



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 24.10.2007
COM(2007) 628 final

**COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Accelerarea luptei împotriva muncii nedeclarate

1. INTRODUCERE

Munca nedeclarată este definită ca „*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*”. Această definiție¹ asociază munca nedeclarată cu fraudă fiscală și/sau fraudă sistemului de securitate socială și acoperă activități diverse, pornind de la servicii de menaj neoficiale până la munca clandestină efectuată de rezidenți ilegali, dar exclude infracțiunile. Munca nedeclarată reprezintă un fenomen complex, influențat de o gamă întreagă de factori economici, sociali, instituționali și culturali, dar este general acceptat faptul că munca nedeclarată tinde să obstrucționeze politicile economice, bugetare și sociale orientate spre creștere.

Atât angajatorii (și consumatorii) cât și angajații (și lucrătorii independenți) pot alege să participe la munca nedeclarată datorită câștigului potențial – comparat cu riscul de a fi amendat – obținut prin evitarea taxelor și a contribuțiilor la sistemul de securitate socială, a drepturilor sociale (salariu minim, legislația în domeniul protejării forței de muncă, drepturile de concediu) și costul implicat de conformitatea cu legislația (cerințele de înregistrare, normele de sănătate și securitate). În măsura în care munca nedeclarată concurează și chiar elimină alte activități care respectă legea, aceasta reprezintă sursa principală de dumping social. În cazul persoanelor care desfășoară activități nedeclarate și care primesc indemnizații de șomaj, există și o dimensiune de fraudă socială.

Munca nedeclarată a fost analizată în prealabil în comunicarea Comisiei din 1998, care a prezentat cauzele și efectele acesteia și a adus în atenție câteva exemple de politici în acest domeniu. Comunicarea a pregătit terenul pentru o dezbatere politică, la nivelul UE, privind munca nedeclarată, care s-a încheiat prin adoptarea unui plan de politică comună stabilit în Liniile directoare privind ocuparea forței de muncă 2003 - 2005². Aceste linii directoare promovau o combinație echilibrată între prevenție (în special prin beneficii fiscale bine adaptate și norme administrative) și sensibilizarea populației, aplicarea de sancțiuni și aplicarea legii. Acest tip de politică mixtă a fost elaborată în continuare în rezoluția Consiliului din 29 octombrie 2003 privind transformarea muncii nedeclarate în muncă în condiții licite³, care a solicitat, de asemenea, luarea de măsuri de către partenerii sociali. În plus, comunicarea a reprezentat unul dintre elementele care au stat la baza experimentului lansat în anul 2000 care permitea reducerea TVA pentru anumite servicii cu utilizare intensivă a forței de muncă⁴.

1 COM(98)219

2 JO L197 din 5.8.2003 (linia directoare specifică nr.9 privind munca nedeclarată).

3 JO C 2601 din 29.10.2003

4 Directiva nr. 1999/85/CE, JO L1277, din 28.10.1999 de autorizare a statelor membre de a reduce valoarea TVA pentru anumite servicii cu utilizare intensivă a forței de muncă, cum ar fi renovarea

În contextul unei importanțe continue a economiei informale și a creșterii observate în anumite sectoare (construcții) și forme de activitate, pot apărea preocupări cu privire la nivelul de atenție susținută acordată la nivel politic muncii nedeclarate. În consecință, Comunicarea are drept scop sublinierea pertinentei politice a muncii nedeclarate prin inventarierea acțiunilor întreprinse în statele membre și prin ilustrarea sferei de aplicare în vederea învățării reciproce privind practicile de succes. Noi dovezi sunt aduse în sprijinul acestei analize prin intermediul unei anchete armonizate elaborată în vederea unei înțelegeri mai bune a motivelor care stau la baza muncii nedeclarate și a caracteristicilor acesteia.

2. PERTINENȚA POLITICILOR CARE VIZEAZĂ REDUCEREA MUNCII NEDECLARATE

Punerea în aplicare cu succes a politicilor care vizează transformarea muncii nedeclarate în forme legale de ocupare a forței de muncă va contribui la atingerea obiectivelor principale ale Strategiei de la Lisabona revizuite privind creșterea și ocuparea forței de muncă.

Munca nedeclarată are implicații negative care afectează toți cei trei piloni ai strategiei de la Lisabona și, în special, obiectivele principale ale strategiei europene pentru ocuparea forței de muncă (ocupare deplină a forței de muncă, calitate și productivitate în activitățile lucrative și coeziune socială). Dintr-o perspectivă macroeconomică, aceasta determină scăderea venitului din impozite și afectează finanțarea sistemului de securitate socială. Dintr-o perspectivă microeconomică, munca nedeclarată tinde să denatureze concurența loială între întreprinderi, deschizând calea pentru dumpingul social. Aceasta determină, de asemenea, ineficiențe ale producției, având în vedere faptul că întreprinderile care desfășoară activități nedeclarate evită accesarea serviciilor și produselor legale (de exemplu, creditele) și preferă să se mențină la nivelul de întreprinderi mici.

Recenta Carte verde a Comisiei privind dreptul muncii⁵ a identificat munca nedeclarată drept principalul factor care contribuie la dumpingul social și, prin urmare, drept unul dintre aspectele cheie în vederea modernizării dreptului muncii în UE. În plus, munca nedeclarată tinde să fie asociată cu condiții precare de muncă pentru lucrători și cu riscurile pe care acestea le implică pentru sănătatea lucrătorilor, cu șanse puține pentru evoluția carierei și cu un nivel nesatisfăcător de securitate socială. În acest context, partenerii sociali ai UE au prevăzut o analiză comună a muncii nedeclarate în cadrul programului lor de lucru pentru 2006-2008⁶. Consultarea ulterioară privind Cartea verde⁷ a dezvăluit sprijinul important acordat de administrații în vederea creșterii cooperării administrative la nivelul UE și a intensificării schimburilor de informații și bune practici, în timp ce partenerii sociali și alte părți implicate au confirmat prioritățile politice stabilite prin rezoluția Consiliului din anul 2003. Sindicatele, în special, s-au arătat în favoarea unui cadru juridic mai bun și a unei mai bune aplicări a legilor la nivel european, în vederea combaterii fraudei sociale transfrontaliere.

locuințelor particulare, servicii de coafură, spălarea geamurilor, servicii de îngrijire la domiciliu și reparații minore. Acest experiment a fost prelungit până la 31.12.2010 prin Directiva nr. 2006/18/CE, JO L 51 din 22.2.2006, p.12.

5 Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului 21, COM(2006)708 din 22 noiembrie 2006.

6 Programul de lucru al partenerilor sociali europeni 2006 - 2008.

7 Rezultat al consultării publice pe tema Cărții verzi a Comisiei intitulată „Modernizarea dreptului muncii pentru a face față provocărilor secolului 21” (COM/2007)xxx).

Se tinde spre atingerea unui consens cu privire la costul muncii nedeclarate pentru sistemele de securitate socială. Pe lângă slăbirea bazei financiare prin pierderea de venituri, sunt subminate și credibilitatea și încrederea publicului în aceste sisteme. Într-adevăr, lucrătorii care desfășoară activități nedeclarate pot beneficia de multe ori de indemnizație de șomaj, de inactivitate sau prestație familială, dar, în același timp, renunță la toate avantajele unui contract de muncă legal, cum ar fi pensiile în funcție de venit, formare profesională, perspectiva avansării în post sau creșterea salariului, și riscă să fie angajați mereu doar pentru desfășurarea de activități nedeclarate. Reformele din sistemele de securitate socială pot constitui îndemnuri puternice pentru declararea oficială a muncii, după cum a fost subliniat în raportul de sinteză privind sistemul de pensii viabil și durabil din anul 2006⁸.

De asemenea, este recunoscută într-o măsură din ce în ce mai mare problema unei piețe a muncii fragmentate, în care grupuri mari de lucrători sunt prinși în activități care nu le oferă securitate socială adecvată. Munca nedeclarată reprezintă un caz dus la extrem de segmentare a pieței muncii⁹.

Posibilitatea de a găsi muncă nedeclarată constituie un factor cheie în încurajarea imigrației ilegale. Rezidenților ilegali, care tind să rămână în afara sistemului de securitate socială, le este deseori oferită muncă nedeclarată, în condiții inacceptabile din punct de vedere social și care încalcă normele de sănătate și securitate. La 16 mai 2007 Comisia a propus o directivă de stabilire a sancțiunilor la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală¹⁰.

3. DATE REFERITOARE LA MUNCA NEDECLARATĂ

A. Factori determinanți ai muncii nedeclarate

Se manifestă preocupare față de creșterea sferei de aplicare a muncii nedeclarate din punctul de vedere al următorilor factori :

- cererea crescândă de servicii de menaj și de îngrijire la domiciliu care rezultă din schimbările socio-demografice, eventual în combinație cu reducerea timpului de lucru;
- înclinația spre relații profesionale minimale și mai puțin ierarhizate, cu sisteme de plată sau o contabilizare a timpului mai flexibile;
- activitatea independentă (inclusiv activitatea independentă falsă) și sub-contractarea și, la un nivel mai general, contractele flexibile și contractele de muncă pe perioadă determinată, când, acestea sunt folosite pentru nedeclararea unei părți a venitului;
- facilitarea crescândă a constituirii grupărilor de întreprinderi transfrontaliere, care necesită cooperare internațională eficientă între organisme și/sau sistemele de monitorizare și de punere în aplicare a legii.

8 SEC(2006)304.2

9 „Către principii comune ale flexisecurității”, COM(2007)359 din 27.6.2007.

10 A se vedea COM(2007)249 din 16.5.2007.

B. Date statistice la nivelul UE

Probleme de măsurare

Faptul că munca nedeclarată nu este monitorizată sau înregistrată și poate fi definită în mod diferit în legislația națională, face dificilă obținerea unor estimări de încredere cu privire la cât de răspândit este acest fenomen în statele membre. Cu toate acestea, evaluarea amplitudinii și caracteristicilor muncii nedeclarate este indispensabilă pentru aplicarea măsurilor politice adecvate.

Munca nedeclarată poate fi măsurată atât în mod direct cât și în mod indirect. Metodele indirecte se bazează pe compararea agregatelor macroeconomice (precum conturile naționale, consumul de electricitate, tranzacțiile în numerar). Metodele indirecte (monetare, în special) supraestimează adeseori nivelul muncii nedeclarate și furnizează puține informații cu privire la caracteristicile sale socio-economice. Metodele directe, din contră, se bazează pe anchete statistice și prezintă avantaje din punctul de vedere al comparabilității și al detaliilor, dar tind să subestimeze nivelul real al muncii nedeclarate. Prin urmare, o înțelegere aprofundată a amplitudinii muncii nedeclarate și a cauzelor ei necesită o combinație a ambelor metode. În plus, există o mulțime de informații de natură administrativă, care nu sunt folosite în mod sistematic și care pot fi folosite în vederea completării rezultatelor analizelor directe și indirecte (de exemplu statisticile rezultate în urma inspecțiilor).

Estimări naționale

Până la acest moment, cele mai bune estimări disponibile, bazate pe metode indirecte, cu privire la nivelul general al muncii nedeclarate în statele membre, au fost colectate printr-un studiu efectuat în anul 2004 pentru Comisie¹¹. Amploarea și caracteristicile muncii nedeclarate s-au dovedit a fi foarte diferite în statele membre, atingând valori maxime de 20% din PIB sau chiar mai mult în unele țări din sudul și estul Europei. Un bilanț recent efectuat de către experții rețelei Observatorului european pentru ocuparea forței de muncă¹² indică faptul că munca nedeclarată este încă în creștere în câteva state membre¹³, în timp ce într-o parte dintre noile state membre crearea masivă de noi locuri de muncă și apariția deficitului de forță de muncă au condus la declinul fenomenului.

C. Caracteristici și forme ale muncii nedeclarate conform Eurobarometrului

În continuarea studiului din anul 2004, în UE-27 a fost efectuat, în al doilea trimestru al anului 2007, un sondaj special Eurobarometru (nr. 284) referitor la munca nedeclarată pentru care s-au folosit metode directe. Acesta s-a centrat pe opinia publică cu privire la munca nedeclarată, pe aspectul cererii și al ofertei, motivele pentru angajarea în activități nedeclarate și caracteristicile socio-economice ale producătorilor și consumatorilor.

Având în vedere sensibilitatea subiectului, caracterul de studiu pilot al sondajului și numărul scăzut de respondenți care au admis participarea la activități nedeclarate, rezultatele ar trebui să fie interpretate cu multă atenție. În special, rezultatele cantitative pot oferi doar un nivel

11 „Munca nedeclarată într-o Uniune extinsă”; mai 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_ro.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Se face abstracție de efectele recente campanii de regularizare a resortisanților din țări terțe cu ședere ilegală din Italia, Spania și Portugalia.

scăzut al valorilor reale. Având în vedere faptul că Eurobarometrul se bazează pe un eșantion stabilit, acesta nu poate să ofere probe fiabile privind situația resortisanților din țări terțe cu ședere ilegală sau a cetățenilor din noile state membre care se confruntă cu restricții temporare ale dreptului de liberă circulație. Cu toate acestea, rezultatele indică, de exemplu:

- existența unei piețe extinse pentru munca nedeclarată pe întreg teritoriul UE, în special în cazul serviciilor de menaj;
- evitarea taxelor și a presiunilor administrative (în special, în cazul activităților atipice, de exemplu activități sezoniere), și mai puțin necesitatea, reprezintă factorii determinanți;
- importanța salariului în plic¹⁴, în special în cazul sectorului de construcții;
- prevalența în rândul studenților, al lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă și al șomerilor;
- slaba conștientizare a riscului de a fi amendat în cazul în care situația este descoperită.

4. POLITICI PENTRU REDUCEREA MUNCII NEDECLARATE

Având în vedere complexitatea și eterogenitatea muncii nedeclarate, nu există o soluție simplă pentru combaterea acesteia. Este necesară o abordare politică echilibrată care să conștie în măsuri pentru diminuarea sau împiedicarea apariției muncii nedeclarate și aplicarea acestor măsuri, implicând partenerii sociali. O astfel de abordare a fost stabilită prin rezoluția Consiliului din anul 2003 privind transformarea muncii nedeclarate în muncă în condiții licite, care a solicitat

- scăderea atractivității financiare a muncii nedeclarate care rezultă din modelul sistemelor de impozitare și prestații de securitate socială, și a permisivității sistemului de securitate socială cu privire la efectuarea muncii nedeclarate;
- reformă administrativă și simplificare, în vederea reducerii costului respectării legii;
- consolidarea mecanismelor de supraveghere și sancțiune prin implicarea inspectoratelor teritoriale de muncă, a birourilor fiscale și a partenerilor sociali;
- cooperare transnațională între statele membre, și
- activități de sensibilizare a populației.

Principalele evoluții politice, în domeniile mai sus menționate, sunt discutate în cele ce urmează și sunt ilustrate prin câteva exemple de practici inovatoare¹⁵ introduse în statele membre.

14 Și anume partea din salariul total care este plătită în mână și nu este declarată.

15 Exemplele nu reflectă o ordine a preferințelor, iar referirile la țări nu sunt exhaustive. O listă mai extinsă a practicilor inovatoare este prezentată pe site-ul Observatorului european pentru ocuparea forței

A. Atractivitatea financiară a muncii nedeclarate

Datele disponibile confirmă faptul că nivelul perceput, modelul și punerea în aplicare a diferitelor tipuri de impozitare (în special, impozitul pe venit și contribuțiile la sistemul de securitate socială) reprezintă factori determinanți importanți pentru munca nedeclarată. De asemenea, mai sunt și alți factori implicați, cum ar fi încrederea populației în sistemele de securitate fiscală și socială.

În această privință, majoritatea statelor membre au îmbunătățit stimulentele financiare pentru munca legală, în special prin creșterea bazei neimpozabile a venitului și printr-o stabilire corespunzătoare de salarii minime, fie prin legislație, fie prin acorduri colective. Statisticile confirmă reducerea generală, dar lentă, a presiunilor fiscale pentru munca slab remunerată. În UE, impozitul total pe venitul din salarii a scăzut cu aproape 1.2 puncte procentuale, în medie, între 2000 și 2005¹⁶. Totuși, cu nivelul brut mediu menținându-se la aproximativ 40%, aceste reduceri se pot dovedi neconvingătoare, în condițiile în care există opțiunea muncii nedeclarate (în special, în combinație cu indemnizațiile). În plus, efectul acestor reduceri poate fi negat în cazul muncii peste program, care este supusă unei impozitări semnificativ mai mari în multe state membre.

Au fost introduse majorări importante ale salariilor minime, în special în noile state membre. Aceste majorări au fost prudent stabilite (la mai puțin de jumătate din salariul mediu) pentru a evita dispariția unor slujbe legale și înlocuirea acestora prin munca nedeclarată. În plus, în multe state membre noi în care practica salariului în plic este foarte răspândită, majorarea salariilor minime reduce marja de negociere a acestui tip de salarii..

Prestațiile legate de muncă și prestațiile sociale minime trebuie stabilite astfel încât să permită condiții de viață decente, și, în același timp, să mențină munca în condiții licite mai atractivă din punct de vedere financiar decât munca nedeclarată corelată cu prestațiile sociale. În majoritatea statelor membre au fost introduse controale mai stricte ale beneficiarilor acestor indemnizații.

Procentajul important de lucrători care desfășoară o activitate independentă din unele state membre indică posibilitatea existenței unor distorsiuni între regimurile de securitate socială și financiară pentru angajați și pentru lucrătorii care desfășoară o activitate independentă, care rezultă din nivelul mai scăzut de impozitare al corporațiilor comparat cu impozitul pe venit sau din tratamentul diferit aplicat în cadrul sistemului de securitate socială lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă și, respectiv, lucrătorilor angajați. Introducerea unei singure taxe forfetare în Slovacia și Estonia poate fi considerată drept o încercare de a elimina aceste distorsiuni.

Concluzii desprinse din aplicarea politicilor :

- din perspectiva muncii nedeclarate, balanța stimulentei și a constrângerilor în cadrul sistemelor de securitate socială poate fi îmbunătățită prin asigurarea nivelului potrivit de ajutor pentru venit, recunoașterea legăturii dintre drepturi și

de muncă (www.eu-employment-observatory.net) și în documentația prezentată la conferința internațională privind munca nedeclarată și evaziunea fiscală, care a avut loc la Bruxelles în zilele de 21 și 22 iunie 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 A se vedea Eurostat, Indicatori structurali, impozitul pe venitul din salarii pentru angajații cu salarii mici.

contribuții, prin controale asupra beneficiarilor și sancțiuni financiare adecvate pentru fraudă fiscală și fraudă sistemului de securitate socială;

- punctele de urmărit includ (i) impozitarea lucrului peste program, (ii) respectarea salariului minim sau a salariilor stabilite prin acorduri colective și posibilul rol pe care îl pot avea ca nivel de referință pentru salariile în plic, (iii) neregulile fiscale între statutul angajatului și cel al lucrătorului care desfășoară o activitate independentă, și (iv) reducerea impozitării pentru slujbele cu productivitate scăzută.

B. Reforma administrativă și simplificarea

În ceea ce privește activitățile atipice și sezoniere, în special, presiunile administrative, împreună cu impozitarea salariilor, se dovedesc a fi factorul determinant principal pentru munca nedeclarată. În unele cazuri extreme, combinarea productivității scăzute cu sarcinile administrative sau/și fiscale face ca anumite activități să nu fie viabile din punct de vedere economic în economia legală.

Sisteme simplificate pentru înregistrarea angajaților au fost introduse în Grecia (pentru lucrătorii familiari), Franța (pentru lucrătorii sezonieri din agricultură, hoteluri și restaurante), Țările de Jos (pentru menaj) și Germania („mini-job-uri”) împreună cu crearea unui număr semnificativ de noi locuri de muncă. În Spania, unde comparațiile între regiuni dezvăluie o corelație între incidența contractelor temporare și munca nedeclarată, acordul între partenerii sociali încheiat în anul 2005, care vizează reducerea locurilor de muncă temporare, poate fi considerat un pas înainte și spre regularizarea muncii nedeclarate.

În Belgia, Austria și Spania au fost introduse cupoane de servicii și facilități în vederea efectuării de servicii menajere legale, în timp ce în Danemarca utilizarea acestora a fost restrânsă în anul 2001. Adeseori, a fost observat un impact pozitiv semnificativ asupra creării de locuri de muncă, dar rezultatele sunt diverse din punctul de vedere al bugetului.

În măsura în care munca nedeclarată poate apărea în conexiune cu evaziunea fiscală prin eludarea impozitelor indirecte, unele state membre au luat în considerare posibilitatea prevăzută în Directiva nr. 1999/85/CE de a reduce valoarea TVA pentru anumite servicii cu utilizare intensivă a forței de muncă. Există date limitate cu privire la efectul creării de locuri de muncă printr-o singură reducere de TVA. Pentru renovarea și întreținerea imobilelor, mai multe state membre (de exemplu Finlanda, Suedia, Italia) au optat , ca și instrument mai eficient, pentru o deducere din baza impozabilă a consumatorului.

În momentul aderării a 10 noi state membre la 10 mai 2004, Regatul Unit, Irlanda și Suedia și-au deschis piețele muncii pentru lucrătorii din aceste noi state membre, în timp ce alte state au aplicat dispoziții tranzitorii pentru lucrătorii din 8 dintre aceste state.

În raportul său privind funcționarea dispozițiilor tranzitorii prevăzute în Tratatul de aderare din 2003, Comisia a declarat că restricțiile asupra accesului pe piața forței de muncă pot duce la un număr tot mai mare al cazurilor în care se apelează la munca nedeclarată¹⁷.

17 COM(2006)48 finală din 8.2.2006 referitoare la perioada 1 mai 2004-30 aprilie 2006. Raportul următor este așteptat până la finalul celei de-a doua etape la 30 aprilie 2009, respectiv la finalul primei etape, la 31 decembrie 2008, în cazul Bulgariei și al României.

Începând cu 1 mai 2006, alte state membre UE-15 (Finlanda, Spania, Portugalia, Grecia, Italia, Țările de Jos și Luxemburg în curând) au ridicat toate restricțiile, în timp ce alte state și le-au simplificat, în contextul consolidării piețelor forței de muncă. De curând, Germania și Austria au anunțat liberalizarea accesului pentru specialiștii cu înaltă calificare. La 1 ianuarie 2007, zece dintre statele membre UE-25 (Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Slovacia, Finlanda și Suedia) au liberalizat accesul pe piețele lor de forță de muncă în conformitate cu legislația internă pentru lucrătorii din Bulgaria și România.

Concluzii desprinse din aplicarea politicilor :

- există posibilitatea pentru o îmbunătățire sporită a legii muncii și a sistemelor administrative în vederea abordării optime a necesităților pe termen scurt și a deficitului de forță de muncă.
- există un spațiu amplu de aplicare a unor abordări specifice acestui sector în vederea transformării muncii nedeclarate în muncă în condiții licite (în special în hoteluri și restaurante, agricultură, servicii de menaj);
- acquis-ul comunitar privind libera circulație a lucrătorilor ar trebui să fie pus în aplicare și facilitat în general (în special prin EURES);
- posibilitățile oferite de e-governement, înregistrarea on-line și schimbul de informații între bazele de date administrative ar trebui să fie exploatate în continuare.

C. Supraveghere și sancțiuni

Cartea verde a Comisiei privind dreptul muncii¹⁸ a subliniat necesitatea unei cooperări mai eficiente la nivel național între diferitele agenții guvernamentale, cum ar fi inspectoratele teritoriale de muncă, autoritățile fiscale și cele din domeniul securității sociale, și a specificat faptul că „îmbunătățirea resurselor și expertizei acestor autorități de aplicare a legii, și a cooperării cu partenerii lor, poate contribui la reducerea stimulentei pentru munca nedeclarată”.

În câteva state membre (Germania, Finlanda, Franța, Italia, Slovacia etc) au fost adoptate noi legi și planuri de acțiune care vizează depistarea muncii nedeclarate. În multe cazuri, definiția muncii nedeclarate a fost actualizată în vederea reflectării evoluțiilor de pe piața forței de muncă (muncă prin intermediul agențiilor, sub-contractarea etc.) și au fost adoptate criterii în vederea depistării muncii nedeclarate.

Îmbunătățirea capacității de monitorizare și control a organismelor de securitate socială, a inspectoratelor teritoriale de muncă și a sindicatelor a devenit o prioritate în multe state membre. Structuri de coordonare inter-ministerială au fost înființate în Franța, Belgia, Irlanda și Italia. Au fost stabilite interfețe între bazele de date relevante (în Portugalia de exemplu).

Obligația angajatorilor de a înregistra lucrătorii din prima zi de angajare a fost generalizată. De asemenea, potențialii utilizatori ai muncii nedeclarate au fost responsabilizați în Germania (este obligatorie, începând cu 2004, păstrarea de către persoanele fizice a chitanțelor pentru

18 COM(2006)708, menționată anterior

servicii de construcție și întreținere a locuinței) și în Austria (este obligatorie contabilitatea la minut pe bază de numerar în hoteluri și restaurante).

În multe țări au fost încheiate acorduri între partenerii sociali, în special în sectorul de construcții (Germania, Finlanda, Italia). În Italia, legea bugetului prevede ca în anul 2007 Ministerul Muncii, în colaborare cu partenerii sociali, să introducă un sistem normativ care să estimeze numărul de ore lucrate efectiv ("indici di congruità").

Au fost introduse sancțiuni pentru angajatorii de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală (de exemplu Finlanda, Germania, Țările de Jos, Regatul Unit), și, în multe cazuri, au fost înăsprite, inclusiv prin interzicerea achizițiilor publice. În acest context, Comisia a propus recent o directivă pentru a se asigura că toate statele membre introduc și aplică sancțiuni similare împotriva angajatorilor de resortisanți din țări terțe cu ședere ilegală ca parte a unei politici comunitare de ansamblu privind migrația¹⁹.

Concluzii desprinse din aplicarea politicilor :

- Înregistrarea obligatorie a lucrătorilor reprezintă o condiție prealabilă pentru depistarea muncii nedeclarate. Scutirile de la practica contractelor de muncă scrise trebuie limitate la maxim;
- Există un spațiu amplu de aplicare a unor soluții specifice sectorului în vederea controlului și regularizării muncii nedeclarate prin implicarea partenerilor sociali;
- Succesul politicilor de combatere a muncii nedeclarate depinde de cooperarea între diversele organisme însărcinate cu impozitarea, munca, și imigrația, precum și de aplicarea legii și a sancțiunilor.

D. Cooperarea transfrontalieră pe teritoriul UE

Au fost încheiate acorduri bilaterale de cooperare în contextul directivei 96/71 privind detașarea lucrătorilor între, printre alții, Franța, Belgia și Germania, și este prevăzută încheierea a altor câteva acorduri similare (între Italia, Spania, Polonia și Republica Cehă). În plus, un grup de state membre au stabilit o cooperare care vizează promovarea și schimbul de experiență privind o agendă politică mai cuprinzătoare pentru munca nedeclarată²⁰.

Comisia a concluzionat că trebuie îmbunătățită cooperarea administrativă între statele membre, în special în domeniul lucrătorilor detașați²¹. În acest context, Comisia intenționează să adopte o recomandare care să vizeze consolidarea acestei cooperări prin utilizarea Sistemului de informare al pieței interne, precum și o decizie privind constituirea unui Comitet la nivel înalt. Acest Comitet ar trebui să sprijine și să asiste statele membre în procesul de identificare și de schimb de bune practici, în ceea ce privește controlul și aplicarea legislației privind lucrătorii detașați.

19 A se vedea COM (2007) 249 din 16 mai 2007.

20 ENUW(Rețeaua europeană privind munca nedeclarată) stabilită între partenerii publici din cinci state membre (Germania, Franța, Italia, Belgia și România) și coordonată de către Ministerul Muncii din Italia.

21 COM(2007)304 finală din 13 iunie 2007 privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii.

În plus, propunerea Comisiei din anul 2006 de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unei proceduri pentru punerea în aplicare a Regulamentului nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de asigurări sociale (care va înlocui Regulamentul nr. 1408/71 de îndată ce regulamentul de punere în aplicare este adoptat) conține, de asemenea, prevederi de consolidare a cooperării între instituțiile de securitate socială ale statelor membre.

Concluzii desprinse din aplicarea politicilor :

- Cadrul instituțional pentru controlul circulației transfrontaliere a forței de muncă necesită o adaptare continuă la ritmul rapid și complexitatea activităților comerciale transfrontaliere.

E. Sensibilizarea

Au fost întreprinse câteva campanii de sensibilizare de succes (de exemplu campania daneză „fair play”). În noile state membre, campaniile erau întreprinse deseori la scară largă și se centrau pe aspecte specifice cum ar fi salariile în plic („Work Contract Works” – „Contractul de muncă funcționează” în Letonia de exemplu).

Concluzii desprinse din aplicarea politicilor :

- Există posibilitatea creșterii gradului de sensibilizare a publicului cu privire la riscurile asociate muncii nedeclarate, în special în ceea ce privește sancțiunile (a se vedea rezultatele sondajului Eurobarometru); partenerii sociali au un rol important în această privință;
- Este important ca cetățenii să fie informați despre efectele pozitive ale plății integrale a impozitelor și despre funcția de asigurare a contribuțiilor la protecția socială.

5. CONCLUZII ȘI MONITORIZARE

Nu există semne convingătoare care să arate că nivelul muncii nedeclarate a scăzut substanțial în ultimii ani. Munca nedeclarată rămâne o opțiune atractivă din punct de vedere financiar, în special în combinație cu fraudă TVA și posibilitățile de a desfășura activități la o scară mai largă în UE. Acțiuni politice fragmentate au fost derulate pe teritoriul statelor membre, dar există o lipsă evidentă de evaluare a rezultatelor și de extragere de expertiză. Este timpul ca statele membre să își concentreze eforturile în lupta împotriva muncii nedeclarate.

- În pofida progreselor (impozitarea muncii pentru lucrătorii slab remunerați), trebuie întreprinse mai multe eforturi, ținând cont de circumstanțele naționale, în vederea unei reduceri mai mari a impozitului pe salarii, prin îmbunătățirea calității finanțelor publice, în special eficacitatea cheltuielilor publice și a sistemelor de impozitare, prin reducerea costurilor de muncă nesalariale, și prin mutarea presiunilor fiscale asupra unor surse alternative de venit²²... Există, de asemenea,

22 A se vedea liniile directoare integrate nr. 2, 3, 5 și 22. Liniile directoare cu privire la ocuparea forței de muncă conțineau referințe anterioare cu privire la mutarea presiunii fiscale asupra veniturilor salariale spre impozitarea indirectă sau de mediu (a se vedea, de exemplu, ediția din anul 2001). A se vedea, de

posibilitatea reducerii complicațiilor administrative din sistemele fiscale și de prestații sociale, care pot constitui stimulente pentru munca nedeclarată, în special pentru lucrătorii care desfășoară o activitate independentă și pentru companiile mici;

- Comisia consideră dispozițiile tranzitorii de limitare a mobilității lucrătorilor din noile state membre un factor care împiedică recurgerea la munca în condiții licite, prin urmare, acestea pot chiar să exacerbeze efectuarea muncii nedeclarate, în timp ce evoluțiile recente de pe piața forței de muncă creează oportunități sporite pentru munca în condiții licite. În acest context, Comisia face apel la statele membre, care sunt responsabile pentru aceste aranjamente, să revizuiască aceste aranjamente cât de curând posibil, sau, în orice caz, la finalul celei de-a doua etape la 30 aprilie 2009, în cazul UE-8, și la finalul primei etape la 31 decembrie 2008, în cazul Bulgariei și României;
- Statele membre sunt invitate să acorde atenția cuvenită muncii nedeclarate în momentul în care decid calea pe care vor să o urmeze în punerea în aplicarea principiilor comune ale flexisecurității;
- Comisia face apel la partenerii sociali să se pună de acord asupra inițiativelor concrete în domeniul muncii nedeclarate în contextul programelor comune de muncă ale acestora, la nivel intersectorial și sectorial european, precum și la nivel național.
- Supravegherea și aplicarea eficace a legii reprezintă componente importante ale unei abordări politice cuprinzătoare. În acest context, Comisia amintește propunerea sa legislativă privind sancțiunile pentru angajatorii resortisanților din țări terțe cu ședere ilegală.
- Comisia va investiga fezabilitatea stabilirii unei platforme europene pentru cooperarea dintre inspectoratele teritoriale ale muncii și alte organisme relevante de monitorizare și de aplicare a legii.
- În vederea monitorizării evoluției procesului de transformare a muncii nedeclarate în muncă în condiții licite, statele membre ar trebui să examineze împreună cu Comisia metodele cele mai potrivite pentru cuantificarea existenței muncii nedeclarate. Un studiu va fi întreprins în acest scop în cadrul programului PROGRESS în anul 2008.
- Comisia va acorda muncii nedeclarate regim de prioritate în cadrul programului său de învățare reciprocă. Părțile implicate vor avea oportunitatea, în cadrul programului PROGRESS, să înainteze propuneri pentru campaniile de informare, pentru anchetă și activitățile de evaluare, și inițiative în vederea schimbului de informații despre bunele practici.

asemenea, Cartea verde privind instrumentele de piață utilizate în scopuri care privesc politica de mediu și politicile aferente, COM(2007)140 din 28.3.2007, și Comunicarea „Valorile europene și globalizarea”, COM(2005)525 din 3.11.2005.