

Document de poziție

**PROPUNERI DE POLITICI PENTRU REDUCEREA ECONOMIEI INFORMALE ȘI ANGAJĂRILOR INFORMALE
PERSPECTIVA CONFEDERAȚIEI NAȚIONALE A PATRONATULUI DIN REPUBLICA MOLDOVA**

Septembrie, 2015

Cuprins:

CAPITOLUL I: SUMAR.....	4
CAPITOLUL II: ENUNȚAREA PROBLEMEI	5
CAPITOLUL III: ISTORIE	8
CAPITOLUL IV: OPȚIUNI DE POLITICI – COMPARAȚIE INTERNAȚIONALĂ	10
CAPITOLUL V: RECOMANDĂRI DE POLITICI ȘI JUSTIFICARE.....	13



International Labour Organization

Această publicație a fost elaborată cu suportul tehnic și financiar al Organizației Internaționale a Muncii. Responsabilitatea pentru opiniile exprimate în acest raport aparține exclusiv autorului. Organizația Internațională a Muncii nu își asumă responsabilitatea pentru corectitudinea, acuratețea sau precizia oricăror dintre materiale, informații sau opinii din acest raport.

Figuri:

Figura 1: Motive de ce există producția informală, perspectivele angajatorului, Magenta Consulting 2015.....	5
Figura 2: Evoluția angajării formale și informale 2008-2014	6
Figura 3: Angajarea informală în majoritatea sectoarelor relevante ale economiei în numere absolute, (mii),	6
Figura 4: Procentajul acceptării plăților informale în dependență de nivelul de încredere în instituțiile publice	7
Figura 5: Rata angajării informale în Europa, 2011	7
Tabelul 1: Soluțiile angajatorilor pentru reducerea economiei și angajării informale, Magenta 2015.....	8
Figura 6: Relația dintre corupție și economia informală	11
Figura 7: Relația dintre ușurința conducerii afacerilor și economia informală	11

CAPITOLUL I: SUMAR

Acest document de poziție prezintă analiza pe tema „Economia Informală”. La baza acestui studiu au stat documentele elaborate de către Confederația Națională a Patronatului din RM (CNPM) în colaborare cu Expert Grup, intitulat „Constrângeri majore asupra mediului de afaceri din Moldova” și „Șapte piedici pentru business”. În plus, Cadrul Politic Strategic numit „Șapte Piedici pentru Business” a servit ca bază pentru semnarea unui memorandum de colaborare între CNPM și Guvernul Republicii Moldova care ulterior a permis identificarea a trei cele mai acute domenii de priorități politice: „Economia Informală”, „Dialogul Social” și „Legislația Muncii”. În acest document sunt prezentate inclusiv și concluziile obținute în urma focus grupurilor și sondajului realizat de compania Magenta Consulting în 2015 la acest subiect.

REZULTATE CHEIE:

Economia informală a Moldovei reprezintă aproape jumătate din PIB, iar angajările informale reprezintă, conform estimărilor BNS (Biroul Național de Statistică) aproape o treime din forța de muncă. Angajarea informală în Moldova este una dintre cele mai înalte din Europa fiind aproape de două ori mai mare ca media țărilor UE. În ultimul deceniu angajarea informală a fost redusă în medie cu 10%, în primul rând din cauza reducerii generale a celor care activează în sectorul agricol și mai puțin din contul politicilor eficiente ale autorităților în acest domeniu.

Având în vedere amploarea economiei și a angajării informale, efectele acestora asupra mediului de afaceri, angajaților și a finanțelor publice, este imperativ ca Guvernul să depună un efort mai hotărât în vederea eradicării acestor fenomene. Abordarea autorităților trebuie să se bazeze în primul rând pe simplificarea radicală a politicii fiscale, politicilor de reglementare și a relațiilor de muncă. Experiența altor țări prezentată în această analiză arată că aceasta este cea mai eficientă și mai sustenabilă modalitate de a reduce economia și angajarea informală. Atât în cadrul focus grupului, cât și în cadrul sondajului s-au oferit mai multe soluții cu scopul de a reduce economia informală care vizează anume simplificarea poverii fiscale, de exemplu: ghișeul unic pentru depunerea tuturor declarațiilor pe impozit și taxe, crearea impozitului unic care să îmbine toate cotele și impozitele legate de angajat atât ce țin de partea companiei, cât și de partea angajatului (asigurare socială, medicală și impozit pe venit), simplificarea procesului de lichidare a firmei, simplificarea procesului de obținere a licențelor/certificatelor/autorizațiilor, etc.

Autoritățile trebuie să ia în considerare și propuneri de politici complementare pentru a reduce economia și angajarea informală. Acestea se referă la politica fiscală, în principal prin instituirea unei reguli de plafonare a ratelor de impozitare pe un termen de 10 ani. Orice creștere a ratelor de impozitare sau sporire a contribuțiilor sociale trebuie făcută doar după reduceri semnificative ale economiei informale și a angajării informale sau îmbunătățirea sustenabilității sistemului de pensii. Astfel se va reduce cercul vicios prin care autoritățile taxează din ce în ce mai mult, un număr tot mai limitat de afaceri legale. Un alt set de propuneri se referă la utilizarea a două instrumente relevante aflate la dispoziția guvernului (Achizițiile Publice) și (Programe de Subvenții în Agricultură) pentru încurajarea formalizării în sectoarele de construcții și agricultură.

Reducerea angajării informale ar trebui să fie prioritatea politicii de guvernare. Având în vedere relevanța muncii informale ca pondere din PIB și implicațiile acesteia în mediul de afaceri, precum și a sistemului finanțelor publice în special sistemul de pensii, autoritățile moldovenești ar trebui să acorde prioritate rezolvării problemei angajării informale, iar ulterior și celorlalte aspecte ale economiei informale.

CAPITOLUL II: ENUNȚAREA PROBLEMEI

În cadrul acestei analize am preluat definiția ILO (International Labour Organization) oferită pentru economia informală și pentru angajarea informală și anume că sectorul informal este caracterizat ca fiind compus din unități implicate în producția de bunuri sau servicii, cu obiectivul principal de a genera locuri de muncă și venituri pentru persoanele vizate. Aceste unități funcționează de obicei la un nivel scăzut de organizare. Relațiile de muncă - în cazul în care acestea există - se bazează în mare parte pe înțelegeri contextuale, relații de rudenie sau relații personale și sociale, mai degrabă decât acorduri contractuale cu garanții formale¹.

Economia informală și angajarea informală constituie o parte relevantă din economia Moldovei. Unele calcule² referitoare la economia informală din Moldova indică un nivel al acesteia de 41,8% din PIB-ul real. Estimările Biroului Național de Statistică arată că aproximativ o treime din populația activă participă la angajarea informală³. Calculele Echipei Germane de Experți din Moldova plasează valoarea salariilor informale la 1,11 miliarde USD, reprezentând aproximativ 31% din fondul salarial național. Opinia prevalentă printre oamenii de afaceri despre cauzele care contribuie la existența fenomenului de companii neînregistrate (din rezultatele studiului și focus grupului, figura 1) este că această situație este în principal rezultatul unui mediu de afaceri descurajant și a ineficienței activității instituțiilor statului cu atribuții în acest domeniu.

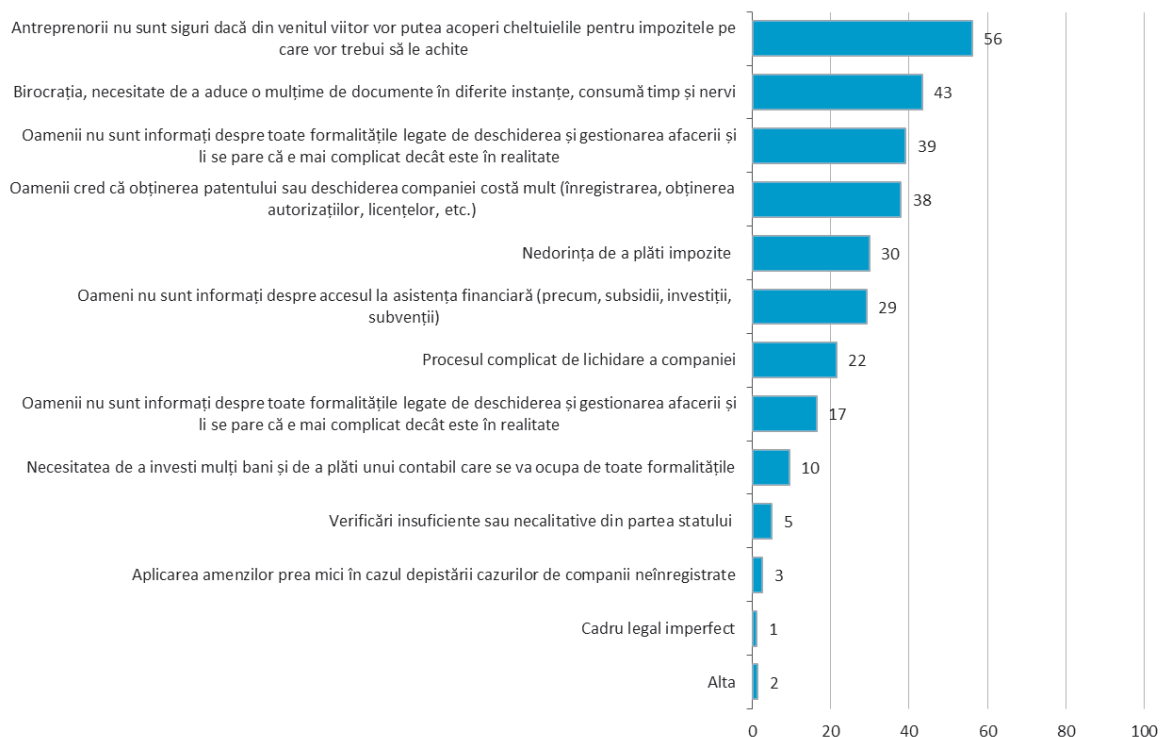


Figura 1: Cauzele care contribuie la existența fenomenului de companii neînregistrate, perspectivele angajatorului, Magenta Consulting 2015

¹ Pentru o definiție mai detaliată a economiei și angajărilor informale pot fi consultate definițiile ILO: Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993)

² Economia Informală în Turcia și alte state ale OCDE; Ce (nu) cunoaștem?, Friedrich Schneider

³ Deși unele cifre oferite de BNS sunt subestimate. Estimări pentru 2014 8,3% din lucrători erau nedeclarați și aproximativ 10% din lucrători de asemenea primeau salarii nedeclareate sau parțial nedeclareate.

În ultimul deceniu angajarea informală a fost redusă, deși nu datorită unor măsuri de politici. Conform cifrelor oficiale, angajarea informală în 2014 era de 32,53% (figura 2) aproximativ aceeași ca în 2008. În 2003 angajarea informală estimată era aproape 40%. Reducerea angajării formale din 2003 nu se datorează unor anumite măsuri de politici, ci mai degrabă reflectă factorii structurali, în principal, dispariția locurilor de muncă din sectorul agricol (sectorul cu cea mai mare pondere a lucrului informal) și a migrației.

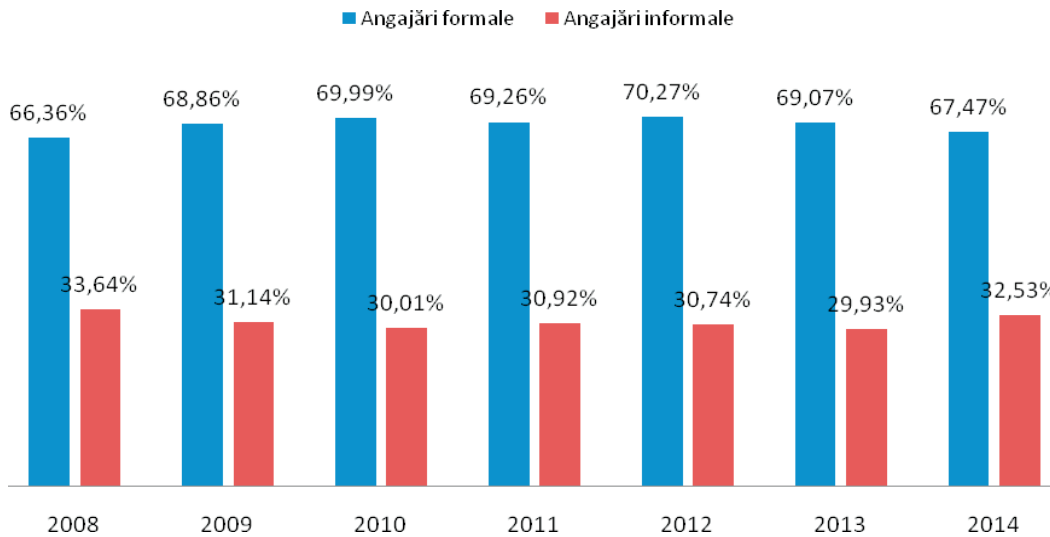


Figura 2: Evoluția angajării formale și informale 2008-2014, Sursa: BNS

Aproximativ 70% din economia și angajarea informală este concentrată în două sectoare ale economiei. Agricultură are cea mai mare pondere a lucrătorilor informali din Moldova. Aproximativ două treimi din lucrătorii din sectorul de Construcții sunt angajați complet sau parțial informal. Majoritatea lucrătorilor informali sunt concentrați în zonele rurale, sunt de gen masculin, tineri (15-24) și cei trecuți de vârsta legală de pensionare. Percepția respondenților la sondaj (angajatorilor) despre sectoarele de activitate în care munca la negru și salariul în plic sunt cele mai răspândite corespunde cu realitatea. 43% din respondenți au afirmat că în construcții acest fenomen este cel mai răspândit, iar 37% din respondenți au afirmat că în agricultură, economia vânatului și silvicultură.

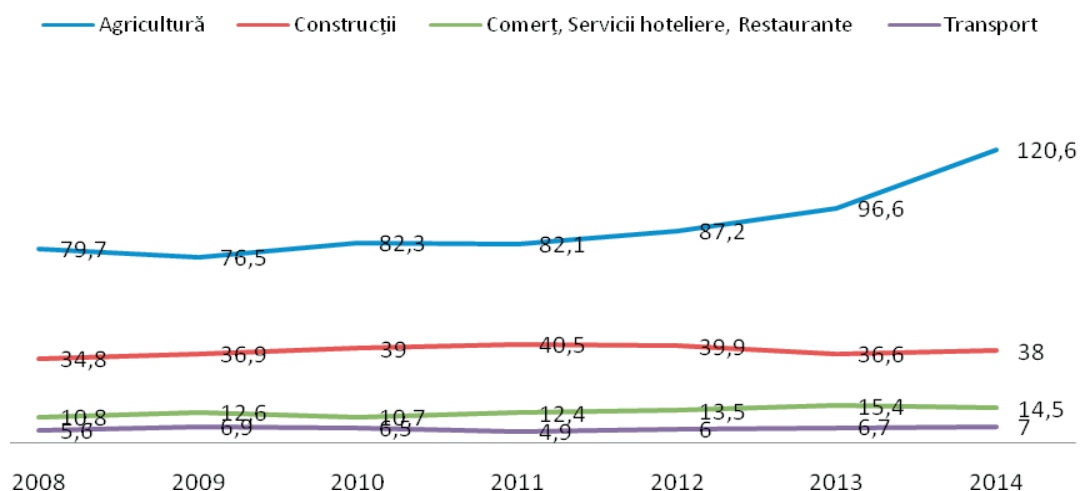


Figura 3: Angajarea informală în majoritatea sectoarelor relevante ale economiei în numere absolute, (mii), Sursa: BNS

Moldova are o moralitate fiscală scăzută. Multiple studii arată că majoritatea lucrătorilor moldoveni sunt foarte puțin satisfăcuți de calitatea serviciilor publice și au o încredere foarte scăzută față de reformele și instituțiile publice relevante. Un studiu efectuat în 2014 (Expert Group) a demonstrat că cel puțin o treime din respondenți consideră salariile informale drept justificate dat fiind calitatea scăzută a sistemului de pensionare. Studiul arată că tendința de a accepta salarii informale este mai mare printre cei care au mai puțină încredere în instituțiile publice.

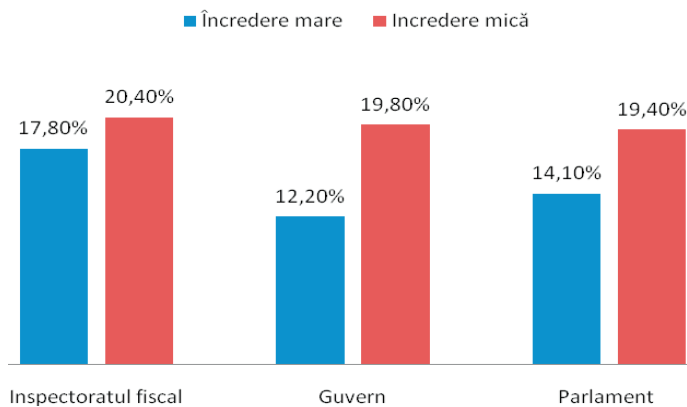


Figura 4: Procentajul acceptării plăților informale în dependență de nivelul de încredere în instituțiile publice, Sursa: Expert Group: Discrepanța Fiscală – realitatea invizibilă

Moldova are una dintre cele mai înalte rate ale economiei și angajării informale din Europa. Caracterul informal este mai prevalent în țările din Sudul Europei și mai puțin - în țările nordice din Europa, în timp ce diferența dintre Vest și Est este în medie mică (inclusiv statele baltice). Un studiu ce cuprinde 30 de țări din Europa estimează o medie de 15,7% a ratei de angajare informală, aproape jumătate comparativ cu cea din Moldova.

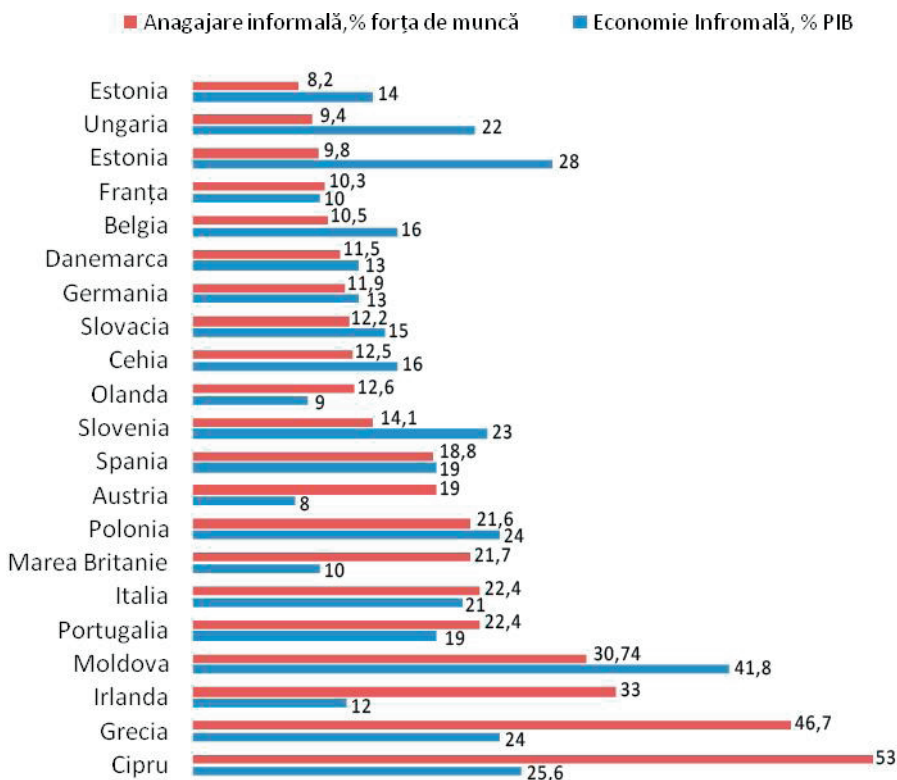


Figura 5: Rata angajării informale în Europa, 2011, Sursa: Economia Informală și Munca Nedecarată, Comisia Europeană, Economia informală în Europa, 2013

CAPITOLUL III: ISTORIE

Dat fiind impactul negativ major al economiei informale asupra businessului, lucrătorilor și economiei în general, este surprinzător și dezamăgitor faptul că acestor probleme nu li se acordă suficientă atenție de către autorități. Economia informală distorsionează relațiile de piață, reduce din concurența loială și subminează dezvoltarea unui mediu de afaceri legal. Astfel, în Moldova, acele întreprinderi care doresc să activeze în conformitate cu legea sunt defavorizate prin: (I) faptul că sunt mai puțin competitive din perspectiva costurilor, deoarece achită toate taxele și impozitele, (II) faptul că anual povara bugetară crește și aceasta este pusă pe umerii afacerilor legale din Moldova. Totodată economia informală cauzează pierderi semnificative ale veniturilor publice și face ca sistemul de pensii să fie mai puțin sustenabil. Totuși, în prezent nu există nici un efort semnificativ de politici care să abordeze direct această problemă. Mai degrabă observăm un efort de reformă indirect, timid, prin intermediul reformei în domeniile justiției și anticorupției. Acest lucru nu este suficient și s-a dovedit a fi ineficient. Acum este momentul ca autoritățile să-și asume în mod hotărât un set comprehensiv de măsuri pentru a aborda în mod specific factorii de bază care determină economia și angajarea informală. Opinia comunității de afaceri exprimată prin sondajul de opinie realizat și în cadrul focus grupurilor demonstrează o preferință pentru măsuri specifice în schimbul unei reforme *macro*. Acest fapt vorbește despre încrederea scăzută a comunității de afaceri față de vreo reformă generalistă în acest sector.

Opțiuni propuse pentru reducerea comerțului informal		Opțiuni propuse pentru reducerea muncii informale		Opțiuni propuse pentru a reduce entitățile economice neînregistrate	
Propuneri	Reacție, N=260,%	Propuneri	Reacție, N=260,%	Propuneri	Reacție, N=260,%
Inspecții/razii mai frecvente sau de calitate mai bună din partea instituțiilor statului	77	Reducerea taxelor pe salarii	65	Crearea și promovarea unei platforme online pentru întreprinzători cu informații referitoare la deschiderea și administrarea unei afaceri în Moldova	50
Inspecții/razii mai frecvente în piețe	76	Crearea unei singure taxe pentru a încorpora plățile pentru asigurare socială, sănătate, impozit pe venit	58	Introducerea consultărilor de către APL și Camera de Înregistrări a Guvernului înainte și după înregistrarea companiei	38
Amenzi mai mari pentru comerțul informal	66	Crearea unui singur oficiu/entitate pentru raportarea tuturor taxelor de muncă	42	Simplificarea procesului de lichidare a companiei	36
Simplificarea procesului de obținere a licențelor/autorizațiilor pentru comerț	56	Angajații ar trebui să primească salariul brut și să achite singuri taxele	33	Crearea unui singur oficiu pentru înaintarea tuturor declarațiilor fiscale într-un singur loc	33
Îmbunătățirea legislației	8	Simplificarea procedurilor de angajare pentru acele locuri de muncă care au un număr mare de angajați	31	Lansarea unei campanii informale, distribuind broșuri cu informații clar structurate referitoare la deschiderea unei companii	30
		Lansarea unei campanii de educare a angajatorilor/angajaților referitoare la munca nedeclarată	23	Promovarea ușurinței și avantajelor înregistrării	29
		Împuternicirea inspectorilor muncii să penalizeze pentru munca nedeclarată și salariile informale, fără a trebui să înainteze un raport la procuratură sau altă agenție guvernamentală	12	Inspecții/razii mi dese de din partea instituțiilor relevante ale statului	14

Tabelul 1: Soluțiile angajatorilor pentru reducerea economiei și angajării informale, Magenta 2015

Un plan pe termen scurt pentru reducerea muncii informale a fost adoptat de către Guvern în 2011⁴. Planul propunea următoarele inițiative: (I) introducerea penalităților pentru munca informală și salariile informale, (II) extinderea abilităților autorităților locale pentru a înregistra contracte de muncă pentru micro întreprinderi în circumscripțiile lor, (III) introducerea măsurilor suplimentare în contractele de muncă cu privire la penalități, măsuri pentru încurajarea raportării muncii informale, (IV) îmbunătățirea modului în care salariile bazate pe sectoare sunt ajustate la creșterea economică, (V) Punerea în circulație a noțiunii de salariu mediu ramural pe unitate de timp (oră) obligatoriu pentru toate unitățile din ramură, (VI) îmbunătățirea coordonării între autoritățile relevante, (VII) îmbunătățirea măsurării muncii și salariilor informale, (IX) mărirea personalului pentru inspecția muncii și (X) inițierea campaniilor de informare.

Impactul implementării planurilor de acțiune a fost în cel mai bun caz neconcludent. În 2011, de către Guvern s-a elaborat un plan de acțiuni vizând reducerea plăților în plic și a angajării informale (deși unele activități au fost planificate ulterior și pentru anii 2015/2016). Acest efort a reprezentat o versiune minimalistă a reformei, planului îi lipsea clar un coordonator instituțional puternic angajat în implementarea acestuia, un buget dedicat și un cadru de monitorizare și evaluare specific. Este greu să se estimeze eficiența planului deoarece ponderea ratei de angajare informală s-a mărit din 2011, perioadă când acesta a fost adoptat.

În 2012 Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei a elaborat opțiuni de politici suplimentare pentru reducerea angajării informale. Documentul de politici își propunea reduceri cu 2% până în 2016 a lucrătorilor care nu își declară salariile (de la 48,7% la 46,7%) și reducerea cu 2% a pierderilor la bugetul național până în 2016. Analiza conținea 3 opțiuni de politici: (I) mărirea penalităților administrative pentru munca informală, (II) redistribuirea contribuțiilor sociale în mod egal între angajator și angajat, (III) îmbunătățirea monitorizării și profilarea sectorului informal. Documentul oferea mai multă analiză și dovezi comparativ cu planul de acțiune din 2011, însă a fost elaborat în aceeași formă minimalistă cu ambiție scăzută – o reducere de 2% în 4 ani pare a fi o țintă care nu va genera concentrare de efort și voință politică din partea tuturor factorilor responsabili.

O politică mai comprehensivă de abordare de politici a fost dezvoltată de Echipa Economică Germană din Moldova. Ea sugerează o abordare a recompenselor și pedepselor. Setul de politici propus ar recomanda abordarea pedepselor: (I) îmbunătățirea inspecțiilor în baza profilurilor de risc, (II) facilitarea schemelor de denunțare a muncii informale, (III) mărirea semnificativă a penalizărilor pentru angajatori și angajați antrenați în munca informală, (IV) reducerea plăților în numerar și numărul de activități patentate. Iar la abordarea recompenselor: în principal reducerea taxelor și împovărării administrative. La moment nici una dintre aceste propuneri nu este luată în considerare în cadrul politicilor publice. Măsuri coercitive au fost propuse și de participanții la sondaj, astfel pentru așa probleme precum producție ascunsă, contrabandă, producție contrafăcută și piraterie, s-au propus așa soluții ca: verificări/raiduri mai dese de către organe competente, amenzi mai mari, pedepse mai stricte, etc.

⁴ H.G. nr. 447 din 28.06.2011 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind minimizarea practicii de achitare a salariilor „în plic” și „muncii la negru”

CAPITOLUL IV: OPȚIUNI DE POLITICI – COMPARAȚIE INTERNAȚIONALĂ

Experiența internațională demonstrează că nu există un mod universal de a reduce economia informală. Eficiența fiecărei măsuri depinde de cauzele de la bază, reflectând diferențele de sisteme fiscale, etapa de dezvoltare economică, capacitatea administrativă a autorităților fiscale și nivelul economiei și angajării informale.

Totuși, în general, experiențele din alte țări tind să indice spre practici emergente demne de urmat și aplicat în Moldova. Rezultă că rata muncii informale depinde de mai mulți factori precum: (I) reguli inflexibile ale muncii, (II) povara fiscală înaltă, (III) aplicarea ineficientă și arbitrară a legislației și politicilor din domeniu de către instituții statale slabe, (IV) un mediu care încurajează menținerea întreprinderilor mici și puțin productive în sectoarele dominate de munca informală, (V) corupția răspândită care face din activitatea economică informală o activitate cu risc redus.

Experiența internațională sugerează că prioritatea pentru reducerea economiei informale este concentrarea pe reducerea angajării informale. Mai mult de jumătate din cele 200 de inițiative de politici împotriva economiei informale din baza de date de la nivel european din 2013 țintesc angajarea informală⁵. Dată fiind relevanța muncii informale ca pondere în PIB și implicațiile ei pentru mediul de afaceri cât și pentru sistemul de finanțe publice în special sistemul de pensii, autoritățile moldovenești ar trebui să ofere prioritate angajării informale față de celelalte aspecte ale economiei informale.

Măsurile restrictive de reducere a economiei și angajării informale tind să funcționeze în special după reforme care sporesc integritatea și eficiența instituțiilor de control. Practicile din țările din Europa⁶ demonstrează că nu există o relație clară între asigurarea cu personal a autorităților fiscale (măsurat ca personal fiscal total per milion de locuitori) și mărimea economiei informale sau a angajării informale. Țările par să aibă un nivel similar al economiei informale chiar dacă numărul de inspectori fiscali este mare sau mic. În Italia, Estonia și Slovacia numărul inspectorilor fiscali este relativ mic în raport cu numărul de contribuabili, iar în Polonia, Olanda și Letonia situația este inversă. Experiența internațională arată că instituțiile eficiente și integre (mai puțin corupte) sunt mai relevante și eficiente pentru reducerea economiei informale în comparație cu măsurile restrictive, cum ar fi creșterea sancțiunilor, introducerea raportării suplimentare, creșterea numărului de inspecții, etc. Măsurile de represiune pot fi contraproductive, dacă nu sunt însoțite de măsuri integrate deoarece ele pot efectiv mări corupția (în special mărimea mitei). În general țările ce au corupția scăzută tind să aibă economia informală mai mică (a se vedea figura ce urmează).

⁵Economia informală în Europa, 2013, Visa Europe și Friedrich Schneider, PhD, Universitate din Linz, Austria <https://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf>

⁶Îmbunătățirea guvernării fiscale în statele membre UE: Criterii pentru politici de succes (2012).

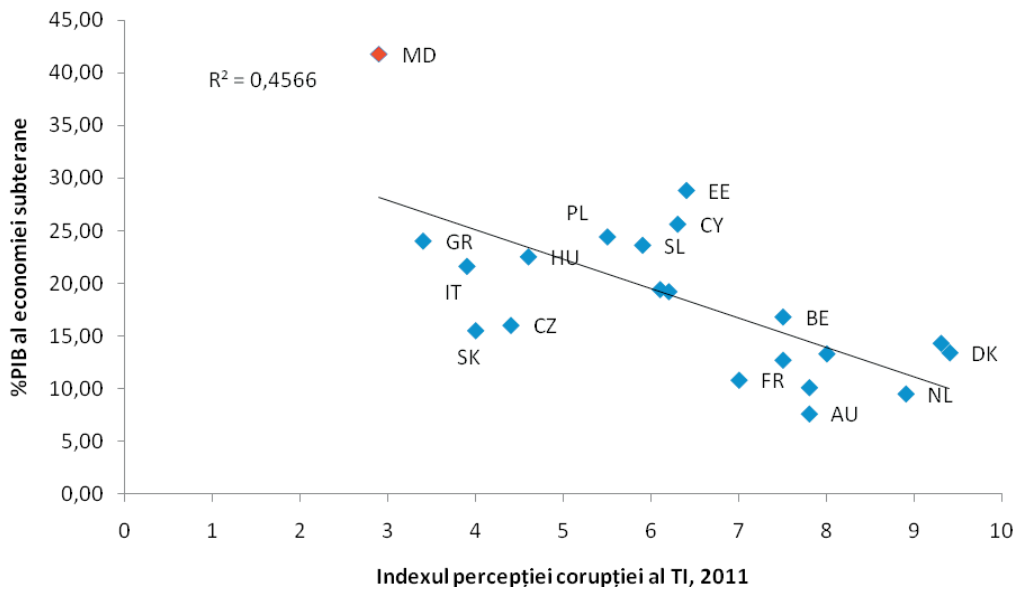


Figura 6: Relația dintre corupție și economia informală. Scorurile mai mari asupra indicelui de percepție a corupției TI reprezintă corupție mai mică și invers.

Sursa: Comisia UE pentru Economia Informală și Muncă, Transparency International

Simplificare administrării mediului de afaceri poate ajuta la reducerea economiei și angajării informale. Datele la nivelul țărilor Europene demonstrează o relație între politica de reglementare a afacerilor (măsurată de clasamentul Mediului de Afaceri al Băncii Mondiale) și prevalența economiei informale. Astfel, cu cât autoritățile impun condiții suplimentare în procesul de creare și administrare a unei afaceri cu atât există tendința de a face față acestor cerințe prin a recurge la angajări sau alte elemente ale economiei informale. Mai mult, în Republica Moldova, economia informală și angajările informale reprezintă un sistem de absorbție a șocurilor pe timp de criză – atunci când există creștere economică nu scade nivelul angajărilor informale, iar când situația economică este mai puțin favorabilă, angajările informale cresc. Acest lucru încă o dată demonstrează cât de important este ca autoritățile să recurgă la măsuri decisive pentru a realiza reforme semnificative, astfel facilitând modul în care sunt create și administrate afacerile în Republica Moldova.

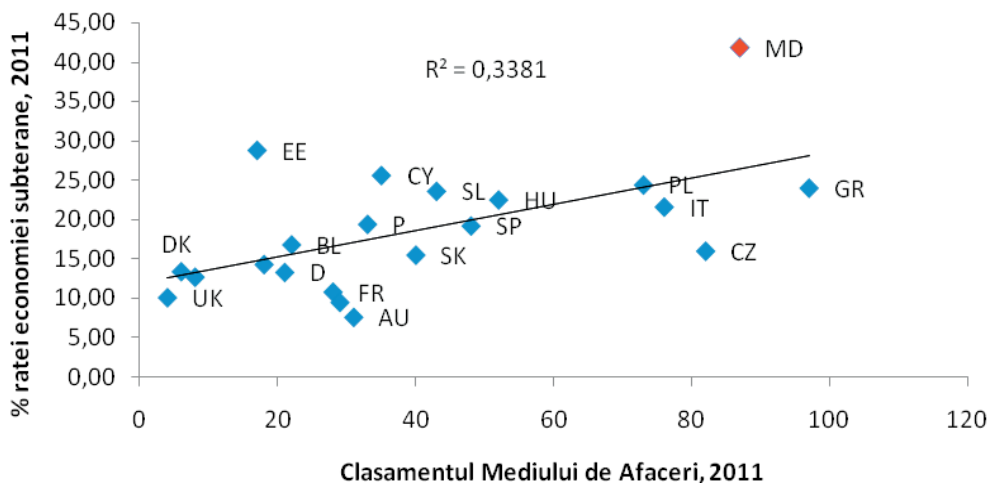


Figura 7: Relația dintre ușurința conducerii afacerilor și economia informală, Sursa: Banca Mondială

Tratamentul fiscal preferențial și amnistia fiscală tind să fie ineficiente și costisitoare. Introducerea acestor tipuri de politici implică câteva riscuri: (I) acestea sporesc costurile pentru bugetele publice fără garantarea formalizării angajării sau a activității economice dacă nu sunt implementate măsuri complementare, (II) induc inechitate față de contribuabilii onești, (III) transmit un semnal greșit prin crearea așteptărilor unor amnistii viitoare și reduc mai mult rata de formalizare, (IV) tratamentul fiscal preferențial tinde să introducă o „capcană” care ar putea bloca angajații și firmele în sectoare neproductive și slab plătite.

Moralul fiscal poate fi îmbunătățit prin abordarea cauzelor de la bază, mai degrabă decât schimbarea percepțiilor utilizând numai efortul de comunicare. Nu se recomandă efectuarea doar a campaniilor de informare și conștientizare deoarece acestea tind să aibă un efect limitat sau unul nul, deoarece: (I) ele nu se concentrează asupra factorilor de la bază precum ar fi riscul mic de activitate în sectorul informal, corupția omniprezentă⁷ și (II) campaniile de informare sunt implementate într-un vacuum de politici sau pretind a înlocui un efort real de reformă din partea autorităților, (III) asemenea efort de comunicare este limitat, nu este ținut corespunzător și în majoritatea cazurilor subfinanțat. Pentru ca moralitatea fiscală scăzută să fie combătută, autoritățile trebuie să țină seama de problemele care stau la baza declanșării acestora, cum ar fi corupția, încrederea scăzută în instituțiile publice, transparența joasă a bugetului public.

Caracterul informal afectează întreprinderile mici și mijlocii menținându-le mici și neeficiente. Practica internațională ne demonstrează că în sectoarele unde lipsa de formalitate este cea mai răspândită, întreprinderile tind să fie afectate de *sindromul Peter Pan* – în care firmele preferă să rămână mici și informale decât să crească, deoarece creșterea ar însemna o expunere mai mare în fața instituțiilor statului, deci și necesitatea mai mare de formalizare. Sectoarele cu cel mai înalt nivel de informalitate sunt cel mai puțin productive (în unele țări cu un factor de 1 la 50), insuficient deservite de sistemul bancar sau piețele de capital și tind să aibă cel mai mare număr de întreprinderi mici.

⁷ Există unele dovezi care sugerează că evaziunea fiscală este asociată cu percepțiile corupției în instituțiile publice, în special printre funcționarii fiscali. Nivelurile mai mari de moral fiscal sunt raportate când corupția este (percepută a fi) sub control. Sursa: Ce impulsionează moralul fiscal?, OCDE, 2013

CAPITOLUL V: RECOMANDĂRI DE POLITICI ȘI JUSTIFICARE

Politică fiscală:

Introducerea unei reguli de fier pentru a limita creșterea ratelor de impozitare și taxare a muncii pentru următorul deceniu. Acesta va fi un semnal pozitiv și îndrăzneț pentru economia formală privind dorința autorităților de a impune o reformă clară a domeniului. Acest angajament va crea necesitatea mai urgentă pentru o reformă eficientă în special reforma angajării informale și a sistemului de pensii, deoarece Autoritățile vor trebui să caute venituri suplimentare pe contul legalizării afacerilor sau creării eficiențelor în sistem. Această direcție va fi susținută și de participanții la sondaj care au propus drept măsură de combatere a muncii la negru și a salariului în plic, printre altele, și diminuarea impozitelor pe venit din salarii.

Introducerea unui mod predictibil și stabil de a mări treptat plafonul pentru venitul minim taxabil. Cuplată cu alte inițiative, această măsură va descuraja sub-raportarea veniturilor și va induce mai multă echitate pentru toți angajații cu salarii mici, cu condiția că tratamentul fiscal preferențial (din gospodăriile agricole) va fi eliminat.

Introducerea unui cadru condițional puternic pentru creșterea/descreșterea ratelor fiscale. Într-un așa sistem orice creștere a ratelor impozitelor și contribuțiilor sociale va fi strict dependentă de anumite succese de politici în reducerea economiei și muncii informale. De exemplu, creșterea impozitelor și a contribuțiilor sociale trebuie permise doar conform regulii 1 pentru 5. Orice creștere de procentaj a ratelor de taxe sau contribuții trebuie condiționată de o specifică reducere în angajarea informală efectivă. De exemplu, dacă autoritățile vor crește cu un procent rata impozitelor sau a contribuțiilor această creștere trebuie să fie urmată de o reducere cu 5% a angajării informale sau 5% îmbunătățire a costurilor în sistemul protecției sociale și sistemul de ocrotire a sănătății. Dacă rata angajării informale crește, atunci corespunzător ratele fiscale trebuie reduse.

Instituirea unei politici fiscale pro-dividend și pro-profit. Guvernul ar trebui să schimbe abordarea generală a politicilor fiscale. În special, aceasta nu ar trebui să fie utilizată ca un instrument pentru a colecta, prin toate mijloacele, resursele financiare necesare pentru acoperirea cheltuielilor publice, ci mai degrabă să încurajeze activitatea de întreprinzător. Prin urmare, politica fiscală ar trebui să ofere stimulente adecvate pentru start-up-uri și investiții în tehnologii și know-how. Adicional politica fiscală ar trebui să asigure o deductibilitate fiscală pentru contribuțiile angajatorilor cum ar fi: investițiile în educație și formare profesională, pentru tichetele de masă acordate angajaților, pentru activități de educație, sănătate și sport. Nu în ultimul rând, politica fiscală trebuie să fie transparentă și bine comunicată pentru a fi bine înțeleasă de către contribuabili.

Politici de sector:

Introducerea măsurilor de reducere a angajării informale în sectorul construcțiilor prin procesul de achiziții publice. Cheltuielile de capital din fonduri publice în Moldova s-au ridicat până la aproape 5 procente din PIB în 2012. Aceasta demonstrează că există un punct de intrare pentru a influența formalizarea în acest sector. Ca minimum scopul politicii ar fi reducerea competiției nelocale prin descurajarea competiției în baza costurilor mici prin informalitate. Politica propusă ar conține următoarele elemente: (I) dezvoltarea evaluărilor de oferte de angajare informală, (II) modificarea procedurii de evaluare a ofertelor pentru a ține cont de evaluările angajării informale împreună cu alte cerințe și criterii de selectare, (III) intensitatea evaluării va fi calibrată în baza nivelelor de costuri prestabilite – cu cât e mai costisitor proiectul cu atât sunt mai detaliate evaluările, (IV) Curtea de Conturi

trebuie să dezvolte politici suplimentare pentru a ține cont de angajarea informală atunci când va avea loc auditarea unui asemenea proiect. Drept soluții alternative pentru politicile de sector mai pot fi menționate: (I) posibilitatea capitalizării reparațiilor imobilelor, respectiv „amortizarea” valorii, (II) schimbarea sistemului de impozitare – renunțarea la „monitorizarea” tranzacțiilor și sistemului de facilități și excepții vs. impozite mai mari pentru imobile (III) Evaluarea eficientă periodică a imobilelor.

Introducerea măsurilor consolidate de reducere a muncii informale în agricultură prin programe de subvenții publice. În 2010-2013 aproximativ 0,5 procente din PIB-ul anual a fost utilizat pentru transferuri către fermieri ca subvenții pentru investiții⁸. Totuși programul de subvenții favorizează jucătorii mari de pe piață. Banca Mondială estimează că fermele mari corporative au primit aproximativ 75-80 procente din subvențiile din agricultură din ultimii trei ani. Ar trebui să se facă mai mult pentru încurajarea formalizării în sectorul agricol al întreprinderilor mijlocii și mici utilizând abordări similare cu ale achizițiilor publice descrise mai sus. O altă acțiune care ar putea susține formalizarea sectorului formal ar fi implementarea impozitului unic în agricultură ceea ce presupune că producătorii nu ar mai fi nevoiți să meargă în multiple instanțe și ar trebui să achite un impozit plus cele trei standard (fondul social, TVA și sănătatea), în loc de cele șase impozite și cele trei standard care se achită acum. Totodată ar trebui să se elimine „facilitățile” fiscale pentru „fermieri” cum ar fi cota redusă a impozitelor și caracterul benevol al asigurărilor sociale și medicale. Aceste „facilități” ar putea prezenta avantaje concurențiale față de întreprinderile formale, în așa fel cele din urmă fiind dezavantajate.

Introducerea măsurilor restrictive care a limita contrabanda și „talciocurile”. Pentru eliminarea modalităților de contrabandă și comerț ascuns se propun următoarele măsuri: (I) Fortificarea controlului vamal la „frontiera” administrativă cu regiunea transnistreană – cooperarea cu autoritățile limitrofe pentru schimbul de date și depistarea schemelor de contrabandă. (II) Razii mai frecvente în piețe și depistarea/investigarea întregului lanț de livrare a mărfurilor de contrabandă în piețe. (III) Eliminarea „facilităților” pentru importul de mărfuri accizabile în duty-free-urile din regiunea Transnistreană. (IV) Eliminarea „duty-free-urilor” în interiorul centrului hotelier și de business Jolly Alon și la intrarea în țară. (V) Interzicerea comercializării produselor industriale în piețe și în bază de patentă de întreprinzător.

Introducerea analizei impactului economiei și angajării informale în procesul de elaborare a politicilor. Experiența altor țări demonstrează că economia și angajarea informală este o problemă transversală care afectează mai multe sectoare ale economiei. Pentru a îmbunătăți coordonarea și a asigura că efortul direct de reducere a economiei și angajării informale nu este subminat de alte politici de sector, este important să se evalueze impactul asupra acestor fenomene a majorității celor 2020 de politici de sector adoptate de Guvern și unde este considerat necesar să se integreze perspectiva angajării informale în politici care par să aibă cel mai relevant impact. Ministerul Economiei poate prelua conducerea acestui proces și să se asigure că majoritatea politicilor trec printr-un asemenea screening.

Politicile care vizează diminuare a costurilor activităților economice formale:

Crearea ghișeului unic pentru declararea tuturor impozitelor și taxelor într-un singur loc (în loc de a merge la FISC, CNAS, CNAM aparte). Această soluție a fost menționată în cadrul focus grupului, iar ulterior când a fost testată în cadrul sondajului, un sfert din respondenți au ales-o ca fiind o soluție potrivită pentru rezolvarea problemei companiilor neînregistrate.

Reducerea poverii administrative asupra întreprinderilor. Aceasta implică simplificarea procedurilor de obținere a licențelor, autorizațiilor și a altor forme de acte permissive. În special, ar putea fi realizat prin accelerarea procesului de emitere a documentelor necesare pentru activitatea de întreprinzător, reducerea barierele birocratice pentru obținerea acestor documente și creșterea transparenței

⁸ Tematică Specială: Subvenții în Agricultură, Banca Mondială Moldova, 2014.

întregului proces de eliberare a documentelor permissive. În acest sens este necesar să se pună în aplicare la o scară mai largă ghișeele unice și instrumentele TIC, care ar limita puterea de alegere din partea funcționarilor publici, ar elimina posibilitățile de abuz a funcționarilor publici împotriva firmelor și, ca urmare, diminuarea corupției. Aceste măsuri ar trebui să vizeze majoritatea documentelor permissive, cu un accent special pe obținerea permiselor de construcție și a documentelor pentru import/ export.

Acțiuni specifice adresate celor cu probabilitatea mare să accepte un loc de muncă informal. Deoarece acestea sunt în mare parte persoane tinere cu studii și abilități scăzute, ceea ce poate duce la reducerea ocupării informale ar putea fi acțiuni ample pentru a spori înscrierea la cursurile specializate de educație și creșterea calității educației, în special la nivelul învățământului profesional. În plus, crearea de stimulente pentru sectorul privat de a investi în formarea angajaților și implementarea unui sistem de recunoaștere a calificărilor dobândite la locul de muncă și în educația non-formală ar facilita avansarea lucrătorilor în poziții cu șanse mai mari de salarii oficiale. De asemenea preferabile ar fi și campaniile de informare pentru grupurile de populație vulnerabile.

Introducerea măsurilor de creștere a participării femeilor pe piața muncii. Aceasta ar trebui să includă măsuri de facilitare a accesului acestora pe piața muncii, cum ar fi extinderea accesului la creșe și grădinițe pentru copii mici (cu vârsta începând cu 1 an) în majoritatea localităților din țară și aplicarea măsurilor de reducere a discriminării de gen pe piața forței de muncă.

Politicile care vizează creșterea costurilor activităților economice informale:

Sporirea eficienței în activitatea inspectoratului fiscal și a inspecției muncii. Abordarea acestor instituții trebuie schimbată în sensul în care inspecțiile acestora trebuie să fie mai puțin arbitrar și să impună costuri atât pentru angajatori cât și pentru autorități. Modalitatea de realizare a controalelor trebuie să fie bazată pe analize a factorilor de risc și axate pe sectoare și afaceri cu un risc sporit de evaziune fiscală. De asemenea este necesar de a spori atribuțiile Inspecției Muncii în aplicarea reglementărilor de muncă: aceasta ar trebui să aibă mai multă autonomie în desfășurarea vizitelor neplanificate când există suspiciune despre încălcarea legislației muncii. Cu toate că există inițiativa de a exclude Inspectoratul muncii de sub incidența Legii contractelor (131) – CNPM nu este de acord cu aceasta și este de părere că trebuie stabilite la nivel de legislație sectorială proceduri specifice de control și facilitarea exercitării funcției de „agent constator” al Inspectoratului Muncii în cazul depistării flagrantului.

Consolidarea capacităților instituțiilor responsabile de inspecție a muncii și fiscale. Acestea ar putea fi realizate prin: (I) eliberarea acestor instituții de activități în afara misiunii lor directe și creșterea competențelor și atribuțiilor legate de prevenirea și identificarea practicilor economiei informale; (II) atribuirea acestor instituții a funcțiilor de investigație, (III) asigurarea mecanismelor legale prin care cooperarea între aceste instituții va fi formalizată și aplicată. (IV) interconectarea rezultatelor controalelor diferitor instituții într-o singură bază de date, pentru o mai bună stabilire a criteriilor de evaluare a riscurilor (la moment sistemul de evidență a controalelor al Inspecției Muncii nu este compatibil cu cel al Registrului electronic al controalelor).

Creșterea nivelului de amenzi pentru firmele care practică activități economice informale. Mai precis amenzile ar trebui să fie formate din două componente cheie: (I) veniturile fiscale totale pe care bugetul public le-a pierdut, ca urmare a evaziunii fiscale a firmei; și (II) pedeapsa pentru nerespectarea prevederilor relevante ale relațiilor de muncă.

Descurajarea utilizării de numerar prin creșterea popularității de plăți electronice și punerea în aplicare a Legii nr. 144 din 15.05.2012 cu privire la moneda și plățile electronice. Măsurile cheie în acest sens ar trebui să implice: (I) dezvoltarea infrastructurii adecvate pentru utilizarea cardurilor bancare și

alte plăți electronice, în special în sectorul serviciilor și în zonele rurale; (II) sancționarea companiilor care încurajează clienții lor să folosească numerar în loc de plăți prin carduri (de exemplu, acordarea de reduceri doar pentru produsele cumpărate cu bani cash); (III) creșterea nivelului de educație financiară a populației și creșterea gradului de conștientizare a publicului cu privire la importanța utilizării plăților electronice; (IV) încurajarea mecanismelor de raportare din partea consumatorilor a acestor fenomene; (V) obligarea tuturor companiilor de a plăti salariile prin transferuri bancare; (VI) subvenționarea achitărilor prin card – discount sau tombole; subvenționarea „dobânzilor” la soldul pe card bancar.

Explorarea avantajele oferite firmelor care operează în mod oficial

Facilitarea accesului la finanțare pentru companiile care lucrează în mod oficial prin dezvoltarea sectorului financiar realizând următoarele măsuri-cheie: (I) facilitarea intrării și stimularea concurenței în sectorul financiar; legislația anti-trust trebuie aplicată mai afectiv prin acțiuni îndrăznețe de Consiliul Concurenței; (II) creșterea eficienței supravegherii sectorului financiar bancar și non-bancar; (III) consolidarea guvernantei corporative în instituțiile financiare și consolidarea abordărilor de gestionare a riscurilor; (IV) aplicarea statului de drept, creșterea eficienței sistemului de justiție, în special facilitarea procesului de executare a garanțiilor; (V) creșterea transparenței cu privire la acționarii și beneficiarii finali ai activelor din sectorul financiar; (VI) facilitarea accesului instituțiilor financiare la lichidități pe termen lung, în special prin dezvoltarea sistemului de pensii private. În plus, este necesar să se rezolve problema asimetriei informațiilor, ceea ce explică în prezent selecția adversă a băncilor, în special împotriva IMM-urilor, prin dezvoltarea unui birou funcțional pentru istoriile de credit.