «economia paralela» inclui tanto a

economia não declarada como a economia assente na criminalidade.

O trabalho não declarado suscita desafios de natureza estratégica, por vários motivos:

- trata-se de uma forma de **evasão fiscal** que põe em causa a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilidade orçamental³;
- também limita as perspetivas de crescimento, ao **diminuir a qualidade do emprego** (p. ex., impedindo os trabalhadores de seguir ações de aprendizagem ao longo da vida) e através de distorções da concorrência entre as empresas, que prejudicam a produtividade: as empresas do setor informal, regra geral, evitam recorrer a serviços do setor formal e não dispõem de acesso adequado ao crédito;
- do ponto de vista social, caracteriza-se por:
 - condições de trabalho inadequadas,
 - lacunas em termos de requisitos de saúde e segurança,
 - rendimentos mais baixos,
 - nenhuma cobertura de segurança social.Estas insuficiências traduzem-se num *dumping* social e em **resultados sociais mais fracos**.

¹ Comunicação da Comissão Europeia intitulada «Intensificar o combate ao trabalho não declarado», p. 2 [COM(2007) 628].

² Não existe à escala da UE uma definição única de uso corrente de trabalho não declarado (TND). Algumas definições incluem um conjunto variado de tipos de TND, tais como o trabalho efetuado mas não declarado às autoridades da segurança social, o não pagamento de contribuições e impostos e o incumprimento das obrigações de manutenção de registos, bem como as atividades económicas integralmente não declaradas. Outras definições incidem nas obrigações específicas, tais como o requisito de notificação formal das autoridades competentes no início da vigência de um contrato de trabalho. Ver: 2016, Observatório Europeu das Políticas do Emprego (EEPO), Plataforma europeia de luta contra o trabalho não declarado, fichas informativas por Estado-Membro e relatório de síntese.

³ Ver igualmente a ficha temática do Semestre Europeu sobre a «Sustentabilidade das finanças públicas».

As seguintes tendências socioeconómicas estão a ampliar a escala a que ocorre o trabalho não declarado:

- a crescente flexibilidade das relações contratuais, sobretudo o aumento do trabalho por conta própria, da subcontratação e da externalização;
- o crescimento das atividades comerciais transfronteiriças, que exigem uma cooperação internacional eficaz entre as entidades de fiscalização e aplicação da lei;
- a reorientação da economia para os setores mais afetados pelo trabalho não declarado (serviços prestados às famílias e de cuidados);
- o aumento das perturbações sociais nalguns países da UE, que poderá levar algumas pessoas a tentar compensar as perdas de rendimentos com trabalho não declarado.

O trabalho não declarado insere-se em três categorias de base:

1. **Trabalho não declarado num contexto profissional formal.** Neste caso, pode ser totalmente não declarado, ou parcialmente não declarado, sendo uma parte do salário paga oficialmente e outra parte entregue em mão e de forma confidencial;
2. **Trabalho não declarado por conta própria ou independente,** sob a forma de prestação de serviços a empresas formais ou a outros clientes, designadamente famílias;
3. **Fornecimento de bens e serviços a vizinhos, familiares, amigos ou conhecidos** (trabalhos de construção ou reparação, limpeza, guarda de crianças ou de idosos). Esta categoria pode ser, nalguns casos, equiparada a uma ajuda mútua.

A natureza multifacetada do trabalho não declarado explica-se pelas diferenças na estrutura de produção, na capacidade institucional dos organismos públicos e sistemas legislativos, ou na cobertura dos sistemas de proteção

social. Num determinado país, importa analisar tanto a escala como a estrutura do trabalho não declarado; estes dois aspetos podem refletir as deficiências no mercado de trabalho formal do país em causa. Indiscutivelmente, o objetivo final é reduzir a escala a que ocorre o trabalho não declarado em termos gerais. A principal finalidade, neste contexto, é transformá-lo em trabalho declarado.

A presente ficha informativa está estruturada como se indica a seguir. A secção 2 analisa o desempenho dos países da UE relativamente aos desafios estratégicos. A secção 3 examina dados concretos sobre as estratégias suscetíveis de dar uma resposta eficaz a estes desafios. Por último, a secção 4 apresenta um esboço das boas práticas existentes em países da UE.

2. IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS

Podem ser utilizados vários indicadores para identificar os desafios no domínio do trabalho não declarado. Uma vez que o trabalho não declarado representa uma variável não observada, estes indicadores estão ligados aos diversos fatores que propiciam este tipo de trabalho, tal como se analisa a seguir.

(1) Fatores económicos estruturais:

- Elevados níveis de tributação e custos de conformidade (incluindo os encargos decorrentes da regulamentação laboral). No entanto, os estudos da Eurofound concluíram que os regimes laborais e de proteção social destinados a baixar a carga fiscal, a desregulamentar e a minimizar a intervenção do Estado não reduzem, em média, a escala do trabalho não declarado na economia. Neste contexto, é mais determinante a perceção de uma tributação e de custos de conformidade elevados: não é necessariamente nos países com as maiores taxas de tributação que as pessoas encaram os impostos como um fator que propicia o trabalho não declarado. Optar por não declarar o trabalho pode refletir uma insatisfação com os serviços

públicos recebidos em troca dos impostos pagos (ver *infra* «fatores sociais»). É possível obter estimativas da burocracia de acordo com a classificação dos países no estudo «Doing business» do Banco Mundial.

- A composição da economia: alguns setores⁴ estão particularmente expostos ao trabalho não declarado. O tamanho das empresas é igualmente relevante; os trabalhadores por conta de outrem que recebem «pagamentos por fora» trabalham, por norma, em organizações de pequena dimensão – 56 % trabalham para empresas com menos de 20 funcionários.

⁴ Setor da construção; serviços prestados às famílias, serviços de limpeza em casas particulares, guarda de crianças e de idosos; serviços à pessoa; segurança privada; limpeza industrial; agricultura; e setor da hotelaria e restauração.

Figura: Dimensão estimada da economia paralela e do trabalho não declarado (TND) na UE

País	TND (% em termos do volume de mão de obra, estimativas com o método LIM relativas a 2013)	Economia paralela (em % do PIB), 2015 ¹	TND (% do PIB), 1992-2006 ²	TND, Dados ou estimativas por país ³ (% do PIB)	Trabalho informal ⁴ (% da mão de obra alargada)	Procura de TND ⁵ (% dos participantes no inquérito Eurobarómetro (EBS) de 2013)	Oferta de TND ⁶ (% dos participantes no inquérito Eurobarómetro de 2013)	Pagamentos por fora ⁷ (% dos trabalhadores recebem pagamentos por fora segundo o EBS de 2013)/% do vencimento bruto recebido sob a forma de pagamento por fora
Áustria	8,7	8,2	1,5 (1995)	Sem dados	19,7	14	5	2/10
Bélgica	11,9	16,2	6-20	Sem dados	10,5	15	4	4/5
Bulgária	17,8	30,6	22-30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Chipre	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Croácia	14,2	27,7	Sem dados	Sem dados	Sem dados	17	7	8/35
República Checa	7,7	15,1	9-10 (1998)	Sem dados	12,5	19	4	5/25
Dinamarca	9,6	12,0	3 (2005)	Sem dados	11,5	23	9	2/1
Estónia	14,8	26,2	7-8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Finlândia	9,3	12,4	4,2 (1992)	Sem dados	11,2	11	3	¼
França	8,8	12,3	4-6,5 (1998)	Sem dados	10,3	9	5	1/6
Alemanha	4,4	12,2	7 (2007)	Sem dados	11,9	7	2	1/30
Grécia	12,4	22,4	24-30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Hungria	17,3	21,9	18 (1998)	16-17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Irlanda	8,6	11,3	8 (2002)	Sem dados	33,0	10	2	2/8
Itália	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Letónia	18,3	23,6	16-18 (2007)	Sem dados	8,0	28	11	11/50
Lituânia	19,8	25,8	15-19 (2003)	Sem dados	6,4	14	8	6/20
Luxemburgo	5,4	8,3	Sem dados	Sem dados	Sem dados	14	5	3/11
Malta	Sem dados	24,3	25 (1998)	Sem dados	Sem dados	23	1	Sem dados
Países Baixos	5,2	9,0	2 (1995)	Sem dados	12,6	29	11	3/5
Polónia	20,8	23,3	12-15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugal	6,6	17,6	15-37 (2004)		22,4	10	2	3/100
Roménia	18,9	28,0	16-21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Eslováquia	13,4	14,1	13-15	Sem dados	12,2	17	5	7/20
Eslovénia	13,2	23,3	17 (2003)	Sem dados	14,1	22	7	4/20
Espanha	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Suécia	7,7	13,2	5 (2006)	Sem dados	8,2	16	7	1/5
Reino Unido	2,7	9,4	2 (2000)	Sem dados	21,7	8	3	2/20

Fontes: 1. Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017), An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM). 2. Schneider, F. (2015), Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. 3. Comissão Europeia (2004, 2007), análises do Observatório Europeu das Políticas do Emprego, primavera de 2004 e primavera de 2007. 4. Eurofound (2012), EU Member States and Norway fact sheets on estimates and approaches to measure undeclared work. 5. Hazans, M. (2011), «Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries», Banco Mundial, Policy Research Working Paper, (5912). 6. Eurobarómetro 2013, respostas à pergunta: «Nos últimos 12 meses, realizou algum pagamento por bens ou serviços em relação aos quais tinha motivos válidos para presumir que abrangiam trabalho não declarado (p. ex., devido à ausência de fatura ou de recibo de IVA)?». 7. Eurobarómetro 2013, respostas à pergunta: «Além de um emprego regular, efetuou quaisquer atividades remuneradas não declaradas nos últimos

12 meses?». 8: Eurobarómetro 2013, respostas à pergunta: «Por vezes, os empregadores preferem pagar a totalidade ou parte do salário ou da remuneração (referente a trabalho suplementar, a horas extraordinárias ou à parte acima do mínimo legal) em dinheiro vivo e sem fazer a respetiva declaração às autoridades tributárias e da segurança social. O seu empregador pagou-lhe desta forma algum dos seus rendimentos nos últimos 12 meses?» / Williams, C., Horodnic, A. (2017), Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union.

Para mais informações sobre as várias metodologias, consultar o anexo - «Como proceder à estimativa do trabalho não declarado».

(2) Fatores económicos cíclicos. Um contexto empresarial difícil poderá levar os empregadores a tentarem eximir-se das suas obrigações fiscais ou limitar as mesmas. Para os trabalhadores, os seguintes cenários são geralmente considerados fatores propícios ao trabalho não declarado:

- períodos de desemprego cada vez mais longos⁵ e quantidade de trabalhadores sem incentivos;
- a situação dos grupos vulneráveis, incluindo os imigrantes ilegais;
- as pressões no sentido de descida dos salários.

O Eurobarómetro de 2013 demonstra que os fornecedores de trabalho não declarado são tendencialmente jovens, desempregados ou estudantes.

Caixa: pagamentos por fora de trabalho subdeclarado

O emprego subdeclarado verifica-se quando uma entidade patronal formal paga a um trabalhador formal um salário oficialmente declarado, mas que é complementado por uma remuneração não declarada («por fora»), a fim de escapar ao cumprimento de todas as obrigações fiscais e de segurança social. Os estudos nesta matéria revelam uma maior probabilidade de os salários serem subdeclarados nas economias com:

- um PIB *per capita* reduzido;
- sistemas burocráticos ao nível estatal ultrapassados, com uma maior corrupção do setor público;

⁵ De acordo com a análise de 2013 da Comissão relativa à evolução em matéria de emprego e social na Europa («Employment and Social Developments in Europe»), o desemprego de longa duração proporcionalmente ao desemprego global demonstra uma correlação com o trabalho não declarado ligeiramente maior do que o desemprego de longa duração proporcionalmente à população ativa (ver quadro 12 do presente relatório).

- maiores níveis de privação material grave;
- maiores desigualdades nos rendimentos;
- menos verbas aplicadas em intervenções no mercado de trabalho destinadas a proteger os grupos vulneráveis.

Para resolver o problema do emprego subdeclarado, estas condicionantes sistémicas terão obrigatoriamente de ser corrigidas. As variações dentro da UE são significativas; a percentagem de trabalhadores que recebem pagamentos por fora é mais expressiva na Europa Central e Oriental (6 % dos trabalhadores) e no sul da Europa (4 %) do que na Europa Ocidental (1 %) e na região nórdica (1 %)⁶.

(3) Fatores de natureza jurídica, como a clareza relativa da legislação, ou a adaptação da legislação no sentido de abranger novas formas de trabalho.

(4) Fatores institucionais, por exemplo, a aplicação da lei e, em especial, a existência de uma única organização ou entidade coordenadora de combate ao trabalho não declarado. Caso os mecanismos de controlo não existam ou sejam pouco claros e/ou ineficientes, as pessoas poderão estar mais inclinadas a fugirem aos impostos executando trabalho não declarado.

(5) Fatores sociais, com a interpretação comum do quadro geral em matéria institucional, fiscal e social e a sua perceção como justo e transparente, promovendo um sentimento de consideração pelo cumprimento das obrigações fiscais. A título exemplificativo, verifica-se uma forte correlação negativa entre o trabalho não declarado e a despesa no domínio da proteção social (excluindo as pensões). De acordo com alguns

⁶ Williams, C., Horodnic, A. (2017), *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*.

estudos, quanto maior for o IPC (Índice de Perceção da Corrupção da organização Transparência Internacional), ou seja, quanto mais baixa for a perceção da corrupção, mais baixa será a probabilidade de os salários dos trabalhadores serem parcialmente entregues em mão. Trata-se de uma prova contundente de que um setor público no qual os cidadãos podem confiar desincentiva o trabalho não declarado.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

A prevenção e a dissuasão do trabalho não declarado são tarefas que competem essencialmente aos governos nacionais. Tal como referido *supra*, o trabalho não declarado é um problema multifacetado que exige uma resposta abrangente e personalizada.

A fim de combater o trabalho não declarado e, ao mesmo tempo, tornar o trabalho formal atrativo, é necessário adotar o pacote certo de medidas estratégicas. A abordagem deverá ser ajustada às características institucionais de cada país (organização administrativa, composição setorial da economia e formas de emprego), por forma a intervir sobre os fatores específicos que propiciam o trabalho não declarado.

A Plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado, criada nos termos da Decisão (UE) 2016/344, de 9 de março de 2016⁷, reúne as autoridades e organizações que combatem o trabalho não declarado, num esforço destinado a resolver este problema com maior eficiência e eficácia.

A Plataforma:

⁷ JO L 65 de 11.3.2016, p. 12

- ajuda os Estados-Membros a lidarem de modo mais eficaz com as múltiplas formas de trabalho não declarado;
- impulsiona mudanças ao nível nacional;
- promove melhores condições de trabalho e o trabalho formal.

A Plataforma encetou um processo de aprendizagem mútua e intercâmbio de informações⁸. No futuro, poderá trabalhar na conceção de instrumentos de medida baseados em dados concretos, promover análises comparativas e instrumentos metodológicos relevantes e desenvolver análises da eficácia de diferentes medidas estratégicas.

Os mais recentes trabalhos para a Plataforma⁹ identificaram uma correlação muito expressiva entre o trabalho não declarado e:

- **o PIB per capita em padrões de poder de compra (PPC)** (quanto maior o nível do PIB em PPC, menor a prevalência de trabalho não declarado); ver gráfico 1.
- **a qualidade da governação** (com base no Índice da Qualidade da Governação Europeia): quanto maior a qualidade da governação, menor

a prevalência de trabalho não declarado; ver gráfico 2.

Existe uma correlação moderadamente expressiva com:

- o Índice de Perceção da Corrupção da organização Transparência Internacional (que classifica os países de acordo com a perceção da corrupção no setor público);
- um índice de «confiança nas autoridades» baseado nos indicadores do Fórum Económico Mundial;
- os efeitos das transferências sociais na redução da pobreza;
- a despesa pública em intervenções no mercado de trabalho destinadas a proteger os grupos vulneráveis;
- a taxa de migração;
- o coeficiente de Gini e as desigualdades nos rendimentos.

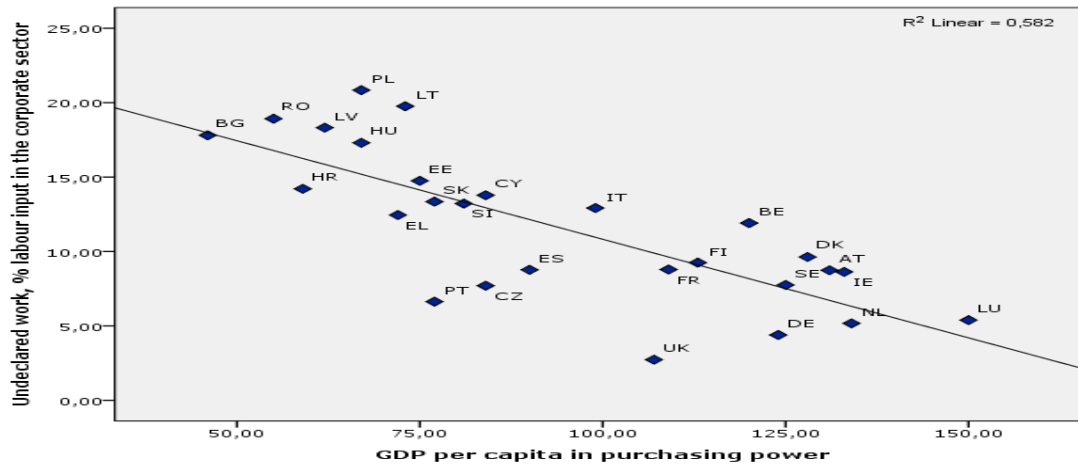
No cômputo geral, quanto maior for o nível percecionado de corrupção, menor será o nível de confiança nas autoridades públicas, e quanto maior o nível percecionado de desigualdades, maior o nível de trabalho não declarado.

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>.

⁹ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)*.

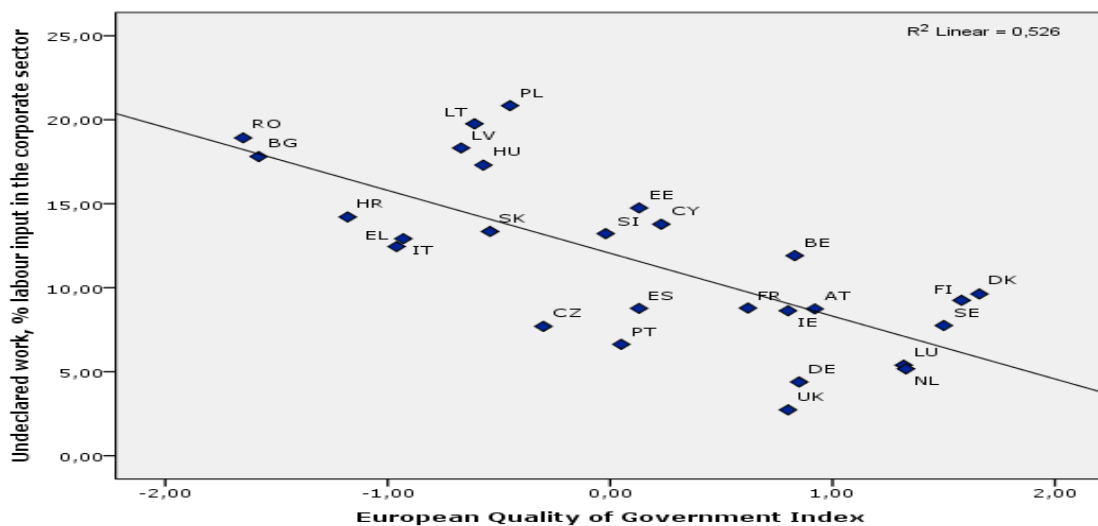
O gráfico 1 apresenta as variações transnacionais na dimensão da economia não declarada (utilizando as estimativas segundo o método LIM para o trabalho não declarado em percentagem do volume total de mão de obra no setor privado) e as variações transnacionais no PIB *per capita* em padrões de poder de compra (PPC). Quanto maior o nível de PIB *per capita* em PPC, menor a prevalência de trabalho não declarado.

Gráfico 1. Relação entre o trabalho não declarado e o PIB *per capita*, 2013¹⁰



Conforme ilustrado no gráfico 2, quanto maior a qualidade da governação segundo a medição do Índice da Qualidade da Governação Europeia (EQI)¹¹, menos trabalho não declarado existe. Países como a Roménia e a Bulgária, que têm uma classificação baixa no que respeita à qualidade da governação, têm níveis mais elevados de trabalho não declarado. Países como a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, com pontuações mais altas no índice EQG, têm níveis relativamente menores de trabalho não declarado.

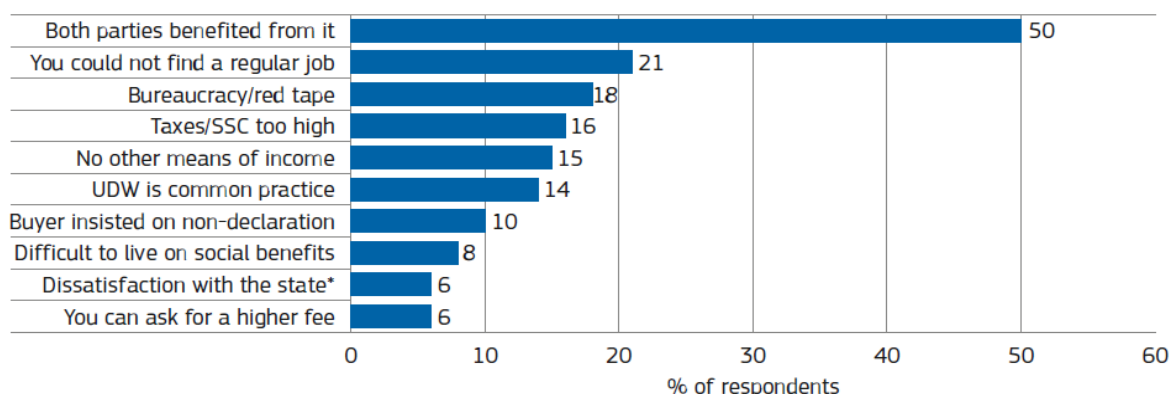
Gráfico 2: Relação entre o trabalho não declarado e o Índice da Qualidade da Governação Europeia, 2013



¹⁰ Com o intuito de evitar uma influência excessiva, o PIB do Luxemburgo foi limitado a 150 nas análises apresentadas. Importa referir que, utilizando o valor original de 262, o coeficiente de correlação é idêntico.

¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. e Lapuente, V. (2015), «Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions». *Social Indicators Research*. 122(2): 315-346.

Gráfico 3: Motivos que explicam o trabalho não declarado na UE-27



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. * The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

Cada vez mais, a estratégia aplicada tem vindo a substituir os esforços no sentido de erradicar a economia não declarada por uma abordagem que visa passar o trabalho não declarado para a economia declarada. Por conseguinte, a abordagem estratégica que predomina atualmente à escala da UE – a dissuasão, que, essencialmente, enfatiza o risco de deteção de irregularidades e de sanções – tem vindo a ser progressivamente complementada por um leque mais amplo de medidas, nomeadamente por abordagens de facilitação da conformidade e de compromisso. Uma abordagem estratégica holística do combate à economia não declarada deve utilizar de forma estratégica e coordenada o conjunto das diversas abordagens de dissuasão, de facilitação da conformidade e de compromisso:

- No que respeita à «vertente dos custos», a abordagem de dissuasão necessária tem como finalidade aumentar a perceção do risco mediante inspeções no local de trabalho, sanções administrativas e penais para as empresas e os trabalhadores, a inscrição dos trabalhadores antes do início do trabalho ou no primeiro dia de trabalho, a certificação de empresas, a certificação dos

pagamentos relativos a contribuições sociais e impostos, a obrigatoriedade de estar munido de um documento de identificação no local de trabalho, a coordenação do intercâmbio de dados e as operações ao nível governativo. Está demonstrado que um aumento da probabilidade de deteção de irregularidades reduz a participação na economia não declarada.

- Além do mais, é cada vez mais aceite a possibilidade de mudar o rácio custo-benefício alterando a «vertente dos benefícios» na equação. A abordagem de facilitação da conformidade, que tem vindo a ganhar terreno¹², visa tornar mais simples o cumprimento das normas em vigor, seja impedindo que as empresas e pessoas participem no trabalho não declarado, seja incentivando-as e permitindo-lhes que transfiram este tipo de trabalho para a

¹² Embora a abordagem de dissuasão continue a predominar na maior parte dos países da UE, têm sido progressivamente implementadas abordagens facilitadoras desde o início da recessão – Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 EU Member States and Norway: Approaches and measures since 2008*.

economia formal. Esta abordagem inclui medidas preventivas e corretivas, não obstante as soluções de compromisso aplicadas nalguns casos, nomeadamente mediante legislação no sentido de abranger novas formas de trabalho (assegurando que o quadro legal tenha em conta os novos padrões de trabalho), que, em certas situações, poderão traduzir-se numa segmentação acrescida dos mercados de trabalho. Importa referir que os perdões por vezes concedidos de forma universal ou individual àqueles que regularizam as suas situações poderão incitar a práticas futuras de elisão fiscal se forem utilizados indevidamente ou mal definidos.

- A abordagem de compromisso abarca medidas destinadas a incentivar comportamentos mais éticos no tocante à tributação e a promover uma cultura de compromisso, por exemplo, através de campanhas de sensibilização para as consequências individuais e coletivas do trabalho não declarado, assim como uma melhoria na perceção da equidade fiscal e da justiça processual e redistributiva.

Um quadro de referência no âmbito do qual os Estados-Membros poderão elaborar e aplicar estratégias no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego foi proposto na Resolução do Conselho relativa à transformação do Trabalho Não Declarado em emprego regular¹³.

4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS ATUAIS

Vários países adotaram medidas estratégicas de diferentes tipos para combater o trabalho não declarado¹⁴.

A Itália instituiu uma nova autoridade nacional, a Autoridade Nacional de Inspeção do Trabalho (NLI), que reúne três intervenientes: o Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, o Instituto Nacional de Segurança Social (INPS) e o Instituto Nacional de Seguros. Em 2012, o Ministério do Trabalho, do Emprego, da Formação Profissional e do Diálogo Social da França iniciou uma reforma da Inspeção do Trabalho e estabeleceu unidades regionais, para apoiar e fiscalizar as medidas de luta contra o trabalho não declarado. Esta reforma foi concebida com o intuito de melhorar a coordenação a diversos níveis.

O processo de deteção de irregularidades poderia ser reforçado através da supervisão entre pares. Por exemplo, nos Países Baixos, o serviço de inspeção do Ministério dos Assuntos Sociais criou, em 2012, uma linha telefónica direta para denunciar agências de trabalho temporário ilegais ou desonestas.

Por outro lado, o referido processo poderia beneficiar de uma cooperação mais intensa entre os organismos públicos (com inspeções conjuntas e um intercâmbio de dados) e de uma melhor cooperação com as organizações patronais e os sindicatos. Por exemplo, a Finlândia instituiu uma Unidade de Informação sobre a Economia Paralela, com vista a recolher informações e a conduzir investigações. Na Alemanha, o Ministério Federal das Finanças e os parceiros sociais criaram alianças de ação contra o trabalho não declarado e o emprego ilegal. A Dinamarca estabeleceu

¹⁴ Consultar as boas práticas identificadas pela Plataforma europeia de luta contra o trabalho não declarado: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>; bem como os estudos de caso da Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

¹³ (2003/C 260/01).

um programa de ação de inspeções conjuntas que integram a autoridade tributária, a autoridade para o ambiente de trabalho e a polícia.

Uma utilização plena das ferramentas automáticas e das técnicas de gestão de riscos permite centrar os recursos humanos e orçamentais limitados em tarefas de investigação e inovação com elevado valor acrescentado.

Uma cooperação transfronteiras por meio de acordos formalizados, como, por exemplo, o acordo entre a Autoridade para as Condições do Trabalho de Portugal e a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social de Espanha, poderá contribuir para um reforço do intercâmbio de informações.

Outra forma de melhorar o processo de deteção de irregularidades poderá passar por calibrar os indicadores de referência dos custos do trabalho, repartidos pelos respetivos setores, categorias de empresas e regiões, e acordados pelas organizações patronais e pelos sindicatos.

As medidas preventivas são multifacetadas:

- recurso às inovações tecnológicas para uma melhor fiscalização, como as caixas registadoras certificadas utilizadas na Suécia desde 2010;
- adaptações do quadro jurídico, a fim de ter em conta as novas categorias de trabalho, evitando que sejam utilizadas abusivamente e garantindo que, pelo contrário, permitem combinar as exigências das empresas e dos trabalhadores;
- medidas de simplificação e de administração pública em linha centradas no trabalho por conta própria ou na constituição de novas empresas. Refira-se como exemplo o programa Simplex em Portugal, que permite criar uma empresa num só dia junto de um serviço único;
- um salário mínimo e a concessão de apoios ao rendimento podem igualmente ajudar a reduzir a percentagem de salários não declarados, respetivamente, ao

evitar que as entidades patronais paguem aos seus empregados salários oficiais inferiores ao salário de reserva¹⁵, ou ao tornar o trabalho não declarado menos atrativo para os trabalhadores. Um dos argumentos invocados para aumentar o salário mínimo na Estónia, por exemplo, foi a necessidade de reduzir a percentagem de salários não declarados¹⁶.

As medidas corretivas incluem as medidas concebidas para incentivar os compradores a adquirir bens ou serviços declarados, através de isenções ou deduções fiscais, subsídios ou cheques-serviço seletivos. A título exemplificativo, a Dinamarca introduziu, em 2011, a possibilidade de deduzir até 2000 EUR os encargos com a contratação de ajudantes domésticos, ao abrigo do «plano para o trabalho doméstico»; a Áustria criou subsídios à contratação de enfermeiros privados de cuidados geriátricos; e, em França e na Bélgica, foram instituídos sistemas de cheques-serviço.

Foram realizadas campanhas de sensibilização em Portugal, na Eslovénia, na Letónia, na Lituânia e na Estónia, que englobavam exemplos muito concretos de serviços públicos prestados na vida quotidiana (saúde, polícia, educação, etc.).

Data: 10.11.2017

ANEXO: COMO PROCEDER À ESTIMATIVA DO TRABALHO NÃO DECLARADO

Não estão disponíveis, ao nível da UE, dados agregados fiáveis e harmonizados sobre o trabalho não declarado. Contudo, existem diferentes métodos para realizar estimativas da dimensão do trabalho não declarado, assim como da economia paralela. É importante obter estimativas da dimensão do trabalho não

¹⁵ O nível salarial pelo qual as pessoas aceitam trabalhar.

¹⁶ Para exemplos adicionais, ver Eurofound (2013).

declarado — desde logo, para compreender a natureza e as dinâmicas do trabalho não declarado e, além disso, para destacar os progressos alcançados na sua diminuição.

Os métodos indiretos baseiam-se, regra geral, numa comparação dos agregados macroeconómicos (contas nacionais, consumo de eletricidade e transações em dinheiro). Tendencialmente, consideram os aspetos mais gerais da «economia não observada» (ENO), não se cingindo à definição convencional de trabalho não declarado, dado que abrangem atividades ilegais ou a produção doméstica para uso próprio. Como tal, a escala do trabalho não declarado é geralmente sobrestimada. Uma abordagem frequentemente adotada neste tipo de comparação internacional assenta no modelo **Múltiplos Indicadores Múltiplas Causas (MIMIC)**, que pressupõe uma correlação entre a economia paralela não observada e um conjunto de macrovariáveis observáveis. No entanto, esta metodologia é objeto de fortes críticas negativas. Dois dos seus alegados pontos fracos são a tendência para sobrestimar o nível de trabalho não declarado e a dificuldade para cotejar países. Em 2006, o Grupo de Trabalho Intersecretariado sobre Contas Nacionais (ISWGNA)¹⁷ desaconselhou a utilização do indicador dos métodos de «macromodelo».

Os métodos diretos baseiam-se em inquéritos estatísticos, fornecendo assim um maior nível de pormenor e comparabilidade, apesar de tenderem a subestimar o trabalho não declarado; por norma, dão ênfase ao trabalho não declarado efetuado por indivíduos, o qual, em muitos casos, é subdeclarado, e acabam por não ter em conta muitas atividades não declaradas levadas a cabo

¹⁷ Declaração do ISWGNA (2006), «Estimates of the unrecorded economy and national accounts» [Estimativas da economia e das contas nacionais não registadas]. O ISWGNA congrega representantes das cinco organizações internacionais (Comissão Europeia, FMI, OCDE, ONU e Banco Mundial) que assinaram conjuntamente o manual internacional «Sistema de Contas Nacionais», em 1993.

pelas empresas, como a subcontratação. O primeiro inquérito à escala europeia sobre esta matéria foi efetuado em 2007 (Eurobarómetro Especial 284), tendo sido novamente levado a cabo em 2013 (Eurobarómetro Especial 402). Por sua vez, o Observatório Europeu do Emprego (OEE) procedeu a uma recolha de dados nacionais sobre a proporção de trabalho não declarado em 2004 e em 2007 (uma vez que os respetivos valores têm por base uma combinação de métodos diretos e indiretos, são significativamente inferiores aos da abordagem MIMIC). À escala mundial, a investigação do Banco Mundial sobre os trabalhadores informais inclui as problemáticas do trabalho sem contrato, do trabalho informal por conta própria e do trabalho familiar não remunerado. No entanto, esta medição poderá não se ajustar tão bem às economias desenvolvidas como às economias emergentes.

O Comité Económico e Social Europeu (CESE) recomendou a adoção de um método indireto comum no sentido de aferir a dimensão, o impacto e a evolução do trabalho não declarado. Este método, desenvolvido pelo Instituto de Estatística italiano, assenta no volume de mão de obra: a comparação das declarações efetivamente transmitidas à segurança social com as declarações imputadas com base no Inquérito Europeu às Forças de Trabalho¹⁸. O método do volume de mão de obra (MVMO) (ver figura 1, coluna 1) utiliza dados macroeconómicos para medir, em relação a cada país, a discrepância entre a oferta de mão de obra comunicada (no Inquérito às Forças de Trabalho) e os dados do lado da procura sobre a procura de trabalho registada (p. ex., em inquéritos às empresas, declarações fornecidas pelas empresas às autoridades tributárias e da segurança social, ou institutos nacionais de estatística). A discrepância entre estas

¹⁸ Ciccarone, G. et al. (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK e Fondazione G. Brodolini, relatório final à Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades.

duas fontes permite fazer uma estimativa do trabalho não declarado.

Em termos gerais, os números publicados nas fontes nacionais oficiais tendem a ser mais baixos do que os valores apresentados em estudos realizados por peritos e organizações internacionais. A definição exata utilizada tem implicações relevantes¹⁹.

¹⁹ Para obter um resumo das estimativas estatísticas oficiais, ver: Gyomai, G. e van de Ven, P. (2014), *The non-observed economy in the system of national accounts*, síntese estatística da OCDE, 18 (2014); e Eurostat (2013), *Essential SNA: Building the Basics*, Eurostat, Luxemburgo.

5. FONTES ÚTEIS

Documentos da Comissão

2014, *Employment and Social Developments in Europe 2013* (ESDE), capítulo IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=7684>

2013, Eurobarómetro Especial 402, «Undeclared work in the European Union» [O trabalho não declarado na União Europeia]: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, «Pacote do emprego»: Comunicação da Comissão, «Uma recuperação geradora de emprego»: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, Exame pelos pares do programa de aprendizagem mútua do PROGRESS sobre o tema «Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment» [Combater o trabalho não declarado enquanto desafio cada vez maior num contexto de elevado desemprego]: http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59

2007, Comunicação da Comissão, «Intensificar o combate ao trabalho não declarado» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:PT:HTML>

2007, inquérito Eurobarómetro especial sobre o trabalho não declarado: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

Estudos

2017, Plataforma europeia de luta contra o trabalho não declarado, estudos, boas práticas, etc.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017), *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)*, no prelo, estará disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2017, Williams, C., Horodnic, A., *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*, no prelo, estará disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

2016, Observatório Europeu das Políticas do Emprego (EEPO), Plataforma europeia de luta contra o trabalho não declarado, fichas informativas por Estado-Membro e relatório de síntese: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, «Labour Inspection and Undeclared Work in the EU» [Inspeção laboral e trabalho não declarado na UE], projeto conjunto da OIT e da Comissão: http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang--en/index.htm

2013, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway*, Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

2013, *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*, Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

2012, relatório do Banco Mundial, *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*.

2012, estudo do Prof. F. Schneider, *Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts*:
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

2008, relatório da Eurofound, *Tackling undeclared work in the European Union*:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, *Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work* (estudo da Regioplan):
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, *Indirect measurements methods for undeclared work in EU*:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en>