

Economia Informal no Comércio, Alojamento e Restauração: Manifestações e Soluções

Francisca Guedes de Oliveira

(foliveira@porto.ucp.pt)

Sofia Silva

(srsilva@porto.ucp.pt)

Vasco Rodrigues

(vrodrigues@porto.ucp.pt)

Universidade Católica Portuguesa

Centro Regional do Porto

Faculdade de Economia e Gestão

CEGEA – Centro de Estudos em Gestão e Economia Aplicada

Resumo

O presente estudo pretende contribuir para uma análise dos mecanismos que incentivam a existência de economia informal no sector do comércio e restauração, contribuindo para a redução do fenómeno. Na primeira secção apresenta-se uma revisão de literatura sobre o tema com vista a delimitar-se o âmbito do conceito utilizado na posterior análise empírica. Na segunda secção faz-se uma breve contextualização dos sectores partindo-se na terceira secção para um levantamento do fenómeno da informalidade. Pela natureza do fenómeno a sua valorização é de extrema dificuldade. Optamos por entrevistar alguns actores relevantes e fazer um levantamento das sensibilidades dos agentes no terreno. O cruzamento dos resultados destas conversas com alguns dados existentes permitiram traçar um cenário provável da importância da economia informal no sector. O último capítulo consiste numa tentativa de levantamento de algumas propostas concretas para a diminuição do fenómeno. Estas propostas partem dos resultados das entrevistas, tendo como suporte a literatura existente.

Palavras Chave: Economia informal, comércio e restauração.

Área Temática: Estratégia Económica

Abstract

The present study intends to contribute for the analysis of the mechanisms that stimulate the existence of informal economy in the sectors of commerce and restaurants, contributing for the reduction of the phenomenon. In the first section a literature revision is presented on the subject with sight to delimit the scope of the concept used in the subsequent empirical analysis. In the second section we present briefly the sectors and try, in section three, to infer about the phenomenon of informality. Due to the nature of the phenomenon its valuation is extremely difficult. We chose to interview some relevant agents to get a better grip of reality. The crossing of the results of these interviews with some existing data allowed tracing a probable scenario of the importance of informality in the sector. The last chapter consists of an attempt to assess some concrete proposals for the reduction of the phenomenon. These proposals depart from the results of the interviews, having as support the existing literature.

Keywords: Informal economy, commerce and restaurants.

Thematic Area: Economic Strategy

1. O QUE É A ECONOMIA INFORMAL?

Este estudo deverá contribuir para analisar os mecanismos que incentivam a existência da economia informal, “sendo finalidade última da análise contribuir para a redução do fenómeno.” Neste sentido, torna-se necessário clarificar o que é, para este propósito, a economia informal.

O único consenso que, nesta matéria, se encontra na literatura económica é o de que o tema é complexo: há múltiplas definições do que seja a economia informal. A existência de uma panóplia de outras designações que parecem referir-se ao mesmo fenómeno ou a fenómenos com ele estreitamente relacionados só agrava essa complexidade: economia paralela, economia subterrânea, economia sombra, economia escondida, mercado negro, fuga ao fisco, evasão fiscal, são apenas alguns exemplos dessas designações. Como nota a OCDE (2002, pág. 11) não há qualquer consenso sobre se todas estas expressões se referem à mesma coisa, nem, caso assim não seja, sobre as relações existentes entre elas.

A informalidade a que alude a designação remete para formas de actividade económica desenvolvidas fora do normal quadro jurídico-institucional para o seu exercício. Mas porque este quadro é extremamente vasto, esta noção não é, em si mesma, suficiente para guiar um trabalho com preocupações operacionais. Alguns autores têm procurado chegar a definições mais precisas atendendo aos aspectos do quadro jurídico-institucional a que as actividades escapam.

A economia informal é, muitas vezes, entendida como sendo aquela parcela da actividade económica que não é captada na Contabilidade Nacional, nomeadamente nos valores publicados do Produto Interno Bruto (Simon Johnson et al., 1998, David Dreyer Lassen, 2006). Feige (1990) chama a esta parcela da actividade económica “economia não registada”. Sendo ou não esse o propósito dos seus autores, as estimativas da importância da economia informal que surgem, por vezes, nos *media* são normalmente entendidas desta forma: como valores que deveriam somar-se ao valor oficial para obter o “verdadeiro” valor do PIB.

Outro entendimento frequente é o de que a economia informal corresponde às actividades económicas em que não são cumpridas as obrigações fiscais, nomeadamente as obrigações de declaração. A esta parcela da actividade económica, Feige (1990) chama “economia não declarada”. É igualmente frequente que as estimativas sobre a importância da economia informal sejam entendidas como estimativas da “economia não declarada”.

Antes de avançar para outros entendimentos possíveis do conceito de economia informal importa, desde já, notar que a relação entre a economia não declarada e a economia não registada pode, pelo menos teoricamente, ser muito ténue (Vito Tanzi, 1999).

Desde logo porque, na construção das Contas Nacionais, os Institutos de Estatística utilizam uma multiplicidade de procedimentos destinados a quantificar a actividade económica que não é declarada pelos que a levam a cabo, como é analisado por Santos (1996) a propósito do Instituto Nacional de Estatística português. Existe até um manual da OCDE (OCDE, 2002) que propõem boas práticas na medição desta “economia não

observada”. Os números oficiais do PIB incluem, portanto, já a estimativa que as autoridades estatísticas fazem da actividade produtiva que não conseguem observar directamente, seja porque os que a levam a cabo a procuram ocultar do fisco, seja por outras razões.¹ A economia não declarada não é, portanto, necessariamente não registada.

Por esta mesma razão, as estimativas sobre a importância da economia informal não devem, em geral, ao contrário do que é prática corrente, ser entendidas como algo que acresce necessariamente às estatísticas oficiais. Só assim se deveria proceder se o estudo em causa estivesse a estimar exclusivamente actividades não observadas para além daquelas que as autoridades estatísticas já incluem nos números oficiais. Mas as estimativas publicadas não explicitam, em regra, se assim acontece.

Outra razão para que não haja relação estreita entre a economia não registada e a economia não declarada prende-se com os diferentes objectivos da Contabilidade Nacional e do Fisco. Na contabilização do PIB, e de outras grandezas semelhantes, as autoridades estatísticas estão a procurar medir a actividade produtiva do país. As actividades económicas de carácter redistributivo, nomeadamente as que envolvem aplicações de capitais, legais ou ilegais, não são, nem devem ser, tidas em conta no PIB, porque não correspondem a actividades produtivas. Logo, não integram a economia não registada. Mas podem gerar obrigações fiscais que, quando não cumpridas, as configurem como economia não declarada. Por outro lado, podem existir actividades produtivas não registadas que, por exemplo, por não atingirem certos limiares que sejam condição da obrigação de declaração ao fisco, não constituam economia não declarada.

Um terceiro entendimento de economia informal é o de que a informalidade decorre da ilegalidade das actividades económicas desenvolvidas: é a “economia ilegal”, de acordo com a taxinomia de Feige (1990). Em princípio, o não cumprimento das obrigações fiscais configura, em si mesmo, uma ilegalidade, pelo que a economia não declarada seria parte da economia ilegal. No entanto, os autores que utilizam o conceito de “economia ilegal” têm, em geral, em mente a ilegalidade que decorre da natureza da actividade desenvolvida e não a que resulta do mero incumprimento as obrigações fiscais: estão a pensar em actividades como o tráfico de droga, o roubo, etc. Dependendo do ordenamento jurídico, estas actividades podem, ou não, gerar obrigações fiscais. Se essa obrigação existir, a economia ilegal é parte da economia não declarada. Mas se a obrigação não existir, não há qualquer sobreposição entre os dois conceitos.

A relação entre a economia ilegal e a economia não registada é também pouco clara. Novamente, na contabilização do PIB, as autoridades estatísticas procuram medir a actividade produtiva. Na medida em que sejam capazes de as elaborar, as autoridades

¹ De acordo com o manual do OCDE, a não-observação pode resultar de cinco fenómenos diferentes. A “produção subterrânea” que se refere a actividades produtivas legais mas que são deliberadamente escondidas do Estado, para evitar o pagamento de impostos e contribuições sociais, para evitar o cumprimento de certos normativos legais (salário mínimo, horários de trabalho, normas de segurança, etc) ou para evitar o custo de certos procedimentos administrativos. A “produção ilegal” refere-se às actividades produtivas que são ilegais pela própria natureza do que é produzido (ex.: comércio de substâncias ilícitas) ou por serem realizadas por quem não está autorizado a fazê-lo (ex.: exercício da medicina por quem não tem as credenciais necessárias). A “produção do sector informal” refere-se a actividades produtivas desenvolvidas para dar emprego e rendimento a quem as desenvolve; esta produção do sector informal não incide sobre actividades que, em si mesmas, sejam ilegais e distingue-se da “produção subterrânea” por não haver um propósito deliberado de ocultação face ao Estado, sendo esta mero resultado do reduzido nível de organização da actividade. A “produção própria das famílias” refere-se a actividades desenvolvidas no seio da família para usufruto próprio (ex.: pequenas produções agrícolas e pecuárias, construção da casa própria, etc). Finalmente, alguma produção não é observada devido a deficiências dos procedimentos de recolha de informação estatística.

estatísticas devem incluir nos valores oficiais do PIB as suas estimativas das actividades produtivas ilegais, como o tráfico de droga, a prática ilegal de actos médicos, etc. Mas não devem incluir as actividades ilegais não produtivas, como o roubo ou a obtenção fraudulenta de apoios públicos. No entanto, certos trabalhos sobre a economia informal dão grande destaque a este último tópico: por exemplo, no relatório sobre a economia informal que preparou para o Tesouro britânico, Lord Grabiner (2000) dá grande atenção a medidas que possam reduzir a fraude na obtenção indevida de benefícios públicos.

Como resulta do anteriormente exposto, parte da economia ilegal deve ser incluída na contabilização do PIB. A capacidade das instituições estatísticas para estimar o valor da produção ilegal é, no entanto, limitada, não sendo claro em que medida conseguem cumprir aquele objectivo, e varia de país para país. A interpretação e a comparação internacional de estimativas sobre a importância da economia ilegal e o seu peso no PIB são também muito dificultadas pelo facto de a noção de “ilegal” variar no espaço e no tempo. Por exemplo, mesmo no espaço da União Europeia, a prostituição ou o comércio de drogas leves são ilegais nuns países e legais noutros. E o estatuto legal de certas actividades altera-se ao longo do tempo, como recentemente aconteceu com a interrupção voluntária da gravidez em Portugal.

Depois de definir economia não registada, economia não declarada e economia ilegal, Feige (1990) apresenta ainda uma definição de economia informal, *strictu sensu*: “(...) a economia informal compreende aquelas actividades económicas que evitam os custos e são excluídas dos benefícios e direitos inerentes às leis e regras administrativas que regulam as relações de propriedade, o licenciamento comercial, os contratos de trabalho, a responsabilidade civil, o crédito e os sistemas de segurança social.” O autor não esclarece porém como é que esta última definição se relaciona com as anteriores, embora pareça que a economia informal, assim entendida, engloba a economia não declarada e a economia ilegal mas não necessariamente a economia não registada.

O conceito de economia informal é muito utilizado no âmbito da análise de questões de índole laboral. Em 1993, a Organização Internacional do Trabalho adoptou uma definição de economia informal, baseada na empresa, segundo a qual esta é constituída por todas as empresas não registadas abaixo de um determinado limiar de dimensão (a definir em cada país). Mais recentemente, em 2003, a OIT adoptou igualmente uma definição de “emprego informal”, baseada na pessoa que desenvolve o trabalho. Sinteticamente, esta definição considera informal todo o emprego na economia informal (de acordo com a definição anterior) bem como o emprego na economia formal que escapa à legislação de trabalho, fiscal e de protecção social (Ralf Hussmanns, 2005).

Esta última definição remete para o facto de que as fronteiras entre a economia formal e informal são fluidas. Parte substancial da economia informal é desenvolvida por empresas formalmente constituídas e que cumprem muitas, mas não todas, as suas obrigações legais: os mesmos agentes económicos estão, frequentemente, presentes na economia formal e na economia informal.

Em síntese, pode afirmar-se, como faz Schneider (2000) na recensão que publicou no *Journal of Economic Literature*, onde utiliza a designação economia sombra, que “(...) uma definição precisa parece bastante difícil, se não impossível (...)”. A noção de economia informal pode ser entendida de múltiplas formas que têm implicações em termos da compreensão dos mecanismos que a viabilizam e da análise de possíveis medidas de política que visem reduzir a sua incidência.

Uma possibilidade, provavelmente não a mais relevante para o presente estudo, é entender a economia informal como aquela que não é registada nas contas nacionais e procurar identificar medidas que permitam que essas contas traduzam mais rigorosamente a actividade produtiva nacional.

Outra possibilidade é centrar a atenção no cumprimento ou incumprimento de obrigações fiscais e procurar identificar medidas que reduzam o incumprimento. Nesse caso, há ainda que decidir se se pretende atender apenas ao incumprimento em actividades produtivas ou se se pretende igualmente ter em conta o incumprimento em actividades redistributivas. Evidentemente, a redução do incumprimento pode passar pelo desaparecimento das actividades incumpridoras ou, alternativamente, por levar a que elas passem a cumprir.

É igualmente possível focar a atenção nas actividades económicas ilegais, caso em que novamente haverá que decidir se se pretende, ou não, abranger actividades produtivas e redistributivas. Se a opção for esta, as medidas a estudar poderão visar reduzir determinadas actividades ou atraí-las para a legalidade.

Finalmente, é possível colocar a ênfase nas questões laborais, tendo eventualmente como preocupação fundamental a identificação de medidas que possam contribuir para melhorar o grau de protecção de que beneficiam aqueles que se encontram em situações de emprego informal. Neste caso, é importante decidir se se pretende incidir igualmente sobre emprego informal no seio de empresas formalmente constituídas e das que não o são.

De um modo geral tentamos utilizar um conceito de informalidade abrangente. Nas conversas tidas deixamos livre, ao critério do interlocutor, o conceito a ser utilizado no diagnóstico levantado. Posteriormente fizemos uma filtragem de alguns dos aspectos apresentados para garantir que os problemas levantados na secção 3 caíam em alguma forma de informalidade tal como esta é balizada na literatura.

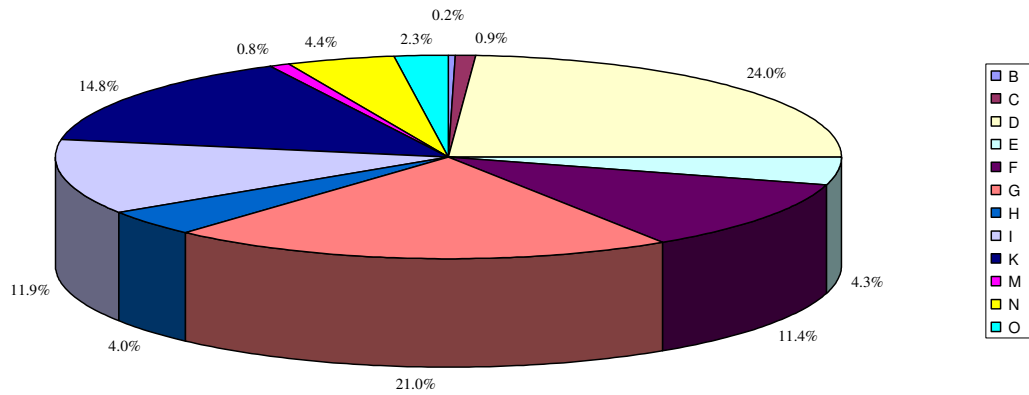
2. IMPORTÂNCIA DO COMÉRCIO E DO ALOJAMENTO E RESTAURAÇÃO

Nesta secção faremos uma breve apresentação dos sectores em análise. O objectivo é o de apresentar alguns números chave que permitam, rapidamente, apresentar os sectores em questão como sectores relevantes para a economia nacional. É este relevo, juntamente com a importância que a informalidade tem nas actividades do comércio e do turismo, que justificam a sua escolha para o presente estudo.

O sector G da CAE Rev. 2.1² contribuía em 2006 com quase 21 % do valor acrescentado bruto nacional. Dentro deste sector o comércio (por grosso e a retalho) eram responsáveis por si só por cerca de 18% do VAB nacional.

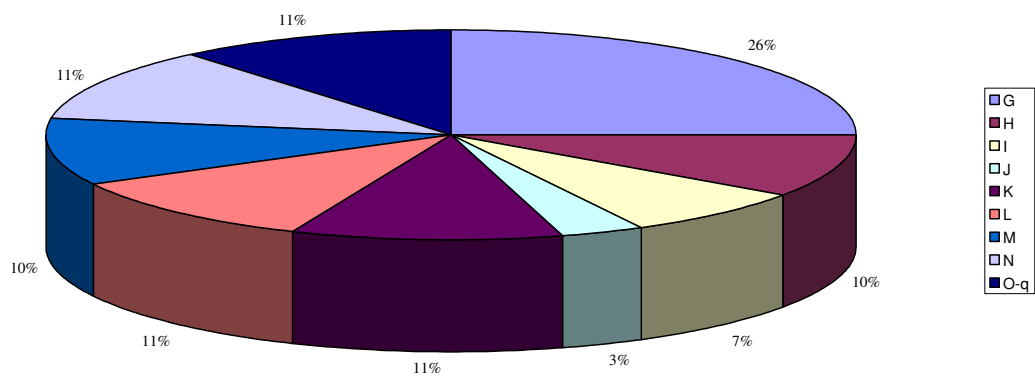
²A: Agricultura, produção animal, caça e silvicultura; B: Pesca; C: Indústrias extractivas; D: Indústrias transformadoras; E: Produção e distribuição de electricidade, gás e água; F: Construção; **G: Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis, motociclos e de bem de uso pessoal doméstico**; H: Alojamento e restauração; I: Transportes, armazenagem e comunicações; J: Actividade financeiras; K: Actividade imobiliárias, alugueres e serviços prestados às empresas; L: Administração pública, defesa e segurança social obrigatória; M: Educação; N: Saúde e acção social; O: Outras actividades de serviços colectivos,

Gráfico 1 - Percentagem no VAB nacional dos sectores de actividade CAE Rev. 2.1 (2006)



O comércio absorvia, em 2007, ligeiramente mais do que 12% do emprego nacional. No total do sector terciário o ramo de actividade G correspondia a quase 26% do total do emprego, sendo que dentro deste ramo o comércio representa praticamente 84% da população empregada.

Gráfico 2 - População empregada no sector terciário segundo o ramo de actividade económica (2007)



sociais e pessoais; P Actividades das famílias com empregados domésticos e actividades de produção das famílias para uso próprio; Q: Organismos internacionais e outras instituições extra-territoriais.

Nesse ano a densidade de estabelecimentos comerciais por 1000 habitantes era de aproximadamente 18. Actualmente a estrutura empresarial caracteriza-se essencialmente por um elevado peso do comércio tradicional de menor dimensão e por uma concentração muito forte dos grandes formatos num número reduzido de operadores.

Em 2006 o total de remunerações pagas em Portugal ascendeu a 35 984 285 milhares de euros. Destas 7 790 227 foram pagas no comércio. Com cerca de 731 milhares de pessoas ao serviço, o comércio oferece uma remuneração média de mais de 10651 €, ligeiramente superior aos 10076 € pagos no total nacional.

O turismo é histórica e culturalmente um sector de eleição no nosso país. Com cerca de 11 300 milhares de entradas de turistas em 2006 e com mais de 269 000 estabelecimentos de hotelaria, este sector caracteriza-se por uma diversidade grande de formatos e por uma presença consolidada em quase toda a extensão do território nacional. Em 2007 houve um acréscimo de entradas de 7.5% de visitantes não residentes e um aumento de 11.2% de turistas. Com um aumento de cerca de 9.6% nos proveitos do sector o alojamento e restauração mostra-se um dos ramos de actividade mais dinâmicos da economia nacional. Este aumento dos proveitos deve-se por um lado a um aumento dos preços acima da média nacional (3,5% em Janeiro de 2008, 0,6 pontos percentuais acima da taxa de inflação no mesmo período) mas em grande parte ao aumento de actividade (com o número de dormidas a aumentarem cerca de 6% no último ano).

Em termos de Valor Acrescentado Bruto o sector do alojamento e restauração contribui com cerca de 4% (gráfico 1) e em termos de emprego dentro do terciário atinge a quota dos 10%. Estes sectores registam também níveis de produtividade acima da média nacional:

Tabela 1 - Produtividade €/horas - 2004		
Nº de trabalhadores	20-99	Mais 100
Total	12.15	19.2
Comércio	15.36	19.2
Restauração e Alojamento	20.52	35.3

A importância destes sectores na economia nacional conjugada com o peso que a informalidade tem no seu funcionamento exige uma atenção mais detalhada às suas manifestações, causas e consequências e a que se sugira formas de debelar o problema.

3. A INFORMALIDADE NO SECTOR

3.1 PRINCIPAIS MANIFESTAÇÕES

Em linha com o ponto inicial deste texto, o relatório Mckinsey (2003) considera que a informalidade é um fenómeno multifacetado, distinguindo três aspectos diferentes:

- Informalidade associada aos impostos – correspondente à evasão a impostos como o IRC ou o IVA;
- Informalidade relacionada com o mercado de trabalho – evasão a obrigações sociais e ao pagamento do salário mínimo, normalmente resultando da utilização de trabalhadores não declarados ou da não declaração da totalidade das horas de trabalho;
- Informalidade em relação a obrigações relacionadas com o mercado ou o produto – fuga ao cumprimento de requisitos de qualidade dos produtos, de normas de segurança e ambientais ou desrespeito de direitos de propriedade.

Nesta secção tentaremos fazer um levantamento das principais manifestações da informalidade no sector do comércio, alojamento e restauração. Por ser dificilmente observável, dada a natureza ilícita ou sombra destas actividades paralelas, foi considerado que a única forma de se conseguir entender a realidade efectiva e de se poder fazer um diagnóstico estratégico seria através de conversas abertas com alguns agentes económicos relevantes. O anonimato das conversas foi sempre assegurado pelo que faremos uma apresentação genérica das principais conclusões a que se pode chegar. Os exemplos apresentados são aqueles considerados relevantes dentro dos muitos que foram mencionados pelos actores institucionais ou individuais entrevistados. Optou-se por organizar este levantamento por tipos de informalidade, de acordo com o relatório McKinsey (2003), para ficar mais claro o cenário que se pretende traçar.

Informalidade associada aos impostos

A informalidade pode manifestar-se por uma evasão a impostos como o IVA, IRC e IRS (aqui intimamente associado com situações de emprego menos formais e que discutiremos posteriormente). O facto de muitos estabelecimentos não passarem voluntariamente facturas e de frequentemente os clientes não as solicitarem torna fácil o não pagamento do IVA e uma distorção nos lucros declarados. Aqui a informalidade é tipicamente parcial. Na restauração as situações de “caixa aberta” (Exemplo 1) e consequentemente a não declaração de muitas transacções, são conhecidas e referidas por muitos como um exemplo claro de informalidade.

Exemplo 1:

São conhecidos casos recentes em que a DGCI detectou empresas de software que permitiam a correcção do montante facturado eliminando do sistema parte da facturação registada durante o período de actividade

Informalidade associada ao mercado de trabalho:

O sector caracteriza-se por uma predominância de formatos pequenos. Quase 90% das empresas são pequenas ou médias empresas e muitas vezes com características muito familiares. Não é invulgar neste sector (sobretudo nos formatos mais pequenos) existirem situações laborais informais. Esta informalidade traduz-se por trabalho não declarado ou apenas parcialmente declarado. Temos por um lado, um número de horas declaradas que não corresponde ao horário efectivo (havendo relato de jornadas de trabalho que chegam a atingir as 16 horas diárias) e por outro recibos de vencimento que ficam aquém das remunerações reais pagas (Exemplo 2). Estas situações derivam muitas vezes de trabalhadores não legalizados (nesta situação encontram-se trabalhadores imigrantes, familiares, sazonais que não têm particular interesse em declarar as contribuições respectivas). O resultado deste cenário é uma sistemática evasão às contribuições para a segurança social, declarações incompletas de IRS e uma sistemática fragilização da posição dos trabalhadores.

Exemplo 2:

Note-se que este tipo de actuação leva a um ciclo vicioso de difícil controlo: para poder pagar “por fora” aos trabalhadores é necessário receber “por fora” dos clientes o que implica necessariamente uma fuga ao fisco. Para se fugir ao pagamento de certos impostos sem declarar prejuízos absurdos e que facilmente levantariam suspeitas, há a necessidade de controlar os custos. Para se conseguir este controlo de custos não se pode declara todas as remunerações pagas

Uma outra fonte de informalidade prende-se com o tipo de contrato de trabalho negociado no sector. O recurso abusivo (e à margem de lei) de contratos a termo e de trabalho temporário ajuda a fragilizar a posição dos trabalhadores e a reforçar o carácter informal/ilegal das condições laborais do sector (Exemplo 3).

Exemplo 3:

Campanha contra a Precariedade Laboral no Sector

O sindicato fez recentemente um levantamento sobre a precariedade no sector e verificou o crescimento do trabalho ilegal e clandestino e do trabalho não declarado no sector, em particular nos estabelecimentos de restauração e de bebidas.

(...)

O levantamento feito a 320 empresas que empregam 3 936 trabalhadores, demonstra que 1 298 (33%) dos trabalhadores da restauração e bebidas são clandestinos.

(...)

A maior incidência de trabalho ilegal verifica-se nos estabelecimentos fora dos centros comerciais e nas zonas do litoral havendo concelhos onde a situação é assustadora.

Em Matosinhos, do levantamento resulta:

- 16 Estabelecimentos;
- 176 Trabalhadores;
- 14 Estabelecimentos têm ao serviço trabalho ilegal e clandestino no total de 82 trabalhadores ilegais;
- 59% dos trabalhadores ilegais são imigrantes;
- O valor pago em média mensalmente extra-recibo é de 296.92€;
- Apenas uma empresa cumpre o Contrato Colectivo de Trabalho no que toca ao descanso semanal com horário que garante dois dias de folga;
- Apenas duas empresas têm serviços de medicina no trabalho;
- Apenas duas empresas pagam as diuturnidades previstas no código do trabalho;
- Nenhuma empresa paga trabalho suplementar mas o horário médio diário é de 10,54; horas e o horário médio semanal é de 63.23 horas, havendo trabalhadores que cumprem horários de 13 horas diárias e 78 semanais; ³(...)

Informalidade associada às obrigações em termos de produto/serviço fornecido e licenciamento:

O não cumprimento de requisitos mínimos de qualidade, de segurança, de higiene e até de normas ambientais é uma das formas típicas que a informalidade assume nestes sectores de actividade. O cumprimento deste tipo de normas levaria a um aumento dos custos de actividade o que, associado a uma débil fiscalização, torna frequente a não observância de determinadas regras. Esta situação está contudo em clara transformação com a actuação da ASAE. Criticada por muitos com sendo excessiva esta actuação tem contribuído para uma alteração de comportamentos que pode levar a uma maior prática das regras instituídas. Há vozes críticas que apontam o comportamento da ASAE (a par com outros organismos da administração pública cujo o objectivo primeiro é de inspeccionar) como meramente punitivo e conducente à cobrança de coimas que beneficiem financeiramente o Estado. Alguns sugerem mesmo que comportamentos excessivos são um incentivo à fuga para a informalidade e não um bom mecanismo de combate da mesma.

As demoras na obtenção de licenças, as exigências processuais (quer em termos burocráticos quer em termos de custos) e ainda os requisitos de qualidade, higiene e segurança, incentivam a opção de operar sem o devido licenciamento. Esta situação conjugada com a suspeita de práticas mais ou menos generalizadas de subornos e corrupção torna este aspecto um dos mais complexos e difíceis de contornar.

O licenciamento comercial, por exemplo, tem um prazo de caducidade de 2 anos, se o estabelecimento não iniciar a actividade. Mesmo tendo esta licença os estabelecimentos comerciais necessitam, para poderem funcionar na legalidade, de uma licença de

³ Fonte: Revista trimestral da FESAHT, n 84; Out/Nov/Dez 2007

utilização que é atribuída pela câmara municipal. A falta de articulação entre os vários organismos envolvidos neste processo faz com que muitas vezes não se consiga a licença de utilização no prazo necessário para garantir a validade da licença comercial. Por esse motivo os proprietários dos estabelecimentos iniciam actividade ainda antes de conseguirem a tal licença de utilização. A falta de interlocução entre as entidades envolvidas atira alguns agentes para a economia informal. A agravar esta situação temos o facto de o licenciamento comercial ser atribuído por fases, sendo que, nalguns casos, apenas existem duas fases por ano.

3.2 A OPÇÃO PELA INFORMALIDADE: A LÓGICA ECONÓMICA

A existência da Economia Informal reflecte um desajustamento entre os interesses colectivos da sociedade, tal como definidos pelo Estado, e os incentivos individuais. O Estado define um modo normal, “formal”, de desenvolver a actividade económica. No entanto, determinados agentes económicos, pesando os benefícios e os custos inerentes a esse modo de exercício da actividade, optam por não o respeitar. Quanto menores os benefícios da formalidade e quanto maiores os seus custos, mais provável se torna que os agentes económicos optem por exercer a sua actividade de modo informal (Lord Grabiner, 2000).

Os benefícios de desenvolver a actividade de modo formal são de múltipla ordem. O primeiro de todos pode ser definido, de forma muito lata, como o direito à protecção da lei. Quem exerce a sua actividade de modo formal pode, por exemplo, recorrer aos tribunais para defender os seus direitos, seja em caso de desrespeito pelos contratos que celebrou, de desrespeito pelos seus direitos de propriedade, etc. Pode igualmente obter protecção policial ou recorrer ao apoio de outro tipo de autoridades.

Estes direitos não existem, ou existem em medida mais limitada, para quem exerce a actividade de modo informal. E, aliás, quem o faz, não só não tem os mesmos direitos à protecção da lei, como pelo contrário está sujeito a ser por ela perseguido. Quanto maior a probabilidade de ser penalizado por exercício informal da actividade e quanto maiores as sanções aplicáveis em caso de penalização, menor o incentivo à informalidade.

Do ponto de vista empresarial, um dos grandes benefícios de actuar de modo formal é o acesso a um conjunto de mecanismos que permitem sustentar e expandir o negócio. O mais importante destes mecanismos é o sistema de crédito mas determinados sistemas públicos de apoio e incentivo empresarial podem igualmente ser relevantes. Em actividades de grande dimensão, que na Economia Informal tendem a ser a excepção, o mercado de capitais é também importante.

Quem actua de modo informal tem, em princípio, maior dificuldade no acesso a estes mecanismos. De notar que o que é aqui relevante é a diferença de facilidade de acesso para quem actua de modo formal e informal: se o acesso é muito difícil mesmo para quem actua de modo formal, o incentivo à formalização da actividade é diminuído; o mesmo acontece, se o acesso for facilitado a quem actua de modo informal.

Para os trabalhadores, a formalização da actividade traz importantes benefícios. Por um lado, a sujeição a normas de segurança no trabalho, de salário mínimo, de horários, etc.

Por outro, o acesso a mecanismos de protecção social, nomeadamente em caso de desemprego ou doença.

Mas se tem estes e outros benefícios, a formalização tem também custos. Desde logo, a formalização da actividade implica custos com o cumprimento de obrigações administrativas e burocráticas que são evitados por quem actua de modo informal: registos, declarações anuais, etc. Por outro lado, custos que são a contrapartida dos benefícios proporcionados aos trabalhadores: pagamento de salários mais elevados, pagamento de contribuições para a Segurança Social, custos com o cumprimento de normas de segurança, etc. Analogamente, custos com o cumprimento de outros tipos de normas, nomeadamente no âmbito da qualidade dos produtos, do ambiente, etc. E, evidentemente, o custo do pagamento dos impostos, um dos mais mencionados na literatura (Takashi Kadokura, 2007, Friedrich Schneider, 2005).

Além disso, a formalização da actividade dá-lhe uma visibilidade que, pelo menos em determinados contextos, a pode expor a um maior risco de “assédio” por parte de funcionários públicos corruptos.

A comparação entre estes custos e benefícios tenderá a ditar a opção entre os modos formal e informal de exercer a actividade. Vale a pena, no entanto, notar alguns aspectos adicionais:

- A opção não é dicotómica; muitas vezes, o que está em causa é que parcela da actividade exercer de forma formal e não optar entre exercê-la integralmente de modo formal ou de modo informal;
- Diferentes agentes económicos avaliam de forma diferente estes custos e benefícios pelo que, nas mesmas circunstâncias, uns preferem a formalidade e outros a informalidade;
- A informação de que os agentes económicos dispõem condiciona as suas opções; nomeadamente, nem todos têm o mesmo conhecimento dos benefícios da formalidade e dos mecanismos para a ela aceder (Lord Grabiner, 2000);
- Finalmente, a opção entre formalidade e informalidade só se coloca se houver possibilidade de exercer a actividade da mesma forma; mas, muitas vezes, a informalidade parece ser o resultado de ausência de oportunidades para o exercício formal da actividade.

No sector em análise e do ponto de vista das empresas, talvez a primeira causa da informalidade seja a facilidade com que esta surge (o não pedir facturas, o não declarar todas as transacções, etc.) associada à redução de custos que esta implica.

O facto de, frequentemente, se efectuar muitas transacções de baixo valor ajuda a que a informalidade surja sem grande dificuldade.

Do lado dos trabalhadores será de salientar que a fragilidade da posição laboral força a aceitação de situações menos lícitas. Acresce que, foi-nos sistematicamente referido, que o vencimento pago fora do recibo chega a atingir mais de 50% do salário declarado. Este facto, num sector com uma distribuição salarial muito desigual e em que um conjunto muito alargado de trabalhadores recebe salários médios bastante abaixo da média nacional, assume uma importância acrescida. Mais uma vez a fragilidade da

posição negocial do trabalhador associada a alguma dificuldade em ler as verdadeiras consequências do vencimento não declarado, torna este tipo de situação muito mais vulgar do que o que seria desejado.

Um outro factor que condiciona fortemente a formalidade no sector (em particular na restauração) tem a ver com um sector de agro-pecuária e de pesca ainda muito tradicional (Ver caixa). É necessário fazer-se uma análise custos benefícios para se perceber se de facto há interesse ou não em levar a formalidade a estes sectores.

Exemplo 4:

Não é invulgar os proprietários dos restaurantes mais pequenos se queixarem da necessidade de terem um “saco azul” para suportar determinados custos com os fornecedores. Não é comum pedir a uma peixeira que traz o peixe fresco da lota numa canasta para passar um factura. Ou pedir ao agricultor que tem umas terras e que consegue legumes de boa qualidade que passe a factura das compras feitas. Na melhor das possibilidades nunca mais venderiam para esse restaurante. Se não há hipótese de declara os custos na totalidade, declarar as receitas todas seria permitir que se cobrasse mais imposto do que o devido.

3.3 PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS

Desde logo ao falarmos de evasão fiscal (IVA, IRC, e IRS) e de fuga às contribuições da segurança social temos como consequência óbvia um contributo negativo para o Orçamento Geral de Estado e para o Orçamento da Segurança Social.

Do ponto de vista dos trabalhadores o não declarar do vencimento real conduz a que a base de incidência para cálculo das prestações sociais (subsídio de desemprego, de doença ou reforma) se torne bastante reduzida, descendo por isso o valor das respectivas prestações. Todo este cenário associado com a precariedade e sazonalidade do emprego conduz a uma degradação das condições de vida dos trabalhadores com particular incidência nos trabalhadores imigrantes.

Do ponto de vista do licenciamento as dificuldades burocráticas e os longos períodos inerentes à maioria dos processos conduzem muitas vezes a situações de suborno e corrupção. Acresce a tudo isto que a demora na obtenção das licenças (em média nove meses) é extraordinariamente punitivo quando se pensa em termos de incrementos de produtividade.

A existência de um sector informal forte tem também consequências do ponto de vista da competitividade e da produtividade. A informalidade é uma das maiores barreiras ao aumento da produtividade em Portugal. É responsável por cerca de 28% da diferença de produtividade não estrutural entre o nosso país e as melhores práticas da Europa, McKinsey (2003), e tem um peso ainda maior quando consideramos o sector dos não transaccionáveis (em particular no comércio e restauração).

Ainda de acordo com o relatório McKinsey (2003) no sector do retalho alimentar, a informalidade permitiria uma vantagem, em termos de margem de lucro, de cerca de 6

pontos percentuais para os operadores informais. A evasão fiscal e às contribuições sociais é a forma de informalidade mais referida, permitindo a manutenção no mercado de operadores ineficientes.

As empresas que recorrem à redução dos custos via informalidade podem obter vantagens de preços e margens permitindo reter uma quota de mercado muitas vezes superior à, de facto, merecida. A informalidade funciona assim como um veículo que permite a distorção das vantagens competitivas.

Uma outra consequência intrinsecamente ligada com as anteriores prende-se com o facto de em processos de avaliação das empresas a informalidade nas operações levar a uma sobrevalorização das mesmas. Assim o EBITA (earnings before interest taxes and amortizations) de uma empresa que não declara todas as transacções feitas ou que não faz os devidos descontos para segurança social será certamente muito superior ao EBITA dessa mesma empresa se esta operasse de forma completamente formal. Os custos de formalização associados por exemplo a processos de aquisição deste tipo de empresas são muitas vezes elevadíssimos. Durante o processo de negociação para possível aquisição de uma empresa que tenha algum grau de informalidade a diferença de valores de base com que as empresas trabalham pode inviabilizar a conclusão do negócio.

4. COMBATE À INFORMALIDADE

Atendendo à análise, apoiada na experiência, dos agentes envolvidos e suportando-nos em experiências concretas, o presente estudo identifica 6 recomendações de actuação no combate à informalidade nos ramos de actividade do comércio, restauração e alojamento.

O IRC é um dos impostos onde a informalidade terá um impacto relevante. Na perspectiva do comércio, restauração e hotelaria o facto das transacções serem muitas vezes de pequeno valor e repetidas várias vezes por dia torna relativamente fácil a não contabilização real do volume e valor das transacções realizadas. Este facto tem também consequências importantes em termos de IVA declarado.

Recomendação I: Em vez de tributar os lucros e cobrar IVA com base nas declarações dos estabelecimentos utilizar outro tipo de medidas (nomeadamente aquelas que são propostas para medir a informalidade de um modo geral). Em alguns países da Europa já se recorre sistematicamente a indicadores físicos do tipo: consumo de electricidade ou água; área do estabelecimento; número de mesas; etc. Estes indicadores poderiam substituir ou complementar as declarações tradicionais numa tentativa de aproximar o pagamento do imposto do seu valor real (ver caixa).

Exemplo 5:

Em alguns países Europeus os restaurantes podem optar por uma de duas formas de declarações fiscais: ou têm contabilidade organizada e pagam impostos com base nos valores reais com que operam (e nesse caso estão sujeitos a inspecções mais ou menos

regulares e com penalizações muito graves) ou então pagam impostos com base num indicador compósito que entra em linha de conta com: localização do espaço; preço médio da refeição; número médio de refeições servidas; etc.. Nesta segunda possibilidade os restaurantes não possuem sequer facturas. Este indicador é revisto de x em x tempo e os proprietários do restaurante têm sempre a possibilidade de mudar de regime em qualquer momento que queiram.

O IVA é, em última instância, sempre pago pelo consumidor final ao vendedor do bem. O cliente de um restaurante paga sempre o IVA da sua refeição assim como o hóspede de um hotel paga o IVA da sua estadia. O não pedir factura tem como consequência o IVA não ser devidamente entregue ao estado.

Recomendação II: Campanhas de sensibilização massivas dos consumidores para pedirem facturas. Estas campanhas deveriam passar por fazer o consumidor perceber que ele paga o IVA de qualquer das formas, este apenas não chega às mãos do Estado ou seja deixa de ser dinheiro de todos nós para passar a ser dinheiro de apenas alguns (Ver caixa); As campanhas de sensibilização existentes deveriam ser reforçadas e dever-se-ia tornar a dar pequenos benefícios para quem pedir factura (por exemplo algum tipo de benefício no IRS).

O não pagamento das contribuições da segurança social por parte das empresas tem como consequência o peso nos cofres do estado e o degradar das condições de vida dos trabalhadores. É por isso necessário envolver os próprios trabalhadores na busca de uma solução para este problema.

Recomendação III: Campanhas de sensibilização aos trabalhadores para exigirem os seus direitos. Estas campanhas deveriam passar claramente a mensagem de que o custo dos vencimentos não declarados é todo suportado pelo trabalhador. A entidade patronal apenas retira benefícios desta situação. Eventualmente dar uma amnistia na parte das contribuições que são devidas pelos trabalhadores como incentivo para estes regularizarem ou pelo menos denunciarem situações de fuga.

Talvez um dos principais obstáculos para a resolução de algumas das questões referidas anteriormente prende-se com o envolver como parte da solução os “faltosos”. A auto denuncia poderia servir como meio de combater o problema se fossem dadas algumas garantias aos sujeitos intervenientes.

Recomendação IV: Plano de “recuperação” para as empresas e/ou trabalhadores que estiverem disponíveis para regularizar as situações (tipo “plano Mateus”). Perdoar o pagamento de juros ou de coimas para as empresas que estiverem disponíveis para fazer pagamentos de contribuições passadas. Garantir planos com pagamentos faseados que permitam às entidades mais devedoras regularizarem as suas situações fiscais.

Recomendação V: Tornar os processos de licenciamento mais expeditos e transparentes. Coordenar os vários intervenientes no processo de licenciamento e permitir que este mesmo processo seja flexível no que diz respeito às datas de acesso ao mesmo.

Deve-se numa primeira fase considerar medidas que permitam controlar as causas para se evitar algumas das manifestações. Deve-se conseguir que os agentes e sujeitos envolvidos façam parte da solução mais do que do problema. Deve-se para isso fazer os intervenientes perceber a dimensão da questão e que se há quadros em que a informalidade é aceitável (e até talvez desejável) há outros onde ela é inoportável. No entanto este processo, ainda que possa vir a ser eficaz, não elimina o problema. É Por isso necessário continuar a fiscalizar e sempre que adequado penalizar.

Recomendação VI: Fiscalização e Penalização: Definir os alvos e fazer fiscalizações com penalizações severas. Estas fiscalizações devem ser bem publicitadas e anunciadas e as penalizações expeditas e muito severas. Neste ponto é necessário ter-se em atenção a conjuntura em que se está a trabalhar. Há um tipo de informalidade que é sempre necessário uma vez que a economia informal não absorve determinado tipo de actividade (ex: uma pessoa reformada que aluga quartos em casa própria). Em alturas de crise, mais difícil será absorver algumas das actividades e dos trabalhadores informais. Mais premente se torna ter cuidado com as fiscalizações.

5. CONCLUSÃO

O estudo apresentado tem como objectivo último analisar os mecanismos que incentivam a existência da economia informal no sector do comércio, alojamento e restauração e contribuir para a redução do fenómeno.

A metodologia utilizada partiu de uma revisão da literatura de forma a delimitar o âmbito da análise. Numa fase posterior, e dada a dificuldade de medir o fenómeno no terreno, levou-se a cabo um conjunto de entrevistas com agentes institucionais e individuais envolvidos nos ramos de actividade em estudo.

Do ponto de vista do conceito de informalidade a literatura aponta para um termo multifacetado que engloba diversas realidades. O conceito abarca desde economia ilegal, a economia não declarada, economia não registada e evasão fiscal. No estudo tentamos manter o conceito o mais aberto possível de forma a incorporar as diversas sensibilidades dos agentes entrevistados.

Das conversas tidas conseguiu-se fazer um levantamento das principais formas de economia informal presentes no sector em análise.

Temos então uma grande parte da informalidade associada aos impostos, da qual se destaca em particular o IVA. O facto de o tipo de transacção efectuada ser tipicamente de pequeno valor e em grande número justifica a dificuldade no controlo deste tipo de actividade não declarada. Também existe algum tipo de informalidade parcial associada ao IRC e até ao IRS. Este último caso está associado à informalidade existente no mercado do trabalho, de onde a não declaração parcial de IRS é apenas um exemplo. A este juntam-se a não declaração total de vencimento com a conseqüente diminuição das contribuições para a segurança social e a declaração parcial das jornadas de trabalho. Também como exemplo de não formalidade no mercado de trabalho temos o uso abusivo de contratos a termo que fragiliza de forma considerável a posição dos

trabalhadores. Temos também toda uma face de economia sombra ou à margem que está intimamente ligada ao não cumprimento de obrigações em termos de produto/serviço. A não verificação de normas de higiene, segurança ou até de qualidade são exemplos desta situação. Por último as dificuldades burocráticas e processuais ligadas aos diversos licenciamentos de actividade justificam um funcionamento muitas vezes em condições ilegais ou no mínimo marginais.

Por serem claras as motivações para a informalidade e por serem graves as consequências da mesma achamos imperativo o levantamento de algumas linhas de actuação que possam permitir debelar o cenário do sector. Assim e após uma filtragem das entrevistas tidas, cruzando o resultado das mesmas com experiências concretas e ainda com algumas propostas do relatório McKinsey (2003), identificaram-se as seguintes recomendações:

- 1) Utilização de indicadores físicos para a tributação de impostos (nomeadamente IVA e IRC)
- 2) Campanha de sensibilização para a importância da factura junto de beneficiários a quem efectivamente solicite factura
- 3) Campanhas de sensibilização e pedagogia junto dos trabalhadores para compreenderem a importância da formalidade da sua situação laboral.
- 4) Plano de recuperação (tipo plano Mateus) para que quiser regularizar situações, nomeadamente laborais. Este plano seria uma tentativa de envolver os infractores no combate à infracção.
- 5) Agilização dos processos de licenciamento de início de actividade ao mesmo tempo que se torna os mesmos mais transparentes. Homogeneização de prazos nos vários mecanismos de autorização e licenciamento exigidos.
- 6) Acompanhamento de todas estas medidas por acções de fiscalização e penalização em situações graves, escolhidas caso a caso e com publicitação clara.

O estudo pretende ser uma contribuição para a literatura existente tentando iniciar um processo de levantamento da informalidade na economia real para que se possa vir a chegar a um diagnóstico global. Acreditamos que as medidas enunciadas podem ajudar num combate difícil e necessário.

Bibliografia

- Antunes, António and Cavalcanti, Tiago (2006). "Custos De Legalização, Cumprimento De Contratos E O Sector Informal," *Beige Paper* (1996) Banco de Portugal, 69-80.
- Belger, Edgar (1990) "Dodging Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach." *World Development*, 18(7), pp. 898-1002.
- Friedman, Eric; Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel and Zoido-Lobaton, Pablo (2000). "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries." *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 459-93.
- Husmanns, Ralf. (2005) "Measuring the Informal Economy: From Employment in the Informal Sector to Informal Employment," *Working Papers*. Geneva: International Labour Office, 38.
- Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel and Zoido-Lobaton, Pablo (1998). "Corruption, Public Finances, and the Unofficial Economy," *Policy Research Working Paper*. Washington: The World Bank.
- Kadokura, Takashi. (2007) "What Is the Underground Economy?" *Japanese Economy*, 34(2), pp. 7-19.
- Lassen, David Dreyer. (2006) "Ethnic Divisions, Trust, and the Size of the Informal Sector." *Journal of Economic Behavior & Organization*, 63, pp. 423-38.
- Lord Grabiner. (2000) "The Informal Economy," Lord Grabiner QC, 46.
- McKinsey & Company. (2003) *Portugal 2010: Acelerar O Crescimento Da Produtividade - Resumo De Conclusões*.
- OCDE. (2002) "Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook," Paris: OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, 233.
- Santos, Daniel. (1996) "Avaliação Da Actividade Económica E Economia Não Registada - Contribuição Dos Inqueritos Às Famílias Para Medir O Sector Informal," *INE*. 24.
- Schneider, Friedrich. (2005) "Shadow Economies around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy*, 21(3), pp. 598-642.
- Schneider, Friedrich and Enste, Dominik H. (2000) "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature*, 38(1), pp. 77-114.
- Tanzi, Vito. (1999) "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy." *Economic Journal*, 109(456), pp. F338-F47.