

**ACADEMIA DE POLIȚIE „Alexandru Ioan Cuza”
FACULTATEA DE DREPT
Curs Postuniversitar Dreptul Muncii**

Munca fără forme legale

Conducător științific:
prof. univ. dr. Alexandru Țiclea

Autor:
Dorin Male

2004

Această pagină nu face parte din lucrarea inițială

Lucrare publicată în



Paginile 32 - 45

C U P R I N S

Rezumat	.....	5
Executive summary	.....	7
Prefață	.....	9
Capitolul 1		
Piața muncii	.....	11
Capitolul 2		
Analiza pieței muncii fără forme legale	.....	15
2.1 Definirea fenomenului	.....	15
2.2 De ce există muncă fără forme legale	.....	17
2.3 Cine sunt persoanele care lucrează fără forme legale	.....	21
2.4 Sectoarele predominante în utilizarea muncii fără forme legale	.....	22
Capitolul 3		
Munca fără forme legale în statistici	.....	25
3.1 Munca fără forme legale în lume	.....	25
3.2 Munca fără forme legale în România	.....	29

Capitolul 4		
Impactul muncii fără forme legale	.....	35
4.1 Impactul asupra persoanei	.....	35
4.2 Efecte asupra concurenței	.....	36
4.3 Impactul asupra bugetului statului	.....	37
Capitolul 5		
Aspecte practice privind identificarea muncii fără forme legale	.....	39
Capitolul 6		
Modalități de reducere a muncii fără forme legale	.....	49
6.1 Aspecte teoretice privind combaterea muncii fără forme legale	.....	49
6.2 Aspecte practice privind combaterea muncii fără forme legale în statele membre ale Uniunii Europene	.....	53
Concluzii	.....	59
Glosar de termeni	.....	67
Bibliografie	.....	69

Rezumat

Munca fără forme legale este una din problemele importante din domeniul muncii. Conceptul de muncă fără forme legale (cunoscută și sub denumirile muncă la negru, undeclared work, illegal work, informal work) reprezintă orice activitate prestată în cadru legal și plătită dar nedeclarată autorităților publice. Ca urmare a acestei definiții activitățile care intră sub incidența Codului Penal sunt excluse.

Principalul motiv pentru care angajatorul și angajatul participă la munca fără forme legale este cel economic.

Lucrul în economia „subterană” oferă oportunitatea de a crește veniturile și de a evita plata taxelor și impozitelor către bugetul statului și bugetele speciale și drept urmare de a reduce costurile.

Există trei factori care contribuie la aceasta :

- cererea crescândă a serviciilor speciale
- reorganizarea industriei pe verticală, prin renunțarea la anumiți furnizori
- introducerea noilor tehnologii care deschid noi șanse și noi sectoare de activitate

Munca fără forme legale este prezentă în general în sectoarele cu

muncă intensivă și cu profit redus, cum sunt construcțiile, agricultura, comerțul, industria ușoară, în sectoarele în care costurile reprezintă un element important în derularea afacerii și în sectoarele de hi-tech.

Pot fi identificate patru grupuri principale în care poate fi identificată munca fără forme legale :

- cei care au un al doilea loc de muncă, sau mai multe
- populația din categoria inactiv (elevi, studenți, personal casnic, etc.)
- cei fără loc de muncă (șomeri sau nu)
- cetățenii străini sau imigranții ilegali

Vârsta și sexul muncitorilor fără forme legale depind de sectorul în care aceștia lucrează.

Munca fără forme legale se poate analiza din două puncte de vedere : poate fi privită ca un avantaj personal sau ca o mare flexibilitate pe piața muncii sau ca o slabă adaptare a legislației existente. În primul caz intervenția trebuie orientată către sancțiuni și campanii de identificare și combatere a muncii fără forme legale, în al doilea caz politica de combatere a muncii fără forme legale trebuie concentrată pe prevenție prin adaptarea legislației impropriei pentru a reflecta realitățile pieței a muncii și reducere a birocrăției.

Executive Summary

Undeclared work is one of the issues of common concern in the employment field. The concept of “undeclared work” is taken to mean any paid activities that are lawful as regards their nature but not declared to the public authorities. Applying this definition, criminal activities would be excluded, as would work which does not have to be declared.

The main motivation for employers, employees and self-employed for participating in the undeclared economy is economic. Working in the undeclared economy offers the opportunity to increase earnings and to avoid taxation and social contributions or to reduce costs. There are three contributing factors:

- a growing demand for “personalized services”;
- the re-organization of industry into long lines of vertical disintegration and chains of sub-contracting;
- the spread of light technology which opens up new working opportunities and new areas of service activities.

Undeclared work is generally present in sectors which are labour intensive and with low profits such as agriculture, construction, retail trade, manufacturing and business services where costs are the major factor of competition and modern innovative sectors.

Four main groups of participants in the undeclared can be identified:

- second and multiple job holders;
- the “economically inactive” population;
- the unemployed;
- third country nationals or illegally resident .

The age and gender of undeclared workers depend to a large extent on the sectors affected.

There are two dimensions to the problem of undeclared work: it can be viewed as an issue of individuals taking advantage of the system, or as the outcome of greater flexibility in the labor market and slower adaptation of existing legislation. In the first case, intervention should be oriented towards sanctions and awareness campaigns; in the second case, policy should concentrate on prevention through adapting inappropriate legislation to reflect new labor market realities and reducing burdens and obstacles.

Prefață

Dezvoltarea muncii fără forme legale se pare că este o problemă majoră pentru toate statele lumii. Datorită naturii „ascunse” a acestui tip de prestare a unei munci, cunoștințele despre modul în care aceasta se dezvoltă și motivele pentru care aceasta se dezvoltă sunt limitate.

Alături de infracțiuni și celelalte activități din economia subterană, munca fără forme legale face parte din realitatea cotidiană a tuturor țărilor, multe din acestea încercând să controleze fenomenul prin diverse metode incluzând amenzile, creștere economică sau educație.

Din păcate, este foarte dificil să obții informații corecte despre munca fără forme legale sau despre economia subterană exprimate în valoare adăugată pentru că toate persoanele angajate în aceste activități nu doresc descoperirea acțiunilor lor și conlucrează pentru aceasta.

Munca fără forme legale, prin natura sa, este foarte greu de cuantificat, astfel încât aceasta poate fi doar estimată.

În orice caz, aproape toți experții care s-au ocupat de studiul și analiza acestui fenomen au fost de acord că munca fără forme legale este în creștere în întreaga Europă.

Pagină rămasă goală intenționat

Capitolul 1

Piața muncii

Factorul muncă – condiție generală a oricărei activități – se asigură, ca și ceilalți factori de producție, prin intermediul pieței. Piața muncii se întemeiază, de asemenea, pe întâlnirea și confruntarea cererii cu oferta. Orice activitate, care se inițiază sau există în societate, generează nevoia de muncă. Aceasta reprezintă volumul total de muncă necesar activităților pe o perioadă dată. Dar ea nu constituie în întregime o cerere care se exprimă pe piața muncii. Condiția generală pentru ca nevoia de muncă să ia forma cererii de muncă este remunerarea sau salarizarea ei. De aceea, în cererea de muncă nu se includ muncile care se pot realiza de către femeile casnice, militarii în termen, studenții sau alți salariați.

Piața muncii ca expresie a raporturilor dintre cerere și ofertă se desfășoară în două trepte sau faze.

Prima se manifestă pe ansamblul unei economii sau pe segmente mari de cerere sau ofertă, determinate de particularitățile tehnico-economice ale activităților. În cadrul acestei faze, se formează condițiile generale de angajare ale salariaților, se conturează principiile care

acționează la stabilirea salariilor și o anumită tendință de stabilire a salariilor la nivel înalt sau scăzut.

A doua fază reprezintă o continuare a celei dintâi și constă în întâlnirea cererii cu oferta de muncă în termeni reali, în funcție de condițiile concrete ale firmei și salariaților ei. Cererea se dimensionează precis, ca volum și structură, pe baza contractelor și altor angajamente asumate de firmă, iar oferta se delimitează și ea pornind de la programul de muncă, număr de ore suplimentare pe care salariații acceptă să le efectueze sau nu, în funcție de nevoile și aspirațiile lor, de situația socială și economică la momentul respectiv.

Din confruntarea cererii cu oferta de muncă la acest nivel se determină mărimea și dinamica salariului nominal. Insuficiența ofertei la acest nivel se traduce printr-o cerere suplimentară care se manifestă pe prima treaptă, iar insuficiența cererii, printr-o ofertă suplimentară pe aceeași treaptă.

Piața muncii nu trebuie abordată global ci prin luarea în considerație a diferitelor sale componente marcate de aspecte specifice (produsul fizic marginal al muncii, salariul de echilibru, salariul negociat colectiv).

Ideea despre inexistența unei piețe a muncii unice și atotcuprinzătoare la scara unei economii a prins contur precis după 1960 pe baza cercetărilor referitoare la țările dezvoltate.

Teoria segmentării susține că economiile dezvoltate se caracterizează prin prezența a două sau mai multe segmente ale pieței muncii. Între care se interpun bariere ce împiedică trecerea forței de muncă dintr-unul în altul și nu permite omogenizarea condițiilor de

angajare și remunerare. Ca urmare, mobilitatea forței de muncă se manifestă mult mai intens în cadrul fiecărei piețe decât între ele.

Punctul de pornire comun pentru toate teoriile despre segmentarea pieței muncii este constatarea că această piață este profund divizată în două subansamble sau sectoare – unul primar caracterizat de salarii mari și siguranța locului de muncă, - iar celălalt – secundar afectat de salarii mici și risc de șomaj foarte mare. Ipoteza generală de funcționare a pieței muncii în teoria segmentării constă într-o manieră de adaptare la incertitudinea folosirii forței de muncă pe care o provoacă fluctuațiile cererii finale de bunuri economice prin concentrarea efectelor acestei incertitudini asupra unei părți al ocupării forței de muncă.

În esență ipoteza segmentării se întemeiază pe patru aspecte fundamentale¹ :

- a) un sistem economic dualist structurat, cele două sectoare putând fi descrise în diferite feluri (de o parte, unul central sau primar al marilor întreprinderi monopoliste, iar de cealaltă parte, sectorul secundar, periferic, al marilor întreprinderi supuse concurenței), și presupunându-se o relație esențială de dependență a unuia față de celălalt;
- b) o piață a muncii, de asemenea, dualistă, astfel încât fiecărui sector de producție sau activitate economică îi corespunde o piață a muncii specifică prin diferite aspecte, dar întotdeauna izolată prin „bariere de mobilitate”;
- c) consecințe diferite pentru salariații piețelor respective cu privire la posibilitățile de avansare, condițiile de muncă și

¹ Niță Dobrotă și colab – Economie Politică (Economics) – ASE București, 1992

de salarizare, de organizare sindicală și profesională pentru apărarea intereselor comune, etc.;

- d) efecte ce decurg din constituirea categoriilor respective, din diviziunea socială a muncii și din diferențieri de rasă, sex, vârstă sau naționalitate;

Prin variantele segmentării pieței muncii se află și cea fundamentată la începutul deceniului `70 care susține existența a trei piețe ale muncii.

- Economia de centru constituie, desigur, sectorul cel mai puternic din punct de vedere al resurselor financiare. Întreprinderile din care acesta este format sunt de talie mare și foarte mare și beneficiază adesea de poziții de monopol, au o productivitate înaltă, profituri ridicate, salariații lor au o rată superioară de sindicalizare și salarii mari;
- Întreprinderile periferice sunt caracterizate prin talie mică, prin faptul că se confruntă cu o concurență foarte puternică, munca salariaților este mult mai intensă, productivitatea și profitul sunt mici, lipsa cvasitotală a sindicalizării salariaților și salarii mici. Lucrătorii acestor întreprinderi constituie pătura salariaților săraci.
- Economia lipsită de regularitate include diverse forme de activitate neoficială, fără forme stabile de realizare și adesea ilegale. Insecuritatea angajaților este totală – angajarea se face fără contract, „prin înțelegere”, sau cu „contract pe o zi”.

C a p i t o l u l 2

Analiza pieței muncii fără forme legale

2.1 Definirea fenomenului

Din punctul de vedere al Uniunii Europene este dificil de a da o definiție comună a muncii fără forme legale, datorită caracteristicilor diferite ale pieței muncii în statele membre ale Uniunii Europene.

Conceptul de muncă fără forme legale (cunoscută și sub denumirile muncă la negru, undeclared work, illegal work, informal work) reprezintă orice activitate prestată în cadru legal și plătită dar nedeclarată autorităților publice. Ca urmare a acestei definiții activitățile care intră sub incidența Codului Penal sunt excluse.

Pentru a înțelege mai bine fenomenul, trebuie să încercăm să definim câteva noțiuni care intervin, cum ar fi economie subterană, muncă fără forme legale.

Un punct de pornire ar putea fi Sistemul Conturilor Naționale SNA93² unde se specifică :

„ Activitățile pot fi atât productive din punct de vedere economic cât și deliberat ilegale pentru următoarele motive :

- a) pentru evitarea plăților taxelor și impozitelor;
- b) pentru evitarea plății contribuțiilor asigurărilor sociale de stat;
- c) pentru evitarea anumitor limitări legale, cum ar fi salariul minim pe economie, numărul de ore de muncă, concediul de odihnă, obligații stabilite prin contractele colective de muncă, etc.;
- d) pentru evitarea procedurilor administrative, cum ar fi întocmirea și depunerea actelor la diferite instituții.

(...) Unitățile care utilizează metodele de mai sus pot fi descrise ca aparținând „economiei subterane”. Economia subterană poate deține un procent important pentru anumite sectoare de activitate. ”

În „Comunicatul privind munca fără forme legale”, Comisia Europeană a adoptat următoarea definiție a muncii fără forme legale :

„ orice activitate plătită, care prin natura ei este legală, dar nu este declarată autorităților publice.”

Comparând cele două definiții, SNA93 și Comisia Europeană, se observă că amândouă se referă că activitățile „nu sunt declarate autorităților publice”, și amândouă se referă la activități legale.

Din punct de vedere statistic, munca fără forme legale se referă la data privind angajarea, în timp ce economia subterană este utilizată în sistemul contabil pentru a evidenția veniturile nedeclareate. În general munca fără forme legale generează venituri nedeclareate.

² The System of National Accounts – este un sistem compus dintr-un set integrat, coerent și consistent de conturi macroeconomice, balanțe și tabele bazate pe un set de definiții, clasificări și reguli internaționale de contabilitate.

În general estimarea muncii fără forme legale se face prin procente din Produsul Intern Brut (PIB). Este greu de identificat care este procentul PIB aferent activităților nedeclarate. În medie, mărimea economiei „subterane” în Uniunea Europeană este estimată între 7 și 16% din PIB, sau 7 și 19% din totalul muncii cu forme legale. Aceștia nu trebuie confundați cu populația neocupată, în general munca fără forme legale este practică în cadrul economiei legale.

Estimarea activităților „subterane” variază în funcție de metoda folosită, și în funcție de acestea se disting câteva grupe³. La extreme, a fost identificat grupul țărilor cu o economie nedeclarată de 5% din PIB (țările scandinave, Irlanda, Austria și Olanda) și Italia și Grecia cu o estimare de 20 % . Între acestea sunt Marea Britanie, Germania, Spania, Belgia și Spania.

2.2 De ce există fenomenul muncii fără forme legale

Principalul motiv pentru angajator și angajat pentru „participarea” la perpetuarea fenomenului muncii fără forme legale este cel economic.

Utilizarea muncii fără forme legale oferă posibilitatea de a crește veniturile și de a evita plata diverselor taxe și impozite. Pentru angajator acest lucru poate duce la reducerea costurilor declarate.

³ European Commission – Communication of the Commission on undeclared work, Brussels, 2000

Din punct de vedere istoric există trei factori care contribuie în diverse proporții la existența muncii fără forme legale :

1. creșterea cererii de „servicii personalizate” de către familii și persoane individuale (îngrijire la domiciliu, baby sitter, curățenie, etc.);
2. reorganizarea firmelor și a sectoarelor economice, dispariția colaborării pe verticală (subcontractări) pentru crearea unor firme mult mai flexibile și pentru a crește capacitatea de adaptare la cerințele pieței;
3. impactul dezvoltării științei și tehnicii, cum ar fi calculatoarele personale, care permit și favorizează dezvoltarea unor noi posibilități de muncă și deschid noi sectoare de activitate.

Scopul și mărimea muncii fără forme legale pot varia în funcție de diverse criterii economice și legislative⁴, cum ar fi :

- *nivelul taxelor și impozitelor* : Nivelul taxelor și impozitelor influențează major nivelul muncii fără forme legale. Povara unor taxe ridicate este un imbold pentru a trece la utilizarea muncii fără forme legale, atât pentru angajator cât și pentru angajat;
- *birocrăția* : creșterea excesivă a procedurilor administrative în diverse puncte a dezvoltării firmei, poate descuraja un întreprinzător, când ambele părți văd avantajele declarării activității;
- *o legislație a muncii neadaptată realității pieței muncii* : lipsa recunoașterii sau a nereglementării unor activități poate duce la prestarea unei activități fără forme legale (munca sezonieră,

⁴ European Commission – Communication of the Commission on undeclared work, Brussels, 2000.

activitatea elevilor și studenților, activități cu consum mare de resurse umane într-un timp foarte scurt, etc.);

- *competitivitatea scăzută* : recurgerea la munca fără forme legale poate determina o scădere a costurilor în tentativa de supraviețuire într-un sector în care altfel nu ar rezista competiției;
- *nivelul cultural și de conștiință a celor două părți implicate* : prestarea unei activități la nivel de cunoștințe, prieteni, este percepută ca un schimb de servicii (clacă) care nu trebuie declarată (curățenie, activitățile sezoniere în agricultură, construcții). De asemenea implică o încredere scăzută în guvern și a politiciii acestuia.
- *existența unor anumite „avantaje”* : fiecare persoană alege modul în care va presta o activitate în urma unei „analize” cost-profit în care va cântări avantajele, cum ar fi un venit mai mare (avantaj imediat) sau dezavantajele cum ar fi riscul de a fi prins (un risc moral) sau lipsa protecției sociale. Cu cât posibilitatea de a exercita o activitate fără forme legale cu risc minim de a fi prins (un al doilea loc de muncă, controale rare, activități prestate în general persoanelor fizice) cu atât mai mult va fi tentată persoana să presteze activități nedeclarate.

Toate aceste inter-acționează într-un mod care depinde de acțiunile și compromisurile făcute de partenerii sociali într-o anumită perioadă de timp. Diferitele tipuri de parteneri sociali duc la modificări care se bazează pe cultura lor și pe modul în care aceștia pot interacționa între ei. În timpul negocierii modificărilor pot apărea și alte contradicții.

Clasificarea muncii și bunăstării⁵

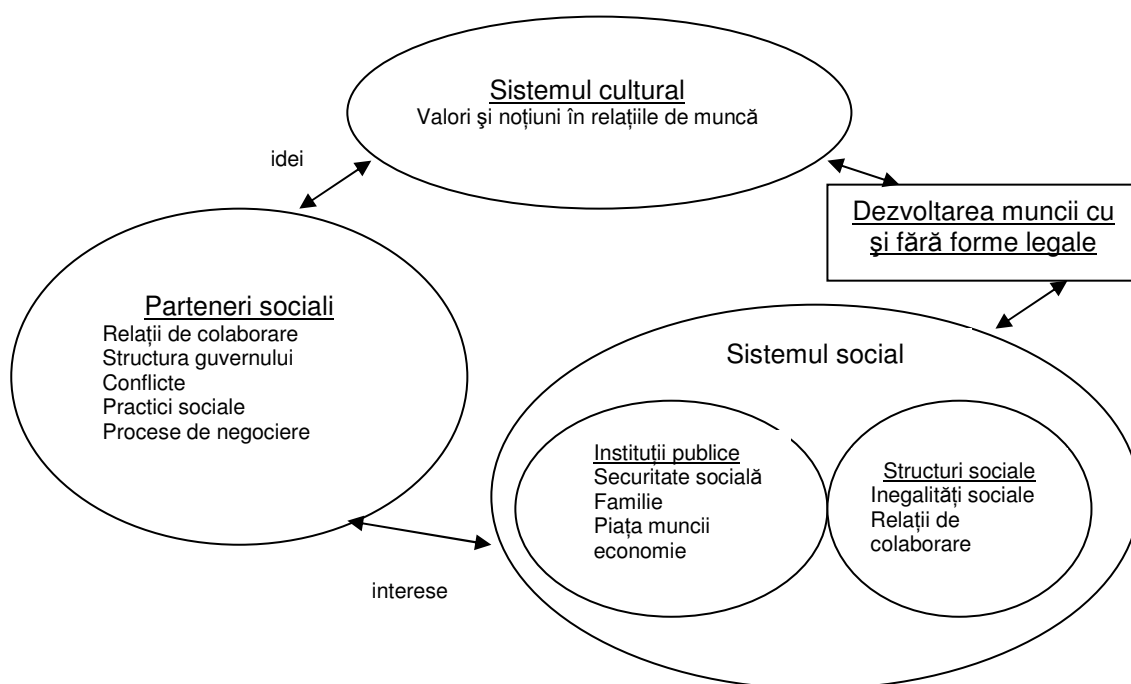


Figura 2.1

O distincție între munca cu forme legale și diversele tipuri de muncă fără forme legale în raport cu tipul de relație de muncă, plată și sfera economică se poate vedea în tabelul următor⁶ :

⁵ prof. dr. Birgit Pfau-Effinger – Development of informal work in Europe – causal factors, problems, approaches to solutions, Brussels, 2003

⁶ prof. dr. Birgit Pfau-Effinger – Development of informal work in Europe – causal factors, problems, approaches to solutions, Brussels, 2003

Tabelul 2.1

Tipul muncii	Tipul relației de muncă	Plata	Sfera economică
Munca cu forme legale			
Munca cu forme legale	Standard sau atipice	Da	Toată economia
Ca parte a muncii cu forme legale : Forme care combină munca cu forme legale și cea fără forme legale, în principal cu timp parțial	Atipice sau forme particulare	Da	Toată economia
Diverse forme de muncă fără forme legale			
Muncă fără forme legale	Standard sau atipice dar nedeclarate	Da	Toată economia
Muncii casnice nedeclarate (prieteni sau rude)	Relații morale	Nu (posibile compensații)	Activitățile casnice
Voluntariat (în afara legii)	Relații morale	Nu (posibile compensații)	Sfera non-economică

2.3 Cine sunt persoanele care lucrează fără forme legale

Modul în care au acces la munca fără forme legale este un factor important determinând cine va lucra astfel.

Munca fără forme legale cuprinde :

- persoanele cu două sau mai multe locuri de muncă. Pentru a putea muncii fără forme legale trebuie să răspundă la o cerere care solicită o anumită calificare sau aptitudine;
- persoane cu profesii liberale sau autorizate (instalatori, avocați, traducători, doctori, profesori, etc.)
- persoane „inactiv economic” (studenți, elevi, persoane casnice, pensionari, persoane având contractul de muncă suspendat).
- persoane fără loc de muncă. Riscul ca această categorie de personal să lucreze fără contract de muncă este mai mare datorită indemnizațiilor de șomaj mici, chiar dacă aceștia riscă să piardă această indemnizație.

Vârsta și sexul persoanelor care lucrează fără forme legale variază în funcție de sectorul analizat.

2.4 Sectoarele predominante în utilizarea muncii fără forme legale

Există trei sectoare în care se constată utilizarea muncii fără forme legale în mod constant :

- sectoare tradiționale cum ar fi agricultura, construcțiile, comerțul en-details, turismul sezonier, activitățile casnice (caracterizate de o muncă intensivă și un circuit economic local).
- manufacturile și serviciile unde costul este un factor major în menținerea și dezvoltarea afacerii, cum ar fi sectoarele industriei textile cu posibilitatea de a muncii la domiciliul fără declararea muncii.
- sectoarele hi-tech (activități independente) în care utilizarea computerelor și a internet-ului facilitează contractarea de lucrări fără a fi necesară prezența într-un anumit loc de muncă.

Prima și a doua grupă pot fi considerate ca fiind majoritare în utilizarea muncii fără forme legale și pot duce la exploatarea forței de muncă, în timp ce al treilea grup include persoane înalt calificate care aleg acest mod de munci.

Multe activități economice pornesc la drum prin utilizarea muncii fără forme legale, însă odată cu regularizarea activității și obținerea unor venituri constante renunță la această formă de „angajare”.

În ceea ce privește structura persoanelor care lucrează fără forme legale în Europa nu se poate spune că există un șablon a muncii fără forme legale și că există multe diferențe între state. Astfel, în statele scandinave, Olanda, Belgia, Franța și Marea Britanie se constată că muncitorii fără forme legale sunt tineri calificați, în Germania și Austria, imigranții iar în Europa de sud, tinerii și femeile ce lucrează în gospodării.

Pagină rămasă goală intenționat

Capitolul 3

Munca fără forme legale în statistici

3.1 Munca fără forme legale în lume

În cele ce urmează vor fi prezentate pe scurt câteva caracteristici ale muncii fără forme legale în unele țări europene⁷ :

Tabelul 3.1

Țara	Caracteristici ale muncii fără forme legale	Distribuția pe sectoare de activitate	Măsuri
Austria	10% din populația aptă de muncă mai au o activitate secundară. Munca ilegală este prestată, în principal, de imigranți	40% în construcții, 16% în sectorul prestator de servicii, 16% în comerț și întreprinderile industriale, 13% în sectorul de divertisment, 15% în alte sectoare	Mărirea numărului de controale a inspectorilor de muncă, simplificarea formelor pentru începerea unei activități economice, reducerea birocrăției, crearea de programe flexibile de muncă

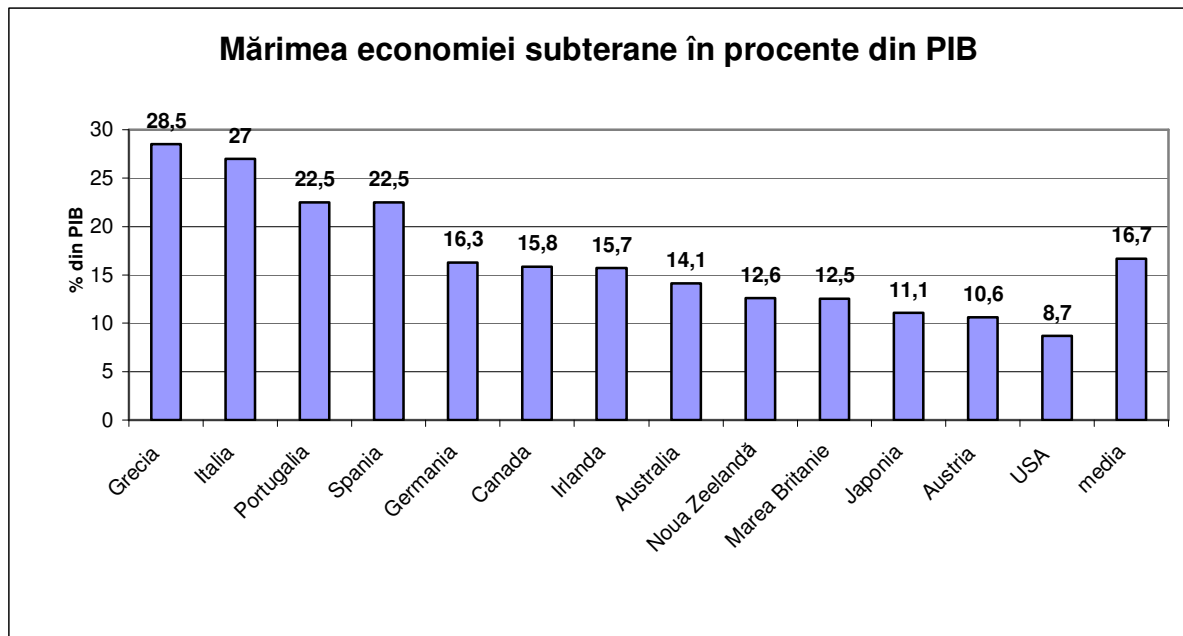
⁷ European Commission – Communication of the Commission on undeclared work, Brussels

Tabelul 3.1 (continuare)

Țara	Caracteristici ale muncii fără forme legale	Distribuția pe sectoare de activitate	Măsuri
Belgia	Persoane necalificate sau slab calificate, bărbați, tineri	Comerț en details, catering, construcții, industria ușoară, servicii casnice, agricultură	Extinderea controalelor, mărirea sancțiunilor, încercări de reducere a costurilor cu munca
Danemarca	Persoane calificate sau necalificate, studenți, bărbați	33% în construcții, 50% în activitățile casnice (baby-sitter, curățenie, reparații auto, grădinărit)	Mărirea amenzilor, scăderea taxelor, creșterea controalelor instituțiilor fiscale și a celor cu atribuții pe piața muncii
Franța	Imigranți legali și/sau ilegali	60% în sectorul de servicii (în special hoteluri, cafenele, restaurante) 27% în construcții, 13% în alte sectoare	Înăsprirea legislației, creșterea numărului de controale a inspectorilor de muncă, mărirea sancțiunilor, colaborarea partenerilor sociali, simplificarea procedurilor pentru muncitorii sezonieri din agricultură
Germania	Imigranți ilegali, muncitori cu mai multe locuri de muncă sau numai în munca „la negru”	Construcții, hoteluri și restaurante, transporturi, divertisment	Mărirea sancțiunilor, întărirea legislației, mărirea numărului de controale, campanii de informare „ illegal ist unsozial”
Grecia	Imigranți legali / ilegali, pensionari, tineri – în special în muncii sezoniere	Hoteluri și restaurante, activități casnice, turism, transporturi	Creșterea sancțiunilor, reforma sistemului fiscal pentru scăderea evaziunii fiscale

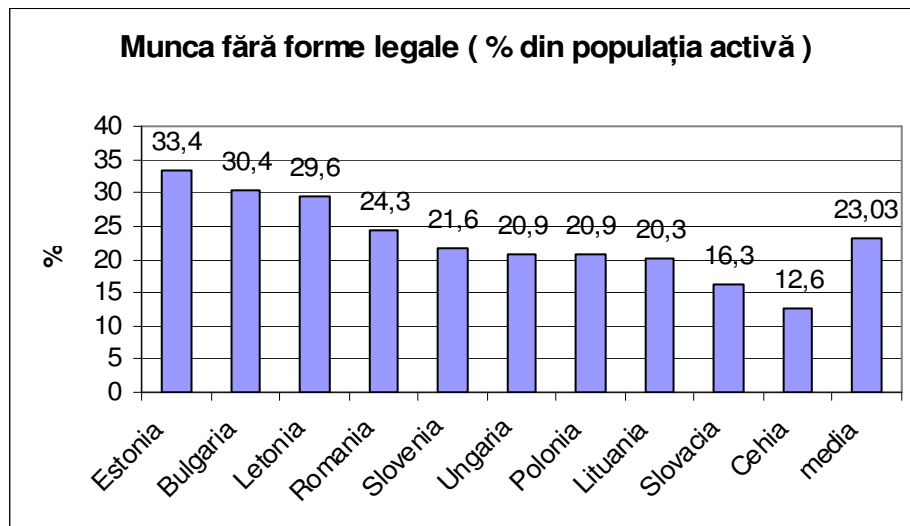
Tabelul 3.1 (continuare)

Țara	Caracteristici ale muncii fără forme legale	Distribuția pe sectoare de activitate	Măsuri
Italia	Muncitori de noapte, tineri, femei, pensionari	Agricultură, construcții, industria ușoară, activități casnice	Mărirea controalelor, deduceri fiscale pentru angajați, simplificarea procedurilor admin
Olanda	Bărbați, persoane calificate	Hoteluri, catering, taxi, servicii de curierat, industria ușoară	Creșterea controalelor din partea instituțiilor fiscale și a inspectorilor de muncă, creșterea sancțiunilor, modificări ale legislației fiscale, modificări ale legislației muncii, campanii de informare
Portugalia	Imigranți ilegali, femei, muncitori nedeclarați	Construcții, industria ușoară, comerțul en details	Inițiative legale privind imigrarea și munca copiilor, reforma sistemului fiscal, simplificarea procedurilor administrative
Spania	Persoane sub 25 de ani, femei, persoane calificate	Agricultură, sectorul de servicii (hoteluri și restaurante) servicii casnice	Modificări privind muncile atipice
Suedia	Bărbați calificați, în special activități independente	Restaurante, curățenie în firme, servicii casnice	Control fiscal mai riguros, reducerea de taxe pentru recondiționarea locuințelor, reducerea taxelor aferente muncii
Marea Britanie	Bărbați (22-55 ani), calificați	Construcții, comerț stradal, hoteluri, catering	Creșterea controalelor, măsuri legislative fiscale



Sursa : prof. dr. Friedrich Schneider – The size and development of the shadow economies, University of Linz, 2003

Figura 3.1



Sursa : prof. dr. Friedrich Schneider – Undeclared work in the acceding states and candidate countries, 2002

Figura 3.2

Economia subterană folosește personal care are, în principal, încă un loc de muncă. Al doilea loc de muncă este utilizat de cei care doresc sporirea veniturilor fără a contribui la fondurile statului. În acest sens o statistică a Comisiei Europene, Eurostat, precizează :

Tabelul 3.2

Al doilea loc de muncă, în % din forța de muncă			
Belgia	3,4	Cehia	2,4
Danemarca	10,3	Ungaria	1,9
Germania	2,3	Lituania	6,9
Franța	3,4	Letonia	10,7
Italia	1,2	Polonia	8,0
Austria	2,6	Croația	0,8
Marea Britanie	4,0		
Suedia	9,3		

Sursa : www.europa.eu.int

3.2 Munca fără forme legale în România

Munca fără forme legale este rezultanta unor compromisuri între agenții economici și masa salariaților disponibilizați. Munca fără forme legale a apărut ca o sfidare a ideii de valoare și a respectului față de orice activitate utilă în contextul unei economii de piață incipiente.

În penuria de locuri de muncă și în condițiile salariilor mici existente, mulți salariați acceptă condițiile patronilor de a se angaja fără forme legale. Oamenii preferă să câștige câteva sute de mii de lei în plus

decât să se angajeze legal și să piardă acești bani, plus impozitul pe salarii.

Pentru a putea analiza piața muncii fără forme legale, trebuie pentru început să urmărim câteva elemente generale ale pieței muncii din România.

Institutul Național de Statistică afirma că, în 2003, în România existau 15.001.000 persoane în vârstă de muncă reprezentând 69% din populația totală. 57,8% din totalul acestei categorii erau persoane ocupate, 4,6% șomeri și 37,6% persoane inactive. Peste 83% din economiile populației provin din venituri impozabile.

Din cele 8,6 milioane de persoane cu un loc de muncă, 4,9 milioane, adică 57%, lucrează în sectorul privat, cu 11,82% mai mult decât în 2002.

Conform datelor furnizate de ministrul delegat pentru relațiile cu partenerii sociali, Marian Sârbu, structura populației active este formată din 8,6 milioane persoane, populație ocupată civil, 183.000 patroni, 2,1 milioane lucrători familiali nerenumerați și există 4,25 milioane de persoane aflate în pregătire profesională⁸.

Cu puțin înainte de intrarea în vigoare a Legii 53/2003 existau înregistrate la Inspekția Muncii un număr de 1,6 milioane de convenții civile, din care o parte importantă în sectorul de stat sau mixt, din care doar 125.145 au fost transformate în contracte de muncă⁹.

Ministrul Marian Sârbu a mai afirmat că numărul persoanelor încadrate în muncă a crescut constant și că s-au redus contribuțiile la bugetele de asigurări sociale de la 62% la 49,5%¹⁰.

⁸ Barometru Social, nr. 17, mai 2004, pagina 59

⁹ Raportul de activitate al Inspekției Muncii pe anul 2003, București

¹⁰ Barometru Social, nr. 17, mai 2004, pagina 59

Încadrarea în muncă prin încheierea contractului individual de muncă, este în mod clar descurajată de actuala legislație a muncii care prevede plata unor contribuții sufocant de mari pentru angajatori. Politica fiscală actuală se bazează pe un principiu nesănătos : impunerea unui număr cât mai ridicat de taxe, în loc să se preocupe cum să realizeze o colectare mai eficientă a veniturilor bugetare, prin fiscalizarea și a zonelor negre și gri din economia subterană.

Munca fără forme legale este o formă tipică de evaziune fiscală, prin aceasta eludându-se plata impozitelor pe salarii și mai ales a contribuțiilor sociale asupra forței de muncă.

Domna Mariana Basuc, inspector general de stat la Inspectia Muncii afirma că „o rată reală a muncii fără forme legale este aproape imposibil de determinat. E ca și cum ai avea cifra exactă a tuturor prostituatelor, criminalilor sau a hoților din România ¹¹”.

Conform cifrelor neoficiale, un număr de două milioane de români își asigură supraviețuirea din munca fără forme legale.

Cifra de bază reprezintă ceea ce nu iese la socoteală comparând, pe de o parte, totalul populației apte de muncă cu, pe de altă parte, totalul celor angajați într-un fel sau altul într-o activitate socială (salariați, agricultori, liber profesioniști, patroni) împreună cu cei înregistrați ca șomeri și asistați social, precum și cei aflați la muncă (legal sau ilegal) în străinătate.

Evaluarea ar evidenția amploarea evaziunii fiscale prin muncă fără forme legale. Considerând, în mod optimist, că toți cei două milioane de persoane ar fi angajați cu salariul minim pe economie, adică 2,8 milioane

¹¹ Barometru Social, nr. 15, martie 2004, pagina 39

lei, ceea ce s-ar încasa la bugetele publice ar depăși 50.000 de miliarde de lei anual.

Un obstacol important în depistarea cazurilor de muncă fără forme legale este complicitatea dintre angajat și angajator, manifestată prin reticența sau refuzul angajaților care, de teama de a nu pierde acea sursă de venituri, nu recunosc că muncesc fără forme legale.

Odile Quintin, director general în politici sociale și ocuparea forței de muncă din cadrul Comisiei Europene, cataloga, la sfârșitul anului trecut, relațiile de muncă fără forme legale din țara noastră drept fenomen îngrijorător. Potrivit oficialului european, România folosește de două ori mai puține persoane în sectorul serviciilor și de două ori mai multe în agricultură față de media europeană. „ Munca la negru, conform estimărilor noastre, se ridică la 25% din totalul populației active. Pentru combaterea muncii la negru sunt necesare măsuri de reducere a fiscalității și intensificarea măsurilor de prevenire. De asemenea, trebuie ridicat nivelul educației și de pregătire al salariaților din întreprinderile în care au loc restructurările” spunea Quintin¹². Într-un studiu al Departamentului de politici sociale al guvernului se menționează că sancțiunile sunt insuficient de aspre pentru ai determina pe angajatori să nu se sustragă plății contribuțiilor de asigurări sociale.

Autorii studiului menționează că în 10 din cele 16 țări europene în care s-a analizat situația muncii la negru există amenzi și pedepse cu închisoarea ca formă de control al fenomenului.

¹² Barometru Social, nr. 15, martie 2004, pagina 39

De asemenea, merită menționate legislațiile din Germania, Italia, Franța, Belgia sau Austria unde există acte normative de genul „ Legea pentru combaterea muncii la negru”.

În Austria, bunăoară, legislația prevede pentru cel care angajează la negru amendă de 7.300 euro pentru prima abatere și 14.500 de euro pentru fiecare abatere ulterioară, precum și un an de închisoare pentru patronul firmei și directorul responsabil.

În Olanda, sancțiunile pot merge până la radierea firmei respective.

Germanii sunt cei mai radicali, amenzile se pot ridica la 511.300 de euro, iar pedepsele privative de libertate sunt de maximum cinci ani.

„ O propunere de modificare a sancțiunilor privind munca la negru a fost înaintată Ministerului Muncii, în care cerem ca munca la negru să fie considerată infracțiune și sancționată ca atare. Lăsând la o parte lipsa unor elementare norme de protecție a angajaților aflați în această zonă, munca la negru este o gravă formă de evaziune fiscală” preciza doamna Marian Basuc.

Pagină rămasă goală intenționat

C a p i t o l u l 4

Impactul muncii fără forme legale

4.1 Impactul asupra persoanei

În unele state membre ale Uniunii Europene asigurările de sănătate și pensie depind de rezidență, sau contribuții, acestea putând provenii și de la unul dintre soți sau o combinație a acestora. În toate statele UE cei cu mai multe locuri de muncă sunt asigurați în sistemul asigurărilor sociale. În statele unde asigurarea este universală, muncitorii fără forme legale sunt de asemenea asigurați. În statele în care asigurarea depinde de plata unor contribuții, muncitori fără forme legale (în general femei) care preiau din asigurarea unuia dintre soți, sunt de asemenea asigurați.

În România, unde asigurarea de sănătate și pensii este condiționată de existența unui contract de muncă și plata contribuțiilor, muncitorii fără forme legale sunt neasigurați.

Și bine-nțeles, în nici unul dintre statele Europei, muncitorii fără forme legale nu sunt asigurați pentru șomaj sau accidente și boli profesionale.

Întrucât munca lor nu este recunoscută și protejată de legislația muncii aplicabilă, ei pierd toate beneficiile muncii legale, cum ar fi cursuri de calificare, cariere profesionale, concedii plătite, salarii în funcție de calificare, toate acestea pe lângă cele de oferite în cadrul sistemelor de asigurări sociale de stat. Aceste persoane au, în general, greutate în ași schimba locul de muncă.

Clienții, de asemenea, pierd datorită faptului că nu au garanția pentru produsul sau serviciul cumpărat, fiind de asemenea responsabili pentru tolerarea și încurajarea muncii fără forme legale.

4.2 Impactul asupra concurenței

Munca fără forme legale scade costurile de producție ale firmelor și aceasta afectează condițiile de concurență pe piață, atât în cazul piețelor internaționale cât și a celor locale.

Trebuie făcută, totuși, o distincție între cele două cazuri. Pe piața internațională intervin o serie de factori în relațiile comerciale; munca fără forme legale este o parte infimă în cadrul sectorului analizat, în timp ce costul de producție este cel mai important dintre toate cele care intervin pe piață. Se poate considera că rolul muncii fără forme legale în

influențarea actului de comerț este minim. Avantajele unui cost redus este obținut prin plasarea unităților de producție pe piețe cu mână de lucru ieftine și în apropierea piețelor de desfacere.

Munca fără forme legale, este utilizată în principal în sectoarele non - comerciale. La nivel local, oricum, concurența este influențată de unitățile care utilizează munca fără forme legale. În mod normal nici o întreprindere nu lucrează complet cu personal fără forme legale, astfel încât reducerile de costuri sunt proporționale cu activitatea nedeclarată. În cazul lucrărilor mari asigurarea cu personal de specialitate este o condiție de participare la licitațiile de adjudecare a lucrărilor, astfel încât utilizarea într-un procent mare a muncii fără forme legale este inutilă.

Impactul principal însă va fi resimțit de bugetele statului.

4.3 Impactul asupra bugetului statului

Munca fără forme legale poate avea un impact semnificativ asupra bugetului statului și asupra celor de asigurări sociale, șomaj și sănătate mai ales în țările în care acest drept este universal. În acest caz nu există diferențe majore între muncitorii cu acte în regulă și cei fără forme legale.

În general, bugetele statului pierd taxe importante prin necolectarea impozitelor și contribuțiilor sociale în cazul muncitorilor fără forme legale. Acest lucru are repercursiuni importante asupra finanțării

sectoarelor prestatoare de servicii către populație aceasta ducând în final la reducerea nivelului serviciilor și a calității acestora.

Problema majoră este că aceste aspecte duc la crearea unui cerc vicios, forțând guvernul să ridice nivelul impozitelor și taxelor pentru păstrarea unui nivel corespunzător al serviciilor, iar acest act creează un motiv în plus pentru a muncii fără forme legale.

C a p i t o l u l 5

Aspecte practice privind identificarea muncii fără forme legale

Identificarea angajatorilor care folosesc personal fără forme legale de angajare și stabilirea măsurilor pentru diminuarea consecințelor sociale și economice ale acestui fenomen, au impus intensificarea activităților de control în domeniul relațiilor de muncă. Controalele s-au efectuat inopinat, atât ziua cât și noaptea, în zilele lucrătoare, dar și în zilele de repaus săptămânal și sărbători legale¹³.

Dificultățile apărute în derularea controalelor efectuate în identificarea și combaterea cazurilor de muncă fără forme legale au fost următoarele:

- schimbarea sediului social sau a denumirii firmei, fără ca angajatorul să înștiințeze inspectoratul teritorial de muncă;
- închiderea punctelor de lucru, fără ca salariații să fie înștiințați;

¹³ Inspecția Muncii – Raport de activitate pe anul 2003 al Inspecției Muncii

- declararea de către angajatori că nu dețin documentele solicitate de inspectorii de muncă datorită deteriorării sau furtului acestora;
- existența unor societăți comerciale dizolvate sau lichidate judiciar, care nu au predat arhivele conform legii și la care a fost foarte greu sau imposibil de a intra în posesia actelor necesare în vederea certificării unei anumite perioade de vechime în muncă;
- conducători de societăți comerciale care au părăsit țara fără să predea actele societății unei alte persoane care să-i reprezinte;
- pentru a evita sancționarea, unii angajatori întocmesc contracte individuale de muncă fără a înscrie data începerii activității și fără să fie semnate de către salariați, în momentul controlului invocându-se faptul că salariatul lucrează de "*câteva zile*";
- situația în care agenții economici cu activitate de producție care implică mari fluctuații de personal, consideră că pentru așa numitele „perioade de probă” au dreptul să folosească personal fără forme legale de angajare;
- de cele mai multe ori salariații refuză să dea declarații, de teama de a nu-și pierde locul de muncă;
- unii angajatori preiau de la viitorii salariați documentele necesare întocmirii carnetelor de muncă și după o anumită perioadă renunță la serviciile acestora, fără a le încheia forme legale de angajare și implicit fără a preda documentele la inspectorat.

Ca urmare a acțiunilor de control întreprinse de Inspekția Muncii pentru depistarea și combaterea cazurilor de muncă fără forme legale,

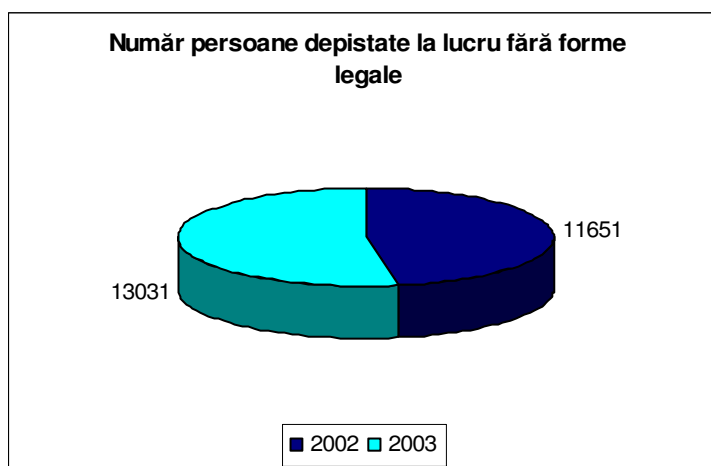
acest fenomen a înregistrat o diminuare. Ponderea persoanelor care lucrau fără forme legale de angajare în totalul salariaților angajatorilor controlați a scăzut de la 0,46% în anul 2002, la 0,43 % în anul 2003.

Controalele privind depistarea și combaterea cazurilor de muncă fără forme legale s-au concretizat în următorii indicatori:

Tabelul 5.1

Nr. crt.	Indicator	2002	2003
1.	Număr angajatori controlați	78.322	80.289
2.	Număr salariați ai angajatorilor controlați Total, din care:	2.544.167	3.030.337
	- femei	1.181.901	1.212.552
	- tineri sub 18 ani	3.303	4.029
3.	Număr angajatori care foloseau forța de muncă fără forme legale de angajare	3.713	4.095
4.	Număr persoane depistate care lucrează fără forme legale Total, din care:	11.651	13.031
	- femei	6.480	5.413
	- tineri sub 18 ani	100	217
	- copii sub 15 ani	12	5
5.	Valoarea amenzilor aplicate conform L. 130/1999 și L. 53/2003 (mii lei), Total, din care:	103.552.450	105.602.000
	- pentru muncă fără forme legale	63.181.909	76.203.000

Sursa : Inspecția Muncii



Sursa : Inspecția Muncii

Figura 5.1

Din analiza datelor prezentate anterior rezultă că, în anul 2003, fenomenul « muncă la negru » s-a caracterizat prin următorii indicatori:

- 0,7% din totalul agenților economici aflați în evidența inspectoratelor teritoriale de muncă au folosit forța de muncă fără forme legale de angajare ;
- 5,1% din totalul angajatorilor controlați reprezintă angajatorii care foloseau forța de muncă fără a întocmi forme legale de angajare;
- 0,43% din numărul total de salariați ai angajatorilor controlați reprezintă persoane care lucrau fără a avea încheiate contracte individuale de muncă;

Profilul activității angajatorilor depistați că folosesc forța de muncă fără forme legale de angajare, este diversificat: agricultură, pomicultură, viticultură, silvicultură, exploatare forestieră, construcții, comerț stradal, piețe, târguri. Acest fenomen este prezent și în domeniul serviciilor (pază

și protecție, service auto, spălătorie auto, frizerie, coafură), în depozitele en-gros și supermarket-uri, precum și în industria confecțiilor (textile, marochinărie, încălțăminte), prelucrarea lemnului, activități din alimentația publică (baruri, restaurante, patiserii, cofetării), activități de panificație etc.

Campania națională privind identificarea cazurilor de muncă fără forme legale s-a focalizat în lunile august–octombrie 2003, pe 3 domenii considerate drept cele mai susceptibile în folosirea muncii fără forme legale, pentru această perioadă a anului:

- în domeniul construcțiilor (18 – 24 august 2003),
- în domeniile: silvicultură, exploatare forestieră, prelucrarea lemnului și fabricarea mobilei (22 – 27 septembrie 2003),
- în domeniul morărit și panificație (30 – 31 octombrie 2003).

Rezultatele obținute în cele 3 sectoare controlate au fost:

- **În sectorul construcțiilor** au fost controlați 3.333 angajatori, din care 586 foloseau personal fără forme legale de angajare, reprezentând 17,6 % din numărul total de angajatori controlați.

Au fost identificate 1.947 persoane care desfășurau activitate fără forme legale de angajare, ceea ce reprezintă 1,04 % din numărul total de salariați ai angajatorilor controlați.

Au fost aplicate un număr de 578 sancțiuni, pentru primirea la muncă a persoanelor fără forme legale, valoarea amenzilor aplicate a fost de 11.839.000 mii lei.

- **În sectoarele silvicultură, exploatare forestieră, prelucrarea lemnului și fabricarea mobilei**, au fost controlați 2.630 angajatori, cu un număr total de 105.830 salariați. Au fost depistați 331 angajatori care au folosit forță de muncă fără forme legale, reprezentând 12,6% din numărul total de angajatori controlați.
Numărul persoanelor depistate că munceau „la negru” a fost de 922, ceea ce reprezintă 0,87% din numărul total al salariaților angajatorilor controlați.
Valoarea totală a amenzilor aplicate a fost de 20.361.500 mii lei, din care 6.207.000 mii lei pentru muncă fără forme legale de angajare.
- **În sectorul morărit și panificație** s-au desfășurat acțiuni de control, cu caracter inopinat, în special în cursul nopții.
Au fost depistați 248 angajatori care au folosit forță de muncă fără forme legale de angajare, reprezentând 15,3% din totalul de 1.619 angajatori controlați.
Au fost identificate 562 persoane care desfășurau muncă fără forme legale, ceea ce reprezintă 1,27% din numărul total al angajatorilor controlați.
S-au aplicat un număr de 414 sancțiuni în valoare totală de 6.618.000 mii lei, din care 5.261.000 mii lei pentru munca fără forme legale.

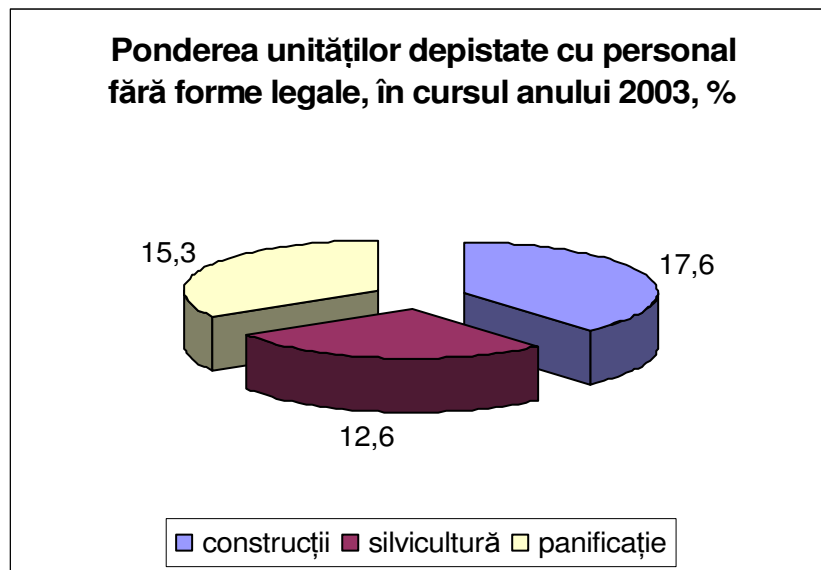


Figura 5.2

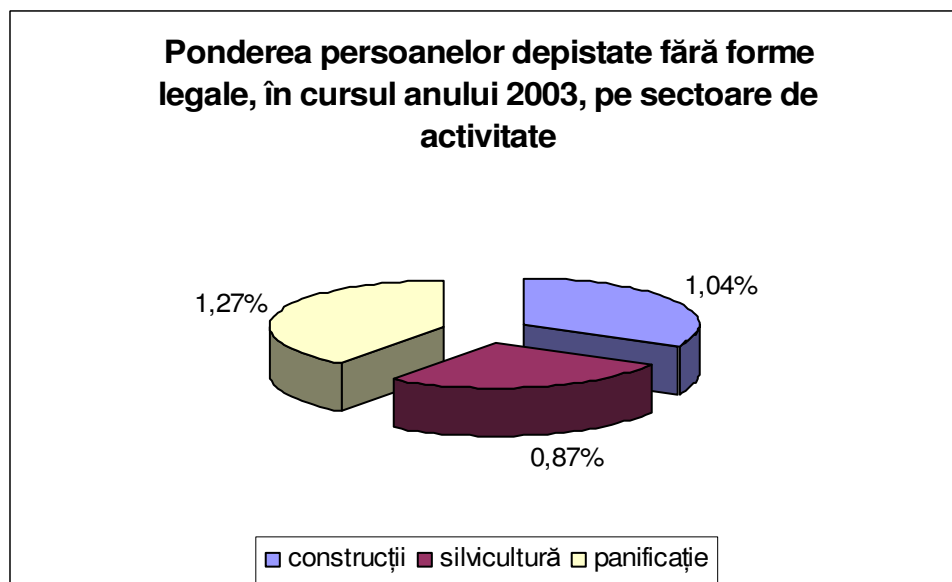


Figura 5.3

Eficiența controalelor desfășurate în cele 3 sectoare menționate mai sus a fost următoarea:

- încheierea de contracte individuale de muncă pentru un număr de 2.217 persoane, din totalul de 3.254 persoane depistate că desfășurau

activitate fără forme legale de angajare, ceea ce reprezintă 68% din numărul total al persoanelor identificate că munceau „la negru”.

- *înregistrarea cu 25% mai multe contracte individuale de muncă la inspectoratele teritoriale de muncă* în perioada august - octombrie în care s-au desfășurat aceste controale tematice, față de perioada anterioară.

- *conștientizarea angajatorilor și a opiniei publice*, prin intermediul mass-media cu privire la efectele negative ale prestării muncii fără forme legale.

Dificultăți în depistarea cazurilor de muncă fără forme legale au fost : « complicitatea » dintre angajat și angajator și reticența sau refuzul angajaților de a recunoaște că muncesc la negru, din teama de a nu pierde acea sursă de venituri.

În luna mai 2003 a fost declanșată o acțiune de control, prin sondaj, la angajatorii care la data de 28.02.2003 aveau un număr mare de persoane angajate în baza convențiilor civile de prestări de servicii. În acest sens, au fost controlați 1.217 angajatori, fiind depistate 65 de persoane care desfășurau activitate fără forme legale de angajare. În vederea remedierii deficiențelor constatate, au fost dispuse 278 măsuri și au fost aplicate sancțiuni contravenționale în valoare de 385.000 mii lei, respectiv 33 de avertismente.

Tabelul 5.2

Nr. crt.	Indicatori	Anul 2002	Anul 2003	Ponderea indicatorilor din anul 2003 comparativ cu cei din anul 2002 (%)
1.	Contracte de muncă aflate în evidența ITM	4.409.934	4.931.406	111,82
2.	Nr. angajatori controlați	78.322	80.289	102,51
3.	Nr. angajatori care practică munca fără forme legale.	3.713	4.095	110,28
4.	Nr. salariați ai angajatorilor controlați, TOTAL din care:	2.544.167	3.030.337	119,1
4.1	- femei	1.181.901	1.212.552	102,59
4.2	- tineri sub 18 ani	3.303	4.029	121,98
5.	Persoane depistate care lucrează fără forme legale de angajare , TOTAL din care:	11.651	13.031	111,84
6.	Nr. angajatori sancționați, TOTAL din care:	11.291	11.507	101,91
6.1	- pentru munca fără forme legale de angajare	3.670	3.982	108,5
6.2	- pentru încălcarea altor prevederi legale	7.621	8.581	112,59
7.	Valoare amenzi aplicate(mii lei), TOTAL din care:	103.552.450	108.087.000	104,37
7.1	- pentru munca fără forme legale	63.181.909	76.203.000	120,6

Sursa : Inspekția Muncii

În ceea ce privește anul 2004, în primul semestru Inspekția Muncii a controlat 82.250 de unități, depistând 1.902 unități care utilizau munca a 5.650 de persoane fără forme legale.

Pagină rămasă goală intenționat

C a p i t o l u l 6

Modalități de reducere a muncii fără forme legale

6.1 Aspecte teoretice privind combaterea muncii fără forme legale

Modul efectiv de combatere a muncii fără forme legale depinde de contextul în care acțiunile vor fi implementate. Pentru a determina care politici sunt eficiente este util să privim următoarele categorii de cauze și determinanți ai muncii fără forme legale:

1. Relațiile de piață (piața muncii, piața de bunuri și servicii, piața informațională)
2. Relațiile instituționale (relațiile cetățenilor cu instituțiile și autoritățile publice, taxele)
3. Caracteristicile persoanelor
4. Factori „ambientali”

Cauzele menționate mai sus, în diverse combinații, conduc la variate manifestări ale muncii fără forme legale. Pentru fiecare cauză menționată există o serie de măsuri posibile de aplicat. Toate acestea constituie lista de „unelte” pentru crearea politicilor pentru combaterea muncii fără forme legale.

Aceste politici pot fi împărțite în patru categorii¹⁴ :

1. Schimbări ale sistemului

Această strategie este utilă în situațiile în care munca fără forme legale este cauzată de o piață a muncii rigidă, o legislație rigidă sau cu costuri non-salariale ridicate. Măsurile posibile sunt : reducerea taxelor, reducerea contribuțiilor la fondurile de asigurări sociale de stat și fondul de sănătate, flexibilitatea metodelor de angajare (munca temporară, munca sezonieră)

2. Întărirea sistemului

Dacă cauza muncii fără forme legale este refuzul cetățenilor de a se conforma regulilor sau legislației (din diverse motive) strategia de urmat este cea de a crește metodele de obligare. Opțiunile pentru această variantă pot include : creșterea

¹⁴ drs. S. Mateman, dr. P.H. Renooy - UNDECLARED LABOUR IN EUROPE, Towards an Integrated approach of combatting undeclared labour, Amsterdam, October 2001, Regioplan Publication nr. 424

activității de control, creșterea și diversificarea sancțiunilor, întărirea colaborării dintre autoritățile publice și schimbul de informații.

3. Creșterea accesului la economia legală

Unele persoane pot întâlni bariere la accesul la munca cu forme legale, de exemplu discriminări, birocrație mărită, legislație complicată.

În aceste cazuri politicile utile ar putea fi : informarea și asistarea în îndeplinirea formalităților, facilități la inițierea unei afaceri, scutirea de taxe și impozite pentru crearea de noi locuri de muncă.

4. Schimbarea comportamentului și/sau a atitudinilor

Un important set de cauze în perpetuarea muncii fără forme legale se referă la atitudini și cultura fiecăruia. Cetățenii ar putea să nu dorească să plătească taxele datorită conștiinței reduse sau a lipsei de încredere în guvern că acesta ar utiliza aceste taxe în mod corect și legal. De asemenea un mod des utilizat de a utiliza forță de muncă fără forme legale este adânc înrădăcinat în cultura tuturor țărilor europene (baby-sitter, curățenia caselor, etc.)

Metoda adecvată pentru combatere ar fi identificarea zonelor țină și încercarea de a schimba atitudinea și comportamentul populației. Principala metodă utilizată ar putea fi campanii de

informare prin diverse metode (seminarii, mass-media, etc.).
Aceste campanii pot avea câteva obiective cum ar fi
atenționarea populației despre consecințele (sancțiunile)
utilizării sau acceptării muncii fără forme legale.

În aplicarea politicilor de mai sus este util a evita următoarele
aspecte :

- Aplicarea unei singure politici de combatere a muncii fără forme legale
 - o este inutil să crești numai amenzile sau să modifichi mecanismele pieței muncii.
- Constrângerea persoanelor care lucrează fără forme legale
 - o Când se lansează campaniile de schimbare a atitudinilor sau a comportamentului trebuie evitată constrângerea forțată. Aceasta poate avea un efect invers.
- Multă birocrație
- Descurajarea noilor inițiative

6.2 Aspecte practice privind combaterea muncii fără forme legale în statele membre ale Uniunii Europene

În aplicarea aspectelor teoretice prezentate mai sus în unele state membre ale UE s-au concentrat pe munca fără forme legale sub forma a celui de al doilea loc de muncă.

Măsuri legislative și de constrângere

Cele mai multe din statele membre UE au reanalizat și întărit legislația în ceea ce privesc criteriile și sancțiunile aplicate pentru nerespectarea prevederilor referitor la taxele și contribuțiile sociale pentru combaterea muncii fără forme legale. În unele state, au fost aduse modificări la regulile pieței muncii pentru a facilita și stimulat accesul la formele legale de angajare, în ceea ce privesc modalitățile atipice de angajare, în Spania, sau definirea unor noi tipuri de contracte pentru diverse activități, în Italia.

Chiar dacă nu era obiectivul principal, implementarea Directivei nr. 91/533¹⁵ a fost un mod de a lupta cu munca fără forme legale în unele state membre UE.

¹⁵ Directivă cu privire la obligația angajatorilor de a informa viitorul angajat despre condițiile relațiilor de muncă viitoare.

Au fost reanalizate metodele de control, și a fost întărit rolul Inspecțiilor Muncii.

În plus, au fost introduse campaniile de controale organizate prin colaborarea Inspecțiilor Muncii și a Gărzilor Financiare, ca măsuri preventive și coercitive.

Majoritatea statelor și-au mărit sancțiunile pentru munca fără forme legale și evaziune fiscală. De asemenea s-au intensificat controalele în sectoarele de servicii (hoteluri, restaurante și catering) iar prin colaborarea cu instituțiile fiscale s-au obținut rezultate pozitive în combaterea muncii fără forme legale.

Campanii de informare

Alt domeniu în care statele membre au inițiat acțiuni este cel al campaniilor de informare împotriva muncii fără forme legale. Exemplul german „illegal ist unsozial” poate fi considerat ca o încurajare a populației de a participa la depistarea și combaterea muncii fără forme legale.

Unele state au inițiat campanii de informare despre riscul utilizării de muncă fără forme legale în construcții unde apelarea la aceasta înseamnă renunțarea la protecția împotriva defectelor de construcție sau utilizarea firmelor de transport neautorizate unde nu există protecția împotriva furturilor și pagubelor.

Subvenții sau reduceri fiscale ca măsură de încurajare

Problema celei de a doua activități și a muncii fără forme legale în sectorul de servicii private (domestice) este caracteristică în Belgia, Danemarca, Finlanda, Germania, Suedia și Franța. În Belgia, Germania și Franța au fost introduce serviciile pe bază de bonuri de valoare, prin care gospodinele pot cumpăra servicii pentru casă la prețuri reduse, dar care conțin și taxele și contribuțiile de asigurări sociale.

Abordarea în nordul Europei s-a concentrat atât pe reducerea taxelor cât și pe subvenții pentru serviciile calificate și a fost încurajată utilizarea muncii legale și nu a celei fără forme legale.

Reducerile și subvențiile pentru repararea și modernizarea caselor au fost implementate pentru a facilitat repararea caselor în mod legal și au avut ca efect trecerea angajaților din sectorul informal în cel legal.

Subvenții pentru serviciile domestice au fost introduse de asemenea în danemarca, Finlanda și Germania pentru încurajarea trecerii serviciilor domestice (curățenie și grădinărit) în zona legală. Subvențiile sunt acordate de stat ca parte componentă a salariilor ce trebuie acordate angajaților și astfel se reduce costul serviciului care trebuie plătit de client.

Măsuri fiscale

Majoritatea statelor au modificat legislația fiscală în ceea ce privește taxarea salariilor și deducerile fiscale. Modificările efectuate au avut câteva rezultate pozitive în combaterea muncii fără forme legale.

De asemenea Ghidul Angajatorului din 1998 recomandă statelor membre UE să studieze posibilitatea reducerii TVA pentru sectoarele de servicii intensive.

Intervenții în sectorul de aprovizionare

Un alt tip de intervenție este cel de restructurare și profesionalizare a sectorului de aprovizionare în anumite sectoare. Liberalizarea pieței produselor și serviciilor a acționat de asemenea ca o intervenție structurală favorizând declararea anumitor servicii.

De fapt cerințele administrative sunt cele mai serioase cerințe impuse de economie care au recunoscute de Comisia Europeană în ale ei „Recomandări pentru simplificarea și îmbunătățirea mediului de afaceri pentru începerea unei afaceri”¹⁶

Bazată pe cele mai bune rezultate obținute de statele membre, se recomandă un set de măsuri pentru reducerea măsurilor administrative impuse noilor întreprinderi, incluzând și constrângerile rezultate de plata taxelor și contribuțiilor sociale.

Dialogul social

Partenerii sociali pot avea un rol important în combaterea muncii fără forme legale. În unele state a fost inițiată colaborarea cu sindicatele din sectoarele vizate. În Franța, de exemplu, guvernul și sindicatele au

¹⁶ OJ N° L 145/05.06.1997

colaborat în campanii de informare pentru încurajarea populației de a declara munca pentru construcții sau servicii de mutare. Mai mult decât atât s-a semnat un acord tripartit pentru reintegrarea muncii fără forme legale în zona legală și monitorizarea lui de către partenerii sociali.

Măsuri privind imigranții

În ceea ce privește problema imigranților implicați în munca fără forme legale, Franța a introdus măsuri speciale, majoritatea în legătură cu activitatea de control dar și cu monitorizarea pieței muncii.

În Marea Britanie, legislația, din 1996, obligă angajatorul să se asigure că angajații lui au drept de ședere și muncă. O prevedere similară a fost introdusă la începutul deceniului '90 și în Olanda. În Portugalia și Grecia legislația referitoare la imigranți a fost modificată.

Pagină rămasă goală intenționat

Concluzii

Expresia uzitată pentru munca fără forme legale este „munca la negru” și reprezintă o activitate profitabilă desfășurată în afara cadrului legal. Ea nu este evidențiată în acte, fiscalizată, protejată, asigurată sau asistată social.

Munca în afara cadrului legal este prezentă și se manifestă sub mai multe forme :

- activitate nenormată, total neevidențiată și nefiscalizată, desfășurată în afara contractului individual de muncă, fără stat de plată legal întocmit și plata obligațiilor la bugetul de stat;
- muncă parțial neevidențiată și nefiscalizată realizată prin evidența dublă și așa numita plată „ din buzunar” reprezentând un plus față de evidența din documente;
- incorecta evidențiere a producției realizate în norme de timp epuizante, mai mari de 8 ore, lucrătorul fiind abuzat și aflându-se la discreția patronului;
- munca pe convenție civilă de 2 ore pe zi, care în realitate se desfășoară pe o durată de 8 – 12 ore pe zi;
- specula, comerțul ilicit și contrabanda;
- munca ocazională, mai ales în sezon;
- activitatea domestică în gospodăriile populației;

- munca în așa numitele „perioade de probă”, neevidențiată în documente;
- munca sub formă de „clacă” și întrajutorare

Cauzele muncii fără forme legale sunt variate, au o determinare multifactorială și țin de situația economică a angajatului și a angajatorului la un moment dat, de nivelul de instruire a acestora și nu în ultimă instanță, de cadrul legal și regimul sancționator.

Se pot aprecia că următoarele cauze sunt semnificative în apariția și menținerea muncii fără forme legale :

- dezechilibrul dintre cererea și oferta de locuri de muncă pe piața muncii, datorat dispariției marilor unități industriale sau a restructurării acestora;
- fiscalitatea apreciată drept ridicată de către majoritatea agenților economici;
- existența economiei subterane;
- faptul că marea majoritate a angajatorilor sunt adepții politicii de obținere a unor profituri importante pe termen scurt, în detrimentul strategiilor de dezvoltare a firmei pe termen mediu și lung;
- instabilitatea economico-financiară a unor întreprinderi private din categoria întreprinderilor mici și mijlocii;
- vulnerabilitatea unor largi categorii socio-profesionale rezultată din faptul că își găsesc cu greu un loc de muncă conform cu pregătirea de specialitate și experiența în domeniu;
- nivelul scăzut al reconversiei profesionale;

- veniturile mici ale unei părți importante din populația activă și foarte mici pentru pensionari și alte categorii sociale și nevoia presantă de completare a acestora până la nivelul de acceptabilitate al individului;
- numărul mare de absolvenți a diferitelor forme de învățământ în căutare de lucru, ca rezultat al unor cifre de școlarizare care nu țin cont de cererea de pe piața muncii, ci sunt dictate fie de dorința menținerii cu orice preț a unității de învățământ fie din rațiuni comerciale;
- regimul sancționator doar pentru angajator nu și pentru angajat.

În ceea ce privește fenomenul „muncă la negru”, în cifre, se desprind următoarele concluzii:

- ponderea angajatorilor depistați că utilizează forță de muncă fără forme legale în total agenți economici controlați a crescut de la 4,74% în anul 2002, la 5,10% în anul 2003;
- ponderea persoanelor depistate că lucrează fără a avea încheiate contracte individuale de muncă în numărul total de salariați ai angajatorilor controlați a scăzut de la 0,46% în anul 2002 la 0,43% în anul 2003;
- ponderea femeilor depistate că lucrează fără a avea încheiate contracte individuale de muncă în numărul total de salariați ai angajatorilor controlați a scăzut de la 0,25% în anul 2002 la 0,18% în anul 2003;
- numărul sancțiunilor aplicate pentru munca fără forme legale a crescut cu 8,5% în anul 2003 față de anul 2002;

Munca fără forme legale prezintă avantaje și dezavantaje atât din punctul de vedere al angajatorului cât și din punctul de vedere al angajatului.

Întrucât munca fără forme legale este condiționată de încheierea unui contract individual de muncă, se pot prezenta avantajele și dezavantajele utilizării acestui mod de a presta o activitate prin utilizarea caracterului sinalagmatic al contractului individual de muncă în tabelele de mai jos.

1. Din punct de vedere al angajatului

a. „Pro” muncă în baza unui contract individual de muncă

- Remunerare constantă și periodică, cel puțin la nivelul salariului minim pe economie
- Concediu de odihnă plătit
- Asistență medicală gratuită
- Beneficiază de indemnizații de asigurări sociale de stat în baza Legii 19/2000
- Beneficiază de indemnizații în baza Legii 76/2002
- Acumulare de vechime în specialitate

b. Dezavantajele prestării unei muncii fără forme legale

- Lipsa unei protecții sociale adecvate
 - asigurări sociale

- a. concediul legal de odihnă
 - b. concedii pentru evenimente deosebite
 - c. indemnizații pentru incapacitate temporară de muncă, boli profesionale, accidente de muncă
 - d. lipsa asigurării pentru invaliditate, deces, diferite tipuri de pensii
 - e. lipsa prestațiilor pentru prevenirea îmbolnăvirilor și recuperarea capacității de muncă
 - f. nu beneficiază de indemnizații pentru maternitate în toate fazele, prenatal, postnatal, creșterea copilului până la 2 ani
- asigurări de sănătate
 - a. nu beneficiază de asistență medicală gratuită, medicamente gratuite sau compensate
 - asigurări de șomaj
 - a. nu beneficiază de indemnizații de șomaj
 - b. nu are dreptul la cursuri gratuite de calificare, recalificare și reconversie profesională
- drepturi salariale fluctuante
 - imposibilitatea dovedirii calificării și/sau a vechimii în specialitate

- drepturi salariale pentru activități specifice neacordate
 - diurnă în cazul deplasărilor
 - sporuri pentru condiții deosebite, vechime
- nu beneficiază de reducerea normei de timp ca urmare a condițiilor de muncă, iar în cazul femeilor ca urmare a creșterii copiilor
- nu se acordă tichete de masă
- nu beneficiază de protecția privind discriminarea
- nu beneficiază de protecția femeilor și a copiilor
- nu poate exercita drepturile privind asocierea
- imposibilitatea de a dovedi veniturile salariale pentru obținerea unor credite bancare

2. Din punct de vedere al angajatorului

a. Avantajele utilizării personalului fără forme legale

- Costuri reduse în procesul de producție
- Posibilitatea renunțării în orice moment la personalul muncitor, fără îndeplinirea condițiilor legale
- Salar acordat în funcție de diverși factori
- Impozite și taxe eludate

b. Dezavantajele utilizării personalului fără forme legale

- Amendă contravențională conform Legii 130/1999, Legii 53/2003
 - a. Neînregistrarea contractelor în registrul special
 - b. Neîntocmirea contractului de muncă în formă scrisă
 - c. Reținerea contribuțiilor datorate potrivit legilor speciale și nevirate
- Amendă contravențională conform Legii 19/2000
 - a. Reținerea și nevirarea contribuțiilor la bugetul asigurărilor sociale de stat
 - b. Nedepunerea declarațiilor pentru personalul angajat
 - c. Nerespectarea metodologiei de încadrare în condiții deosebite de muncă
- Amendă contravențională conform Legii 76/2002
 - a. Necomunicarea posturilor vacante
- Răspundere civilă delictuală pentru pagubelor pricinuite de muncitori terților
- Imposibilitatea controlării calității muncii și invocării răspunderii materiale în cazul provocării de pagube
- Imposibilitatea impunerii regulamentului intern

- Publicitate negativă în raporturile comerciale în urma dovedirii utilizării forței de muncă fără forme legale
- Imaginea unui partener care nu cunoaște legislația, sau care o ocolește intenționat
- Menținerea unui potențial latent în privința conflictelor de muncă
- Perpetuarea lipsei de profesionalism și interes în executarea atribuțiilor cu efect asupra performanței firmei

Deși fiecare parte este liberă în alegerea formei de a presta o activitate, această alegere este strâns legată de implicațiile financiare – salarii, impozite și taxe aferente fondului de salarii.

Reducerea muncii fără forme legale pare a fi – ironic - de partea ministerului finanțelor și nu a ministerului muncii, care poate prin reducerea impozitelor și taxelor aferente salariilor să aducă la suprafață o mare parte a activității subterane, ajungând în final la o mai bună colectarea a sumelor datorate diverselor bugete.

Glosar de termeni

Pe parcursul lucrării au fost utilizate o serie de termeni și expresii care au următoarele semnificații :

- *Angajator* – persoana juridică sau persoana fizică care încadrează forță de muncă în condițiile legii;
- *Asigurat* – persoana fizică care realizează venituri, potrivit legii, și este asigurată pentru prestații de asigurări sociale de stat precum și riscul pierderii locului de muncă, prin plata contribuțiilor de asigurări sociale de stat și de asigurări pentru șomaj;
- *Indemnizație de șomaj* – o compensație parțială a veniturilor asiguratului ca urmare a pierderii locului de muncă sau a veniturilor absolvenților instituțiilor de învățământ și militarilor care au efectuat stagiul militar și nu s-au putut încadra în muncă;
- *Populație activă* – totalitatea persoanelor cu o vârstă cuprinsă între limitele legale și apte de muncă;
- *Populație ocupată* – toate acele persoane care au un loc de muncă, care prestează efectiv o muncă;
- *Activități ilegale* – activități generatoare de bunuri și servicii interzise prin lege;
- *Activități domestice* – activități producătoare de bunuri și servicii pentru uz propriu;

- *Activități subterane* – activități ascunse deliberat autorităților publice pentru evitarea plății impozitelor și taxelor către bugetele statului;
- *Muncă fără forme legale* – orice activitate prestată în cadru legal și plătită dar nedeclarată autorităților publice;
- *Profesii autorizate* – activități desfășurate în baza unei legi speciale și în baza unei autorizații de practică (avocați, medici, contabili și experți contabili, etc.)

Bibliografie

- 1 Barbu, Vlad Dreptul Muncii, Ed. Național, București, 2003
- 2 Belev, Boyan și colaboratorii The informal economy in the EU accension countries, Sofia, 2003
- 3 Dobrotă, Niță și colaboratorii Economie Politică (Economics) – ASE București, 1992
- 4 European Commission Communication of the Commission on undeclared work, Brussels, 2000
- 5 Hussmanns, Ralf Defining and measuring informal employment, Bureau of Statistics International Labour Office, Geneva , 2003
- 6 Inspecția Muncii Raport de activitate al Inspecției Muncii pe anul 2003, București, 2004
- 7 Mateman S., Renooy P.H. Undeclared Labour in Europe, Towards an Integrated approach of combatting undeclared labour, Amsterdam, 2001
- 8 Pfau-Effinger, Birgit Development of informal work in Europe – causal factors, problems, approaches to solutions, Brussels, 2003
- 9 Schneider, Friedrich Undeclared work in the acceding states and candidate countries, University of Linz, 2002
- 10 Schneider, Friedrich The size and development of the shadow economies, University of Linz, 2003
- 11 Stefanov, Ruslan Undeclared work in the acceding states and candidate countries, Sofia 2003

- 12 Țiclea, Alexandru și
colaboratorii Dreptul Muncii, Ed. Rosetti, București, 2004
- 13 *** Munca la negru ar putea deveni infracțiune,
Barometrul social, martie 2004, pag 39
- 14 *** www.businessweek.com
- 15 *** www.inspectmun.ro
- 16 *** www.eiro.eurofound.ie
- 17 *** www.europa.eu.int