Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

Medidas para reforçar o combate ao trabalho não declarado na União Europeia

Síntese

Introdução

Os 27 Estados-Membros da União Europeia (UE27), em conjunto com a Noruega, têm empreendido esforços consideráveis com vista ao desenvolvimento e à revisão de medidas políticas destinadas a reforçar o combate ao trabalho não declarado. Contudo, pese embora as tentativas anteriores para descrever a série de medidas aplicadas em diferentes países, um aspecto prima pela ausência: “um banco de conhecimento”, que identifique em concreto medidas que deram provas de um grande nível de eficácia. Numa tentativa para colmatar esta lacuna em termos de conhecimento, a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound) iniciou um projecto destinado a desenvolver este tipo de recurso, encomendando um estudo destinado a analisar a eficácia de medidas políticas e a avaliar a transferibilidade das mesmas.

Um relatório publicado em 2008 deu o primeiro passo para o desenvolvimento de um recurso nesses moldes, encomendando uma análise da eficácia das medidas políticas adoptadas nos cinco países que se seguem: Bélgica, Dinamarca, Itália, Polónia e Reino Unido. O presente relatório alarga o âmbito do estudo original analisando medidas políticas em 28 países (os Estados-Membros da UE e a Noruega). Apresenta também um novo capítulo sobre a natureza e dimensão do trabalho não declarado na UE27, com base nas conclusões do inquérito Eurobarómetro 2007. O resultado desta iniciativa é um banco de conhecimento extremamente alargado, que analisa até três medidas políticas em cada um dos 28 países abrangidos. Representa, por conseguinte, o primeiro passo significativo para a criação de um núcleo de informação abrangente, ou banco de recursos, onde os parceiros sociais possam reunir e partilhar informações sobre as formas de combater o trabalho não declarado, rever avaliações de iniciativas políticas e explorar a sua viabilidade e transferibilidade para outros sectores, países e ocupações.

Contexto Político

Uma vez que o trabalho não declarado afecta todos os membros da UE, representa um motivo de preocupação comum no domínio do emprego e pode ter um impacto significativo nas finanças públicas, em virtude do nível que assume em termos de evasão relativamente às contribuições fiscais e sociais. O trabalho não declarado tem, de igual modo, um impacto negativo sobre os indivíduos no que respeita à cobertura da segurança social. A fim de combater este fenómeno na UE27 no seu conjunto, bem como em cada país individual, é importante reduzir os estímulos económicos que levam a recorrer ao trabalho não declarado e operar uma mudança de atitudes. A segunda Comunicação da Comissão Europeia sobre o trabalho não declarado, “Intensificar o combate ao trabalho não declarado”, de 2007, encorajou extensivamente o uso de medidas ditas de tipo "premiar e punir". A Comissão reconhece que, apesar da adopção de medidas dissuasoras, correctivas e preventivas, são poucos os países a avançar com medidas que encorajem a moralidade fiscal. Por conseguinte, é de recomendar um maior recurso a medidas de sensibilização com vista a uma mudança de atitude no tocante a esta matéria.

Em virtude do número mais extenso de experiências, desde a viragem do milénio, em torno de uma série de abordagens e medidas políticas diferentes, tornou-se cada vez mais importante para os parceiros sociais aprenderem uns com os outros sobre que metodologias são susceptíveis, ou não, de ter sucesso. É certo que foram adoptadas algumas medidas políticas nos Estados-Membros, mas aparentemente sem avaliação de resultados nem partilha de experiências. O problema da ausência de uma informação coordenada mutuamente foi igualmente salientado numa Resolução do Parlamento Europeu de 2008, que exorta os Estados-Membros a intensificar o combate ao trabalho não declarado. A resolução solicita à Comissão que pondere a criação de uma base de dados que registe as diferentes abordagens e metodologias aplicadas a

nível nacional com o objectivo de avaliar a possibilidade de aplicação e transferibilidade das medidas postas em prática para outros sectores e áreas de actividade em outros Estados-Membros.

Conclusões fundamentais

Até à data, a discussão informada sobre a metodologia aplicada para combater o trabalho não declarado, tanto na UE27 como a nível de cada Estado-Membro, tem sido gravemente dificultada pela falta de compreensão da natureza do trabalho não declarado. O estudo revelou que o fenómeno do trabalho não declarado não se reveste de iguais características em todas as regiões – por exemplo, no que respeita ao tipo de trabalho não declarado, à sua distribuição sectorial e aos motivos por que há recurso ao mesmo. Logo, uma medida política importante para combater o trabalho não declarado em dado país ou dada região pode ser menos eficaz noutro sítio. Assim sendo, uma abordagem de "tamanho único" não se revelará a mais indicada para combater o trabalho não declarado, necessitando as medidas e abordagens de carácter político, ao invés, de serem adaptadas às circunstâncias específicas que prevalecem nos vários países ou regiões.

Para compreender as várias práticas actualmente aplicadas em cada país, optou-se por utilizar uma tipologia das potenciais abordagens e medidas disponíveis. Esta faz uma distinção entre duas grandes abordagens políticas: uma abordagem dissuasora, que procura detectar e punir o incumprimento, e uma abordagem que procura incentivar, de forma positiva, um comportamento fiscal cumpridor. A principal conclusão indica que, em todos os países estudados, a abordagem dissuasora tem sido tradicionalmente adoptada, num esforço para aumentar a probabilidade real ou presumível de detectar e introduzir sanções. Contudo, nos últimos anos, em especial desde a publicação, em 2003, da Orientação n.º 9 da Estratégia Europeia de Emprego, tem-se registado um aumento assinalável do recurso a uma abordagem mais eficaz, com medidas que procurem facilitar o emprego formal em vez de punir o trabalho informal. Incluem-se, entre estas: medidas preventivas para deter o incumprimento desde o início; incentivos para encorajar os trabalhadores a transitar do trabalho não declarado para uma situação de emprego regular; e medidas que promovam a moralidade fiscal. Porém, apesar destas medidas, a adopção de iniciativas para gerar um compromisso com a "moralidade fiscal" tem sido relativamente morosa até à data.

Uma avaliação da grande variedade de medidas e abordagens políticas adoptadas na UE27 e na Noruega oferece uma visão das melhores práticas e apresenta alguns exemplos práticos neste domínio. As iniciativas adoptadas abarcam medidas dissuasoras, medidas preventivas, medidas "correctivas" que procuram transformar o trabalho não declarado em trabalho regular, bem como medidas que procuram mudar a atitude e levar a um compromisso com o pagamento de impostos. Uma conclusão fundamental prende-se com o facto de as boas práticas não se cingirem simplesmente à escolha de medidas políticas específicas que sejam eficazes no combate ao trabalho não declarado, mas englobam, também, a análise da forma mais eficaz de reunir estas medidas políticas, conjugando-as em várias combinações e sequências. Assim sendo, avaliar quais as combinações e sequências eficazes e transferíveis deverá constituir parte integrante do processo de revisão.

Indicadores políticos

- A avaliação de medidas específicas oferece uma sólida base de dados que permite aos países decidir se querem ou não testar uma iniciativa no seu próprio país.
- Impõe-se uma investigação mais aprofundada sobre a eficácia de determinadas medidas políticas no combate ao trabalho não declarado, bem como sobre a transferibilidade das mesmas.
- É necessário uma maior compreensão sobre quais as combinações e sequências de medidas políticas que se revelam mais eficazes e adequadas nos vários contextos.
- O estudo mostra que os países que optam por aprender com a experiência dos outros antes de implementar medidas políticas são mais a excepção do que a regra. Por conseguinte, há que promover, entre os diversos países, as tentativas de partilhar activamente as experiências e de aprender entre si, a fim de implementar uma abordagem inter-regional e transnacional.
- Verifica-se também a necessidade de alargar o conhecimento sobre as medidas políticas, reunindo informação proveniente de vários países, incluindo países da Australásia, da América do Norte e países do sul do planeta em geral.
- Para introduzir mudanças ao nível das atitudes, impõe-se um recurso mais alargado a iniciativas de sensibilização, em especial com vista a fomentar uma maior moralidade fiscal.

Mais informações

O relatório, *Measures to tackle undeclared work in the European Union* (*Medidas para combater o trabalho não declarado na União Europeia*), está disponível em http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. O "banco do conhecimento" que o acompanha, composto de estudos sobre trabalho não declarado, está igualmente disponível em linha, em http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, Research Manager (gestor de investigação)
row@eurofound.europa.eu