



SEMESTRUL EUROPEAN – FIȘĂ TEMATICĂ

MUNCA NEDECLARATĂ

1. INTRODUCERE

Deși nu există o definiție oficială a muncii nedeclarate, în UE, această noțiune se înțelege ca desemnând „orice activitate remunerată, care este legală în ceea ce privește natura ei, dar nu este declarată autorităților publice, luând în calcul diferențele sistemelor de reglementare din statele membre”¹².

Furnizarea de bunuri și servicii ilegale (de exemplu, producția sau traficul de droguri, de arme de foc sau de persoane ori spălarea banilor) face parte din economia infracțională în sens mai larg. „Economia subterană” este adesea definită ca incluzând atât economia nedeclarată, cât și economia infracțională.

¹ Comunicarea Comisiei Europene intitulată „Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate”, p. 2, COM(2007) 628.

² Nu există o definiție unică a muncii nedeclarate, care să fie utilizată în mod curent în întreaga UE. Unele definiții cuprind o gamă largă de tipuri de muncă nedeclarată, cum ar fi munca executată, dar nedeclarată autorităților responsabile de securitatea socială, contribuțiile și impozitele neplătite și obligațiile nerespectate de păstrare a evidenței și a înregistrărilor, precum și activitățile economice complet nedeclarate; alte definiții se axează pe anumite obligații specifice, cum ar fi cerința de notificare formală a autorităților relevante la începutul unui contract de muncă. A se vedea: Observatorul european pentru politica privind ocuparea forței de muncă 2016 (EEPO), platforma europeană împotriva muncii nedeclarate, fișele tematice aferente fiecărui stat membru și raportul de sinteză.

Munca nedeclarată antrenează, din diverse motive, provocări politice:

- este o formă de **evaziune fiscală** care subminează sustenabilitatea finanțelor publice și stabilitatea fiscală³;
- frânează și perspectivele de creștere prin faptul că **diminuează calitatea locurilor de muncă** (de exemplu, împiedicându-i pe lucrători să se implice în învățarea pe tot parcursul vieții) și prin faptul că denaturează concurența între întreprinderi, ceea ce antrenează ineficiențe ale producției: întreprinderile care își desfășoară activitatea în economia informală evită, de regulă, contactul cu serviciile oficiale și nu au un acces adecvat la credite;
- din punct de vedere social, munca nedeclarată se caracterizează prin:
 - condiții de muncă precare
 - deficiențe în ceea ce privește standardele în materie de sănătate și de siguranță
 - venituri mai scăzute
 - imposibilitatea de a beneficia de asigurări sociale.Aceste deficiențe conduc la fenomenul de dumping social și la **rezultate mai proaste pe plan social.**

Următoarele tendințe socioeconomice sunt responsabile de scara tot mai mare la care se practică munca nedeclarată:

³ A se vedea, de asemenea, fișa tematică aferentă semestrului european referitoare la sustenabilitatea finanțelor publice.

- flexibilitatea crescândă a relațiilor contractuale, în special creșterea ponderii activităților independente, a subcontractării și a externalizării;
- creșterea activităților economice transfrontaliere, ceea ce necesită o cooperare internațională eficientă între organismele de monitorizare și cele de asigurare a respectării legii;
- reorientarea economiei către sectoarele cele mai afectate de munca nedeclarată (serviciile destinate gospodăriilor și cele de îngrijire);
- intensificarea dificultăților sociale în unele țări din UE, care le împing pe unele persoane să încerce să compenseze pierderile de venit prin prestarea unei munci nedeclarate.

Munca nedeclarată poate fi încadrată în trei categorii de bază:

1. **munca nedeclarată într-o întreprindere oficială.** Acest tip de muncă poate fi complet sau parțial nedeclarat, o parte din salariu fiind plătită în mod oficial, iar o altă parte – „în mână”, la negru;
2. **munca pe cont propriu nedeclarată sau activitatea independentă nedeclarată,** prin care se furnizează servicii fie unei întreprinderi oficiale, fie altor clienți, cum ar fi gospodăriile;
3. **furnizarea de bunuri și servicii vecinilor, familiei, prietenilor sau cunoștințelor** (lucrări de construcții sau reparații, curățenie, îngrijirea copiilor sau îngrijirea persoanelor în vârstă). Uneori, această formă de muncă este asemănătoare asistenței reciproce.

Natura polivalentă a muncii nedeclarate decurge din diferențele în ceea ce privește structura de producție, puterea instituțională a organismelor publice și a sistemelor de reglementare sau sfera de cuprindere a sistemelor publice de protecție socială. Trebuie analizate atât amploarea fenomenului, cât și structura muncii nedeclarate într-o anumită țară; se poate considera că acestea reflectă

deficiențele de pe piața oficială a muncii din țara respectivă. Este de netăgăduit că scopul final constă în limitarea anvergurii la care se practică munca nedeclarată la nivel global. Principalul obiectiv în acest sens este transformarea acestui tip de muncă în muncă declarată.

Prezenta fișă are următoarea structură: secțiunea 2 analizează modul în care țările UE fac față provocărilor în materie de politici; secțiunea 3 analizează datele concrete culese referitoare la măsurile de politică propuse pentru a răspunde acestor provocări în mod eficace, iar secțiunea 4 prezintă bunele practici în materie de politici în diferite țări din UE.

2. IDENTIFICAREA PROVOCĂRILOR

O serie de indicatori pot fi utilizați pentru a identifica provocările în domeniul muncii nedeclarate. Întrucât munca nedeclarată este o variabilă care este trecută cu vederea, acești indicatori sunt asociați diferiților factori care o generează, după cum se precizează mai jos.

(1) Factori economici structurali:

- Niveluri de impozitare și costuri de asigurare a conformității ridicate (inclusiv cele care decurg din legislația muncii). Cu toate acestea, conform unor studii efectuate de Eurofound, sistemele de muncă și de protecție socială al căror scop este reducerea impozitelor, dereglementarea și diminuarea intervenției statului nu reduc, în medie, amploarea pe care o are munca nedeclarată în economie. Un factor determinant și mai puternic este reprezentat de percepția conform căreia impozitele practicate și costurile de asigurare a conformității sunt ridicate: nu neapărat oamenii din țările cu cele mai ridicate rate de impozitare percep impozitele ca fiind un factor ce favorizează munca nedeclarată. Opțiunea de a nu declara munca prestată poate reflecta nemulțumirea față de serviciile publice de care beneficiază în raport cu impozitele pe care le plătesc (a se vedea mai jos

„factorii societali”). Birocrația poate fi estimată în funcție de poziția țărilor în clasamentul prezentat în sondajul Băncii Mondiale intitulat „Doing business”.

- Structura economiei: unele sectoare⁴ sunt deosebit de expuse fenomenului reprezentat de munca nedeclarată. Contează, de asemenea, dimensiunea întreprinderii; este mai probabil ca lucrătorii care primesc „salariul în plic” să lucreze pentru organizații mai mici, 56 % dintre aceștia lucrând în întreprinderi cu mai puțin de 20 de angajați.

⁴ Sectorul construcțiilor; serviciile destinate gospodăriilor, inclusiv serviciile de curățenie la domiciliu, serviciile de îngrijire a copiilor și a persoanelor în vârstă; serviciile destinate persoanelor; serviciile de securitate privată; serviciile de curățenie industrială; agricultura și sectorul hotelier, al restaurantelor și de *catering*.

Figură: Amploarea estimată a economiei subterane și a muncii nedeclarate (MND) în UE

Țară	MND (% din punctul de vedere al aportului de forță de muncă, estimări pe baza metodei referitoare la aportul de forță de muncă (labour input method - LIM) pentru anul 2013	Economia subterană (în % din PIB), 2015 ¹	MND (% din PIB), 1992-2006 ²	MND, date sau estimări aferente țării ³ (% din PIB)	Munca informală ³ (% din forța de muncă extinsă)	Cerere de MND ⁵ [% din respondenții la sondajul Eurobarometru (EBS) 2013]	Ofertă de MND ⁵ [% din respondenții la sondajul Eurobarometru 2013]	Salarii în plic ⁷ (% din angajații care primesc salariile în plic EBS 2013)/% din salariul brut, primit în plic
Austria	8,7	8,2	1,5 (1995)	Nu există date	19,7	14	5	2/10
Belgia	11,9	16,2	6-20	Nu există date	10,5	15	4	4/5
Bulgaria	17,8	30,6	22-30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30
Cipru	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50
Croația	14,2	27,7	Nu există date	Nu există date	Nu există date	17	7	8/35
Republica Cehă	7,7	15,1	9-10 (1998)	Nu există date	12,5	19	4	5/25
Danemarca	9,6	12,0	3 (2005)	Nu există date	11,5	23	9	2/1
Estonia	14,8	26,2	7-8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40
Finlanda	9,3	12,4	4,2 (1992)	Nu există date	11,2	11	3	¼
Franța	8,8	12,3	4-6,5 (1998)	Nu există date	10,3	9	5	1/6
Germania	4,4	12,2	7 (2007)	Nu există date	11,9	7	2	1/30
Grecia	12,4	22,4	24-30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10
Ungaria	17,3	21,9	18 (1998)	16-17 (2006)	9,4	11	4	6/20
Irlanda	8,6	11,3	8 (2002)	Nu există date	33,0	10	2	2/8
Italia	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65
Letonia	18,3	23,6	16-18 (2007)	Nu există date	8,0	28	11	11/50
Lituania	19,8	25,8	15-19 (2003)	Nu există date	6,4	14	8	6/20
Luxemburg	5,4	8,3	Nu există date	Nu există date	Nu există date	14	5	3/11
Malta	Nu există date	24,3	25 (1998)	Nu există date	Nu există date	23	1	Nu există date
Țările de Jos	5,2	9,0	2 (1995)	Nu există date	12,6	29	11	3/5
Polonia	20,8	23,3	12-15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20
Portugalia	6,6	17,6	15-37 (2004)		22,4	10	2	3/100
România	18,9	28,0	16-21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9
Slovacia	13,4	14,1	13-15	Nu există date	12,2	17	5	7/20
Slovenia	13,2	23,3	17 (2003)	Nu există date	14,1	22	7	4/20
Spania	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100
Suedia	7,7	13,2	5 (2006)	Nu există date	8,2	16	7	1/5
Regatul Unit	2,7	9,4	2 (2000)	Nu există date	21,7	8	3	2/20

Surse: 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: Comisia Europeană (2004, 2007), Analiza efectuată de Observatorul european pentru ocuparea forței de muncă, primăvara anului 2004 și primăvara anului 2007; 4: Eurofound (2012), Fișe informative referitoare la estimări și abordări pentru a cuantifica munca nedeclarată în statele membre ale UE și în Norvegia; 5: Hazans, M. (2011), Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries, World Bank Policy Research Working Paper, (5912); 6: Eurobarometru 2013, Răspunsuri la întrebarea „Ați cumpărat în ultimele 12 luni vreun bun sau vreun serviciu despre care ați avut un motiv întemeiat să presupuneți că

era produsul unei activități nedeclarate (de exemplu, pentru că nu vi s-a emis o factură sau pentru că nu vi s-a încasat TVA-ul)?” 7: Eurobarometru 2013, Răspunsuri la întrebarea „În afara unui loc de muncă legal, dumneavoastră înșivă ați desfășurat vreo activitate remunerată nedeclarată în ultimele 12 luni?”; 8: Eurobarometru 2013, Răspunsuri la întrebarea „Uneori, angajatorii preferă să plătească integral sau parțial salariul sau remunerația (pentru munca suplimentară, pentru orele suplimentare prestate sau pentru partea care depășește salariul minim prevăzut de lege) în numerar și fără a declara acest lucru autorităților fiscale sau celor responsabile de securitatea socială. V-a plătit angajatorul dumneavoastră o parte din salariu în acest fel în ultimele 12 luni?” / Williams, C., Horodnic A. (2017) *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*.

Pentru mai multe informații cu privire la diferitele metodologii, a se vedea anexa, „Cum să estimăm munca nedeclarată”.

(2) Factori economici ciclici. Un context de afaceri dificil îi poate determina pe angajatori să încerce să se sustragă obligațiilor fiscale sau să și le limiteze. Pentru angajați, se consideră, în general, că următorii factori favorizează munca nedeclarată:

- perioadele de șomaj din ce în ce mai îndelungate⁵ și un număr crescând de lucrători descurajați;
- situația grupurilor vulnerabile, inclusiv a imigranților ilegali;
- presiunea descendentă asupra salariilor.

Sondajul Eurobarometru 2013 arată că este mai probabil ca tinerii, șomerii sau studenții să presteze muncă nedeclarată.

Rubrica: Salariile în plic pentru munca declarată parțial

Este vorba de muncă declarată parțial atunci când un angajator oficial plătește unui lucrător angajat oficial un salariu declarat oficial, însă o parte din acest salariu este vărsată în numerar („în plic”), pentru a se sustrage, parțial, de la obligațiile fiscale și de la plata asigurărilor sociale. Analiza arată că probabilitatea ca salariile declarate să nu corespundă salariilor reale este mai mare în economiile cu:

- un nivel mai scăzut al PIB-ului/cap de locuitor;
- birocrății statale nemodernizate, cu un grad mai mare de corupție în sectorul public;

- niveluri mai ridicate de lipsuri materiale severe;
- o inegalitate mai mare a veniturilor;
- cheltuieli mai scăzute cu măsurile pe piața muncii menite să protejeze grupurile vulnerabile.

Pentru a putea rezolva problema pe care o reprezintă fenomenul muncii declarate parțial, trebuie abordați acești factori determinanți sistemici. Variațiile înregistrate în această privință la nivelul UE sunt semnificative; proporția angajaților care primesc salariile în plic este mai mare în Europa Centrală și de Est (6 % din angajați) și în Europa de Sud (4 %) față de Europa de Vest (1 %) și de regiunea nordică (1 %)⁶.

(3) Factori juridici precum claritatea relativă a legislației sau adaptarea legislației pentru a acoperi noile tipuri de muncă.

(4) Factori instituționali, de exemplu asigurarea respectării legii și în special existența unei organizații unice sau a unui organism de coordonare unic menit să combată munca nedeclarată. În cazul în care mecanismele de control sunt absente, neclare și/sau ineficiente, tentația de a se sustrage de la plata impozitelor prin desfășurarea unor activități profesionale nedeclarate este mai mare.

(5) Factori sociali, precum înțelegerea comună a cadrului instituțional, fiscal și social global, precum și a percepției asupra echității și a transparenței acestuia, care încurajează conformarea fiscală. De exemplu, există o puternică corelație negativă între munca nedeclarată și cheltuielile cu protecția socială (cu excepția pensiilor). Conform

⁵ Potrivit analizei Comisiei din 2013, intitulată „Ocuparea forței de muncă și evoluțiile sociale în Europa”, șomajul de lungă durată ca procent din șomajul total prezintă o corelație ușor mai strânsă cu munca nedeclarată decât șomajul de lungă durată ca procent din populația activă (a se vedea tabelul 12 din prezentul raport).

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

analizelor, cu cât CPI (indicele de percepție a corupției stabilit de *Transparency International*) este mai mare, cu alte cuvinte, cu cât corupția este mai puțin percepută, cu atât este mai mică probabilitatea ca o parte din salariile angajaților să fie plătite „în mână”. Aceasta este o dovadă clară că sectorul public în care cetățenii pot avea încredere descurajează munca nedeclarată.

3. IDENTIFICAREA PÂRGHIILOR DE POLITICĂ PENTRU A ABORDA PROVOCĂRILE

Acțiunile de prevenire și descurajare a muncii nedeclarate sunt sarcini care le revin în primul rând guvernelor naționale. Astfel cum s-a menționat mai sus, munca nedeclarată este un fenomen cu fațete multiple, care necesită un răspuns personalizat și cuprinzător.

Combaterea muncii nedeclarate, corelată cu promovarea atractivității muncii formale, necesită combinația optimă de măsuri de politică. Abordarea acestor fenomene ar trebui să fie croită pe măsura caracteristicilor instituționale ale fiecărei țări (organizare administrativă, compoziție sectorială a economiei, tipuri de ocupare a forței de muncă), astfel încât să se vizeze factorii specifici care favorizează munca nedeclarată.

Platforma europeană pentru intensificarea cooperării în materie de combatere a muncii nedeclarate, creată în temeiul Deciziei (UE) 2016/344 din 9 martie 2016⁷, reunește autoritățile și organizațiile care combat munca nedeclarată, depunând eforturi pentru a soluționa această chestiune într-un mod mai eficient și mai eficient. Platforma:

⁷ Jurnalul Oficial L 65 din 11 martie 2016.

- ajută statele membre ale UE să gestioneze cu mai multă eficacitate diversele forme de muncă nedeclarată;
- este un motor al schimbării la nivel național
- și promovează condiții de muncă mai bune și munca formală.

Platforma s-a angajat într-un proces de învățare reciprocă și de schimb de informații⁸. În viitor, aceasta ar putea lucra cu instrumente de măsurare bazate pe date concrete, ar putea promova o analiză comparativă și instrumente metodologice relevante și ar putea dezvolta analiza eficacității diferitelor măsuri de politică.

Lucrările recente realizate pentru platformă⁹ au identificat o relație extrem de strânsă între munca nedeclarată și:

- **PIB-ul pe cap de locuitor exprimat în standardele puterii de cumpărare** (cu cât este mai mare nivelul PIB-ului în SPC, cu atât este mai scăzută prevalența muncii nedeclarate); a se vedea diagrama 1.
- **calitatea administrației publice** (pe baza Indicelui european privind calitatea administrațiilor publice): cu cât este mai mare calitatea administrației publice, cu atât este mai scăzută

prevalență muncii nedeclarate; a se vedea diagrama 2.

Există o relație strânsă moderată cu:

- indicele de percepție a corupției calculat de *Transparency International* (care clasează țările în funcție de percepția asupra corupției din sectorul public);
- un indice al „încrederii în autorități” bazat pe indicatorii Forumului Economic Mondial;
- impactul transferurilor sociale asupra reducerii sărăciei;
- cheltuielile publice cu măsurile pe piața muncii menite să protejeze grupurile vulnerabile;
- rata migrației;
- coeficientul Gini și inegalitatea veniturilor.

În general, cu cât este mai mare nivelul perceput al corupției, cu atât este mai scăzut nivelul de încredere în autoritățile publice și cu cât este mai ridicat nivelul perceput al inegalității, cu atât este mai mare nivelul muncii nedeclarate.

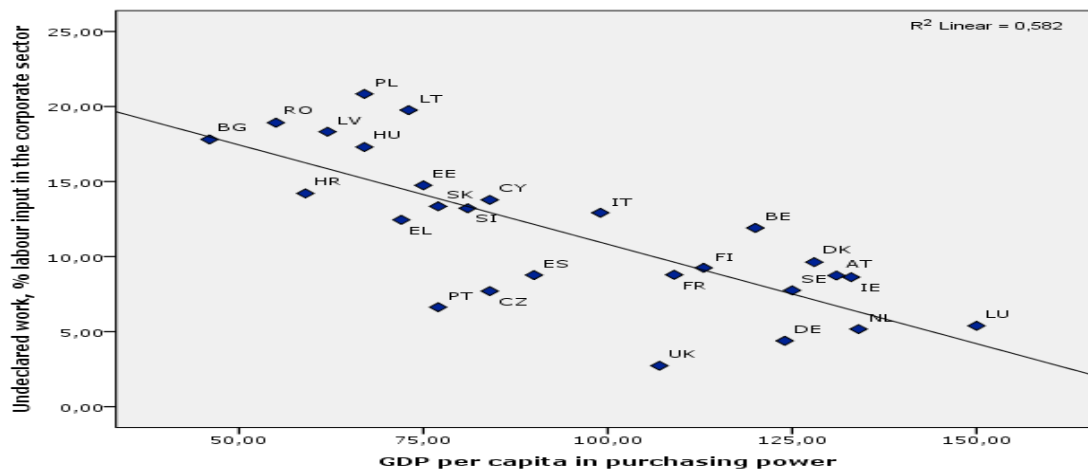
Diagrama 1 prezintă variațiile transnaționale în ceea ce privește dimensiunea economiei nedeclarate (utilizând estimările LIM aferente muncii nedeclarate ca procent din totalul forței de muncă din sectorul privat) și variațiile transnaționale în ceea ce privește PIB-ul pe cap de locuitor exprimat în standardele puterii de cumpărare (SPC). Cu cât este mai ridicat nivelul PIB pe cap de locuitor în SPC, cu atât este mai scăzută prevalența muncii nedeclarate.

Diagrama 1: Relația dintre munca nedeclarată și PIB-ul pe cap de locuitor, 2013¹⁰

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

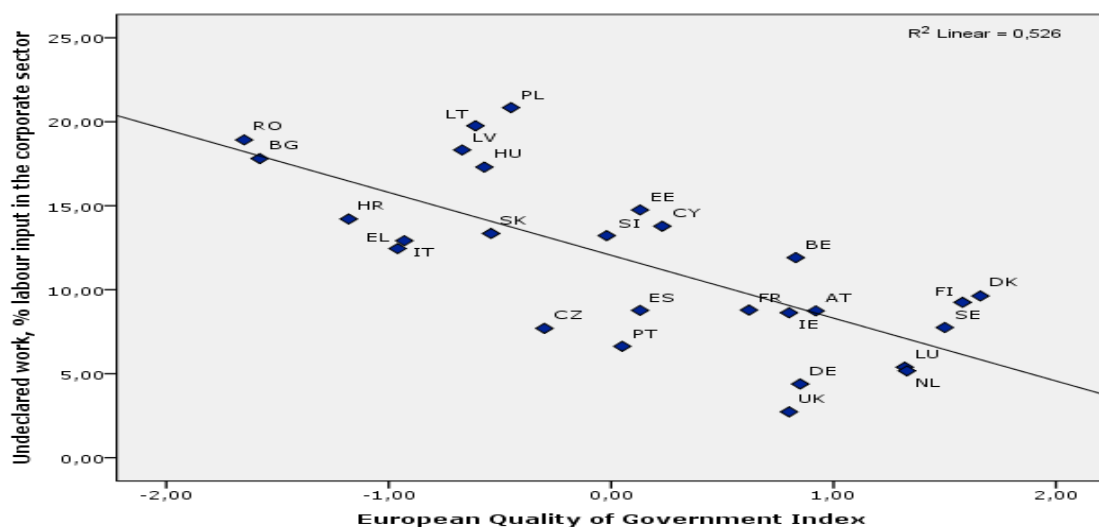
⁹ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)*.

¹⁰ Pentru ca PIB-ul Luxemburgului să nu exercite o influență excesivă asupra datelor, acesta a fost plafonat la 150 în analizele prezentate aici. Ar trebui remarcat faptul că, dacă se utilizează cifra inițială de 262, coeficientul de corelație este același.



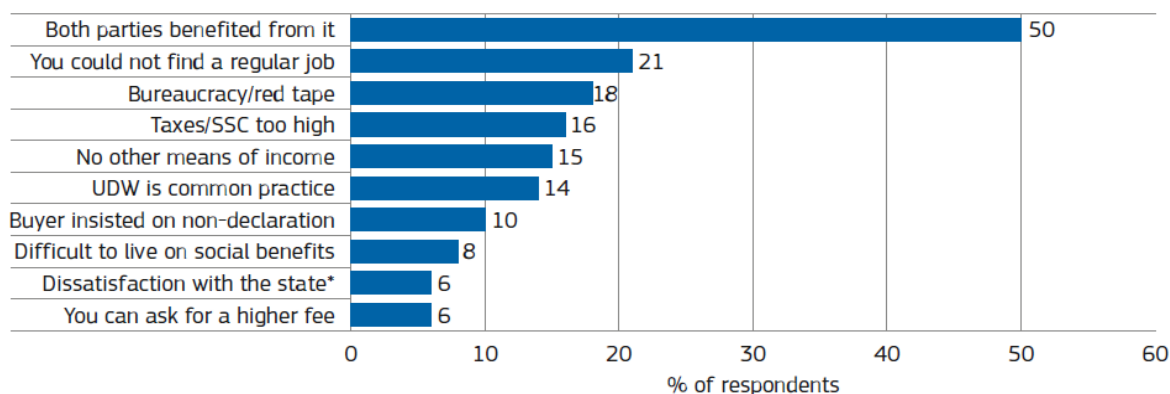
După cum se arată în diagrama 2, cu cât este mai mare calitatea administrației publice, cuantificată de către Indicele european privind calitatea administrațiilor publice¹¹, cu atât fenomenul muncii nedeclarate este mai rar. Țări precum RO și BG, prost clasate în ceea ce privește calitatea administrațiilor lor publice, prezintă niveluri ridicate de muncă nedeclarată. Țări precum DK, FI și SE, cu scoruri mai mari în Indicele european privind calitatea administrațiilor publice, au niveluri relativ mai mici ale muncii nedeclarate.

Diagrama 2: Relația dintre munca nedeclarată și Indicele european privind calitatea administrațiilor publice, 2013



¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. și Lapuente, V. (2015). *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*. *Cercetarea privind indicatorii sociali*. 122 (2): 315-346.

Diagrama 3: Motive invocate pentru exercitarea unei activități profesionale nedecarate în 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'.

Tot mai des, accentul politicii se deplasează de la eforturile de eradicare a economiei nedecarate spre integrarea muncii nedecarate în economia declarată. În consecință, abordarea la nivel de politici care predomină în prezent la nivelul UE — de descurajare, bazată pe creșterea riscului de a fi prins și sancționat — este din ce în ce mai des completată de o gamă mai amplă de măsuri, inclusiv abordări care permit asigurarea conformității și metode bazate pe angajamente. O abordare holistică în materie de politici vizând combaterea economiei nedecarate recurge în mod strategic și coordonat la întreaga paletă de metode de descurajare și de asigurare a conformității, precum și la abordări bazate pe angajamente:

- În ceea ce privește costurile, metoda de descurajare necesară urmărește creșterea gradului de percepție a riscurilor cu ajutorul unor inspecții la locul de muncă, al unor sancțiuni administrative și penale aplicate întreprinderilor și angajaților, al înregistrării lucrătorilor înainte de începerea activității sau în prima zi de lucru, al certificării activității economice desfășurate, al certificării plății contribuțiilor sociale și a impozitelor, al prezentării obligatorii a cărții de identitate la

locul de muncă, al coordonării schimbului de date și a operațiunilor la toate nivelurile administrației publice. S-a dovedit că sporirea riscului de detectare a acestui fenomen reduce participarea la economia nedecarată.

- Se recunoaște tot mai des faptul că raportul costuri/beneficii poate fi, de asemenea, modificat prin schimbarea elementului de „beneficii” din această ecuație. Metoda de asigurare a conformității, care a câștigat teren în ultimul timp¹², urmărește să faciliteze respectarea normelor existente, fie prin împiedicarea întreprinderilor și a persoanelor fizice de a se implica în activități profesionale nedecarate, fie prin încurajarea acestora de a transfera respectivele activități în economia oficială și prin punerea la dispoziția acestora a mijloacelor necesare pentru a înfăptui acest transfer. O

¹² În timp ce metoda de descurajare predomină încă în majoritatea țărilor UE, o abordare axată pe crearea unor condiții propice a fost adoptată tot mai frecvent de la începutul recesiunii. [Eurofound (2013), Combaterea muncii nedecarate în 27 de state membre ale UE și în Norvegia: Abordări și măsuri începând din 2008].

astfel de abordare cuprinde măsuri de prevenire și de remediere, chiar dacă, în anumite cazuri, este necesar să se recurgă la soluții de compromis, cum ar fi o legislație care să acopere noile tipuri de muncă (pentru a se garanta faptul că legile țin cont de noile tipare de lucru), ceea ce, uneori, s-ar putea transpune într-o segmentare și mai pronunțată a piețelor forței de muncă. Este demn de remarcat faptul că amnistiiile acordate uneori, fie la nivel universal, fie la nivel individual celor care au decis să se conformeze normelor pot favoriza noi evitări ale obligațiilor fiscale în cazul în care sunt utilizate greșit sau sunt proiectate în mod necorespunzător.

- Metoda bazată pe angajamente presupune adoptarea unor măsuri menite să încurajeze atitudini mai etice față de impunere și o cultură a angajamentului, de exemplu, prin lansarea unor campanii de sensibilizare a opiniei publice cu privire la consecințele individuale și colective ale muncii nedeclarate și prin îmbunătățirea percepției asupra echității fiscale și a justiției procedurale și de redistribuire.

Un cadru de referință în interiorul căruia țările UE să poată elabora și pune în aplicare politici în contextul Strategiei europene privind ocuparea forței de muncă a fost propus în rezoluția Consiliului privind transformarea muncii nedeclarate în muncă legală¹³.

4. ANALIZA COMPARATIVĂ A SITUAȚIEI ACTUALE A POLITICII

Mai multe țări au luat diferite măsuri de politică pentru a combate munca nedeclarată¹⁴.

¹³ (2003/C 260/01).

¹⁴ A se vedea bunele practici identificate de către Platforma europeană împotriva muncii nedeclarate, la adresa <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=ro> și studiile de caz ale Eurofound: <https://www.eurofound.europa.eu/ro/data/tackling-undeclared-work-in-europe/database>

Italia a înființat o nouă autoritate națională, și anume Inspectoratul național pentru inspecția muncii. Acesta reunește trei părți interesate: Ministerul Muncii și Politicilor Sociale, Institutul național pentru securitate socială și Institutul național pentru asigurări. În 2012, Ministerul francez al Muncii, Ocupării Forței de Muncă, Formării Profesionale și Dialogului Social a început să reformeze Inspectoratul Muncii și a înființat unități regionale menite să sprijine și să monitorizeze măsurile de combatere a muncii nedeclarate. Această reformă a fost concepută pentru a îmbunătăți coordonarea la diferite niveluri.

Procesul de detectare ar putea fi îmbunătățit printr-o supraveghere *inter pares*. În Țările de Jos, de exemplu, inspectoratul Ministerului Afacerilor Sociale a instituit, în 2012, o linie telefonică de urgență la care pot fi sesizate agențiile de ocupare temporară a forței de muncă ilegale sau frauduloase.

În acest sens, o cooperare mai strânsă între organismele publice (cu efectuarea de inspecții comune și de schimburi de date) și o mai bună cooperare cu organizațiile patronale și cu sindicatele poate aduce, de asemenea, avantaje. De exemplu, Finlanda a instituit o Unitate de informații privind economia subterană menită să colecteze informații și să facă investigații. În Germania, Ministerul Federal al Finanțelor și partenerii sociali au stabilit alianțe de acțiune pentru combaterea muncii nedeclarate și a muncii ilegale. Danemarca a instituit un program de acțiune care implică inspecții efectuate în comun de către administrația fiscală, autoritatea pentru mediul de lucru și poliție.

Valorificarea deplină a instrumentelor automatizate și a tehnicilor de gestionare a riscurilor permite concentrarea unui număr limitat de resurse umane și bugetare asupra sarcinilor legate de investigare și inovare care aduc o valoare adăugată ridicată.

Cooperarea transfrontalieră prin intermediul unor acorduri formale precum cel dintre Inspectoratul portughez al muncii și Inspectoratul

spaniol al muncii și securității sociale poate contribui la îmbunătățirea schimbului de informații.

Procesul de detectare poate fi, de asemenea, îmbunătățit prin calibrarea indicatorilor de referință aferenți costurilor forței de muncă, defalcați, după caz, în funcție de sector, categorie de întreprinderi și regiune și agreeți de organizațiile patronale și de sindicate.

Măsurile de prevenire sunt multiple:

- recurgerea la inovații tehnologice pentru o mai bună monitorizare, cum ar fi casele de marcat certificate, care sunt folosite în Suedia din anul 2010;
- ajustări ale cadrului juridic pentru a ține seama de noile forme de muncă, astfel încât acestea să nu fie utilizate în mod abuziv, ci să ofere o modalitate prin care întreprinderile și lucrătorii să își poată concilia nevoile;
- măsuri de simplificare și de e-guvernare axate pe desfășurarea de activități independente sau pe înființarea de noi întreprinderi. Un exemplu în acest sens este programul portughez Simplex, care permite ca o societate să fie constituită într-o singură zi, trecând printr-un singur birou ;
- fixarea unui salariu minim și acordarea unui sprijin pentru venit pot contribui, de asemenea, la reducerea proporției salariilor nedeclare, împiedicându-i pe angajatori să plătească salarii oficiale mai mici decât salariul minim acceptat¹⁵ sau conferind muncii nedeclare mai puțină atractivitate pentru lucrători. De exemplu, unul dintre argumentele utilizate în favoarea majorării salariului minim în Estonia a fost necesitatea de a reduce proporția salariilor nedeclare¹⁶.

Printre măsurile de remediere avute în vedere se numără măsurile vizând

încurajarea cumpărătorilor să achiziționeze bunuri sau servicii declarate prin intermediul unor înlesniri sau reduceri fiscale direcționate, al unor subvenții sau al unor „bonuri de servicii”. Danemarca reprezintă un exemplu în acest sens. În 2011, această țară a introdus posibilitatea de a deduce până la 2 000 EUR din costurile aferente angajării de personal casnic în cadrul proiectului intitulat „home job plan”; Austria reprezintă un alt exemplu în acest sens prin faptul că acordă subvenții pentru asistenții de geriatrie din sectorul privat, iar Franța și Belgia prin faptul că recurg la sisteme de bonuri de servicii.

Campanii de sensibilizare a opiniei publice au fost lansate în Portugalia, Slovenia, Letonia, Lituania și Estonia, incluzând exemple foarte concrete de servicii publice în viața de zi cu zi (asistență medicală, poliție, educație etc.).

Data: 10.11.2017

¹⁵ Nivelul salarial pe care oamenii sunt dispuși să îl accepte pentru munca prestată.

¹⁶ Pentru mai multe exemple, a se vedea Eurofound (2013).

ANEXĂ: CUM POATE FI ESTIMATĂ MUNCA NEDECLARATĂ

Nu există date agregate fiabile și armonizate referitoare la munca nedeclarată la nivel european. Cu toate acestea, există diferite metode pentru a estima amploarea muncii nedeclarate și a economiei subterane. Este important să se estimeze amploarea muncii nedeclarate — în primul rând pentru a înțelege natura și tendințele muncii nedeclarate și, în al doilea rând, pentru a evidenția progresele înregistrate în combaterea acestui fenomen.

Metodele indirecte se bazează deseori pe compararea agregatelor macroeconomice (conturile naționale, consumul de energie electrică, tranzacțiile în numerar). Acestea tind să surprindă aspecte mai generale ale „economiei neobservate”, care merg dincolo de definiția standard a muncii nedeclarate prin includerea activităților ilegale sau a producției gospodăriilor pentru uzul propriu. În consecință, amploarea muncii nedeclarate este adesea supraevaluată. O abordare la care se recurge frecvent în astfel de comparații internaționale este întemeiată pe modelul **MIMIC (Multiple Indicators Multiple Causes)**, care presupune existența unei relații între economia subterană neobservată și un set de variabile macro observabile. Această metodă face însă obiectul unor critici aspre. Două preținse deficiențe ale acestei abordări sunt tendința de a supraestima nivelul muncii nedeclarate și dificultatea de a face comparații între țări. În 2006, Grupul de lucru intersecretarial privind conturile naționale (ISWGNA)¹⁷ a lansat un semnal de alarmă împotriva utilizării indicatorilor aferenți metodelor fondate pe „macro-modele”.

Metodele directe se bazează pe anchete statistice, asigurând astfel un grad mai

mare de detaliere și de comparabilitate, chiar dacă acestea tind să subestimeze munca nedeclarată; ele se concentrează, de obicei, pe munca nedeclarată care este prestată de persoane fizice și care este deseori subraportată, și nu cuprind numeroase activități nedeclarate prestate de societăți, cum ar fi subcontractarea. Un sondaj asemănător a fost efectuat prima dată la nivel european în 2007 (Eurobarometru special 284) și a fost repetat ulterior în 2013 (Eurobarometru special 402), în timp ce Observatorul european pentru ocuparea forței de muncă a colectat date la nivel național privind ponderea muncii nedeclarate în 2004 și 2007 (întrucât cifrele corespunzătoare sunt bazate pe o combinație de metode directe și indirecte, acestea sunt semnificativ mai scăzute decât în cazul abordării MIMIC). La nivel mondial, cercetările efectuate de Banca Mondială cu privire la lucrătorii informali vizează munca fără contract, activitățile independente informale și munca neremunerată prestată în cadrul familiei. Însă această metodă de măsurare poate fi mai puțin potrivită pentru economiile avansate decât pentru cele emergente.

Comitetul Economic și Social European (CESE) a recomandat adoptarea unei metode indirecte comune pentru a măsura amploarea, impactul și evoluția muncii nedeclarate. Această metodă, elaborată de Institutul italian de statistică, este fondată pe aportul de forță de muncă: se stabilește o comparație între declarațiile reale în materie de securitate socială și declarațiile care rezultă din Ancheta europeană privind forța de muncă¹⁸. Metoda referitoare la aportul de forță de muncă (a se vedea figura 1, coloana 1) utilizează date macroeconomice pentru a măsura, pentru fiecare țară, discrepanța dintre oferta declarată de forță de muncă (în ancheta privind forța de muncă) și datele întreprinderilor privind cererea de

¹⁷ Declarația ISWGNA (2006), *Estimates of the unrecorded economy and national accounts*. ISWGNA reunește reprezentanți ai celor cinci organizații internaționale (Comisia Europeană, FMI, OCDE, ONU, Banca Mondială) care au co-semnat manualul internațional intitulat „Sistem de conturi naționale”, 1993.

¹⁸ Ciccarone, G. et al. (2009), *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, Raport final pentru Comisia Europeană, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse.

forță de muncă (de exemplu, date provenite din anchetele efectuate de întreprinderi, declarațiile întreprinderilor în fața autorităților fiscale sau a autorităților responsabile de securitatea socială ori date provenite de la birourile naționale de statistică). Diferența dintre cele două oferă o estimare a muncii nedeclarate.

În general, cifrele publicate de sursele naționale oficiale tind să fie mai mici decât cele care figurează în studiile efectuate de experți și de organizațiile internaționale. Definiția exactă utilizată are implicații semnificative¹⁹.

¹⁹ Pentru a avea o imagine de ansamblu asupra estimărilor statistice oficiale, a se vedea Gyomai, G. și van de Ven, P. (2014), *The non-observed economy in the system of national accounts*, OCDE Stat. Brief, 18 (2014) și Eurostat (2013) *Essential SNA: Building the Basics*, Eurostat, Luxemburg.

5. RESURSE UTILE

Documente ale Comisiei

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

2013, Eurobarometru special 402, *Undeclared work in the European Union*: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, „Pachetul privind ocuparea forței de muncă”: Comunicarea Comisiei intitulată „Către o redresare generatoare de locuri de muncă” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, Programul de învățare reciprocă Progress, evaluare *inter pares* pe tema „Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment”:

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, Comunicarea Comisiei intitulată „Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:RO:HTML>

2007, Sondajul Eurobarometru special privind munca nedeclarată: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

Studii

2017, Platforma europeană de combatere a muncii nedeclarate, studii privind bunele practici etc.: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=ro>

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)*, care urmează să apară, va fi disponibil la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=ro>

2017, Williams, C., Horodnic, A.: *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*, care urmează să apară, va fi disponibil la următoarea adresă: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=ro>

2016, Observatorul european pentru politica privind ocuparea forței de muncă, platforma europeană de combatere a muncii nedeclarate, fișele tematice aferente fiecărui stat membru și Raportul de sinteză: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=ro>

2013, *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU* (proiect comun al OIM și al COM) 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, Raportul Băncii Mondiale: *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*.

2012, Studiu al profesorului 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, raportul Eurofound intitulat „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* (Studiul Regioplan):
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

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