

NOTA PRÉVIA

Neste documento apresenta-se uma síntese do trabalho de investigação desenvolvido por Nuno Gonçalves, sob a orientação de Óscar Afonso, ambos membros do Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF). O estudo completo será publicado brevemente em livro electrónico e disponibilizado na página Web do OBEGEF.

Em todos os países do mundo existe uma parte da economia, chamemos-lhe Economia Não Registada (ENR), cuja actividade não é reflectida na contabilidade nacional, sendo o seu tamanho, causas e consequências variáveis de país para país.

Apesar da existência substancial de literatura sobre ENR o tema continua envolvido em controvérsia, uma vez que não há consenso, por exemplo, quanto à definição e procedimentos de estimação. No entanto, a maioria dos estudos tende a concluir que a ENR é um fenómeno em crescimento na generalidade dos países, tendo, por isso, sido alvo de uma crescente atenção por parte da literatura económica, sobretudo devido à sua relevância para definição de políticas macroeconómicas.

Os estudos sobre a ENR em Portugal e as estimativas do seu tamanho são escassos. Este trabalho pretende dar os primeiros passos na estimação da ENR em Portugal, seguindo, no entanto, as metodologias apresentadas nos estudos já existentes. Há assim consciência de que os resultados obtidos sofrem do problema atribuído aos diversos estudos sobre o assunto - subestimação da ENR.

O QUE É A ENR?

Um passo difícil mas importante para o estudo da ENR é o de avançar com uma definição formal. Trata-se de uma tarefa difícil, mas crucial seja: (i) devido à complexidade do fenómeno; (ii) porque se trata de uma realidade em constante desenvolvimento; (iii) porque incorpora diversas actividades económicas - segundo o relatório da OCDE, de 2002, intitulado "*Measuring the Non-Observed Economy*", inclui a economia ilegal, economia subterrânea, economia informal, autoconsumo e economia subcoberta por deficiências estatísticas. Este trabalho da OCDE baseou-se no *System of National Accounts (SNA93)* e no *European System of National Accounts (ESA95)*, para os quais o uso dos termos ilegal, subterrânea, informal, autoconsumo e subcoberta não é uma mera questão de nomenclatura.

A definição mais abrangente de ENR, no sentido em que é capaz de abarcar todas as rubricas enfatizadas pela OCDE, passa por considerar que engloba todas as transacções económicas que contribuem para o PIB, mas que, por diversas razões, não são tidas em conta.

No entanto, sobretudo por dificuldades associadas à complexidade, ao dinamismo do assunto e aos dados, os estudos realizados consideram apenas uma ou algumas das componentes da ENR e, portanto, acabam por subestimar significativamente o objecto de estudo. Pode mesmo dizer-se que as actividades da ENR particularmente enfatizadas pelos diversos estudos existentes sobre a temática são as relacionadas predominantemente com a economia subterrânea e as actividades legais realizadas de forma ilegal.

PORQUE É IMPORTANTE O ESTUDO DA ENR?

A ENR leva a distorções significativas na medição de variáveis macroeconómicas e, por isso, políticas económicas baseadas em tais estatísticas tendem a não ser eficazes. Do ponto de vista de política económica há quatro tipos de efeitos da ENR na economia oficial: alocação, distribuição, estabilização e impacto nas receitas públicas.

O efeito alocação está sobretudo relacionado com o crescimento económico. A ENR distorce a concorrência: as empresas (e os indivíduos) que operam na economia oficial suportam impostos e contribuições para a segurança social e têm, por isso, um custo (operacional) superior. Sempre que as empresas na economia oficial não conseguem oferecer bens e serviços a preços comparáveis com os da ENR registam prejuízos, acabando por abandonar o mercado. A alocação de recursos não é pois eficiente: a oferta da ENR aumenta, com o prejuízo da economia oficial. Há, no entanto, quem considere que, se, por um lado, a redução na procura de bens e serviços produzidos na economia oficial for compensada com um aumento equivalente da procura desses bens e serviços produzidos na ENR e se, por outro lado, a ENR utilizar os mesmos factores para produzir os bens e serviços que a economia oficial, então o impacto na actividade económica em termos globais não será negativo. Para além da observação dos "se", este ponto de vista será apenas válido no curto prazo.

Poderá ainda considerar-se que, face à diferença de preços, a deslocação da procura da economia oficial para a ENR leva ao aumento do rendimento disponível dos agentes económicos. Tal aumento, se poupado levará a um aumento do stock de capital na economia; se consumido originará a um

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

aumento da procura de bens e serviços. O valor acrescentado gerado na ENR poderá pois ser reintroduzido na economia oficial, diluindo o efeito da transferência de recursos da economia oficial para a ENR. Nesta perspectiva, o efeito positivo ou negativo da ENR no crescimento da economia oficial dependerá então da percentagem de rendimento reintroduzido. Será sempre acompanhado de um aumento do branqueamento de capitais (quicá financiamento ao terrorismo). O efeito distribuição está associado à evasão fiscal. A evasão fiscal tem efeitos sobre a distribuição do rendimento ao distorcer a função redistribuição do Estado. Face à redução das receitas fiscais, o Estado terá de reduzir os gastos públicos ao nível do pagamento de benefícios sociais ou sobrecarregar fiscalmente outros sectores da população. Deste modo, a ENR tende a aumentar a desigual distribuição do rendimento. Pode haver alguma contratendência de impacto menor: famílias de baixo rendimento podem obter rendimentos adicionais e assim melhorar o seu nível de vida operando na ENR.

No efeito estabilização é questionado se a ENR fortalece a actividade económica ou se pelo contrário a desestabiliza, introduzindo volatilidade à economia. Como as actividades da ENR não são tidas em conta nas estatísticas e indicadores económicos oficiais, o cálculo destes indicadores é enviesado, influenciando decisões de política económica que se podem tornar inadequadas.

É normalmente assumido que o crescimento da ENR reduz as receitas públicas e, por conseguinte, a eficiência no fornecimento de bens e serviços públicos, embora alguns autores admitam algumas contratendências. Tal redução é verdade no curto prazo e quando as actividades da ENR substituem completamente as mesmas da economia oficial. Assim, o impacto da

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

ENR nas receitas públicas, no curto prazo, depende da complementaridade e substituibilidade entre economia oficial e ENR.

Mediante o contexto económico e, em certa medida, a cultura de um país, a ENR surge e adapta-se às restrições impostas pelas instituições reguladoras. De forma a identificar causas da ENR, deve questionar-se a motivação dos agentes económicos e, para tal, devem ser identificados os custos e benefícios associados.

São identificadas como causas principais do crescimento da ENR, factores inter-relacionados como: o aumento da carga de impostos e das contribuições para a segurança social; a crescente regulamentação da economia oficial (em especial do mercado de trabalho); o desemprego; as transferências sociais; os serviços do sector público; o baixo nível de capital humano da economia; a mão-de-obra composta por imigrantes ilegais e clandestinos; a falta de cultura e participação cívica; razões culturais e ambientais; a falta de credibilidade de órgãos de soberania face à conduta de alguns dos seus representantes; a ineficiência da Administração Pública e falta de transparência no atendimento público; as condições de mercado induzidas pela globalização dos mercados e da produção; o progresso tecnológico; e a baixa produtividade. Também o aumento das fraudes, a importância das praças financeiras offshore, a empresarização da sociedade e a influência das máfias internacionais.

A corrupção também contribui para a formação da ENR, mas a relação entre ambas ainda não está esclarecida de todo na literatura, nomeadamente quanto à sua complementaridade e substituição.

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

Os custos e benefícios da passagem dos agentes económicos (tanto no lado da procura como da oferta) para a ENR podem ser identificados como: os custos crescentes de actuar na economia oficial (p. ex., face ao aumento da carga fiscal, contribuições para a segurança social e legislação); os menores custos de operar na ENR (p. ex., devido a desemprego ou subemprego no seio da economia oficial); os custos crescentes de funcionar na ENR devido à expectativa de punição pelas entidades reguladoras.

A literatura económica existente sobre o assunto sugere que, particularmente, para o crescimento da produção subterrânea e do trabalho ilícito, são dois os grupos de causas dominantes: os impostos directos e indirectos (carga fiscal e contribuições para a segurança social) e as restrições (leis, licenças, regulamentação e barreiras).

A ENR está presente e faz parte do nosso quotidiano. Conhecer o seu montante e evolução (índice de ENR) é, pois, essencial.

COMO ESTIMAR A ENR?

A ENR é um fenómeno complexo que não é observado e como tal de difícil medição. Tentativas de estimação directa do tamanho da ENR são feitas através de inquéritos estatísticos às famílias, auditorias à contabilidade de empresas, confronto entre receitas e despesas das famílias, análise das declarações de rendimentos e sinais exteriores de riqueza. Porém, a precisão dos resultados depende da forma como o questionário ou investigação é feita e da cooperação e boa vontade dos inquiridos, cujo comportamento poderá ser o de não confessar e ocultar a sua participação em práticas fraudulentas ou ilegais. Assim, este método tende a ser impreciso. Como medir então o "invisível"?

Pela OCDE (2002) é feita a distinção entre três grupos de métodos estatísticos e econométricos: (i) métodos monetários; (ii) métodos de indicador global; e (iii) o método de variável latente. Cada metodologia tem naturalmente pontos fortes e fracos específicos. Neste trabalho é usado o método de variável latente para estudar a ENR em Portugal, em termos agregados e em termos sectoriais. Apesar deste método apresentar algumas limitações na estimação do tamanho da ENR é o único que tem em consideração múltiplas causas que levam à existência e crescimento da ENR e múltiplos indicadores da ENR ao longo do tempo. Este método é usualmente denominado por modelo MIMIC (*Multiple Indicators Multiple Causes*), um modelo econométrico estrutural que trata o tamanho da ENR como uma variável não observada.

As variáveis usadas neste trabalho como causas e indicadores da ENR foram seleccionadas tendo em conta a literatura existente e os dados disponíveis para Portugal. Podem distinguir-se três tipos de causas: (i) Carga fiscal - peso dos impostos directos e indirectos e das contribuições para a segurança social,

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

reduzido dos subsídios e prestações sociais, no PIB; (ii) Carga de regulação - medida pelo peso do consumo real do Estado no PIB; (iii) Evolução do mercado de trabalho - percentagem de trabalhadores por conta própria na força de trabalho total e taxa de desemprego.

Por sua vez, uma mudança no tamanho da ENR pode reflectir-se nos seguintes indicadores: (i) Quantidade real de moeda em circulação fora do sistema bancário; (ii) Taxa de Participação na Força de Trabalho; (iii) PIB real.

ÍNDICE DE ENR EM PORTUGAL

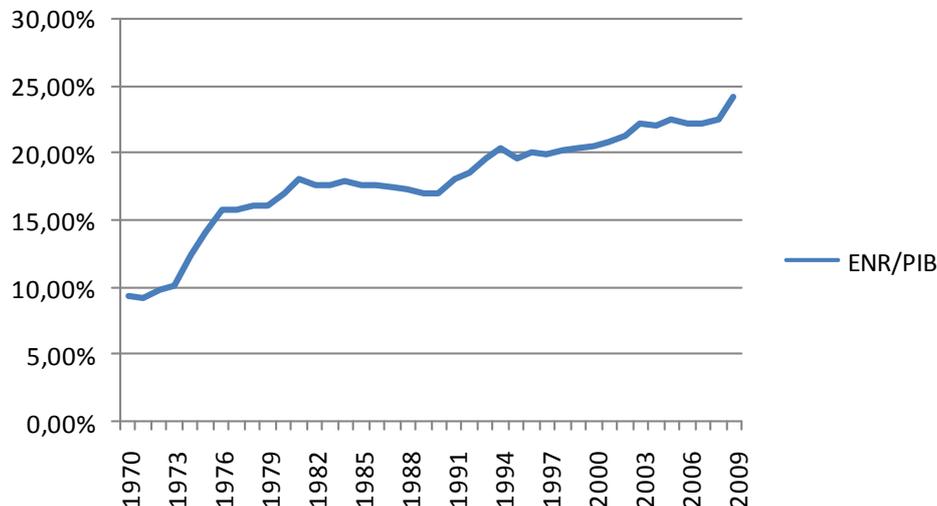
Com base no modelo MIMIC calculámos um índice para determinar o tamanho da ENR (em % do PIB) no período 1970-2009. Foram obtidos os valores médios anuais que constam da Tabela 1.

Tabela 1: ENR (como % do PIB oficial) na economia Portuguesa, 1970-2009

Ano	1970-73	1974-78	1979-83	1984-88	1989-93	1994-97	1998-01	2002-05	2006-08	2009
ENR/PIB	9.6	14.9	17.3	17.6	18.1	20.0	20.5	22.0	22.4	24.2

O Gráfico 1 mostra a evolução média da ENR, no período 1970-2009. Como se pode verificar, o peso da ENR no PIB oficial evoluiu desde 9.3%, em 1970, até 24.2%, em 2009. Após uma subida acentuada no período 1974-1981 a ENR mostra uma tendência de estabilização em torno dos 17.5% no período subsequente (1982-1990), verificando até uma pequena redução do seu peso no PIB. No período 1991-2005 a ENR como percentagem do PIB apresentou uma taxa crescimento média anual de 1.57%. Apesar da descida ligeira observada durante 2005-2007, a partir de 2008 verifica-se novamente um padrão de subida, tendo, em 2009, atingido o valor mais alto de todo o período em estudo, 24.2% do PIB oficial.

Gráfico 1: ENR em Portugal como percentagem do PIB oficial 1970-2009



Usando novamente o modelo MIMIC procede-se à desagregação da ENR por sectores de actividade para o período 1998-2009, numa base trimestral.

Para o efeito, a economia é desagregada em três sectores:

1. Agricultura (AGR) - agricultura, silvicultura e pescas;
2. Indústria (IND) - electricidade, gás, vapor e água, indústria e construção;
3. Serviços (SERV) - comércio, restaurantes e hotéis, transportes, comunicações e correios, bancos, seguros e actividades imobiliárias e outros serviços.

Há que estar consciente que, para além das limitações impostas pela disponibilidade de dados sectoriais para a economia Portuguesa e pelo próprio modelo MIMIC, há ainda a limitação decorrente do facto de se tratar do primeiro trabalho que procura estimar a ENR por sectores em Portugal. Daí os indicadores que resultam deste estudo carecem de alguma afinação e

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

serão desenvolvidos em investigação futura. Provisoriamente os resultados alcançados são os apresentados nos Gráficos 2, 3 e 4.

Gráfico 2: ENR no sector agrícola, como % do PIB oficial

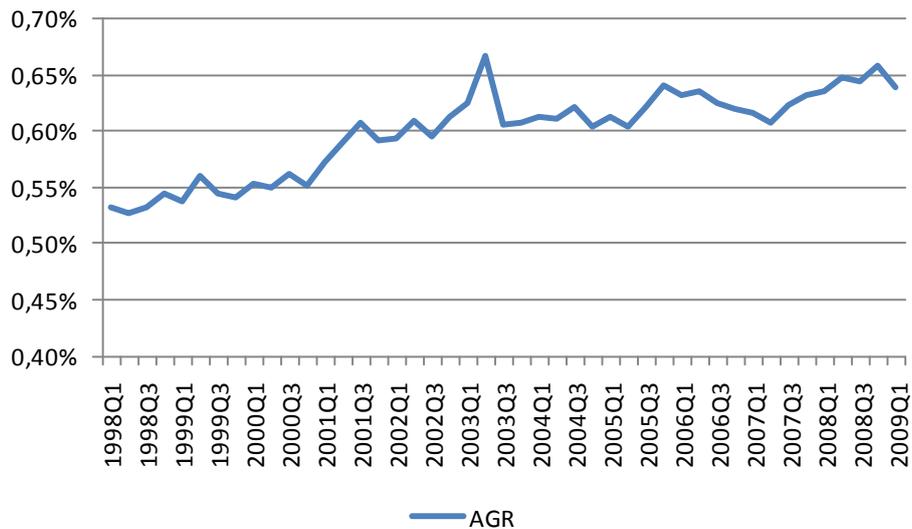


Gráfico 3: ENR no sector da indústria, como % do PIB oficial

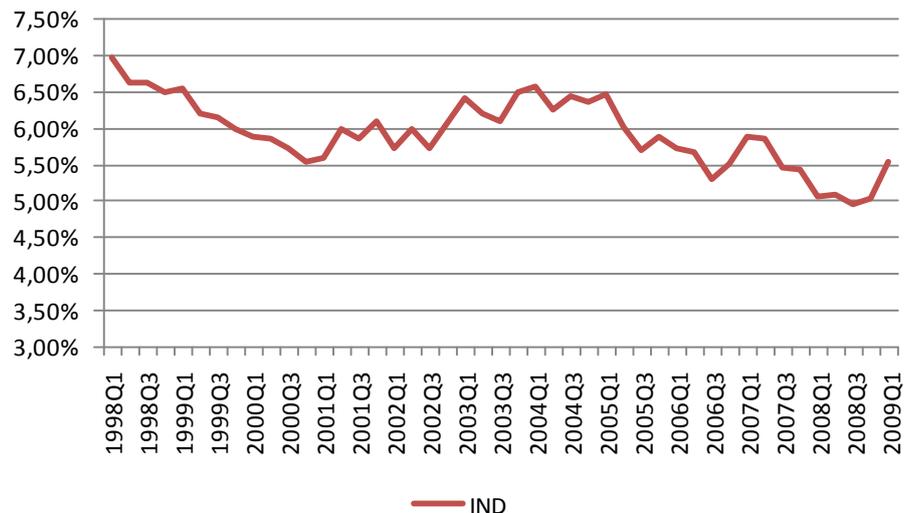
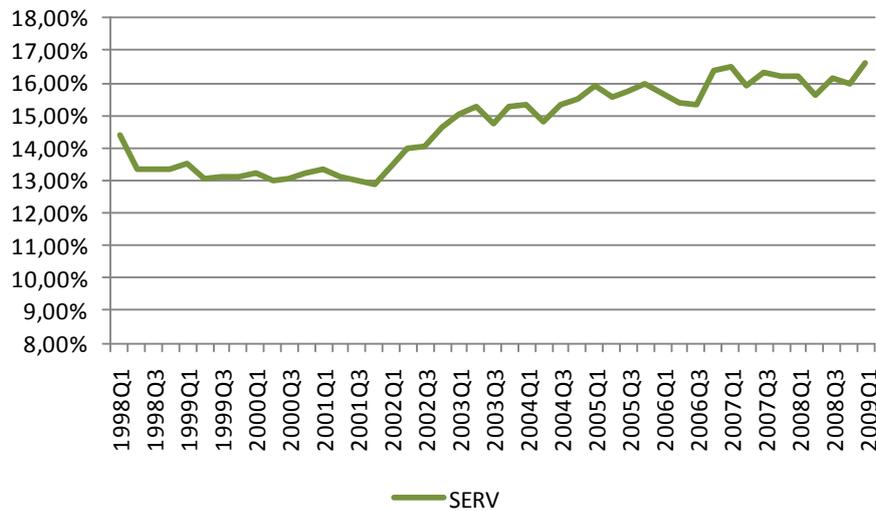


Gráfico 4: ENR no sector dos serviços, como % do PIB oficial



Os gráficos mostram que, genericamente, a ENR (como % do PIB) no sector agrícola e serviços assume um padrão de crescimento, enquanto na indústria, na maior parte do período em estudo, parece haver uma diminuição do peso da ENR.

Este trabalho pretende dar um contributo para um melhor conhecimento da ENR em Portugal, recorrendo, na linha da literatura dominante sobre o assunto, ao uso de modelos MIMIC. Dos resultados empíricos obtidos neste trabalho podem ser sumariados nas seguintes conclusões:

1. O peso da ENR no PIB oficial em Portugal evoluiu desde 9.3% em 1970, até 24.2% em 2009.
2. As actividades do Estado, reflectidas no peso dos impostos directos e das contribuições para a segurança social no PIB, e nos benefícios transferidos para as empresas e famílias, juntamente com o desemprego, são as causas que maior peso têm na formação da ENR.

A Economia Não Registada em Portugal: Breve Apresentação

3. Por sectores de actividade, a ENR como % do PIB regista no 1º trimestre de 2009 o valor de 0.6% no sector agrícola, 5.5% na indústria e 16.6% nos serviços. Para o período 1998-2009, os resultados evidenciam que a ENR (como percentagem do PIB oficial) na agricultura e serviços aumenta, enquanto na indústria diminui.

Refira-se ainda que os valores obtidos para a ENR devem ser lidos como uma aproximação e não como um valor exacto, face nomeadamente às limitações impostas pelo modelo MIMIC e pelos dados disponíveis. Assim, mais importante que determinar com exactidão o tamanho da ENR, este trabalho pretende demonstrar a evolução ou trajectória da ENR no período 1970-2009.