

Fenomenul economiei și ocupării informale în contextul pandemiei Covid-19

Acest raport a fost elaborat de Centrul Analitic Independent „Expert Grup”, cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD). Toate opiniile aparțin autorilor și nu reprezintă neapărat poziția oficială a PNUD Moldova.

Persoană de contact:

Adrian Lupușor

Director executiv, Expert-Grup

Email: adrian@expert-grup.org

PNUD este organizația lideră a ONU care luptă pentru a pune capăt inechității provocate de sărăcie, inegalități și schimbarea climei. Implicând o rețea extinsă de experți și parteneri din 170 țări, ajutăm comunitățile să beneficieze de soluții integrate și durabile, pentru oameni și pentru planetă.

CUPRINS

Lista figurilor	2
Lista tabelelor	4
Introducere	5
Sumar executiv	6
Economia informală – definiții și concepții	9
Analiza economiei informale prin prisma conturilor naționale	11
Analiza economiei neobservate prin prisma statisticii forței de muncă	14
Impactul recesiunii din 2020 asupra ocupării informale	17
Amploarea problemei conform percepțiilor firmelor și populației	21
Percepția firmelor	21
Percepția populației	24
Moralitatea fiscală și complianța fiscală în rândul populației și firmelor	27
Percepția populației	27
Percepția firmelor	30
Pierderile bugetare cauzate de economia neobservată	33
Repere metodologice	33
Rezultate	34
Teoria schimbării	35
Analiza problemei	35
Intervențiile de politici	42

LISTA FIGURILOR

Figura 1	<u>Ponderea componentelor economiei neobservate în PIB, %</u>	11
Figura 2	<u>Producția ascunsă în sectorul formal și povara fiscală, % din PIB</u>	12
Figura 3	<u>Populația ocupată informal, mii persoane</u>	14
Figura 4	<u>Productivitatea muncii specifică componentelor economiei neobservate în raport cu productivitatea muncii din economia neobservată, %</u>	16
Figura 5	<u>Dinamica locurilor de muncă formale și informale</u>	18
Figura 6	<u>Corelația dintre nivelul și rata de creștere a salariilor medii, în funcție de sectoare</u>	20
Figura 7	<u>Măsura în care sunt răspândite plățile salariale neoficiale în Moldova, „Q20. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, %</u>	21
Figura 8	<u>Măsura în care este răspândită evaziunea fiscală în Moldova, „Q21. În opinia dvs., cât de mult sau puțin este răspândită evaziunea fiscală în companiile din Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, %</u>	21
Figura 9	<u>Opinia despre proporția evaziunii fiscale în companiile din industriile respondenților în 2020, „Q24. Cum vi se pare, aproximativ, ce proporție din total venituri, firmele din industria dvs. NU le-au raportat în anul 2020?”, %</u>	21
Figura 10	<u>Opinia despre proporția salariilor plătite „în plic” în companiile din industriile respondenților în 2020, „Q25. În opinia dvs., ce proporție din salariile totale ale angajaților din firmele din industria dvs. sunt plătite „în plic” (sau fără a plăti toate impozitele necesare), în anul 2020?”, %</u>	22
Figura 11	<u>Opinia despre răspândirea „salariilor în plic” în companii „Q20. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”</u>	22
Figura 12	<u>Opinia despre răspândirea evaziunii fiscale în companii „Q20. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”</u>	23
Figura 13	<u>Opinia despre schimbări ale proporției veniturilor care nu au fost raportate în companiile din industriile respondenților, ca rezultat al COVID-19, „Q26. Cum credeți, ca rezultat al COVID-19, proporția din total venituri ale companiilor din industria dvs. ce NU au fost raportate, în anul 2020 ... ? (un răspuns posibil)”, %</u>	24
Figura 14	<u>Opinia despre schimbări ale proporției salariilor plătite „în plic” în companiile din industriile respondenților, ca rezultat al COVID-19, „Q27. În opinia dvs., ca rezultat al COVID-19, proporția salariilor plătite ”în plic” (sau fără a plăti toate impozitele necesare) angajaților din companiile din industria dvs., în anul 2020 ...? (un răspuns posibil)”, %</u>	24
Figura 15	<u>Opiniile respondenților cu privire la măsura în care sunt răspândite plățile salariale neoficiale în Republica Moldova, „Q35. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, N=1230, %</u>	24
Figura 16	<u>Răspunsuri la întrebarea „Din ce domeniu este (sau a fost) această activitate (care aduce venit și unde înțelegerea cu clientul este verbală)? (răspuns multiplu)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent sau trecut în sectorul informal, N=223, %</u>	25

Figura 17	<u>Măsura în care venitul obținut din activitatea informală acoperă nevoile respondenților. „Q27. Care din următoarele afirmații descrie mai bine măsura în care venitul din această activitate vă acoperă nevoile dvs.? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent în sectorul informal, N=81, %</u>	26
Figura 18	<u>Felul cum s-a schimbat ocupația respondenților după încheierea activității în sectorul informal. „Q22. Cum s-a schimbat ocupația dvs. după ce ați încheiat această activitate (care aducea venit și era livrată fără bon de casă/contract)? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în trecut în sectorul informal, N=143, %</u>	26
Figura 19	<u>Tipul de venit obținut din activitatea informală. „Q26. Această activitate vă aduce mai degrabă venit stabil sau venit ocazional? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent în sectorul informal, N=81, %</u>	27
Figura 20	<u>Atitudinea declarată față de plata taxelor și a impozitelor. „Q33. Care dintre următoarele afirmații descrie mai bine atitudinea dvs. față de plata taxelor și impozitelor în raport cu calitatea serviciilor publice (prin impozite și taxe se au în vedere contribuțiile din salariu sau achitarea acestora la cumpărarea diferitor produse sau servicii)? (un răspuns posibil)”, N=1230, %</u>	27
Figura 21	<u>Atitudinea față de plata taxelor și impozite în funcție de nivelul de satisfacție față de felul cum instituțiile statului administrează impozitele și taxele în general, %</u>	29
Figura 22	<u>Opinia despre motivul pentru care companiile din industriile respondenților recurg la plăți neoficiale. „Q23. Cum credeți, companiile din industria dvs. care recurg la plățile neoficiale (în plic) fac acest lucru ... (un răspuns posibil)”, %</u>	30
Figura 23	<u>Opinia despre consecințele pe care le-ar suporta o companie din industriile respondenților, dacă ar fi prinsă că intenționat nu raportează valori reale. „Q29. Cum credeți, dacă o companie din industria dumneavoastră ar fi prinsă că intenționat nu raportează valorile reale, ce consecințe ar suporta? (un răspuns posibil)”, %</u>	31
Figura 24	<u>Măsura în care ușor sau greu „să fie prinse” o companie din industriile respondenților efectuând unele activități. „Q28. După părerea dvs., cât de ușor sau greu este ”de a fi prins” pentru o companie din industria dvs. dacă: (un răspuns pe rând)”, %</u>	32
Figura 25	<u>Măsurile care ar funcționa cel mai bine pentru a încuraja companiile să declare toate plățile. „Q22. Cum credeți, care dintre următoarele măsuri ar funcționa cel mai bine pentru a încuraja companiile să plătească/să declare toate plățile? (un răspuns posibil)”, %</u>	32
Figura 26	<u>Dinamica pierderilor aferente economiei informale</u>	35
Figura 27	<u>Nivelul impozitelor și contribuțiilor aferente salariilor, %</u>	37
Figura 28	<u>Scorurile Doing Business 2020 privind înregistrarea afacerilor și administrarea fiscală</u>	37
Figura 29	<u>Calitatea cadrului concurențial din perspectiva probabilității dominării din partea unui grup restrâns de companii sau interese de grup</u>	38
Figure 30	<u>Precondițiile și rădăcinile problemei economiei neobservate în Republica Moldova</u>	41
Figure 31	<u>Precondițiile și rădăcinile problemei economiei neobservate în Republica Moldova</u>	49

LISTA TABELELOR

Tabelul 1. Ponderea activităților economie neobservate în PIB, %	13
Tabelul 2. Structura ocupării informale pe activități economice	16
Tabelul 3. Populația ocupată informal, dezagregată după sexe și mediul de trai, mii persoane	17
Tabelul 4. Modificarea ocupării pe activități economice în 2020 față de 2019, %	43
Tabelul 5. Pierderile fiscale asociate economiei neobservate	43

ABREVIERI

AFM	Ancheta Forței de Muncă
BIM	Biroul Internațional al Muncii
BNM	Banca Națională a Moldovei
BNS	Biroul Național de Statistică
HoReCa	Hotele, restaurante, cafenele
ILO	Organizația Internațională a Muncii
IMM	Întreprinderile Mici și Mijlocii
MIMIC	Multiple Indicator Multiple Cause Model
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ONU	Organizația Națiunilor Unite
PIB	Produs Intern Brut
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
SEC	Sistemul European de Conturi
TIC	Tehnologia Informațiilor și Comunicațiilor
TVA	Taxa pe Valoare Adăugată
VAB	Valoare Adăugată Brută
UE	Uniunea Europeană

Introducere

Economia informală sau neobservată constă din activitățile economice neînregistrate, fie în mod intenționat (producția ascunsă, evaziune fiscală), fie neintenționat, cum ar fi cazul gospodăriilor casnice care produc pentru consum propriu.

Activitățile economice informale și ocuparea informală reprezintă o parte importantă a economiei moldovenești. Acest fenomen merită o analiză și o înțelegere mai atentă, din cauza complexității sale. Economia informală poate fi atât o cauză, cât și un efect al problemelor majore cu care se confruntă economia. Pe de o parte, poate depriva finanțele publice la nivel central și local, inclusiv sistemul de pensii și de sănătate, poate submina concurența loială, deoarece companiile care nu plătesc impozite pot fi mai competitive la preț comparativ cu companiile care respectă, poate alimenta corupția deoarece este asociată, cel mai adesea, cu tranzacții în numerar a căror urmărire poate fi foarte dificilă și poate fi, de asemenea, o capcană pentru companiile care activează în sectorul informal din cauza dificultății/imposibilității de a obține finanțare externă pentru dezvoltare, fapt ce le subminează sustenabilitatea. Pe de altă parte, aceasta poate fi un rezultat al întreruperii contractului social, din cauza percepției negative din partea populației și firmelor cu privire la calitatea bunurilor și serviciile publice (ex: infrastructură, servicii publice, sistem de pensii, sistem medical etc.); poate fi rezultatul unor reglementări fiscale deficitare (nu neapărat din cauza impozitelor înalte), administrării ineficiente și corupției, care alimentează înclinația companiilor de a intra/rămâne în sectorul informal; poate fi rezultatul unei alfabetizări juridice și economice scăzute a angajaților care acceptă locuri de muncă informale (de exemplu, salariile de plic) sau rezultatul puterii slabe de negociere a angajaților în raport cu angajatorul.

Problema economiei informale devine și mai complexă dacă luăm în considerare faptul că nu toate activitățile economice informale sunt ilegale, unele dintre ele reprezentând activități agricole de subzistență, care sunt răspândite, având în vedere ponderea mare a populației rurale și oportunitățile economice limitate în zonele rurale. Deci, într-o oarecare măsură, ponderea ridicată a informalității economiei moldovenești este rezultatul unei serii de particularități structurale obiective ale țării. Prin urmare, fenomenul economiei informale trebuie analizat, înțeles și abordat în mod corespunzător prin măsuri politice adecvate care să țină seama de complexitățile prezentate mai sus. Mai mult, în timpul crizei provocate de coronavirus, această problemă devine și mai acută din cauza constrângerilor financiare în creștere și a vulnerabilității sporite a firmelor și persoanelor care practică activități informale. Deseori, se poate observa și o înclinație crescută spre evaziune și optimizare fiscală pentru a face față constrângerilor financiare în contextul crizei. Mai mult, angajații care lucrează informal sunt, în mare parte, expuși crizei din cauza lipsei de securitate socială și juridică, ceea ce duce la două probleme principale: (I) probabilitate mai mare de a fi concediați, deoarece este mai ușor pentru angajator să recurgă la așa practici; și (II) în cazul celor rămași fără loc de muncă, este foarte dificil să obțină indemnizații de șomaj, împrumuturi de urgență sau orice altă formă de sprijin din cauza neraportării veniturilor obținute anterior.

Luând în considerare contextul menționat mai sus, a fost realizat prezentul studiu care descrie activitatea economică și ocuparea informală a firmelor și persoanelor fizice în Republica Moldova, dinamica din ultimii ani, în special în contextul pandemiei Covid-19, dar și percepția populației și firmelor privind acest fenomen. Pe baza acestor analize, au fost formulate recomandări de politici pentru Guvern și recomandări de programe pentru PNUD, pentru abordarea eficientă a acestei probleme, având în vedere complexitățile pe care le implică.

Sumar executiv

DINAMICA ECONOMIEI INFORMALE

Economia informală constituie circa o pătrime din întreaga economie a Republicii Moldova, fiind împărțită în părți mai mult sau mai puțin egale între producția gospodăriilor casnice pentru consum propriu, producția ascunsă în sectorul formal (evaziunea fiscală) și activitățile neînregistrate. Această a înregistrat, pe parcursul ultimilor ani, o creștere lentă, în special din contul sectorului construcțiilor, care a avansat pe fundalul investițiilor publice în infrastructură (în special, drumuri), dar și cele private, în special după reforma fiscală din 2018 și programul „Prima Casă”. Totuși, sectorul cu cea mai mare pondere în economia informală este agricultura, pondere care însă s-a comprimat pe parcursul ultimilor ani. Deși nu sunt disponibile datele statistice pentru 2020, rezultatele sondajelor relevă faptul că proporțiile economiei informale nu au crescut, existând anumite semnale chiar privind diminuarea acesteia. Totuși, această dinamică ar trebui mai curând să îngrijoreze decât să bucure, deoarece cauza reducerii ține de reducerea, întreruperea sau chiar închiderea multor întreprinderi din sectoare cu o pondere sporită a economiei informale (agricultura, HoReCa, comerț, transporturi), pe fundalul crizei pandemice, dar și a secetei severe.

Spre deosebire de economia informală, ocuparea informală a cunoscut o dinamică negativă pe parcursul ultimilor ani, atunci când, de rând cu numărul populației ocupate formal, s-a redus și cel al populației ocupate informal. În contextul crizei din 2020, această tendință s-a accentuat (numărul populației ocupate informal s-a redus de două ori mai rapid față de populația ocupată formal), fapt ce a confirmat vulnerabilitatea acestui sector. La fel ca și în cazul economiei informale, dinamica ocupării informale confirmă că firmele și populația recurg la aceste practici, de cele mai deseori, din constrângere, decât oportunitate, fiind afectați de multiple vulnerabilități (ex: dificultăți financiare, instabilitatea veniturilor, risc de faliment și sărăcie etc). Această concluzie este susținută și de rezultatele sondajului și discuțiilor în cadrul focus grupurilor, fapt ce sugerează că politicile statului în acest sens trebuie să pună accent mai curând pe măsuri stimulatorii (ex: susținerea antreprenorilor care activează formal), decât de constrângere, pentru a încuraja populația și firmele să migreze și să rămână în sectorul formal.

Una dintre principalele cauze ale prevalenței evaziunii fiscale (economia informală în sectorul formal) ține de faptul că productivitatea muncii în acest sector este superioară sectorului formal. Deci,

activitatea întreprinderilor din sectorul formal, care își ascund deplin sau parțial veniturile, este mai rentabilă, fapt ce creează motivații esențiale pentru companii să recurgă la asemenea practici. Prin urmare, pe lângă măsuri stimulatorii pentru susținerea formalizării economiei, sunt necesare măsuri pentru majorarea costurilor activităților informale, în primul rând prin eficientizarea controalelor din partea Serviciului Fiscal de Stat și Inspectoratului de Stat al Muncii în vederea majorării probabilității de depistare a practicilor informale.

PERCEPȚIA COMPANIILOR

Conform percepțiilor firmelor, circa o treime din companii practică salarii „în plic”, iar în medie circa 30% din salarii rămân nedeclarate. Cea mai pronunțată percepție privind practicarea „salariilor în plic” este în sectorul HoReCa (activități de cazare și alimentare publică), unde 44% din respondenți consideră că aceste practici sunt răspândite mult sau aproape în fiecare companie, iar altele 30% consideră că acestea sunt răspândite într-o oarecare măsură. Acesta este urmat de activități profesionale, științifice și tehnice cu 40% din respondenți care consideră că „salariile în plic” sunt răspândite mult sau aproape în fiecare companie, agricultura – cu 38% și alte domenii – cu 39%.

Percepția privind evaziunea fiscală este ceva mai slabă față de cea a „salariilor în plic”. Astfel, circa o cincime din companii consideră că evaziunea fiscală este pe larg răspândită, iar companiile care practică asemenea activități ascund circa o pătrime din venituri. Cea mai mare pondere de respondenți (circa o pătrime) care consideră că evaziunea fiscală este răspândită pe larg sau în fiecare companie este atestată în agricultură, activități profesionale (care operează în mare parte în bază de patentă), transporturi și alte domenii (ex: servicii).

Conform afirmațiilor respondenților, criza pandemică nu a dus la creșterea evaziunii fiscale sau ocupării informale, dar din contra. Circa jumătate dintre respondenți consideră că proporția veniturilor care nu au fost raportate în 2020 de către companiile din industriile lor a scăzut ca rezultat al pandemiei provocate de COVID-19. Totodată, aproximativ o treime dintre respondenți (31%) a fost de părerea că proporția salariilor plătite „în plic” în companiile din industria lor a rămas aceeași în 2020, ca rezultat al pandemiei provocate de COVID-19, iar un sfert crede că această proporție a scăzut. Această percepție corelează cu evoluțiile indicatorilor statistici potrivit cărora ponderea ocupării informale a scăzut în contextul pandemiei deoarece locurile de muncă informale erau cele mai instabile și, respectiv, în condiții de criză multe dintre acestea au fost închise din cauza constrângerilor financiare la întreprinderi.

Rezultatele sondajului sugerează că, de cele mai dese ori, complianța fiscală în rândul firmelor ar trebui stimulată mai mult prin măsuri stimulative și instituționale, decât de constrângere. Astfel, măsurile de constrângere sunt percepute, la general, drept destul de dure: probabilitatea de depistare și mărimea amenziilor înalte, majoritatea firmelor pledând pentru micșorarea impozitelor ca și măsură pentru stimularea conformării fiscale. În același timp, probabilitatea de depistare a „salariilor în plic”, neraportarea numărului real de lucrători sezonieri și plățile neoficiale pentru facilitarea

obținerii de contracte (corupție) este percepută drept destul de scăzută. Prin urmare, pentru aceste cazuri, este necesar de fortificat capacitățile instituționale ale Inspectoratului de Stat al Muncii în vederea eficientizării activității sale de identificare a acestor practici.

PERCEPȚIA POPULAȚIEI

Percepția populației privind răspândirea ocupării informale corelează cu cea a firmelor. Activitățile informale sunt acceptate de către populație din cauza constrângerilor economice și sociale, și nu din considerente oportuniste. De cele mai multe ori, activitățile informale sunt singurele alternative de ocupare pentru populație, în special din mediul rural, cu venituri mici și nivelul inferior de studii. În majoritatea cazurilor, până la încadrarea în asemenea activități oamenii nu aveau alt loc de muncă, iar motivația principală este să obțină o anumită sursă de venit, deși veniturile în sectorul informal sunt relativ mici și majoritatea instabile (ocasionale). În plus, tranziția din sectorul informal spre sectorul formal este destul de dificilă, majoritatea persoanelor după încetarea activităților informale rămânând fără un loc de muncă. Prin urmare, populația încadrată în activități informale este expusă unei serii de vulnerabilități majore, care, pe parcursul pandemiei, s-au acutizat. Această ține preponderent de nivelul scăzut și caracterul instabil al veniturilor, precum și insuficiența de alternative de ocupare și posibilități de angajare formală. Prin urmare, politicile publice trebuie să trateze această categorie de populație drept vulnerabilă și nu infractoare, accentul fiind pus pe politici active de stimularea ocupării formale și nu pe penalizarea ocupării informale.

Înclinația populației spre activități informale este determinată de deficiențele contractului social între populație și stat. Persoanele care consumă mai puțin servicii publice și recurg mai puțin la sistemul de asigurări sociale și medicale și care nu planifică în viitorul apropiat să beneficieze de acestea sunt cele mai reticente să plătească impozite (aceasta vizează în special tinerii). În același timp, se observă un nivel mai sporit de moralitate fiscală în cazul celor care fie beneficiază de aceste servicii, fie planifică să o facă în viitorul apropiat (aceasta vizează preponderent populația mai în vârstă, pensionarii și beneficiarii concediilor maternale/paternale). Deficiențele privind funcționarea contractului social sunt agravate de nivelul de percepție a populației privind modul cum statul gestionează impozitele colectate: populația cu o percepție mai curând negativă tinde să manifeste un nivel mai scăzut de moralitate fiscală.

Nivelul scăzut de educație financiară și conștientizare slabă a importanței impozitelor în rândul populației sunt, la fel, factori importanți care alimentează evaziunea fiscală. Persoanele care sunt încadrate în activități informale sau manifestă o moralitate fiscală scăzută sunt și cele care nu cunosc diferențele dintre salariul net și cel brut și ce taxe achită în cazul salariilor, precum și manifestă indiferență în privința primirea/neprimirea bonurilor de casă de la vânzători. Prin urmare, există o corelație dintre nivelul de educație financiară/fiscală și toleranța evaziunii fiscale, pe de o parte, și nivelul de încadrare în activități informale.

PIERDERI BUGETARE DIN CAUZA ECONOMIEI INFORMALE

În perioada 2015 – 2020 pierderile fiscale generate de economia neobservată au crescut de la 8,9 miliarde lei până la 15 miliarde lei anual. Raportate la Produsul Intern Brut, pierderile respective au cunoscut un trend ascendent (cu anumite episoade de reducere moderată în 2016-2017 și creșteri mai pronunțate în 2018 și 2020), majorându-se de la 6,1% în 2015 până la 7,3% în 2020. O dinamică similară a prezentat și ponderea Valorii Adăugate Brute generate de economia informală în total Valoare Adăugată Brută pe economie, de la 18,8% în 2015 până la 20,3% în 2020. Totodată, raportul dintre pierderile fiscale și veniturile fiscale a variat în jurul nivelului de 25%.

RECOMANDĂRI DE POLITICI

Măsurile imediate în vederea atenuării problemei economiei informale neobservate trebuie să vizeze două componente de bază ale acesteia: (I) activitățile informale din sectorul formal, care include preponderent ocuparea informală („salariile în plic” și lucrătorii fără contract, în special zilierii și muncitorii sezonieri) și evaziunea fiscală; și (II) acea parte a sectorului informal care generează venituri ce nu sunt raportate în mod intenționat pentru evitarea plății impozitelor, care include preponderent activitatea antreprenorială neînregistrată și cea în baza de patentă de întreprinzător. Politicile statului trebuie să cuprindă un complex de măsuri care, pe de o parte, să motiveze populația și firmele să renunțe la activitățile informale, iar pe de altă parte, să creeze un mediu în care practicarea activităților informale este riscantă, costisitoare și chiar imposibilă. În paralel, statul trebuie să ofere tot suportul informațional posibil pentru a încuraja formalizarea activităților economice. Principalele măsuri în acest sens pot fi grupate în 5 obiective de bază, care urmează să soluționeze precondițiile și cauzele fundamentale ale economiei informale: (I) descurajarea tranzacțiilor în numerar; (II) atenuarea costurilor de conformare; (III) creșterea costurilor de neconformare; (IV) sporirea moralității fiscale a populației; și (V) fortificarea puterii de negociere a angajaților în raport cu angajatorii.

Economia informală – definiții și concepții

Economia națională cuprinde două componente de bază: (1) componenta oficială, în care procesele economice (producerea, schimbul și consumul) sunt observate, înregistrate și pot fi măsurate cu o acuratețe înaltă și (2) componenta neoficială, în care procesele economice sunt „neobservabile”, nu sunt înregistrate și cu greu pot fi cuantificate.

Pentru detectarea economiei informale la nivel internațional s-au depus eforturi substanțiale. Republica Moldova ține cont de aceste tendințe și autoritatea statistică din țară a preluat metodologiile internaționale pentru estimarea economiei informale. Astfel, Biroul Național de Statis-

tică din Republica Moldova (BNS) elaborează conturile naționale în conformitate cu metodologia Sistemului Conturilor Naționale al Organizației Națiunilor Unite, versiunea 2008 (SCN-ONU-2008), compatibilă cu metodologia Sistemului European de Conturi, versiunea-2010 (SCN, ONU-2008/SEC-2010)¹. Pentru complexitate și veridicitate conturile naționale se ajustează cu elementele economiei neobservate, iar estimările se produc în conformitate cu metodologia SCN, ONU-2008/SEC-2010 și recomandările OCDE².

De asemenea, nivelul economiei informale din Republica Moldova este reflectat și în statistica forței de muncă. Ancheta forței de muncă (AFM) realizată de BNS este principala sursă de informații privind situația și tendințele pe piața muncii³. Cercetarea este realizată în corespundere cu recomandările internaționale în vigoare în domeniul statisticii muncii, adoptate de Biroul Internațional al Muncii (BIM). Metodologia AFM, cu unele excepții, corespunde cu Regulamentul-cadru al UE privind cercetarea forței de muncă în țările UE. Cercetarea cuprinde, într-un mod cuprinzător, și aspecte ce țin de ocuparea informală.

Există două abordări privind cuantificarea economiei informale – metoda directă și cea indirectă. Metoda directă se bazează pe utilizarea chestionarelor, care trebuie să fie bine elaborate și reprezentative⁴. Precizia estimărilor depinde în mod esențial de calitatea chestionarelor. De altfel, în Republica Moldova se utilizează metode directe pentru determinarea nivelului informalității. De exemplu, ancheta forței de muncă se realizează pe un eșantion de gospodării casnice și presupune interviuarea persoanelor din gospodării ce au o vârstă mai mare de 15 ani. Abordarea indirectă presupune măsurarea economiei informale în baza estimărilor statistice sau a rulării unor modele econometrice. Printre metodele indirecte pot fi menționate: cuantificarea economiei informale prin analizarea volumului de bani în circulație (de obicei se operează cu agregatul monetar M0) sau prin examinarea consumului de energie electrică, ori măsurarea economiei neobservate în baza unor modelelor mai complexe, de tip MIMIC (acronimul de la cuvintele engleze Multiple Indicator Multiple Cause Model), care presupun considerarea mai multor factori de influență. Unul dintre principalele neajunsuri ale metodelor indirecte este că ele sunt construite în baza unor ipoteze, care reflectă doar într-o anumită măsură realitatea, ceea ce poate duce la subestimări sau supraestimări ale economiei neobservate.

Conform metodologiei BNS, economia neobservată include următoarele componente:

- Sectorul neformal cuprinde totalitatea unităților productive antrenate în producerea bunurilor și serviciilor destinate pieței, care nu sunt înregistrate sau au un număr de sal-

¹ https://statbank.statistica.md/PxWeb/Resources/PX/Databases/40%20Statistica%20economica/13%20CNT/SCN2008/CNT010/Resurse/Conturi_nationale.pdf

² Ibidem

³ <https://statistica.gov.md/public/files/Metadata/AFM.pdf>

⁴ Budianschi D., Lupușor A., Fala A., Morcoțilo I., Discrepanța fiscală – o realitate invizibilă, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău 2014, p.12., disponibil pe: https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/download/1282_3f38a03e-63105f8154a2036547d3e436

ariați mai mic decât censul stabilit. Instituțional, aceste unități economice cuprind întreprinderi neformale pe cont propriu și ale patronilor neformali. Principala caracteristică a acestor întreprinderi este că ele operează la un nivel jos de organizare, deseori fără o divizare clară între factorii de producție. În același timp, activitățile economice din sectorul neformal sunt perfect legale și nu au, în majoritatea cazurilor, intenția de eschivare de la contribuțiile fiscale. Totuși, are loc o anumită suprapunere cu economia ascunsă, deoarece o parte dintre agenții economici deliberat nu se înregistrează, pentru a nu nimeri în vizorul organelor de evidență și să nu plătească impozite sau contribuții de asigurări sociale.

- Producția ascunsă în sectorul formal (economia ascunsă) cuprinde totalitatea activităților productive și legale, intenționat subestimate și ascunse de către agenții economici și neînregistrate de către organele publice de resort. Principalele motive de distorsionare a informației fiscale și economice sunt minimizarea cuantumului de impozite și contribuții sociale, neconformarea cu anumite standarde normative (salariul minim, numărul de ore lucrate, etc.), precum și nerespectarea unor proceduri administrative (necompletarea chestionarelor statistice, fiscale, etc.).
- Producția gospodăriilor casnice pentru autoconsum cuprinde totalitatea bunurilor și serviciilor produse și consumate de înseși gospodăriile casnice – producția agricolă, prelucrarea produselor agricole, construcția caselor individuale, chiria și serviciile personalului angajat în aceste gospodării. Calcularea acestei componente din economia neobservată este recomandabilă, în special, în cazurile când ea constituie o pondere semnificativă din volumul total al produselor și serviciilor oferite la nivel de țară. Deși, conform Hotărârii adoptate de a 15-a Conferință Internațională a Statisticienilor Muncii, producția pentru autoconsum nu face parte din economia neobservată, în țările cu o pondere semnificativă a acestei componente, o parte din produsele și serviciile inițial destinate autoconsumului, pot fi destinate realizării pe piață, respectiv, ducând la o anumită suprapunere cu sectorul neformal.
- Producția ilegală reprezintă totalitatea activităților de producție și distribuție care contravin legislației în vigoare (mărfuri și servicii ilegale cum sunt drogurile și prostituția), dar și producerea unor bunuri și servicii legale de către agenți economici neautorizați (producția băuturilor alcoolice fără licență, braconajul, etc.), precum și celor care nu corespund anumitor standarde sau sunt contrafăcute (bunuri cu marcă falsificată, discuri video contrafăcute, etc.)⁵.

⁵ Preluat de la Budianschi D., Lupușor A., Fala A., Morcotîlo I., Discrepanța fiscală – o realitate invizibilă, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău 2014, p.12., disponibil pe: https://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/download/1282_3f38a03e-63105f8154a2036547d3e436

BNS nu calculează producția ilegală deoarece este destul de dificil de realizat acest exercițiu. La nivel internațional există puține țări care au integrat estimările producției ilegale în conturile naționale⁶. Astfel, economia informală care poate fi estimată prin prisma conturilor naționale cuprinde doar trei componente: sectorul neformal, producția gospodăriilor casnice pentru autoconsum și activitatea ascunsă în sectorul formal. Totodată, dacă ne referim la statistica forței de muncă este necesar de precizat că până în 2018, BNS raporta ocuparea informală pe 4 componente: populația ocupată informal în sectorul formal, populația ocupată în sectorul informal, gospodării casnice care angajează salariați și gospodăriile casnice care produc pentru consumul propriu. Din 2019, BNS prezintă date pentru populația ocupată informal în sectorul formal, populația ocupată în sectorul informal și gospodăriile casnice care angajează salariați, iar gospodăriile casnice care produc pentru consumul propriu au fost atribuite la populația inactivă. Acest fapt produce o anumită confuzie. Astfel, rezultă că o parte din PIB, și anume producția gospodăriilor casnice utilizată pentru autoconsum, este creată de populația inactivă, care efectiv nu este implicată în câmpul muncii. Per total, calitatea statisticilor BNS privind economia informală și ocuparea forței de muncă este în conformitate cu clasificările internaționale și poate fi considerată de încredere.

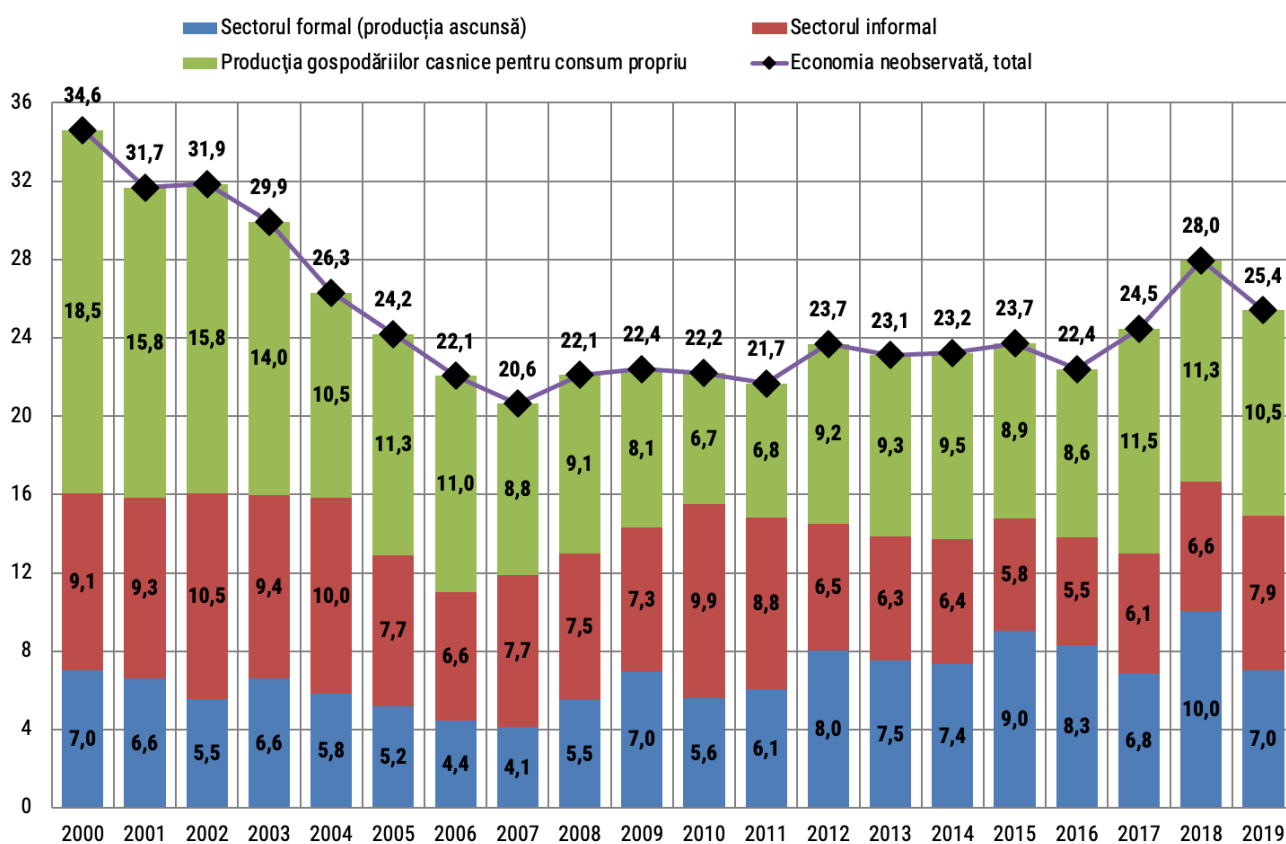
Analiza economiei informale prin prisma conturilor naționale

Din start trebuie să menționăm o serie de provocări de ordin metodologic atunci când analizăm fenomenul economiei informale. Începând cu 2015, s-au realizat schimbări metodologice importante, cum ar fi ajustarea metodologiei de calcul a PIB sau implementarea unui nou Clasificator al activităților economice (CAEM REV-2). Aceste schimbări metodologice și-au lăsat amprenta asupra seriilor de date. Astfel, este destul de dificil de construit serii cronologice suficient de lungi ce reflectă dinamica sectorului informal pe activități economice. Acest lucru e posibil pentru perioada de după 2015, când raportarea activităților economice s-a realizat conform noului clasificator. În același timp, nu este clar cum schimbările metodologice au afectat datele privind ponderea economiei informale în PIB. În pofida acestor neclarități, în studiu s-a operat cu datele agregate privind ponderea economiei informale în PIB pentru perioada 2000-2019, iar informațiile ce reflectă structura economiei informale se referă la intervalul de timp între anii 2015 și 2019.

⁶ Popa A., Lupușor A., Roșca I., Hirose K., Hettes M., Economia informală în Republica Moldova: O analiză cuprinzătoare, p. 9, preluat de pe http://www.cnpm.md/public/files/Economia_informala_26_03_2015.pdf

După reducerea din anii 2000, a urmat un deceniu în care economia informală s-a extins. În pofida acestei evoluții, nivelul de la începutul anilor 2000 nu a fost atins. Economia informală a cunoscut o diminuare rapidă până la criza economică din 2009. Dacă la începutul anilor 2000, economia neobservată constituia 1/3 din PIB, atunci către 2007 acest indicator s-a diminuat până la puțin peste 1/5 din PIB. După criza din 2009 până la cea din 2014/2015, ponderea economiei informale a crescut lent și s-a majorat de la 22 la circa 24%. O creștere mai accelerată a economiei informale s-a înregistrat după 2016, astfel încât în 2018 s-a ajuns la o cotă de peste 28% în PIB. Ultimele date, pentru anul 2019, arată că economia informală s-a comprimat comparativ cu nivelul din 2018 și a constituit 1/4 din PIB. Cea mai mare parte din economia neobservată este reprezentată de producția gospodăriilor populației pentru consum propriu, iar sectorul informal și producția ascunsă în sectorul formal concurează pentru a doua poziție (figura 1). Deși datele pentru 2020 nu sunt disponibile, rezultatele sondajului și altor indicatori-proxy, prezentați mai jos, sugerează că nivelul economiei informale, pe parcursul anului 2020, nu s-a majorat.

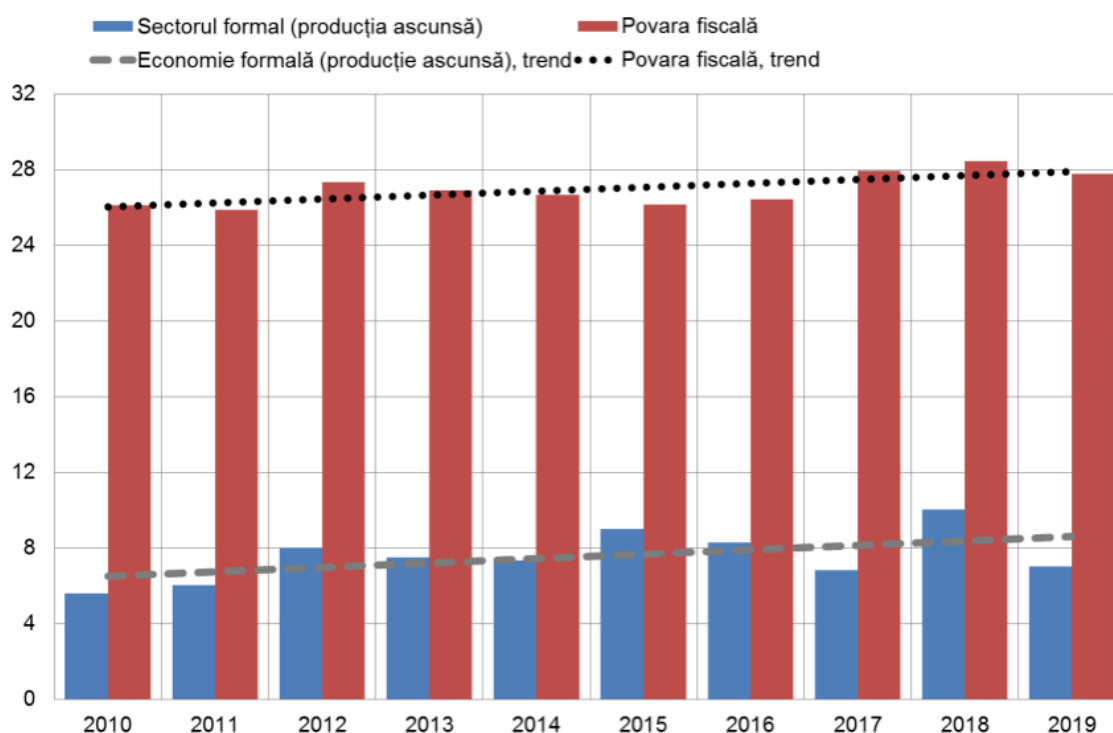
Figura 1. Ponderea componentelor economiei neobservate în PIB, %



Sursa: BNS, calculele autorilor

Creșterea economiei informale după 2009 s-a datorat extinderii rapide a producției ascunse în sectorul formal. Dacă în 2010, această componentă reprezenta mai puțin de 6% din PIB, atunci în 2018 s-a ajuns la 10% din PIB. Această evoluție este explicată și prin majorarea poverii fiscale, exprimată ca raportul dintre încasările din toate impozitele și PIB, care, între 2010 și 2018, s-a majorat de la 26,1 la 28,5% (Figura 2). Reforma fiscală din 2018, ce a presupus reducerea cotei contribuțiilor asigurărilor sociale de stat plătite de patron, precum și trecerea la o cotă unică de impozitare a veniturilor persoanelor fizice, a contribuit la o anumită reducere a poverii fiscale (cu 0,7 p.p.) și a contribuit la comprimarea producției ascunse în sectorul formal. Acest fenomen a fost observat în special în sectorul comerțului intern și industrie. Totuși, modificările sunt, mai curând marginale, și nu este clar dacă acestea au marcat o schimbare structurală și un declin sustenabil al economiei informale sau este vorba de o scădere temporară (la etapa elaborării acestui studiu, BNS încă nu a publicat datele actualizate privind economia informală pentru 2020-2021).

Figura 2. Producția ascunsă în sectorul formal și povara fiscală, % din PIB



Sursa: BNS, calculele autorilor

Notă: povara fiscală a fost calculată ca raportul dintre încasările din toate impozitele și PIB

ADupă ce în 2010 și 2011, cota în PIB a producției gospodăriilor casnice pentru consum propriu a fost mai mică de 7%, a urmat o perioadă cu o evoluție relativ stabilă a acestui indicator. Între 2012 și 2016, ponderea producției gospodăriilor casnice pentru autoconsum a variat în jurul nivelului de 9%. O creștere a acestei componente a economiei neobservate s-a produs după 2017. În 2017 și 2018, s-au atestat cote de peste 11%. În 2019, ponderea în PIB a producției gospodăriilor casnice pentru consum propriu a scăzut și a constituit 10,5%. Majorarea din 2017 și 2018 poate fi asociată cu creșterea încadrării în acest sector a cetățenilor moldoveni ce s-au întors din străinătate. Între 2014 și 2017, numărul de cetățeni moldoveni ce lucrează în străinătate s-a redus cu aproape 7%. Scăderea a fost determinată de înrăutățirea condițiilor economice din Federația Rusă, care era una

dintre destinațiile principale ale emigranților moldoveni. Ponderea în PIB a sectorului informal al economiei neobservate a cunoscut o evoluție relativ stabilă și, între 2012 și 2018, a fluctuat ușor în jurul valorii de 6%.

Agricultura este una dintre principalele activități din economia informală, deși ponderea acestui sector în economia informală s-a redus. Astfel, în 2019 comparativ cu 2015, ponderea în PIB a componentei neobservate din agricultură s-a redus de la 7% la 6%. Totodată, peste 40% din valoarea adăugată din componenta neobservată a agriculturii este reprezentată de producția gospodăriilor populației pentru consum propriu. Componenta neobservată a altor activități economice are o pondere mare în PIB (6,4% în 2015 și 7,9% în 2019), deoarece include activități ale gospodăriilor private în calitate de angajator de personal casnic și activități ale gospodăriilor private de producere de servicii și bunuri neagricole destinate consumului propriu. Merită atenție aproape triplarea cotei în PIB a componentei neobservate din construcții: de la 1,2% în 2015 la 4,6% în 2019 (Tabelul 1). Această creștere rapidă a fost determinată de ascensiunea acestui sector în perioada respectivă, în special, după ce statul a majorat semnificativ investițiile publice în infrastructură, cel mai reprezentativ exemplu în acest sens fiind implementarea proiectului „Drumuri bune”. Concomitent, pe fundalul reformei fiscale din 2018, s-a înregistrat o anumită dinamizare a investițiilor private. În consecință, ponderea sectorului construcțiilor în PIB s-a majorat de la 7,2% în 2015 la 8,6% în 2019. Totuși, creșterea respectivă s-a realizat prin extinderea sectorului informal. Astfel, dacă între 2015 și 2019, ponderea construcțiilor în PIB a crescut cu 1,4 p.p., atunci în aceeași perioadă cota în PIB a componentei neobservate asociată ramurii construcției s-a mărit cu 3,4 p.p. Această avansare s-a datorat, în mare parte, creșterii ponderii sectorului neformal în valoarea adăugată din cadrul componentei neobservate din construcții de la 14,9% în 2015 la 42,5% în 2019. În alte activități economice între 2015 și 2019 s-a atestat o diminuare a componentelor neobservate.

Tabelul 1. Ponderea activităților economice neobservate în PIB, %

ACTIVITĂȚILE ECONOMICE (CONFORM CAEM REV-2)	2015	2019
Agricultură, silvicultură și pescuit	7	6
Industria+Distribuirea apei, salubritate, gestionarea deșeurilor	3.2	2
Construcții	1.2	4.6
Comerțul	4.7	3.9
Transport și depozitare	1.0	0.8
Activități de cazare și alimentație publică	0.3	0.2
Alte activități	6.4	7.9
Total	23.7	25.4

Sursa: BNS, calculele autorilor

Analiza economiei neobservate prin prisma statisticii forței de muncă

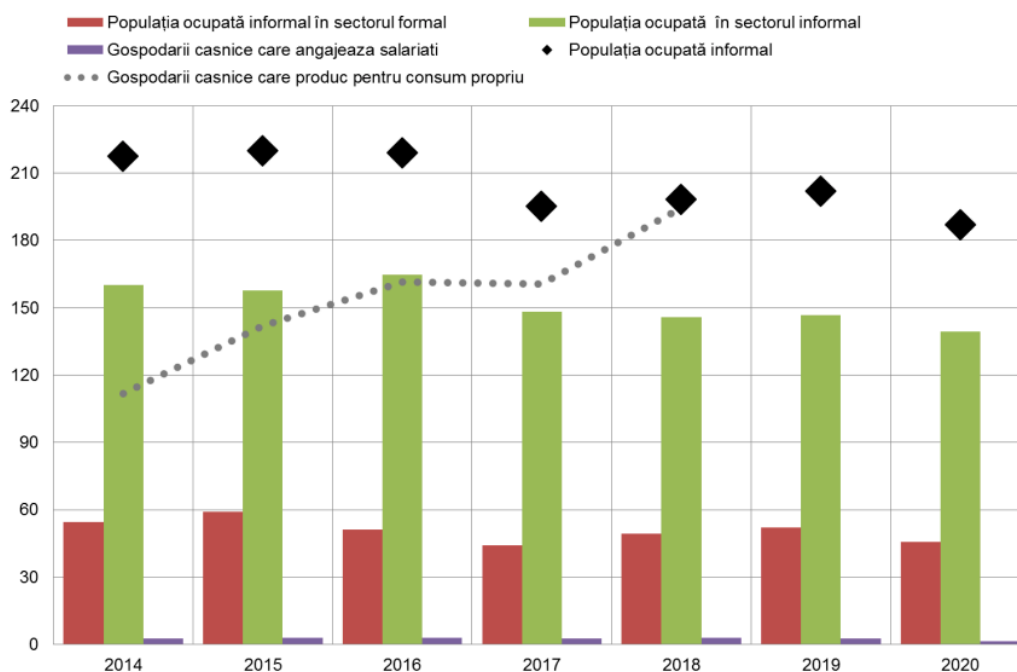
Dinamica economiei neobservate poate fi analizată și prin prisma indicatorilor forței de muncă. Analiza ocupării informale, la fel ca și examinarea economiei neobservate, a fost afectată de schimbările metodologice. După 2015, s-au realizat câteva schimbări importante: (1) s-a produs reajustarea indicatorilor statistici la rezultatele recensământului din 2014, (2) s-a trecut de la populația stabilă la populația cu reședință obișnuită în calcularea indicatorilor statistici și (3) au fost excluse gospodăriile casnice ce produc pentru consumul propriu în estimarea numărului populației ocupate. Aceste constrângeri au determinat ca analiza pieței muncii să se reducă la perioada de după 2014, de când nivelul ocupării se estimează în dependență de populația cu reședință obișnuită (numărul persoanelor care au locuit preponderent în ultimele 12 luni pe teritoriul Republicii Moldova indiferent de absențele temporare). Conform metodologiei BNS, ocuparea informală include: 1) Lucrătorii pe cont propriu, care lucrează în întreprinderile sectorului informal; 2) Patronii, care lucrează la întreprinderile sectorului informal; 3) Membrii cooperativelor informale de producție; 4) Ajutorii familiari angajați la întreprinderile sectorului formal sau la întreprinderile sectorului informal; 5) Salariații angajați la întreprinderile sectorului formal, la întreprinderile sectorului informal sau în gospodăriile particulare ale cetățenilor, care satisfac cel puțin unul dintre următoarele criterii: (I) patronul nu plătește contribuțiile sociale pentru ei; (II) nu beneficiază de concediu anual plătit; și (III) nu beneficiază, în caz de boală, de concediu medical plătit.

În populația ocupată informal au fost incluse: persoanele ce activează informal în sectorul formal, persoanele antrenate în câmpul muncii în sectorul informal și membrii gospodăriilor casnice ce angajează salariați⁷. Totodată, membrii gospodăriilor casnice ce produc pentru autoconsum nu au fost incluși în populația ocupată informal și au fost tratați drept o categorie separată.

Se atestă o tendință clară de reducere a populației ocupate informal (Figura 3). Între 2015 și 2020, ocuparea informală s-a diminuat cu 14,1%, de la 217,4 la 186,7 mii persoane. Scăderea se înregistrează pe toate componentele ocupării informale. La fel, între 2015 și 2020, populația din sectorul informal s-a comprimat cu circa 13% și a scăzut de la 160,2 la 139,5 mii de persoane. Ocuparea informală în sectorul formal s-a contractat cu 15,8% și s-a redus de la 54,4 la 45,8 mii de persoane. Numărul gospodăriilor casnice care au angajat salariați s-a înjumătățit de la 2,8 la 1,4 mii de persoane. Totuși, între 2015 și 2018, numărul gospodăriilor casnice ce produc pentru autoconsum s-a majorat cu 73,9% și a crescut de la 111,8 la 194,4 mii de persoane.

⁷ https://statistica.gov.md/public/files/Metadata/en/AFM_en.pdf

Figura 3. Populația ocupată informal, mii persoane

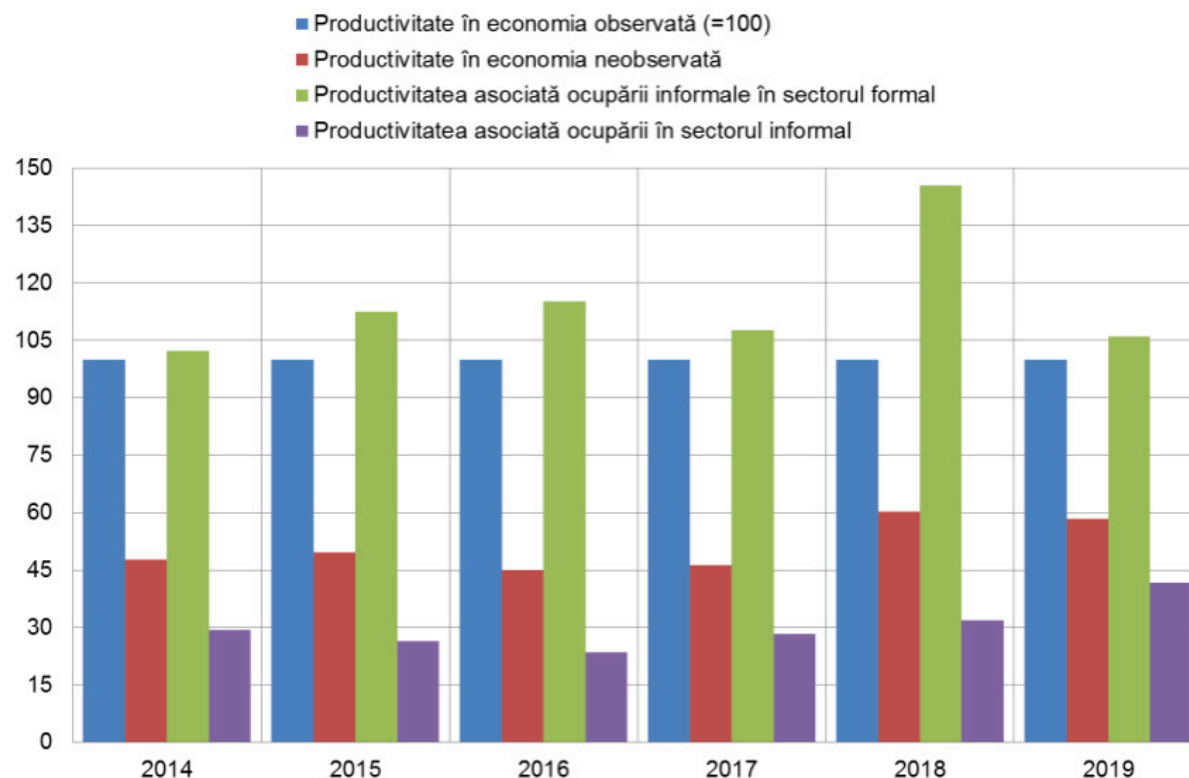


Sursa: BNS, calculele autorilor

Între 2015 și 2018, scăderea ocupării informale, cel mai probabil, a fost determinată de „migrarea” persoanelor spre gospodăriile casnice care produc pentru autoconsum. Între 2015 și 2018, s-a atestat o reducere concomitentă a ocupării informale, dar și a celei formale (-8,6%), însă concomitent a crescut și numărul gospodăriilor casnice ce produc pentru autoconsum. Totodată, creșterea numărului gospodăriilor casnice ce produc pentru autoconsum a fost susținută și de reducerea numărului de emigranți (o scădere cu 7% între 2014 și 2017), cauzată de declinul economic din Rusia. Această dinamică a fost indusă și de factori demografici, întrucât numărul populației în vârstă de muncă a scăzut, în aceeași perioadă de timp, cu 7,8%, în primul rând din cauza emigrației. În 2019, s-a înregistrat o revigorare a pieții muncii, iar populația ocupată a crescut cu 9,9%. Avansarea s-a atestat atât în rândul populației ocupate formal, cât și în rândul persoanelor ocupate informal. Totuși, ocuparea formală s-a majorat mai rapid comparativ cu ocuparea informală. Astfel, numărul persoanelor ocupate formal a sporit cu 12,5%, numărul persoanelor ocupate informal în sectorul formal a crescut cu 5,7%, iar ocuparea în sectorul informal a avansat lent, doar cu 0,6%. Criza din 2020 s-a reflectat pe piața muncii atât prin reducerea ocupării formale, cât și a celei informale.

În general, productivitatea muncii din economia observată este mai mare decât productivitatea din economia informală (Figura 4). Acest lucru se explică, în principal, prin competitivitatea mai scăzută a activităților informale, precum și prin faptul că informalitatea este concentrată în sectoare cu productivitate tradițional scăzută, precum activitățile agricole. Totuși, o analiză mai detaliată denotă tendințe nefavorabile productivității asociate ocupării formale. Astfel, productivitatea specifică ocupării informale din sectorul formal este cea mai mare comparativ cu restul formelor de ocupare, inclusiv formală. Astfel, angajatorii din sectorul formal au motivația să mențină ocuparea informală în unitățile sale de producție pentru a extrage anumite beneficii și a distorsiona concurența (ex: să asigure salarii nete mai mari, fapt ce permite atragerea forței de muncă mai calificate și cu productivitate mai înaltă).

Figura 4. Productivitatea muncii specifică componentelor economiei neobservate în raport cu productivitatea muncii din economia neobservată, %



Sursa: BNS, calculele autorilor

Între 2014 și 2020, cu excepția sectorului construcțiilor, în toate activitățile economice s-a atestat o reducere a ocupării informale (Tabelul 2). În același timp, numărul persoanelor ocupate informal în construcții s-a majorat cu circa o pătrime. Creșterea a fost cauzată de extinderea sectorului de construcții din anii 2017-2019, în contextul creșterii rapide a investițiilor publice în infrastructură (aceasta este explicat prin faptul că creșterea sectorului nu s-a transformat în condiții de muncă mai bune, ci mai degrabă a agravat problema angajării informale). Aceste schimbări s-au reflectat și în structura ocupării informale pe activități economice. În agricultură sunt angajați peste 60% din populația ocupată informal. Ponderea ocupării informale din agricultură în total ocupare informală, practic, a rămas neschimbată între 2014 și 2020. Datorită creșterii rapide a angajării informale în construcții, ponderea populației informale ocupate în această activitate economică a cunoscut o creștere solidă cu 6,5 p.p. în 2020 comparativ cu 2014. În consecință, în 2020, circa 1/5 din populația ocupată informal este angajată în sectorul construcțiilor. A treia activitate economică după numărul de angajați informali este comerțul. Cota populației ocupate informal din această activitate s-a redus de la 11,5 la 6,5%. Pentru alte activități economice ponderea populației ocupate informal, la fel, s-a diminuat și are valori apropiate sau mai mici de 5%.

Tabelul 2. Structura ocupării informale pe activități economice

Activități economice	Numărul persoanelor ocupate, mii		Modificare (2020/2014), %	Structura ocupării, %		Diferența (2020-2014), p. P.
	2014	2020		2014	2020	
Agricultura, silvicultura și pescuit	134.5	115.5	-14.13	61.87	61.86	-0.01
Construcții	31.5	39.2	24.44	14.49	21	6.51
Comerț cu ridicata și cu amănuntul, Activitate de cazare și alimentație publică	25	12.1	-51.6	11.5	6.48	-5.02
Industrie	7.4	5.2	-29.73	3.4	2.79	-0.61
Transporturi și depozitare, Informații și comunicații	6.5	5.2	-20	2.99	2.73	-0.26
Administrație publică, Învățământ, Sănătate și asistență socială	0.5	0	-100	0.23	0	-0.23
Alte activități	12.0	9.6	-20	5.52	5.14	-0.38
Total	217.4	186.8	-14.13	100	100	X

Sursa: BNS, calculele autorilor

Ocuparea informală este mai mult specifică bărbaților (Tabelul 3). Între 2014 și 2020, numărul bărbaților angajați informal a variat în jur de 120 mii de persoane. În aceeași perioadă numărul femeilor s-a redus semnificativ cu peste o pătrime, de la 89,1 la 64,4 mii de persoane. Aceste evoluții au determinat și schimbarea raportului dintre bărbații și femeile ocupate informal. Dacă până în 2019, în jur de 60% de persoane ocupate informal erau bărbați și aproximativ 40% erau femei, atunci în 2020, acest raport a constituit circa 2/3 (bărbați) la 1/3 (femei). De asemenea, angajarea informală este mult mai răspândită în mediul rural. Către 2020, puțin peste 80% din populația ocupată informal era din mediul rural (154,1 mii de persoane) și mai puțin de 20% în zonele urbane (32,6 mii de persoane). Totuși, scăderea populației ocupate informal e mai accentuată în mediul urban decât în cel rural. Astfel, între 2014 și 2020, ocuparea informală a scăzut cu 10% în zonele rurale și cu 30% în orașe.

Tabelul 3. Populația ocupată informal, dezagregată după sexe și mediul de trai, mii persoane

ANII	Sexe		Mediu de reședință	
	Bărbați	Femei	Rural	Urban
2014	128.4	115.5	61.87	61.86
2015	127.7	39.2	14.49	21
2016	126.1	12.1	11.5	6.48
2017	113.5	5.2	3.4	2.79
2018	113.5	5.2	2.99	2.73
2019	124.9	0	0.23	0
2020	122.2	9.6	5.52	5.14

Sursa: BNS, calculele autorilor

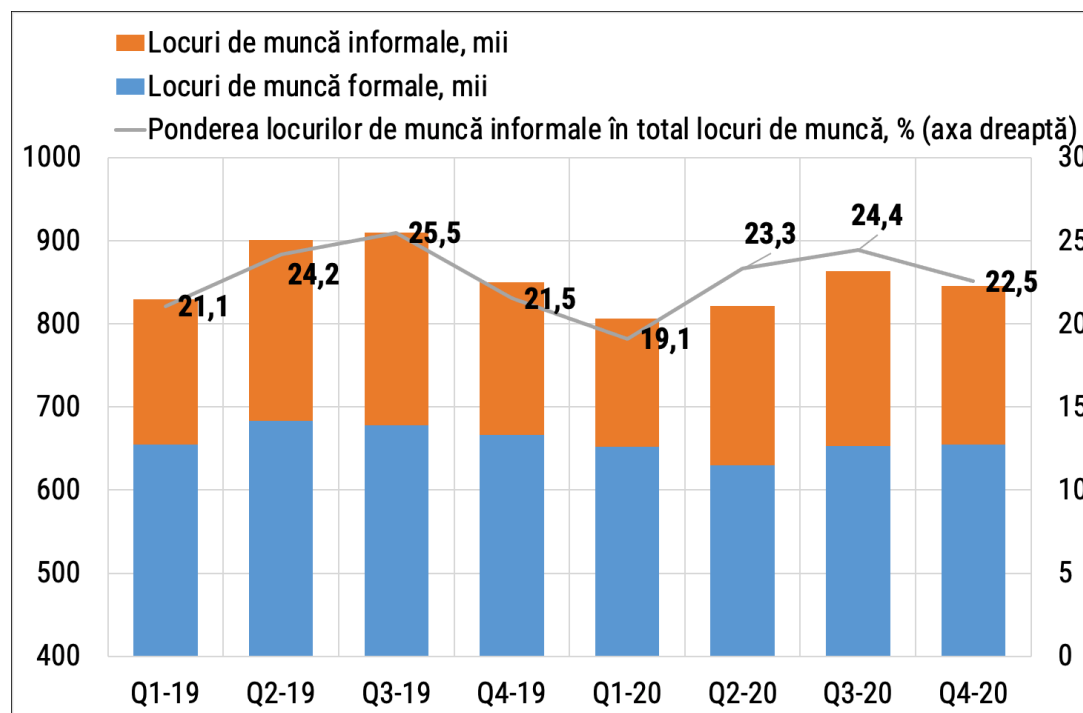
Impactul recesiunii din 2020 asupra ocupării informale

În Republica Moldova, anul 2020 a fost marcat de suprapunerea a două crize, care au cauzat cea mai severă recesiune din ultimii 20 de ani. Răspândirea COVID-19 a determinat o recesiune la nivel global, care a afectat relațiile economice externe ale țării. Economia a primit un șoc suplimentar din cauza impunerii restricțiilor pentru un șir de activități socio-economice – măsură menită să tempereze răspândirea COVID-19. La acestea s-a mai adăugat o secetă severă, ce a dus la comprimarea producției agricole cu 27,1%. În consecință, Republica Moldova a cunoscut cea mai mare recesiune din ultimii 20 de ani, iar PIB-ul s-a contractat cu 7%.

Piața muncii a cunoscut o comprimare, deși reacția la recesiunea economică a fost moderată. Populația ocupată s-a redus cu 4,4%, iar populația inactivă s-a majorat cu 2,2%. Totodată, nu s-a produs o scădere majoră a emigrării din Republica Moldova. Deși nu sunt date privind migrația, evoluția proceselor migratorii poate fi dedusă din dinamica remiterilor. În primele 9 luni ale anului 2020 volumul remiterilor a scăzut puțin, doar cu 2,4% față de perioada similară a anului precedent. Acest fapt indică că fenomenul migrației nu a cunoscut schimbări semnificative.

Nivelul de informalitate a locurilor de muncă a scăzut ușor în cursul anului 2020, ceea ce este mai degrabă un motiv de îngrijorare decât o evoluție pozitivă. În 2020, ponderea locurilor de muncă informale în totalul locurilor de muncă a crescut de la 19,1% în T1 la 22,5% în T4, dar, în medie, în 2020 a rămas sub nivelul anului 2019 (22,4% față de 23,1%). Cea mai mare parte a acestui declin s-a datorat scăderii numărului de lucrători pe cont propriu (-10,1 mii de persoane), care reprezintă mai mult de jumătate din toate locurile de muncă informale (57% în 2020). Ar putea fi rezultatul a două șocuri majore care au lovit piața muncii în 2020: (I) seceta care a subminat cererea de forță de muncă în agricultură - sectorul în care două treimi din locurile de muncă sunt informale (66% în 2020) și aproximativ jumătate din locurile de muncă sunt reprezentate de lucrători pe cont propriu (43% în 2020); și (II) criza care a subminat cererea de forță de muncă în întreaga economie, în special, în transporturi și servicii HoReCa și cu amănuntul, care reprezintă, de asemenea, ponderi mari în locurile de muncă informale, precum și faptul că lucrătorii informali sunt, în mod tradițional, cei mai vulnerabili concedierilor de personal. Prin urmare, această scădere a ocupării forței de muncă informale ar trebui luată în considerare cu prudență, deoarece a fost pe seama creșterii populației inactive și șomere, mai degrabă decât a fenomenului de tranziție de la locuri de muncă informale la formale.

Figura 5. Dinamica locurilor de muncă formale și informale



Sursa: Biroul Național de Statistică

Astfel, recesiunea a determinat o comprimare mai accentuată a ocupării informale în raport cu descreșterea populației ocupate formal. În 2020, populația ocupată formal s-a diminuat cu 3,4%, în timp ce numărul persoanelor ocupate informal a scăzut cu 7,5%. Componentele ocupării informale au cunoscut următoarele evoluții: numărul persoanelor angajate informal în sectorul formal s-a redus cu 5%, iar ocuparea în sectorul informal s-a comprimat cu 12,3%. Această dinamică se explică prin doi factori principali. În primul rând, seceta severă care a lovit sectorul agricol a determinat scăderea locurilor de muncă informale, care sunt foarte concentrate în acest sector. În al doilea rând, este legat de vulnerabilitatea mai mare la șocuri negative și crize a sectorului informal în comparație cu cel formal. De exemplu, întreprinderilor din sectorul informal le-a fost mult mai dificil să-și mențină activitatea decât companiilor ce activează în sectorul formal⁸. Ori, companiile din sectorul formal, în condițiile crizei, au putut contracta credite bancare sau, chiar, au beneficiat de măsurile de suport ce derivă din „Legea nr. 60 din 23-04-2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător” cum ar fi subvenționarea plății dobânzilor la creditele accesate de antreprenori sau programul de rambursare a TVA, în timp ce întreprinderile informale nu pot utiliza aceste posibilități⁹.

Declinul economic a lovit mai tare în femeile ocupate informal, decât în bărbații ce activează neoficial. Reducerea ocupării formale în rândul bărbaților a fost mai mică decât diminuarea ocupării printre femei, însă acest decalaj nu a fost mare. Numărul bărbaților antrenați în sectorul formal s-a redus cu 3,2%, iar în cazul femeilor s-a atestat o scădere cu 3,7%. În cazul ocupării informale este

⁸ Lupușor A., Fala A., Pîntea D., Sava T., Madan S., Economia și finanțele publice în 2021. Riscuri, prognoze și recomandări de politici economice pentru relansarea economică/ MEGA, Ediția nr. 22, Chișinău, 2021, p. 22, disponibil pe: https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/MEGA_22_RO_compressed.pdf

⁹ Ibidem, p. 22

o situație diferită. Descreșterea numărului femeilor ocupate informal a depășit de câteva ori reducerea numărului bărbaților. Diminuarea în cazul femeilor ocupate informal a constituit 16,3%, iar printre bărbați s-a atestat o micșorare, doar, cu 2,1%. De fapt, în cazul populației ocupate cea mai mică scădere a fost anume în cazul bărbaților ocupați informal, iar cea mai mare diminuare s-a atestat pentru femeile angajate informal. Descreșterea mai accentuată a ocupării pentru femei în raport cu cea a bărbaților a fost determinată, inclusiv, și de sistarea activității instituțiilor de învățământ¹⁰. Cineva din părinți, practic, a fost obligat fie să se concedieze, fie să-și reducă programul de lucru, pentru a supraveghea copii rămași acasă și, în mare parte, această sarcină a revenit femeilor¹¹. Evoluția dată poate fi explicată prin următorii factori: (1) veniturile bărbaților sunt mai mari ca cele ale femeilor și, de obicei, la muncă renunță membrul gospodăriei ce are o remunerație mai redusă, și (2) în familiile din Republica Moldova, în mod tradițional, femeile își asumă rolul de îngrijire a copiilor.

Criza a lovit în primul rând tinerii și vârstnicii angajați informal. Numărul locurilor de muncă informale a scăzut cu 24,1% pentru categoria de vârstă 15-24 ani și – cu 13,2% pentru categoria de vârstă 25-34 ani. De asemenea, această scădere a fost vizibilă (-36,3%) în cazul categoriei de vârstă 65+ ani. A fost cauzată de faptul că tinerii și vârstnicii se află, de regulă, pe prima linie atunci când angajatul decide să reducă costurile cu personalul, din cauza productivității mai scăzute care se înregistrează, în mod tradițional, pentru aceste categorii de vârstă.

În general, în cazul majorității activităților economice scăderea ocupării informale a fost mult mai mare decât reducerea ocupării formale. Excepții de la această tendință s-a înregistrat în cazul agriculturii și construcțiilor (Tabelul 4). În agricultură scăderea ocupării formale a constituit 7,5%, iar reducerea angajării informale s-a cifrat la 1,8%. Această evoluție poate fi explicată prin faptul că populația angajată în agricultură, în particular persoanele ocupate informal, a rămas în sector deoarece oportunitățile de angajare în alte sectoare sau emigrarea peste hotare la lucru au fost limitate pe perioada crizei¹². În construcții, ocuparea formală s-a comprimat cu 4,1%, iar ocuparea informală s-a diminuat doar cu 0,5%. Totodată, în 2020 cel mai tare angajarea informală a fost afectată în 2 sectoare: industrie (-27,8%) și comerț (-36,7%).

Tabelul 4. Modificarea ocupării pe activități economice în 2020 față de 2019, %

Activități economice	Ocupare formală	Ocupare informală
Agricultura, silvicultura și pescuit	-7.5	-1.79
Industrie	-3.73	-27.78
Construcții	-4.07	-0.51
Comerț cu ridicata și cu amănuntul, activitate de cazare și alimentație publică	-5.81	-36.65
Transporturi și depozitare, informații și comunicații	3.3	-5.56
Administrație publică, învățământ, sănătate și asistență socială	-2.03	
Alte activități	-3.47	-25
Activități economice total	-3.44	-7.48

Source: NBS, authors' calculations

¹⁰ Ibidem, p. 22

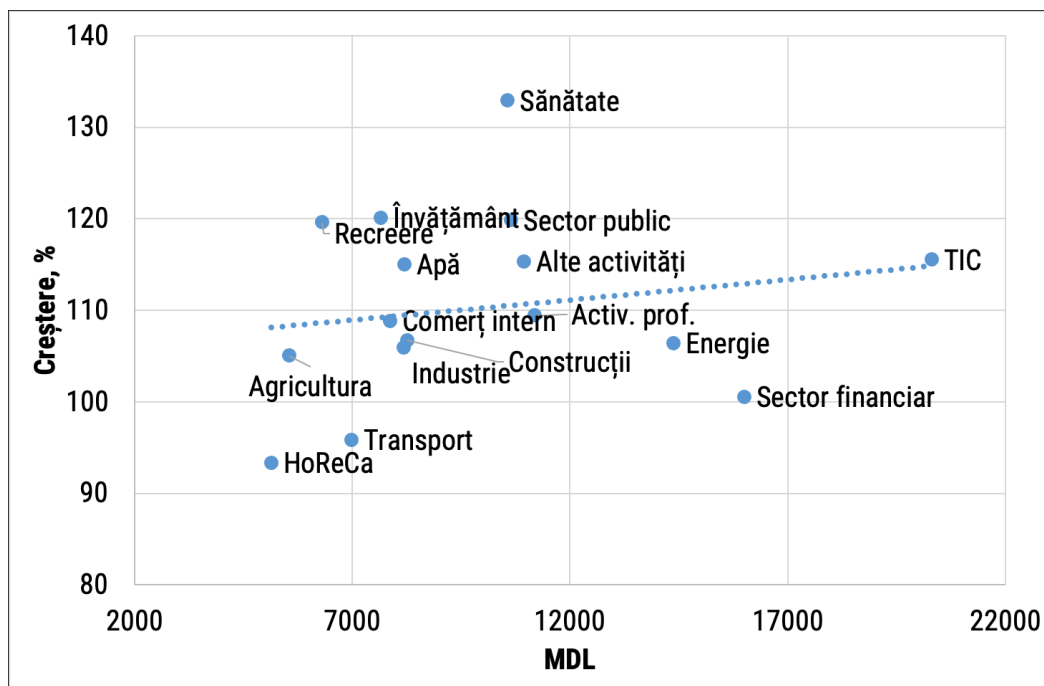
¹¹ Ibidem, p. 22

¹² Lupușor A., Fala A., Pîntea D., Sava T., Madan S., Economia și finanțele publice în 2021. Riscuri, prognoze și recomandări de politici economice pentru relansarea economică/ MEGA, Ediția nr. 22, Chișinău, 2021, p. 22, disponibil pe:

https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/MEGA_22_RO_compressed.pdf

Un efect contraintuitiv al reducerii ocupării informale este creșterea nivelului salariului mediu. Salariul mediu lunar a crescut în 2020 cu 10,2% față de 2019, în termeni nominali (având în vedere inflația anuală de 0,39% la sfârșitul anului 2020, nu există aproape nicio diferență între creșterea salariilor în termeni nominali și reali). Însă, această evoluție pozitivă maschează o serie de probleme majore. În primul rând, creșterea salariilor s-a datorat închiderii locurilor de muncă în industriile prost plătite și cu un nivel înalt al ocupării informale, în primul rând, în comerțul intern și HoReCa, unde numărul lucrătorilor ocupați a scăzut cu 9,4% în 2020 comparativ cu 2019. În al doilea rând, valoarea medie maschează totuși inegalitățile salariale puternice între creșterea salariilor care a avut loc în sectoarele cu salarii relativ mari (de exemplu, TIC), în timp ce în sectoarele cu salarii mici creșterea a fost mai mică sau chiar negativă. Figura 6 ilustrează clar corelația pozitivă dintre nivelul salariilor medii între sectoare și creșterea salariilor, confirmând creșterea inegalităților salariale. Sectoarele cele mai afectate par a fi transporturile, HoReCa și agricultura, unde salariile sunt cele mai scăzute și, în același timp, au înregistrat în 2020 cele mai scăzute nivele de creștere comparativ cu 2019. În cazul agriculturii, dinamica este deosebit de îngrijorătoare, deoarece reprezintă aproximativ un sfert din totalul locurilor de muncă, unde salariile sunt printre cele mai mici comparativ cu alte sectoare (salariul mediu pe agricultură reprezintă doar aproximativ 2/3 din salariul mediu din sectorul real). Sectorul a suferit o dublă lovitură, din cauza secetei severe din 2020, care a subminat producția agricolă, care s-a suprapus cu repercusiunile pandemiei. HoReCa se confruntă, la fel, cu probleme majore, dat fiind faptul că salariile din acest sector sunt printre cele mai mici din economie (aproximativ 60% din salariul mediu din sectorul real). În ambele cazuri, un nivel atât de scăzut al salariilor, printre alți factori legați de productivitate și competitivitate, se explică prin ponderea mare a plăților informale („salariile în plic”), care denaturează statisticile oficiale despre veniturile salariale de facto ale lucrătorilor.

Figura 6. Corelația dintre nivelul și rata de creștere a salariilor medii, în funcție de sectoare



Sursa: BNS, calculele autorilor

Amploarea problemei conform percepțiilor firmelor și populației

PERCEPȚIA FIRMELOR

Circa o treime (33%) dintre companiile interviewate consideră că plățile salariale neoficiale sunt răspândite mult sau aproape în fiecare companie, ponderea fiind similară pentru întreprinderi de diferite dimensiuni (Figura 7). Totodată, circa o cincime din companiile participante la sondaj consideră că evaziunea fiscală este răspândită mult sau aproape în fiecare companie, ponderea respectivă fiind și mai mare în cazul companiilor mari (Figura 8).

Figura 7: Măsura în care sunt răspândite plățile salariale neoficiale în Moldova, „Q20. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, %

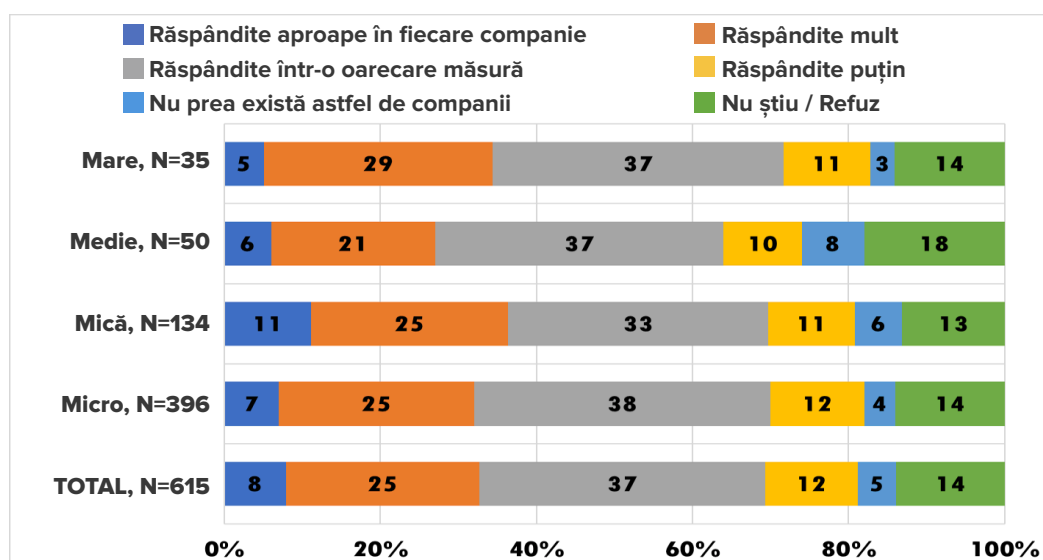
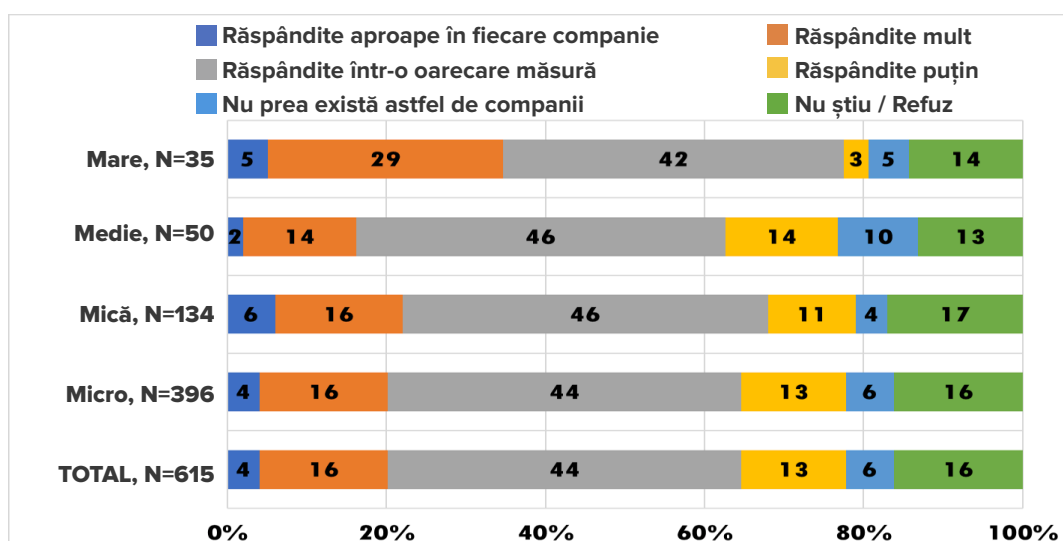


Figura 8: Măsura în care este răspândită evaziunea fiscală în Moldova, „Q21. În opinia dvs., cât de mult sau puțin este răspândită evaziunea fiscală în companiile din Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, %



Conform percepțiilor respondenților, în medie, circa o pătrime din activitatea întreprinderilor nu este raportată (Figura 9), ceea ce corelează, într-o anumită măsură, și cu estimările Biroului Național de Statistică privind ponderea economiei neobservate în PIB. Ponderea respectivă nu diferă mult între companiile de diferite dimensiuni, fapt ce relevă robustețea acestei estimări. Proporția salariilor în plic este ceva mai mare (29%), la fel, fără diferențe semnificative între companii în funcție de dimensiunile acestora (Figura 10).

Figura 9: Opinia despre proporția evaziunii fiscale în companiile din industriile respondenților în 2020, „Q24. Cum vi se pare, aproximativ ce proporție din total venituri, firmele din industria dvs. NU le-au raportat în anul 2020?”, %

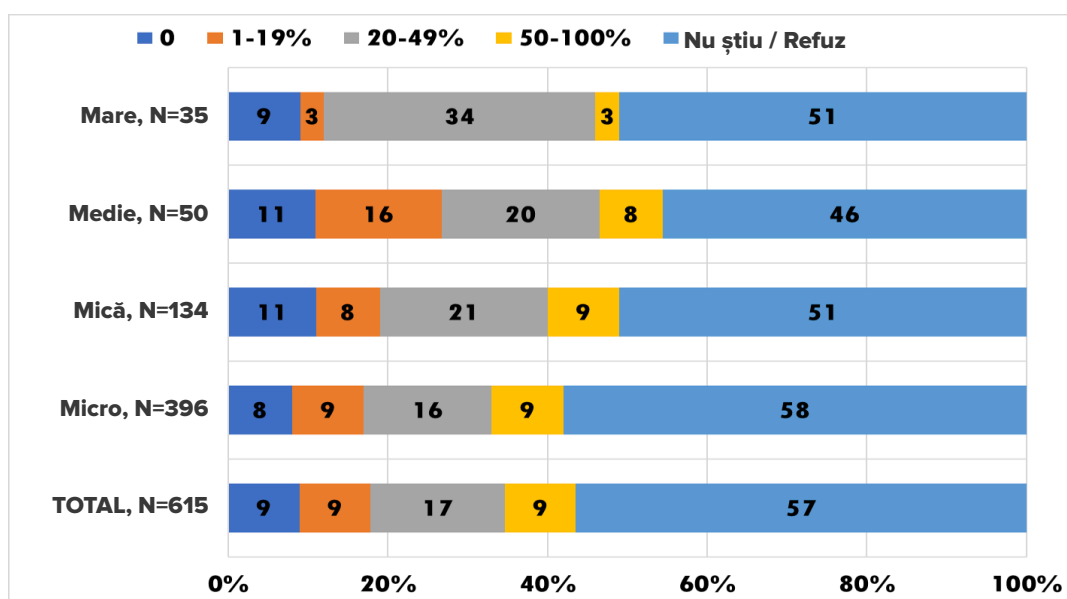
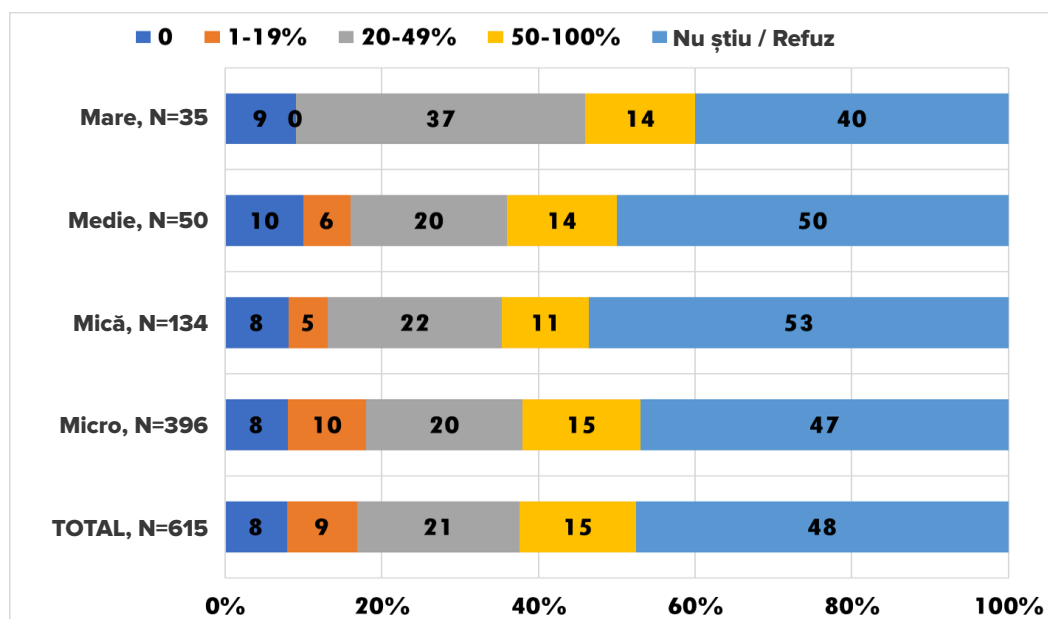


Figura 10: Opinia despre proporția salariilor plătite „în plic” în companiile din industriile respondenților în 2020, „Q25. În opinia dvs., ce proporție din salariile totale ale angajaților din firmele din industria dvs. sunt plătite „în plic” (sau fără a plăti toate impozitele necesare), în anul 2020?”, %



La nivel de sectoare, cea mai pronunțată percepție privind practicarea „salarilor în plic” este atestată în HoReCa (activități de cazare și alimentare publică), unde 44% dintre respondenți consideră că aceste practici sunt răspândite mult sau aproape în fiecare companie, iar altele 30% consideră că acestea sunt răspândite într-o oarecare măsură. Acesta este urmat de Activități profesionale, științifice și tehnice cu 40% din respondenți care consideră că „salarile în plic” sunt răspândite mult sau aproape în fiecare companie, agricultura – cu 38% și alte domenii – cu 39% (Figura 11). Percepția privind răspândirea „salarilor în plic” corelează cu cea privind evaziunea fiscală. Astfel, cea mai mare pondere de respondenți (circa o pătrime) care consideră că evaziunea fiscală este răspândită pe larg sau în fiecare companie este atestată în agricultură, activități profesionale (care operează în mare parte în bază de patentă), transporturi și alte domenii (Figura 12).

Figura 11. Opinia despre răspândirea „salarilor în plic” în companii „Q20. În opinia dvs. cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”

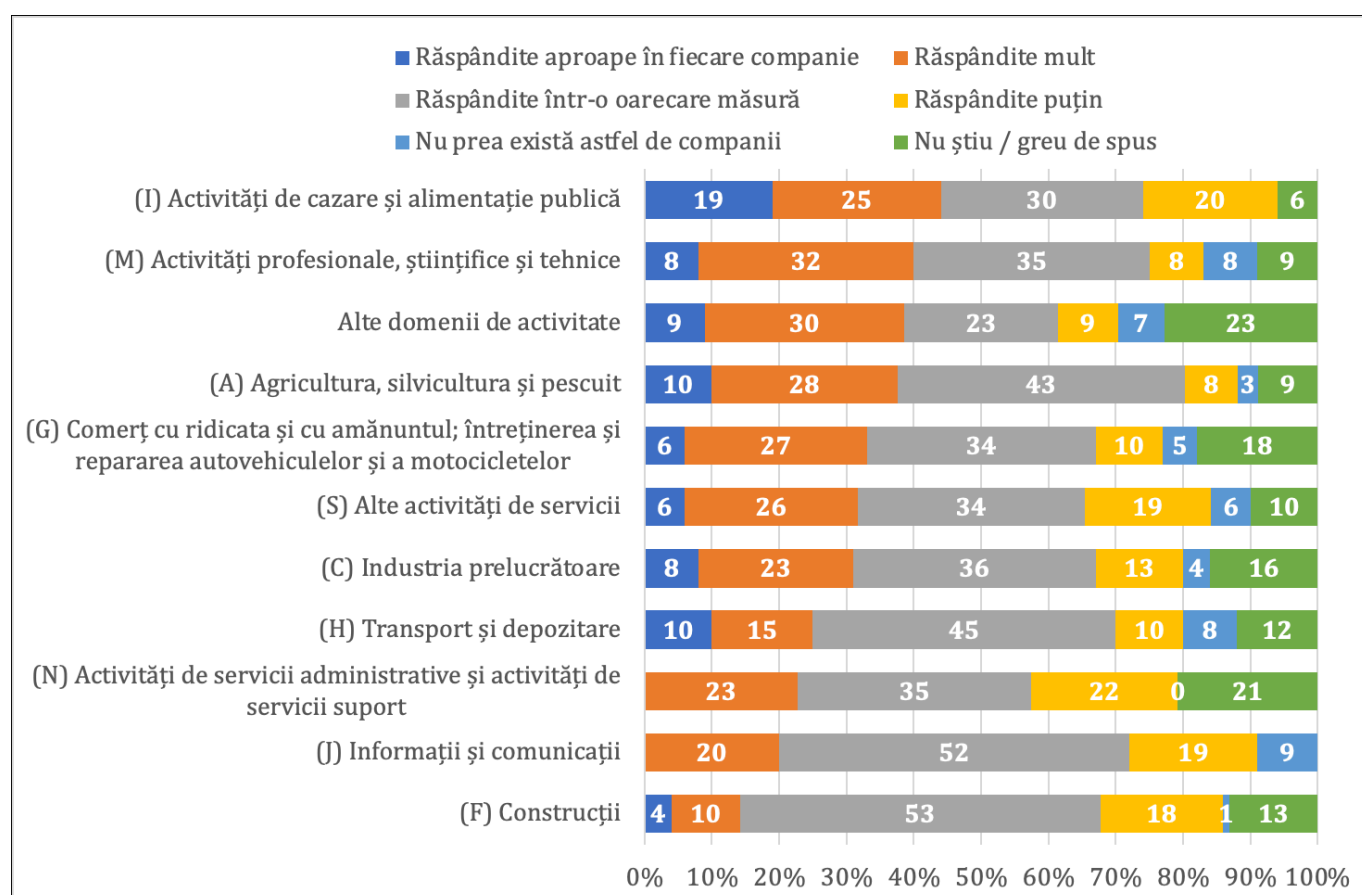
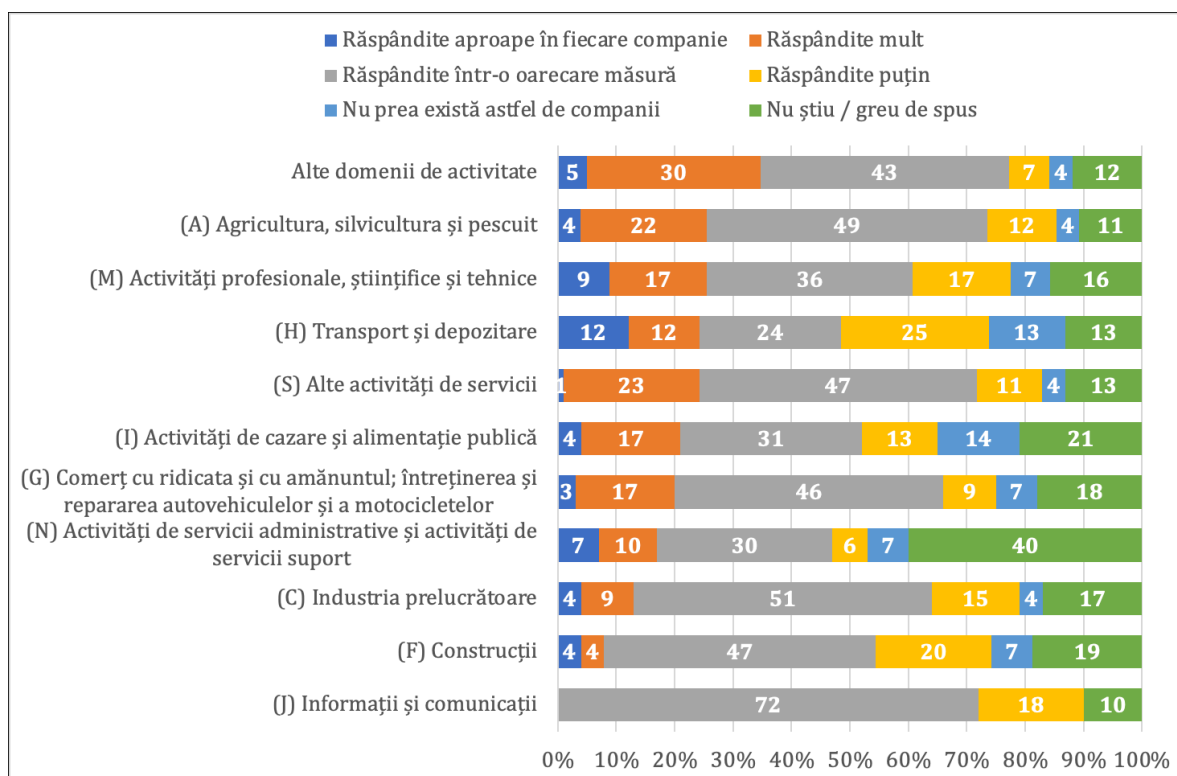


Figura 12. Opinia despre răspândirea evaziunii fiscale în companii „Q20. În opinia dvs. cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”



Constatările sunt susținute și de participanții la focus grupuri. Astfel, respondenții au menționat că următoarele categorii de angajați mai des pot primi salarii neoficiale sau „în plic”:

- Angajații sezonieri (preponderent, aceștia sunt încadrați în agricultură, sectorul HoReCa și construcții);
- Angajații cu pregătire profesională inferioară – se consideră că astfel de angajați nu cunosc drepturile și beneficiile unui salariu oficial;
- Angajații din domeniile: construcții, servicii de transportare a mărfurilor, de distribuire a publicității, servicii de instalare și montaj;
- Angajați care sunt rude cu angajatorii;
- Persoanele care lucrează la piețele agro-alimentare.

Conform afirmațiilor respondenților, criza pandemică nu a dus la creșterea evaziunii fiscale sau ocupării informale. Din contra. Circa jumătate dintre respondenți consideră că proporția veniturilor care nu au fost raportate în 2020 de către companiile din industriile lor a scăzut ca rezultat al pandemiei provocate de COVID-19 (Figura 13). Totodată, aproximativ o treime dintre respondenți (31%) a fost de părerea că proporția salariilor plătite „în plic” în companiile din industria lor a rămas aceeași în 2020, ca rezultat al pandemiei provocate de COVID-19, iar un sfert crede că această proporție a scăzut (Figura 14). Această percepție corelează cu evoluțiile indicatorilor statistici potrivit cărora ponderea ocupării informale a scăzut în contextul pandemiei deoarece locurile de muncă informale erau cele mai instabile și, respectiv, în condiții de criză multe dintre acestea au fost închise din cauza constrângerilor financiare la întreprinderi.

Figura 13: Opinia despre schimbări ale proporției veniturilor care nu au fost raportate în companiile din industriile respondenților, ca rezultat al COVID-19, „Q26. Cum credeți, ca rezultat al COVID-19, proporția din total venituri ale companiilor din industria dvs. ce NU au fost raportate, în anul 2020 ...? (un răspuns posibil)”, %

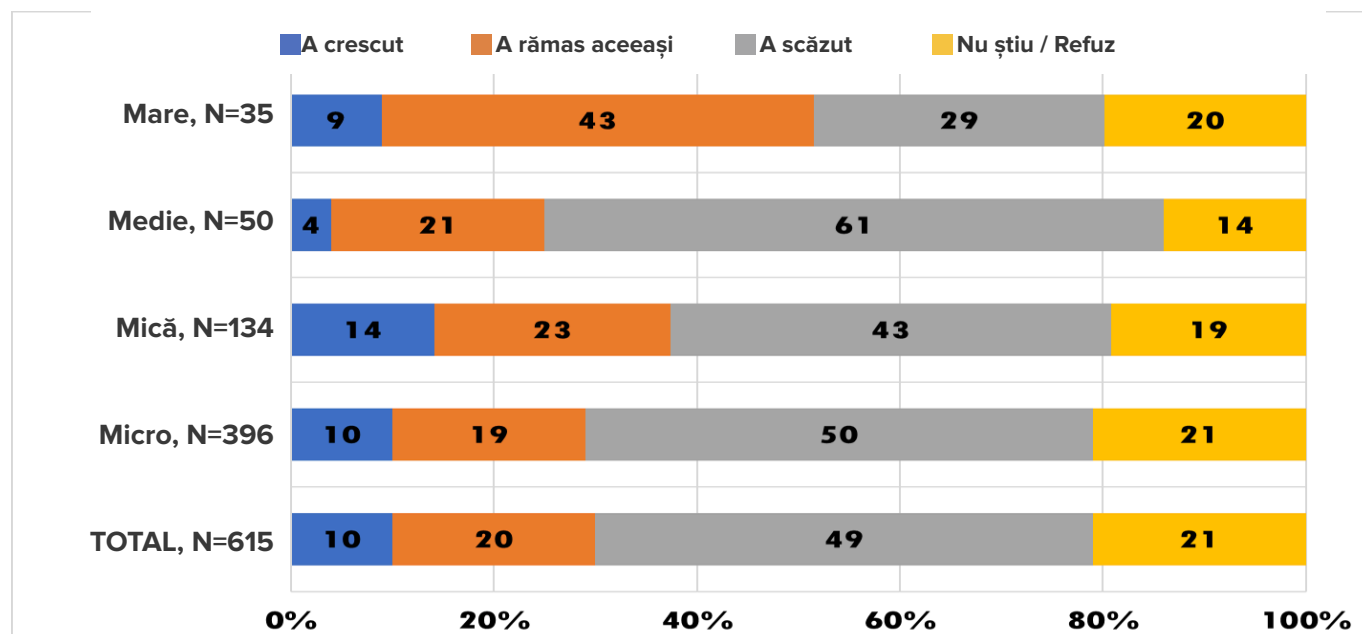
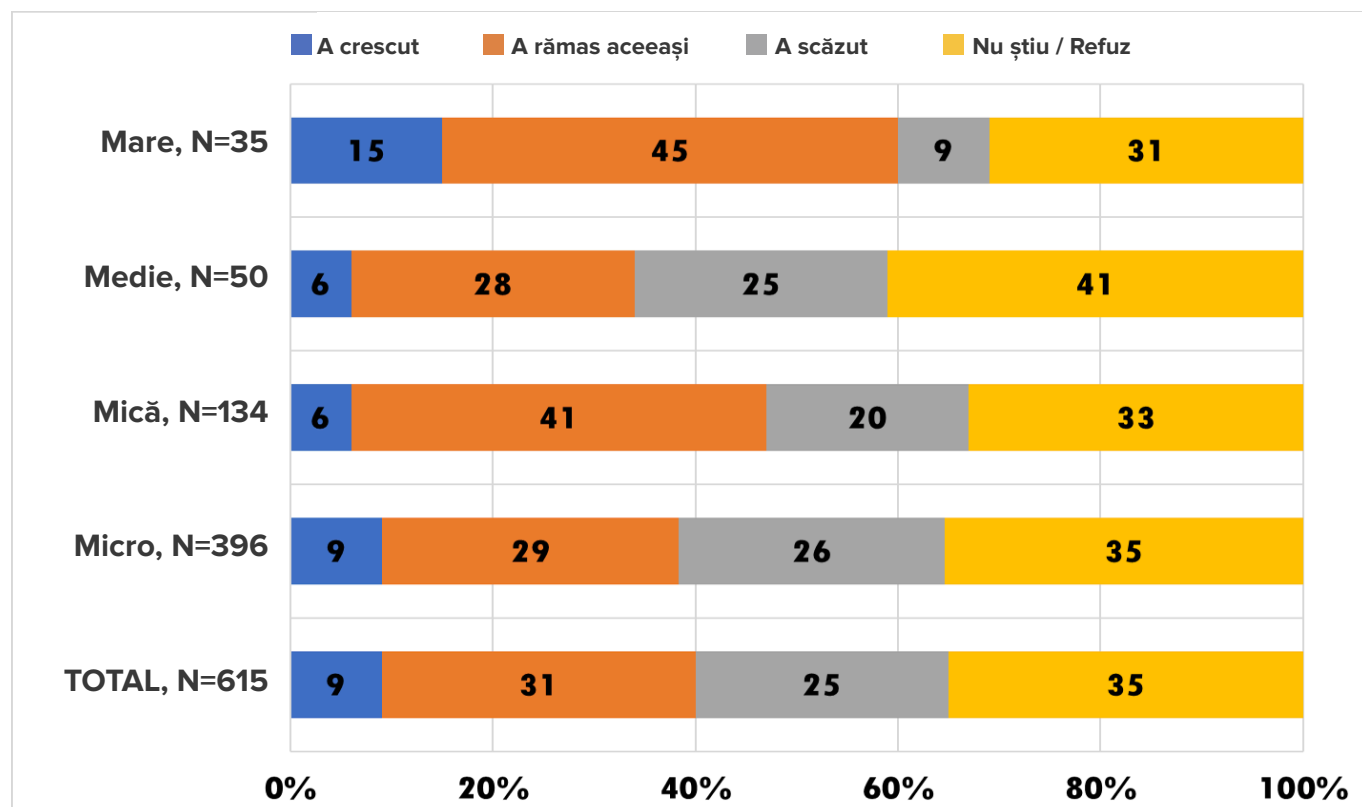


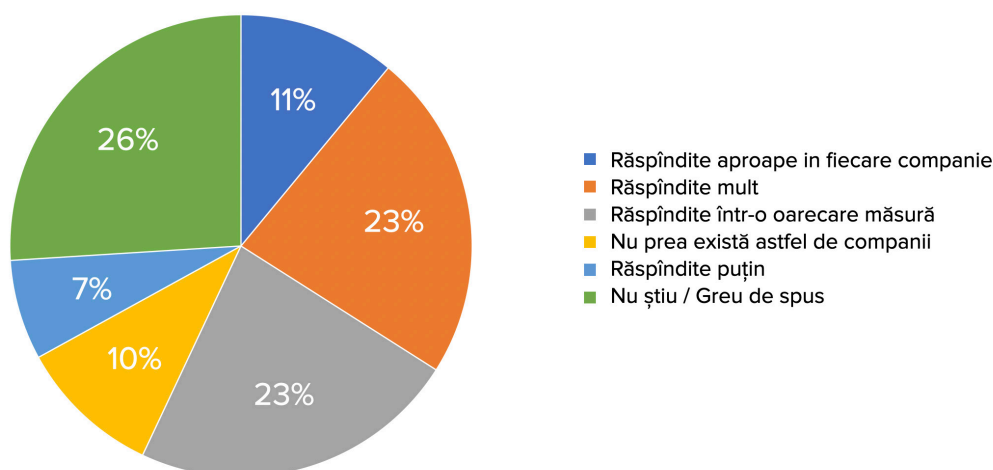
Figura 14: Opinia despre schimbări ale proporției salariilor plătite „în plic” în companiile din industriile respondenților, ca rezultat al COVID-19, „Q27. În opinia dvs., ca rezultat al COVID-19, proporția salariilor plătite „în plic” (sau fără a plăti toate impozitele necesare) angajaților din companiile din industria dvs., în anul 2020 ...? (un răspuns posibil)”, %



PERCEPȚIA POPULAȚIEI

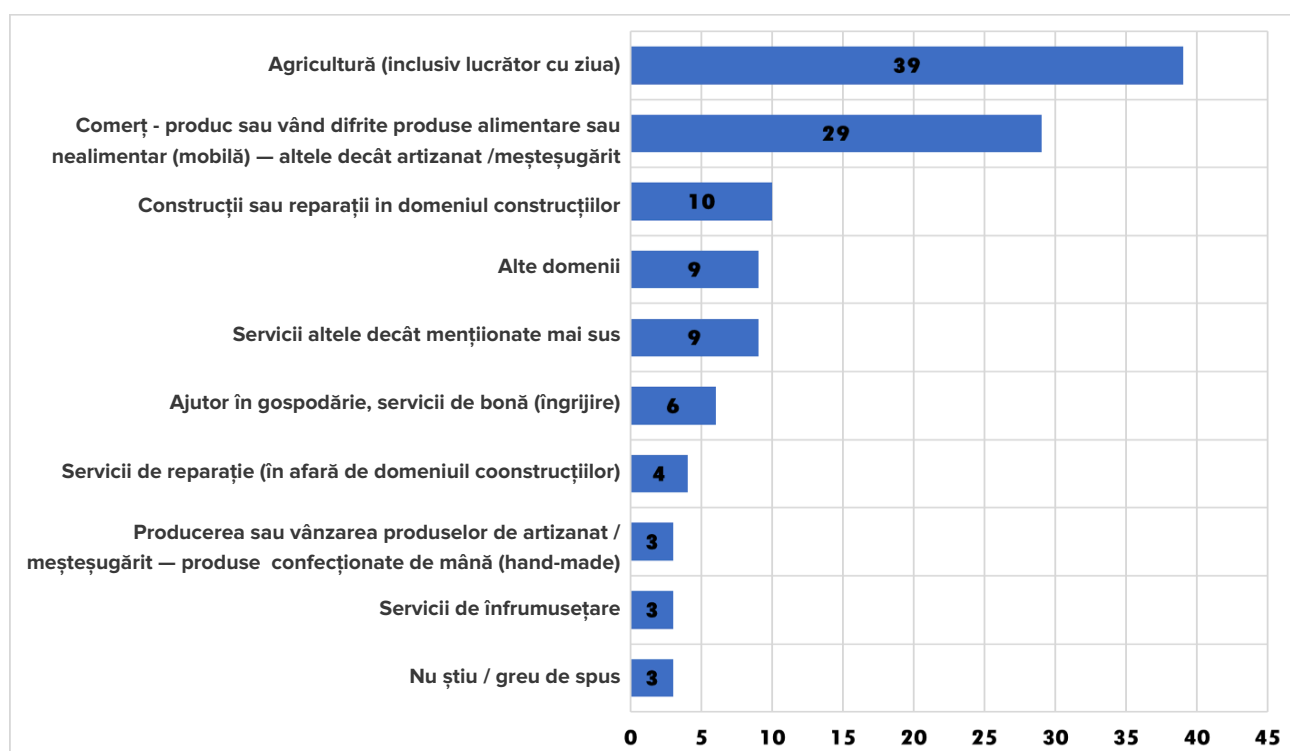
Ca și în cazul firmelor, circa o treime dintre respondenți-persoane fizice consideră că plățile salariale neoficiale sunt larg răspândite în Republica Moldova (Figura 15).

Figura 15. Opiniile respondenților cu privire la măsura în care sunt răspândite plățile salariale neoficiale în Republica Moldova. „Q35. În opinia dvs., cât de mult sau puțin sunt răspândite plățile salariale neoficiale (în plic) în Republica Moldova? (un răspuns posibil)”, N=1230, %



Ocuparea informală este cea mai răspândită în sectoarele cu cele mai mici venituri: agricultură, comerț cu produse alimentare (inclusiv cafenele și restaurante) și nealimentare. Aceste sectoare reprezintă peste jumătate din numărul locurilor de muncă informale (Figura 16).

Figura 16. Răspunsuri la întrebarea „Din ce domeniu este (sau a fost) această activitate (care aduce venit și unde înțelegerea cu clientul este verbală)? (răspuns multiplu)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent sau trecut în sectorul informal, N=223, %



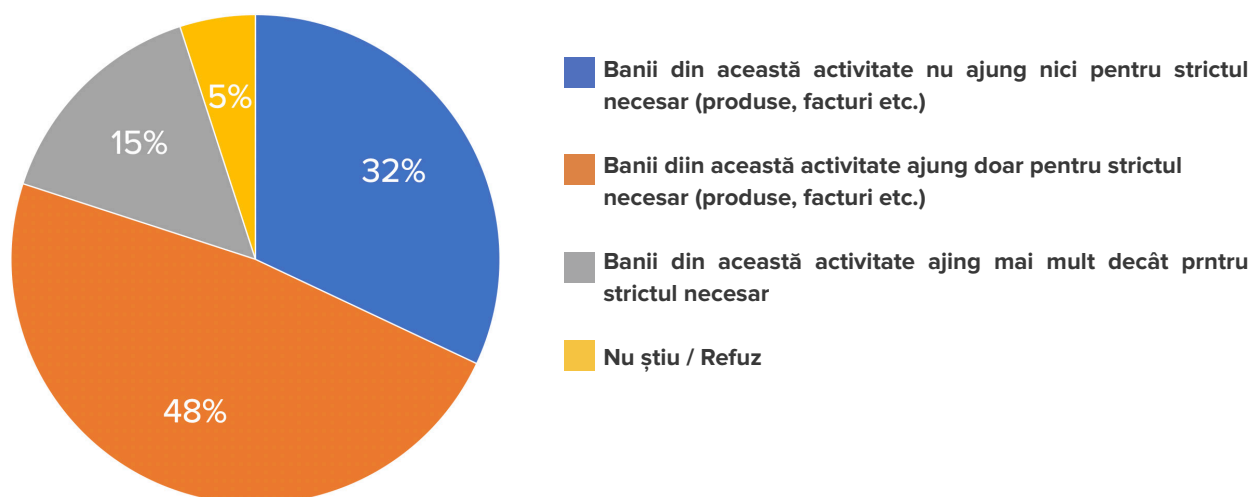
Un indicator relevant pentru identificarea practicilor de ocupare informală este modul de achitare a salariilor: în numerar sau pe card. Conform sondajului, angajații pentru care salariul primit coincide cu cel menționat în contract (salariul este achitat complet legal) înregistrează cea mai mare rată de achitare deplină a salariilor pe card - 74% față de 63% media generală. În cazul celorlalți angajați, ponderea respectivă este mai mică: 50% pentru lucrătorii al căror salariu indicat în contract este mai mic față de cel real și 53% pentru lucrătorii cu situația inversă (salariul real este mai mic față de cel indicat în contract). Prin urmare, ocuparea și economia informală este strâns legată de utilizarea numerarului pentru plata salariilor și, respectiv, este alimentată de accesul administratorilor companiilor la numerar.

În mare parte, populația acceptă practicile de ocupare informală, mai curând, din necesitate, decât din oportunitate. Astfel, circa 59% dintre persoanele intervievate sunt de părere că angajații care primesc o parte a salariului neoficial mai degrabă sunt nevoiți să accepte salariile în plic și doar o treime consideră că angajații mai degrabă aleg să accepte salariile în plic. Aceasta dezvoltă o serie de vulnerabilități asociate cu aceste forme de angajare în raport cu lucrătorii, și anume:

Nivelul scăzut al salariilor pentru locurile de muncă informale

Conform sondajului, în proporție mai mare, se ocupă cu o activitate informală cei care au declarat un venit lunar al gospodăriei sub 2000 de lei. În plus, aparent pandemia Covid-19 a lovit dur în sectorul informal, deoarece, conform aceluiași sondaj, până la pandemie într-o măsură mai mare, erau ocupați în sectorul informal respondenții cu un venit lunar al gospodăriei între 2001-4000 de lei și peste 8000 de lei. În plus, circa jumătate din persoanele ocupate informal (48%) au indicat că banii din activitatea informală ajung doar pentru strictul necesar. În același timp, fiecare a treia persoană ocupată informal (32%) afirmă că veniturile obținute nu ajung nici pentru strictul necesar, în special femeile (36%, față de 29% în cazul bărbaților) și populația din mediul rural (41% față de 13% în cazul populației din mediul urban).

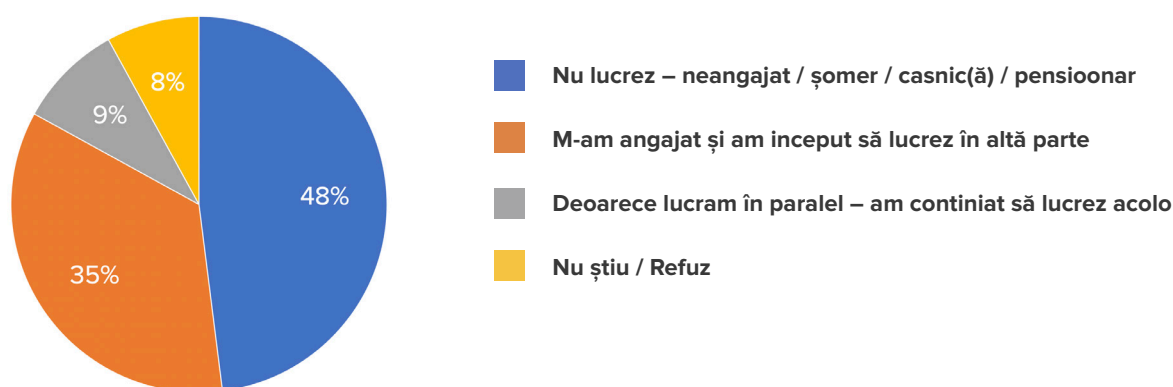
Figura 17. Măsura în care venitul obținut din activitatea informală acoperă nevoile respondenților. „Q27. Care din următoarele afirmații descrie mai bine măsura în care venitul din această activitate vă acoperă nevoile dvs.? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent în sectorul informal, N=81, %



Tranziția către ocuparea formală este dificilă

Doar 35% din cei care au încheiat activitatea informală au obținut un loc de muncă formal, iar 48% au rămas neangajați. Tranziția spre un loc de muncă formal s-a dovedit a fi și mai dificilă în cazul femeilor, unde 60% din cele care au încheiat activitatea informală au rămas fără un loc de muncă (35% în cazul bărbaților). Alte categorii vulnerabile în acest sens sunt oamenii în vârstă (peste 56 ani), unde ponderea respectivă este de 71%, populația din mediul rural cu ponderea de 55% (37% în cazul populației urbane), cu nivel relativ scăzut de studii și cu venituri mici. Totodată, potrivit respondenților care au încheiat activitatea informală, cel mai des invocat motiv (25%) a fost nivelul insuficient al veniturilor, fapt ce confirmă vulnerabilitatea menționată mai sus privind nivelul scăzut al salariilor lucrătorilor informali și, respectiv, expunerea acestora riscurilor de sărăcie, în special în perioada crizei pandemice.

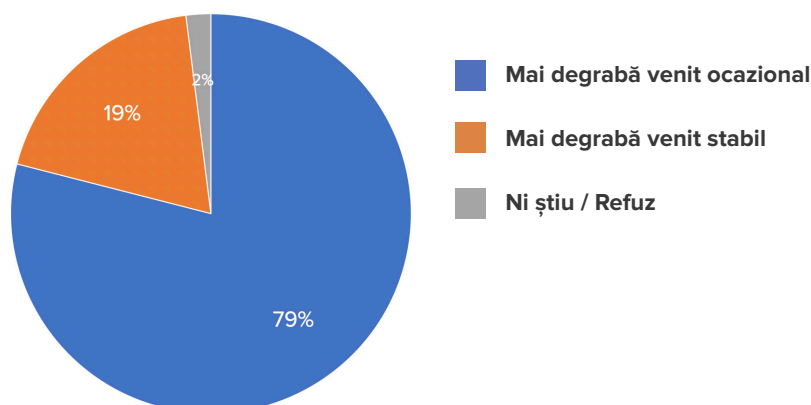
Figura 18. Felul cum s-a schimbat ocupația respondenților după încheierea activității în sectorul informal. „Q22. Cum s-a schimbat ocupația dvs. după ce ați încheiat această activitate (care aducea venit și era livrată fără bon de casă / contract)? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în trecut în sectorul informal, N=143, %



Incertitudinea la locul de muncă

Potrivit celor mai multor persoane ocupate în prezent în sectorul informal (79%), activitatea practică le aduce mai degrabă venit ocazional, ceea ce presupune că veniturile sunt instabile și incerte. În proporție de 19%, această categorie de respondenți a spus că au mai degrabă venit stabil din activitatea informală. Această vulnerabilitate este valabilă în special pentru populația tânără și vârstnică, precum și cea din mediul rural – deci persoanele ale căror venituri tind să fie relativ mici.

Figura 19. Tipul de venit obținut din activitatea informală. „Q26. Această activitate vă aduce mai degrabă venit stabil sau venit ocazional? (un răspuns posibil)” – în rândul persoanelor ocupate în prezent în sectorul informal, N=81, %

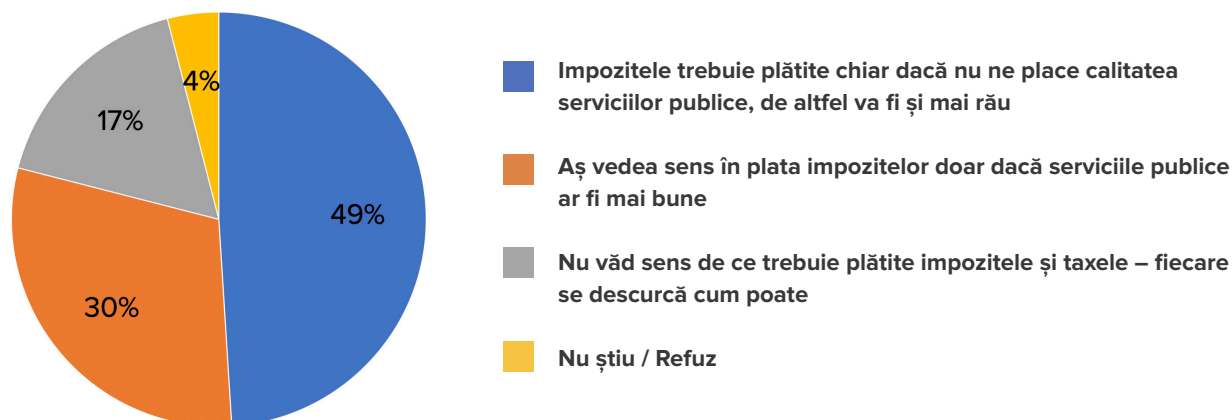


Moralitatea fiscală și compliance-ul fiscal în rândul populației și firmelor

PERCEPȚIA POPULAȚIEI

Motivația intrinsecă de a plăti impozite este principalul factor care determină participarea în economie și ocuparea informală. Conform sondajului, fiecare al doilea respondent consideră că „impozitele trebuie plătite chiar dacă nu ne place calitatea serviciilor publice, de altfel, va fi și mai rău”. Acest rezultat trebuie tratat cu precauție având în vedere caracterul sensibil al întrebării. Chiar și așa, constatăm că cealaltă jumătate poate fi considerată drept având o anumită înclinație spre evaziune fiscală. Din această categorie fac parte 30% din respondenți care au afirmat că ar vedea sens în plata impozitelor doar dacă serviciile publice ar fi mai bune, și altele 17% susțin că „nu văd sens de ce trebuie plătite impozitele și taxele – fiecare se descurcă cum poate”.

Figura 20. Atitudinea declarată față de plata taxelor și a impozitelor. „Q33. Care dintre următoarele afirmații descrie mai bine atitudinea dvs. față de plata taxelor și impozitelor în raport cu calitatea serviciilor publice (prin impozite și taxe se au în vedere contribuțiile din salariu sau achitarea acestora la cumpărarea diferitor produse sau servicii)? (un răspuns posibil)”, N=1230, %



Au fost identificați o serie de factori care influențează înclinația de conformare fiscală sau eschivare de la plata impozitelor, care sunt evaluați după cum urmează:

Insuficiența de alternative de angajare și nivelul scăzut de venituri

De cele mai multe ori, persoanele decid/acceptă să practice activități informale, mai curând din necesitate, decât din oportunitate. Aceasta ține, preponderent, de spectrul îngust de alternative economice și de angajare, precum și nivelul scăzut de venituri, constrângerile fiind deosebit de acute în special în mediul rural. Astfel, conform sondajului, circa 45%, din persoanele ocupate în sectorul informal, înainte de a începe activitatea informală nu lucrau (neangajați/șomeri/pensionari/

casnici), iar circa o treime erau angajați, dar au lăsat lucrul și acum activitatea informală este unica ce le aduce venit. Totodată, majoritatea dintre cei care au fost implicați sau/și continuă să practice activități informale au fost motivați de dorința de a „face un ban în plus” (66%), în pofida faptului că, așa cum am menționat mai sus, nivelul de venituri în sectorul informal este mult mai scăzut față de sectorul formal, acesta fiind, în marea majoritate a cazurilor, unul ocazional.

Nivelul de beneficiere de serviciilor publice și sistemul de asigurări medicale și sociale

Unul din principalii factori care determina înclinația persoanelor să plătească impozite este nivelul în care acestea beneficiază de impozitele respective, precum și distanța în timp până la obținerea beneficiilor oferite de sistemul de asigurări sociale și medicale.

Spre exemplu, anumite diferențe privind moralitatea fiscală sunt atestate în funcție de vârstă. Astfel, în timp ce persoanele cu vârsta peste 56 de ani sunt în măsură mai mare de părerea că impozitele trebuie plătite „chiar dacă nu ne place calitatea serviciilor publice”, tinerii, în proporție mai mare, ar vedea sens în plata impozitelor „doar dacă serviciile publice ar mai bune”. Prin urmare, pe lângă faptul că circa jumătate din respondenți au înclinație spre evaziune fiscală, există și un potențial de creștere a înclinației respective în viitor pe fundalul tinerilor care, odată cu înaintarea în vârstă, se încadrează tot mai mult în activități economice. O explicație a acestor diferențe în funcție de vârstă țin de diferențele dintre consumul de servicii publice (în special, de sănătate și asistență socială), care este mai mare în cazul persoanelor mai în vârstă¹³. Prin urmare, tinerii, care apelează mai puțin la sistemul public medical și care urmează să beneficieze de pensia pentru limita de vârstă într-un orizont de timp îndelungat, sunt mult mai reticenți să contribuie cu impozite față de populația mai în vârstă.

Totuși, anumite grupuri de tineri manifestă o înclinație mai sporită de a achita impozite. Aceștia sunt cei care beneficiază sau planifică să beneficieze de concediile maternale sau paternale. Astfel, în timp ce 59% din respondenți au afirmat că preferă un salariu mai mic, dar declarat complet, ponderea respectivă este mai mare în cazul beneficiarilor de concediile respective (71%), fiind similară cu beneficiarii sistemului de pensii (71%). În același timp, ponderea respectivă este cea mai mică în rândul celor care nu beneficiază și nu planifică în viitorul apropiat să beneficieze de sistemul de asigurări sociale: studenții (50%), lucrătorii pe cont propriu (52%) sau cei care nu lucrează și nu caută un loc de lucru (53%).

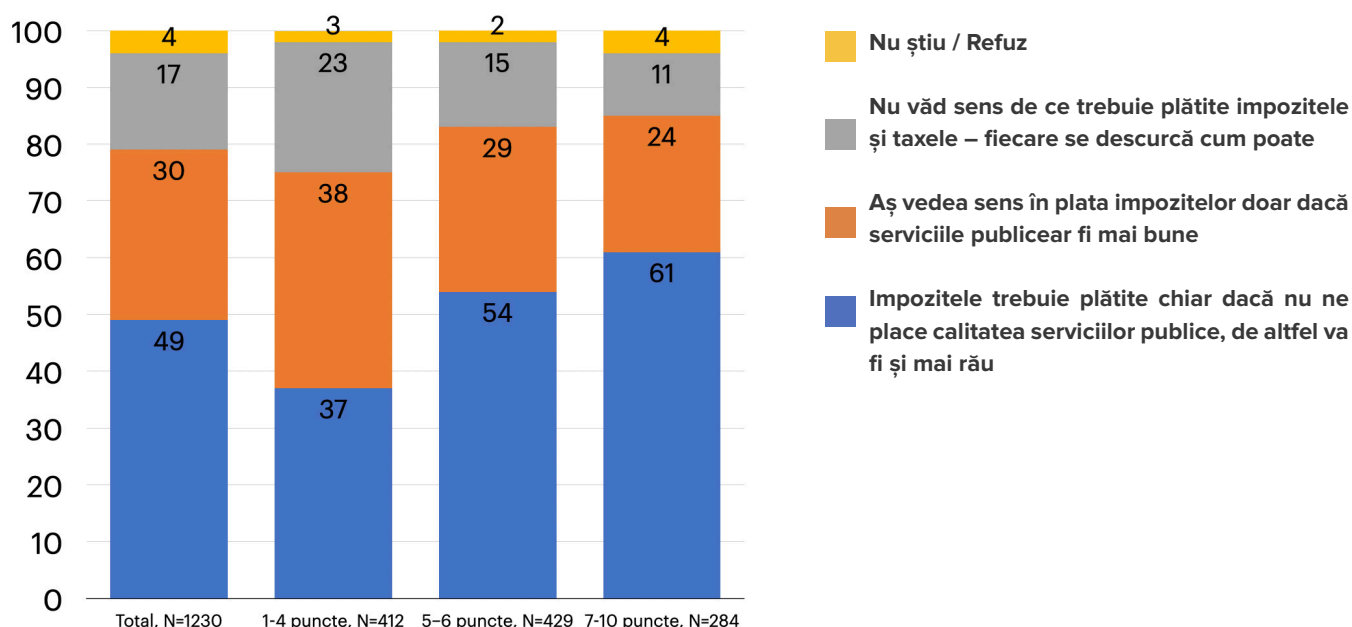
O altă dovadă că moralitatea fiscală este direct legată de nivelul de beneficiere curentă sau anticipată de aceste impozite este și faptul că cea mai mare pondere (52%) din cei care ar fi motivați să treacă din ocuparea informală în cea formală este dorința de a obține o pensie mai mare. Alți factori au o pondere mult mai mică: posibilitatea de a primi mai ușor un împrumut (16%) și dorința de a contribui la binele societății și a serviciilor publice (15%).

¹³„Demografia contează: Care este impactul dinamicii populației asupra economiei Republicii Moldova”, Expert-Grup și UNFPA, 2017, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Demografia_conteazl_-_Care_este_impactul_dinamicii_populaiei_asupra_economiei_Republicii_Moldova.pdf

Nivelul scăzut de satisfacție față de modul cum statul administrează impozitele

Înclinația de plată a impozitelor este direct influențată de nivelul de satisfacție privind modul cum statul gestionează resursele respective. Doar o pătrime din respondenți au declarat că sunt mulțumiți în acest sens, ceea ce relevă o anumită înclinație spre evaziune fiscală pentru majoritatea populației. Astfel, în funcție de nivelul de satisfacție față de felul cum instituțiile statului gestionează taxele și impozitele, diferă opiniile respondenților cu privire la plata taxelor și impozitelor. Persoanele cu un nivel de satisfacție mai scăzut (au oferit note între 1-4 din 10 maxim) susțin în măsură mai mare că nu văd sens în plata impozitelor și taxelor (23%). Pe când cei satisfăcuți de modul de gestionare a impozitelor declară în proporție mai mare că impozitele trebuie plătite, chiar dacă nu le place calitatea serviciilor publice (Figura 21).

Figura 21. Atitudinea față de plata taxelor și impozite în funcție de nivelul de satisfacție față de felul cum instituțiile statului administrează impozitele și taxele în general, %



Satisfacția față de felul cum instituțiile statului administrează impozitele și taxele în general
(pe o scală de la 1 la 10 unde 10 - foarte satisfăcut)

Nivelul de educație financiară

Sondajul relevă că persoanele care nu cunosc diferența dintre salariul net și salariul brut sunt mai mult încadrate în activități informale. Astfel, în timp ce 55% din respondenți au afirmat că cunosc puțin sau deloc despre acești termeni, ponderea respectivă este de 70% în cazul celor care activează fără contract (în baza unor înțelegeri verbale), și este cel mai mic (37%) în cazul celor care lucrează în baza unui contract de lungă durată. La fel, ponderea respectivă este deosebit de mare în cazul persoanelor cu cele mai mici venituri (75% pentru gospodăriile cu venituri de până la 2000 MDL și 71% pentru cele cu venituri între 2000 și 4000), și semnificativ mai mică în cazul celor cu ve-

nituri relativ mari (34% în cazul gospodăriilor cu venituri de peste 8000 MDL). Problema respectivă este mai gravă în mediul rural, unde 61% din respondenți cunosc puțin sau deloc despre diferența dintre salariul net și brut (48% în cazul populației urbane).

Toleranța latentă sau indiferența față de evaziunea fiscală

Un alt aspect ține de conștientizarea importanței complianței fiscale, relevată de atitudinea oamenilor față de bonul de casă. Conform sondajului, o pătrime din respondenți consideră că nu are sens sau nu are nevoie să solicite bonul de casă. Aceasta se observă în special în cazul persoanelor tinere (28%), persoanelor cu studii inferioare (34%), dar cel mai important – în rândul celor cu probabilitatea sporită de a practica activități informale: cai care activează în baza patentei (39%), contractelor de scurtă durată (30%) sau înțelegerilor verbale (28%), precum și angajații al căror salariu menționat în contract este mai mic față de cel primit de facto – cel mai probabil cei care primesc salariul „în plic” (42%).

În plus, o bună parte manifestă o anumită toleranță sau chiar încurajează evaziunea fiscală practică de companii. Acest fapt se poate observa în cazul persoanelor care nu cer bonul de casă, dacă vânzătorul nu îl oferă (20% din respondenți), sau intenționat nu iau bonul de casă pentru a încuraja vânzătorul (5% din respondenți).

Reticența auto-angajaților să-și înregistreze afacerile

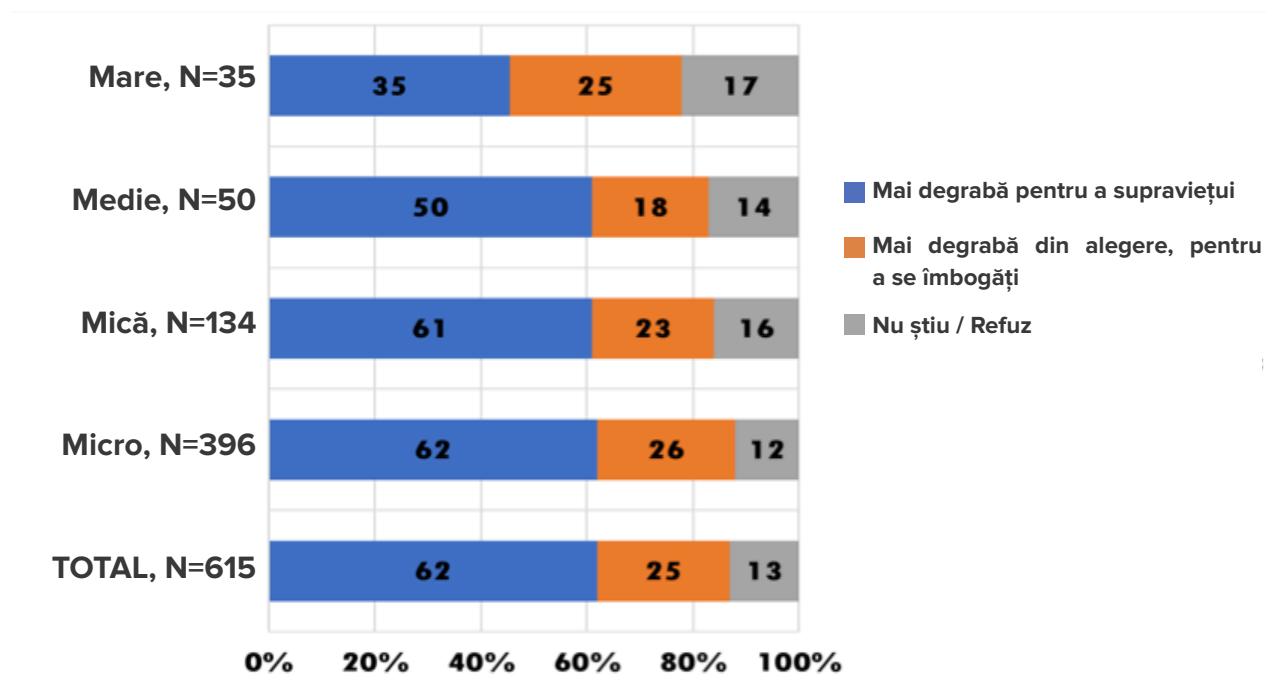
O bună parte din activitățile informale sunt efectuate de persoane care activează și obțin venituri fără a avea statut de persoană juridică: deținătorii de patente, prestatorii de diverse servicii, lucrători sezonieri etc. De regulă, aceste persoane activează la scară mică, iar veniturile, deseori, sunt instabile și relativ reduse. Totuși, numărul mare al acestor persoane face ca aceștia să aibă o contribuție importantă în activitățile informale totale. Prin urmare, statul ar trebui să se preocupe de integrarea acestei categorii de persoane în circuitul economic formal, prin intermediul unor politici stimulatorii, precum și de informare și conștientizare. Acestea trebuie să pornească de la următoarele bariere și frici percepute de auto-angajați, comunicate în cadrul focus grup-urilor:

- Mărimea impozitelor și taxelor impuse persoanelor juridice;
- Necesitatea raportărilor și a prezentării dărilor de seamă;
- Situația economică instabilă cauzată de COVID-19;
- Situația politică instabilă din țară;
- Creditele oferite afacerilor sunt neavantajoase din punct de vedere al condițiilor de creditare și al termenului de restituire;
- Nesiguranța că vor avea profit din afacere;
- Lipsa suportului guvernamental afacerilor din Moldova.

PERCEPȚIA FIRMELOR

La fel ca și în cazul persoanelor fizice, percepția companiilor este că economia informală este rezultatul unor constrângeri de dezvoltare și nu o sursă de oportunități ilicite. Două treimi (62%) din respondenți afirmă că întreprinderile din industria lor recurg la plățile neoficiale mai degrabă pentru a supraviețui (ponderea în cazul sectorului IMM este ceva mai mare comparativ cu întreprinderile mari). Totodată, circa un sfert este de părere că persoanele juridice fac plăți neoficiale mai degrabă din alegere, pentru a se îmbogăți (Figura 22).

Figura 22: Opinia despre motivul pentru care companiile din industriile respondenților recurg la plăți neoficiale, „Q23. Cum credeți, companiile din industria dvs. care recurg la plățile neoficiale (în plic) fac acest lucru ... (un răspuns posibil)”, %



Afirmația este susținută și de participanții la focus grup-uri. Reprezentanții persoanelor juridice consideră că acele companii care fac evaziune fiscală sunt, în mare parte, nevoite să o facă pentru a putea supraviețui. După părerea respondenților, următorii factori și condiții ar determina companiile să înceapă să nu declare toate plățile/veniturile:

- Supraviețuirea companiei pe piață;
- Venituri insuficiente pentru ca afacerea să achite atât impozitele, cât și să acopere toate cheltuielile (salarii, chirie etc.);
- Percepția că impozitele și taxele nu sunt gestionate corespunzător;
- Lipsa suportului guvernamental în perioada de criză cauzată de COVID-19;
- Dorința angajaților să fie achitați parțial „în plic” – „oamenii singuri nu vor să plătească statului ... văzând că nici pensia, nici salariile medicilor și ale profesorilor nu sunt ridicate”;
- Interesul conducerii companiei de a achita mai puține impozite.

Rezultatele sondajului sugerează că, de cele mai dese ori, complianța fiscală în rândul firmelor ar trebui stimulată mai mult prin măsuri stimulative și instituționale, decât de constrângere. Astfel, măsurile de constrângere sunt percepute, la general, drept destul de dure. Circa, 63% din respondenți consideră că dacă o afacere „ar fi prinsă” că intenționat nu raportează valorile reale, aceasta ar suporta o amendă mare (23% cred că ar avea amendă foarte mare, 40% - amendă destul de mare), ponderea respectivă fiind și mai mare în cazul companiilor mari (78%). Aceasta constatare este susținută și de participanții la focus grup-uri, conform cărora sancțiunile sunt prea dure sau maxime în cazul întreprinderilor mici și mijlocii. În acest sens, participanții au afirmat că sancționarea nedeclarării unor plăți ar trebui să depindă de gravitatea încălcării, iar prima încălcare ar trebui să fie pedepsită doar cu o avertizare sau cu o amendă mică.

În același timp, pentru anumite tipuri de evaziune fiscală este necesar de eficientizat controalele în vederea sporirii probabilității de depistare. Astfel, pe de o parte, marea majoritate a firmelor intervievate consideră că este, într-o oarecare măsură, ușor ca o întreprindere „să fie prinsă” că nu raportează toată suma veniturilor (71%) sau numărul real al angajaților permanenți (70%). Pe de altă parte, ponderea respectivă este mai mică în cazul practicilor de sub-raportare a salariilor (fenomenul „salariilor în plic”) – doar 56% din firme consideră că asemenea practici pot fi depistate ușor. Și mai mică este probabilitatea percepută de depistare în cazul neraportării numărului real de lucrători sezonieri și plățile neoficiale pentru facilitarea obținerii de contracte (corupție). Pentru aceste cazuri, este necesar de fortificat capacitățile instituționale ale Inspectoratului de Stat al Muncii în vederea eficientizării activității sale de identificare a acestor practici.

Figura 23: Opinia despre consecințele pe care le-ar suporta o companie din industriile respondenților, dacă ar fi prinsă că intenționat nu raportează valori reale, „Q29. Cum credeți, dacă o companie din industria dumneavoastră ar fi prinsă că intenționat nu raportează valorile reale, ce consecințe ar suporta? (un răspuns posibil)”, %

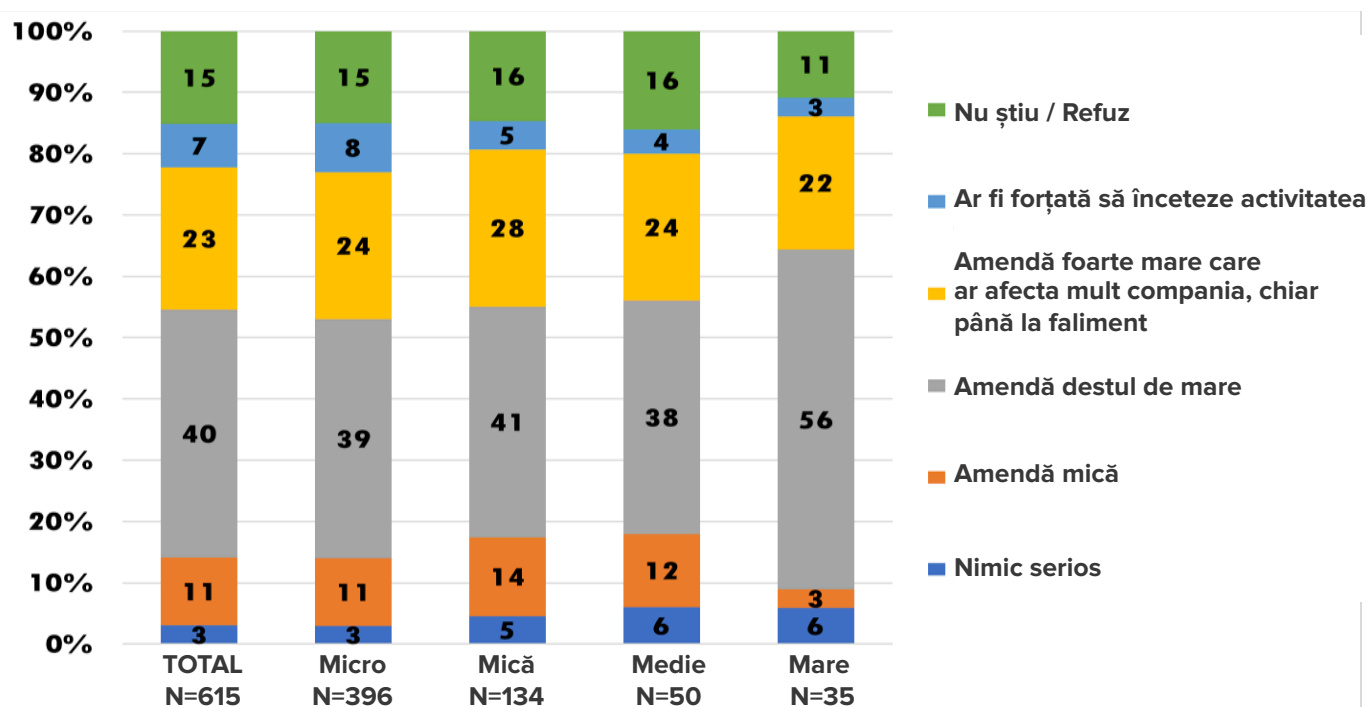
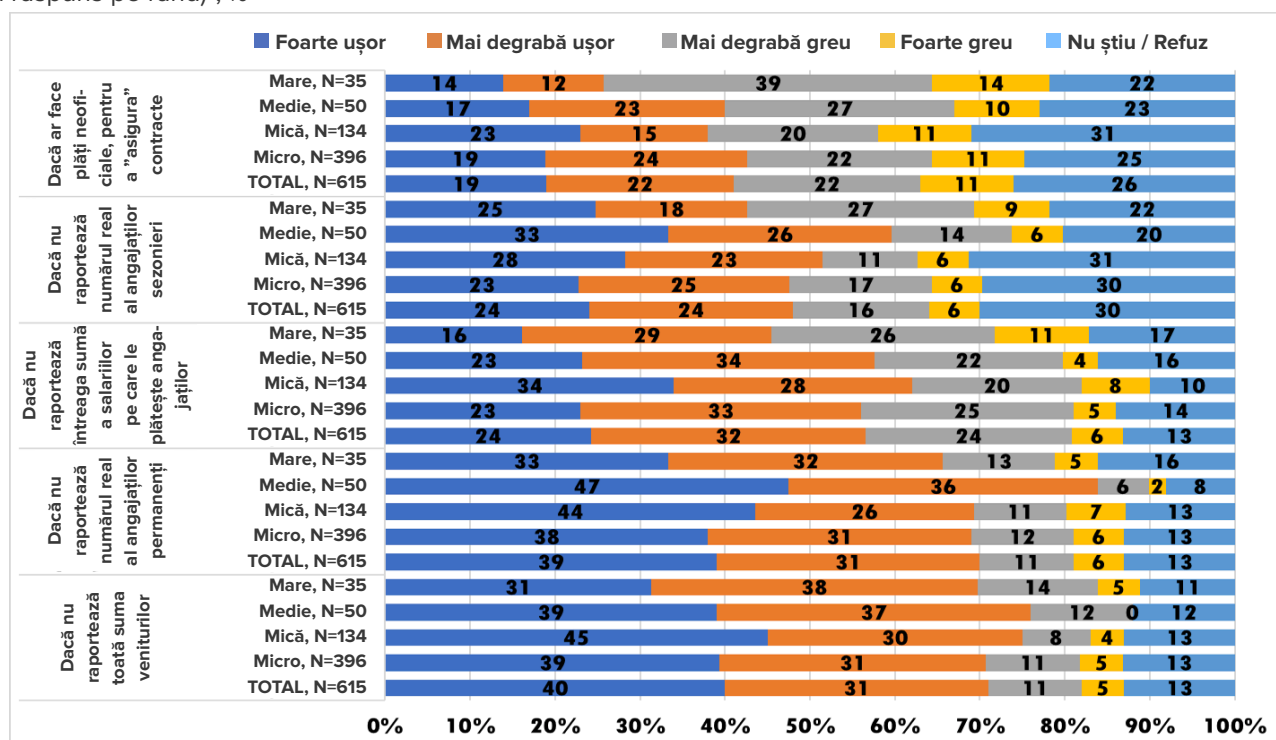


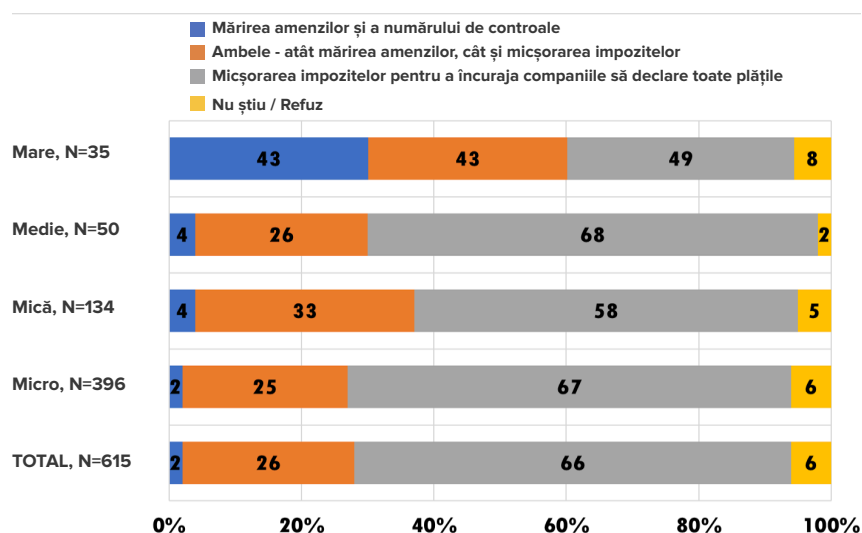
Figura 24: Măsura în care ușor sau greu „să fie prinse” o companie din industriile respondenților efectuând unele activități, „Q28. După părerea dvs., cât de ușor sau greu este „de a fi prins” pentru o companie din industria dvs. dacă: (un răspuns pe rând)”, %



Suplimentar, în vederea promovării complianței fiscale, majoritatea companiilor, deloc surprinzător, pledează pentru reducerea impozitelor (66% din total) și, într-o măsură mai mică, pentru un mix dintre reducerea impozitelor și majorarea amenzilor (26%). Totuși, în cazul companiilor mari ponderea celor care pledează pentru un asemenea mix de măsuri de constrângere și stimulare este mult mai mare (43%), probabil, aceste companii au o situație financiară mai bună și își pot permite să facă față unei eventuale creșteri a măsurilor de constrângere (Figura 25). La nivel de sectoare, cea mai mare pondere a respondenților care optează pentru reducerea impozitelor pentru încurajarea companiilor să iasă din economia informală este atestată la informații și comunicații (82%). Acest fapt este unul destul de sugestiv, având în vedere că sectorul IT beneficiază de un tratament fiscal preferențial ceea ce a motivat mulți antreprenori și specialiști să-și declare veniturile.

Figura 25: Măsurile care ar funcționa cel mai bine pentru a încuraja companiile să declare toate plățile, „Q22. Cum credeți, care dintre următoarele măsuri ar funcționa cel mai bine pentru a încuraja companiile să plătească/ să declare toate plățile? (un răspuns posibil)”, %

%



Discuțiile din cadrul focus grup-urilor au confirmat concluziile din sondaj privind necesitatea unor politici stimulatorii pentru promovarea conformării și descurajarea activităților informale. Astfel, majoritatea participanților au afirmat că sunt necesare măsuri de optimizare a cadrului regulator, reducerea impozitelor, simplificarea procedurilor fiscale și susținerea financiară întreprinderilor mici și mijlocii. Asemenea măsuri sunt necesare în special pentru companiile care practică activități informale pentru a supraviețui, în timp ce pentru cele care recurg la asemenea practici din considerente oportuniste sunt necesare măsuri de constrângere mai aspre.

Pierderile bugetare cauzate de economia neobservată

REPERE METODOLOGICE

În general, putem vorbi despre două abordări în calcularea veniturilor fiscale ratate din cauza activării unităților economice în economia neobservată. O primă tratare se referă la estimare așa-numitei „discrepanțe fiscale”, care reprezintă diferența dintre valoarea potențială a obligațiunilor fiscale și suma efectivă a veniturilor fiscale. În termeni mai simpli, discrepanța fiscală reprezintă dimensiunea evaziunii fiscale. De obicei, se determină discrepanțe fiscale asociate diferitor tipuri de impozite. Cel mai des, se estimează discrepanța fiscală specifică TVA, dar există cuantificări și pentru accize sau pentru taxe directe. Există metode directe și indirecte de determinare a discrepanței fiscale¹⁴. Metodele indirecte presupun calcularea nivelului potențial al încasărilor fiscale prin utilizare informației privind conturile internaționale. Metodele directe cercetări statistice selective (stabilirea eșantionului și chestionarea populației din eșantion) sau auditarea unui grup determinat în baza analizei riscurilor. Ulterior, rezultatele obținute pe eșantion sunt extrapolate asupra întregii populații.

Realizarea estimărilor directe ale discrepanței fiscale necesită un efort substanțial din partea autorităților statului. Pe de altă parte, estimările indirecte, în bază de date macroeconomice, deși sunt mai ușor de realizat au anumite omisiuni:

- abordările macroeconomice oferă informații de ansamblu despre decalaj fiscal. Totuși, aceste metode nu permit determinarea influenței diferitor entități (gospodării casnice, companii, etc.) la formarea decalajului;
- estimarea discrepanței fiscale depinde de disponibilitatea datelor detaliate. De exemplu, în cazul TVA, ar fi bine de dezagregat datele pe produse, astfel încât cota TVA să poată fi atribuită corect bunurilor sau serviciilor. Acest lucru este deosebit de important dacă pentru mărfurile dintr-un sector se aplică mai multe cote ale TVA;
- este foarte importantă calitatea datelor macroeconomice. De exemplu, conturile naționale

¹⁴ Novysedlák V., Palkovičová J., The estimate of the value added tax revenue loss, Institute for Financial Policy/The Ministry of Finance of the Slovak Republic, 2012, p. 7, available on: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4382/72/EA25_DPH_uniky_201203_EN.pdf

conțin deja estimări pentru economia neobservată. O estimare incorectă influențează asupra acurateței cuantificării decalajului fiscal;

- totodată, chiar și datele macroeconomice detaliate nu sunt întotdeauna suficiente pentru a estima discrepanța și este necesar să se utilizeze informații suplimentare¹⁵.

Acești factori explică de ce la nivel internațional sunt atât de puține state care realizează, în mod regulat, estimări ale discrepanței fiscale. Printre statele europene care realizează, în mod sistemic, acest exercițiu se numără: Marea Britanie, Danemarca, Suedia, Franța, Slovenia și Republica Cehă¹⁵.

O altă abordare în estimarea pierderilor bugetare se bazează pe prezumția că statul ar putea colecta venituri fiscale din economia neobservată la o rată similară cu cele încasate din economia formală. Pentru determinarea veniturilor potențiale se calculează un raport dintre veniturile fiscale și PIB sau VAB observat, iar apoi această rată se aplică asupra economiei neobservate. Această abordare este utilizată în mai multe studii. De exemplu, Schneider (2015) a estimat pierderile fiscale pentru statele OCDE¹⁷, iar Raczkowski (2015) a cuantificat veniturile bugetare neîncasate pentru țările europene¹⁸. Principala problemă a acestei abordări se referă la faptul că e destul de dificil de confirmat sau infirmat ipoteza că din economia neobservată se pot colecta impozite la o rată similară cu cele din economia formală. În pofida acestui dezavantaj, pentru estimarea pierderilor generate de economia neobservată din Republica Moldova s-a utilizat anume această abordare. Pe de o parte este mult mai ușor de realizat, iar pe de altă parte oferă o imagine de ansamblu asupra tuturor pierderilor fiscale.

REZULTATE

Metodologia de calculare a pierderilor fiscale pentru Republica Moldova a constatat din câteva iterații.

- S-a determinat raportul dintre veniturile fiscale (încasări din impozitele directe, impozitele indirecte, contribuțiile de asigurări sociale obligatorii și primele de asigurări medicale obligatorii).
- Acest raport a fost aplicat asupra valorii adăugate formate în economia neobservată. La rândul său, din economia neobservată a fost exclusă producția gospodăriilor casnice pentru consum propriu. S-a utilizat această tratare, deoarece producția gospodăriilor casnice pentru autoconsum nu este plasat pe piață și nu produce venituri. Astfel, pentru realizarea calculelor economia neobservată a fost limitată la producția ascunsă în sectorul formal și sectorul neformal.
- Sub aspect matematic, calcularea pierderilor fiscale poate fi redată prin următoarea formulă:

$$\text{Pierderi fiscale} = (\text{Venituri fiscale/VAB din economia observată}) - \text{VAB din economia neobservată}.$$

¹⁵ Ibidem, p. 10

¹⁶ Raczkowski K., Measuring the tax gap in the European economy Journal of Economics and Management/ Vol. 21 (3), University of Economics in Katowice, 2015

¹⁷ Schneider F., Tax Losses due to Shadow Economy Activities in OECD Countries from 2011 to 2013: A Preliminary Calculation, Center for Economic Studies and Ifo Institute, 2015

¹⁸ Raczkowski K., Measuring the tax gap in the European economy Journal of Economics and Management/ Vol. 21 (3), University of Economics in Katowice, 2015

Tabelul 5. Pierderile fiscale asociate economiei neobservate

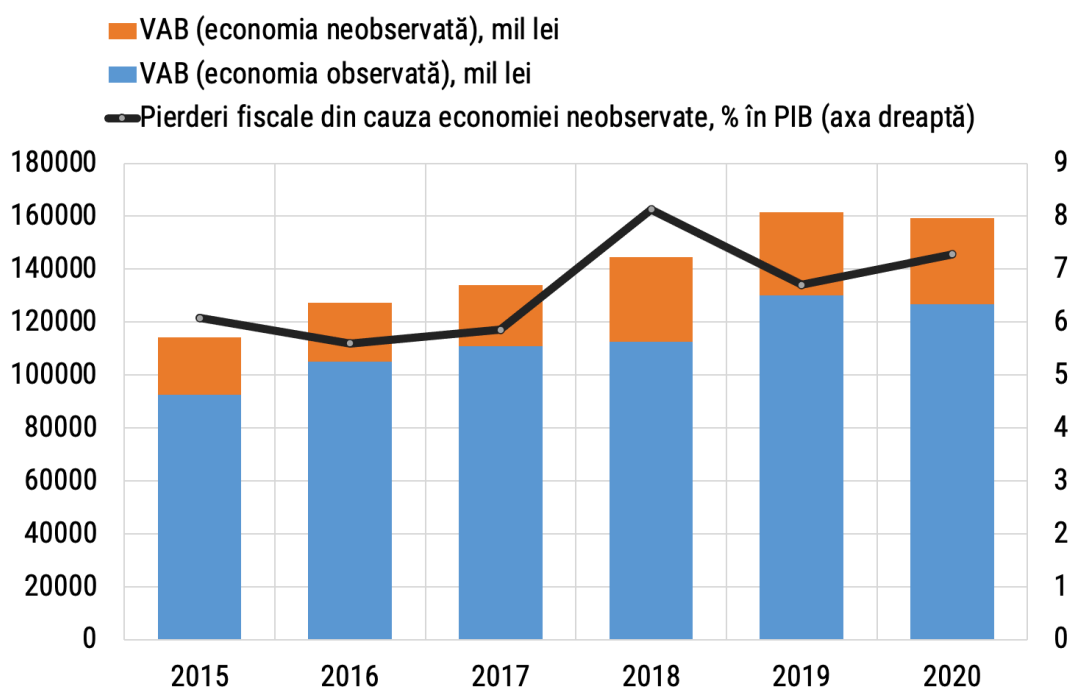
Economic activities	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Încasări fiscale asociate economiei observate, mil. Lei	38111	38111	49988,2	54815,5	58458,1	58987,3
VAB (economia observată), mil lei	92678,05	92678,05	110804,11	112514,05	130211,20	126879,79
VAB (economia neobservată), mil lei	21550,72	21550,72	23226,22	32105,91	31401,31	32304,07
Raportul dintre încasările fiscale și VAB asociat economiei observate, %	41,12	41,12	45,11	48,72	44,89	46,49
Pierderi fiscale (venituri necolectate) asociate economiei neobservate, mil. Lei	8862,07	8862,07	10478,29	15641,61	14097,56	15018,39
Pierderi asociate economiei neobservate/Încasări fiscale asociate economiei observate, %	23,25	23,25	20,96	28,54	24,12	25,46

Sursa: BNS, calculele autorilor

Notă: S-a considerat că economia neobservată constă din 2 componente: producția ascunsă în sectorul formal și sectorul informal. Pentru 2020 nivelul economiei neobservate a fost estimat în baza prognozelor autorilor.

În perioada 2015 – 2020, pierderile fiscale generate de economia neobservată au crescut de la 8,9 miliarde de lei până la 15 miliarde de lei anual. Raportate la Produsul Intern Brut, pierderile respective au cunoscut un trend ascendent (cu anumite epizoade de reducere moderată în 2016-2017 și creșteri mai pronunțate în 2018 și 2020), majorându-se de la 6,1% în 2015 până la 7,3% în 2020. O dinamică similară a prezentat și ponderea Valorii Adăugate Brute generate de economia informală în total Valoare Adăugată Brută pe economie, de la 18,8% în 2015 până la 20,3% în 2020. Totodată, raportul dintre pierderile fiscale și veniturile fiscale a variat în jurul nivelului de 25%.

Figura 26. Dinamica pierderilor aferente economiei informale



Sursa: Calculele autorilor în baza datelor BNS și MinFin

Teoria schimbării

ANALIZA PROBLEMEI

Formularea intervențiilor de politici trebuie să fie bazată pe analiza „rădăcinilor” problemei: factorii fundamentali care alimentează economia neobservată, fără eliminarea cărora nu va fi posibilă și eliminarea problemei în sine. În baza analizei datelor statistice, sondajelor, focus grup-urilor și interviurilor cu actorii relevanți, am formulat descrierea respectivă a problemei (Figura 30).

Decizia populației sau firmelor de a intra/rămâne în economia neobservată

Economia neobservată se bazează pe deciziile populației și firmelor de a accepta/intra/rămâne în activități economice informale.

- În cazul populației, aceasta ține de angajarea fără contract (în special, este cazul zilierilor și muncitorilor sezonieri) sau/și cu remunerare informală („salarii în plic”), activitate economică neînregistrată (ex: vânzătorii din piețe, deținătorii de patente de întreprinzător), nesolicitarea intenționată a bonurilor de casă sau plata intenționată în numerar pentru a ajuta vânzătorul/prestatorul de servicii să nu raporteze, deplin sau parțial, veniturile.
- În cazul firmelor, aceasta ține de impunerea unui model de angajare fără contract (în special, a zilierilor și muncitorilor sezonieri) sau/și plata informală a salariilor („salarii în plic”), precum și evaziunea fiscală (sub-raportarea veniturilor și profiturilor, pentru a minimiza/evita plata impozitelor).

Deciziile respective se află în mijlocul teoriei schimbării. Astfel, pe de o parte, acestea la modul direct determină dinamica economiei neobservate și, respectiv, toate consecințele sale (ex: neîncasări la bugetul public național, distorsionarea cadrului concurențial, limitarea accesului la finanțare din cauza lipsei/insuficienței veniturilor/activelor oficiale/raportate, și, nu în ultimul rând, incertitudine, instabilitate, lipsă de securitate și vulnerabilitate sporită pentru cei care fac parte din economia neobservată. Pe de altă parte, decizia respectivă se bazează pe o serie de precondiții, factori și raționamente de care, în ultima instanță, depinde problema în cauză – economia neobservată – și care trebuie să fie ținta principală a intervențiilor de politici. Acestea pot fi divizate în două categorii majore:

1. Precondițiile care fac posibilă existența activităților informale.
2. Cauzele fundamentale care alimentează precondițiile și deciziile populației și firmelor.

În continuare vom analiza legătura dintre deciziile populației și firmelor, precondițiile și cauzele fundamentale, pentru a formula, ulterior, și intervenții de politici relevante.

Precondiția nr. 1: Disponibilitatea numerarului

Disponibilitatea numerarului este principala condiție pentru existența activităților economice informale, deoarece pot fi contabilizate și monitorizate mult mai dificil în raport cu transferurile bancare sau plățile cu cardul. Respectiv, accesul facil al firmelor la numerar le permit să facă plăți informale, în special în raport cu angajații (ex: „salariile în plic” sau salariile fără contract) sau pentru corupție.

La rândul său, disponibilitatea numerarului este cauzată de următorii factori de bază:

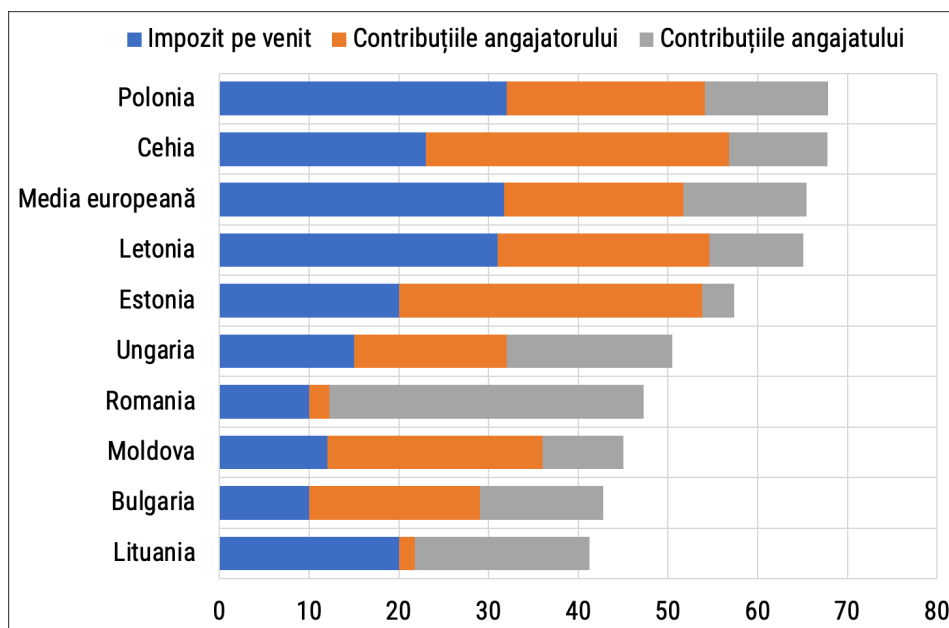
- Costurile aferente instalării terminalelor de plată, precum și comisioanele bancare aplicate tranzacțiilor cu cardul. Aceasta este valabil în special pentru comercianții din piețe sau/și deținătorii de patente de întreprinzător, care constituie una dintre principalele surse de numerar în economie.
- Nivelul scăzut de educație financiară a populației (o bună parte din populație este reticentă față de plățile cu cardul sau nu este deprinsă cu aceste plăți).
- Neacceptarea de către mulți comercianți, în special în piețe și prestatori de servicii profesionale, determină și populația să facă plățile în numerar.
- Reglementările care permit plata salariilor în numerar (este o problemă în special în cazul companiilor mari).
- Toleranța unei părți a populației față de evaziunea fiscală ca măsură de suport pentru comercianți (sondajele au relevat că unele persoane în mod intenționat nu solicită bonul de casă).

Precondiția nr. 2. Costurile înalte de conformare

Înclinația pentru evaziune fiscală este determinată de costurile de conformare: cu cât este mai costisitor de a activa formal, cu atât motivația de a intra/rămâne în economia informală va fi mai mare. Precondiția respectivă este alimentată de următorii factori de bază:

- Percepția privind nivelul taxelor, impozitelor și contribuțiilor sociale și medicale (în special, în cazul plății salariilor „în plic” și a angajării fără contract). Totuși, percepția este mai curând determinată de competitivitatea scăzută a economiei și poziția financiară precară a populației și sectorului privat, deoarece în raport cu țările vecine nivelul impozitelor aferente salariilor este relativ redus (Figura 27).

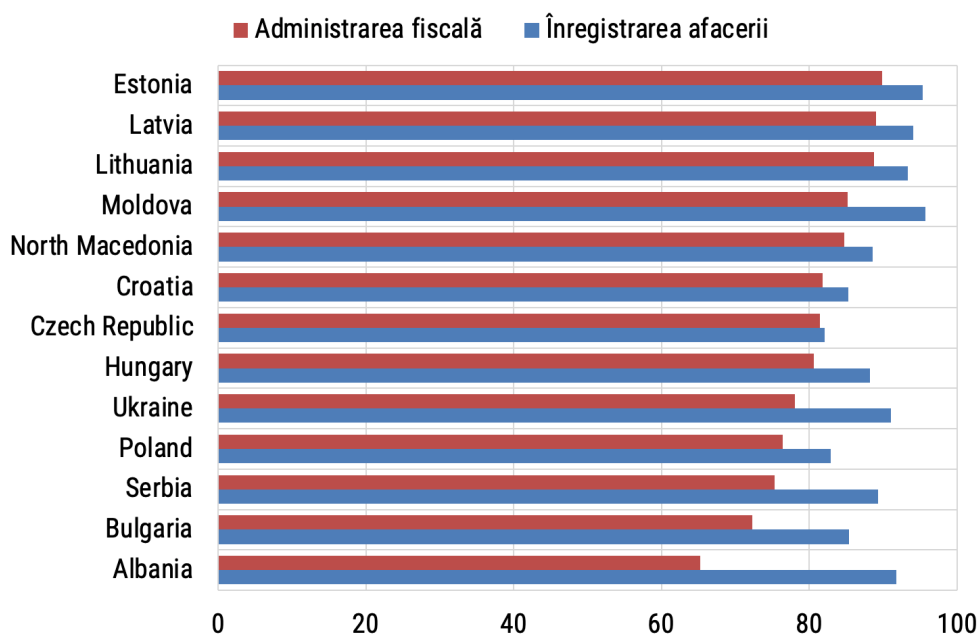
Figura 27. Nivelul impozitelor și contribuțiilor aferente salariilor, %



Sursa: KPMG, 2021

- Percepția privind costurile înalte aferente menținerii evidenței contabile (în special, în cazul deținătorilor de patente de întreprinzător). Similar cu percepția privind presiunea fiscală menționată mai sus, aceasta nu este determinată de anumite constrângeri obiective privind administrarea fiscală. De fapt, conform Raportului „Doing Business 2020”, Republica Moldova este poziționată destul de bine în raport cu țările din regiune, fapt ce relevă că procedurile aferente formalizării afacerilor sau menținerii evidenței contabile sunt relativ favorabile dezvoltării afacerilor (Figura 28).

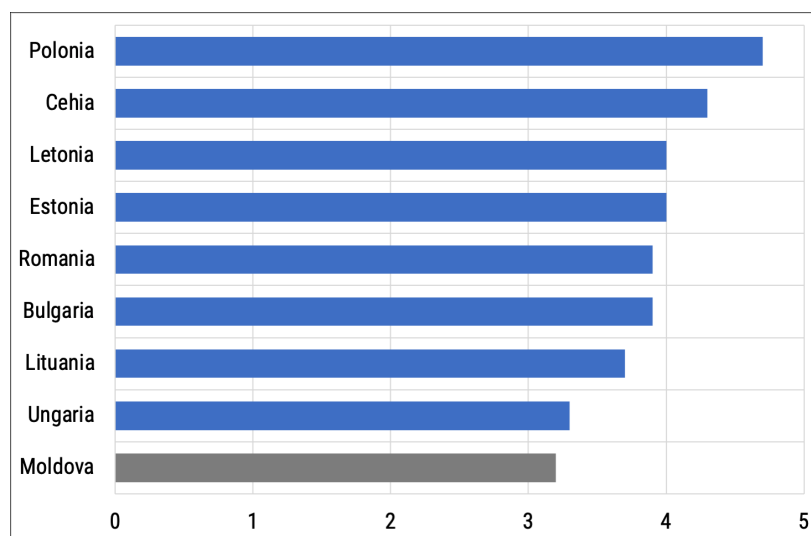
Figura 28. Scorurile Doing Business 2020 privind înregistrarea afacerilor și administrarea fiscală



Sursa: Banca Mondială, Raportul „Doing Business 2020”

- Concurența acerbă care determină multe companii, în special micro și mici, să intre în economia informală pentru a supraviețui pe piață. Spre deosebire de percepția privind cadrul regulator și presiunea fiscală, problemele legate de cadrul concurențial sunt confirmate de studii de referință. Astfel, conform ultimei ediții a Raportului Competitivității Globale, Republica Moldova înregistrează unul dintre cele mai dificile cadre concurențiale din regiune, acumulând un scor relativ scăzut la capitolul calității concurenței (probabilitatea înaltă că activitatea comercială în diverse sectoare este dominată de un grup restrâns de companii sau interese de grup).

Figura 29. Calitatea cadrului concurențial din perspectiva probabilității dominării din partea unui grup restrâns de companii sau interese de grup



Sursa: Raportul Competitivității Globale, 2019

Precondiția nr. 3. Costurile reduse de neconformare

Dacă preconditionia precedentă se referea la costurile activității formale, o altă preconditionie care alimentează economia neobservată ține de costurile reduse pentru practicarea acestor activități. Această problemă ține, în particular, de probabilitatea redusă de identificare și, respectiv, penalizare a practicilor de ocupare informală, preponderent în cazul achitării salariilor în plic și angajării informale a zilierilor și muncitorilor sezonieri. Problema fundamentală ține de capacitatea redusă a Inspecției de stat a muncii să-și exercite mandatul, agravată, în special, după amendamentele făcute la Legea nr. 131 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător¹⁹, care au avut scopul de a ameliora climatul de afaceri, însă a avut repercusiuni colaterale asupra capacității acestei instituții. Drept rezultat, la moment, instituția nu are rol de agent constatatator și, respectiv, nu poate aplica amenzi de sine stătător, nu poate efectua controale inopinate, numărul de personal al acesteia a fost redus în ultimii ani, și nu poate aplica, în mod efectiv, amenzi, deoarece acestea pot fi aplicate doar în baza deciziilor de judecată. Aceasta a redus substanțial costurile ocupării informale, alimentând motivațiile firmelor să recurgă la aceste practici. Problema respectivă a fost reflectată și în Declarația celei de-a patra reuniuni a Grupurilor de Consultative Locale (eng: Domestic Advisory Groups) din Republica Moldova și Uniunea Europeană privind comerțul și dezvoltarea durabilă²⁰, care a pus accent pe necesitatea alinierii cadrului instituțional privind controalele de stat în domeniul muncii la Convențiile Organizațiile Internaționale a Muncii.

¹⁹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=344613&lang=1>

²⁰ https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/final_statement_eu-md_dags_5_july_2019.pdf

O altă problemă este legată de ocuparea informală în agricultură, unde costurile pentru neconformare au scăzut și mai mult după adoptarea Legii nr. 22 din data de 23.02.2018²¹ (denumită convențional „legea zilierilor”), care permite companiilor care lucrează în agricultură să angajeze lucrători temporari fără contract de muncă, fără obligații fiscale sau angajamente de securitate la locul de muncă. Această problemă este deosebit de acută, având în vedere faptul că agricultura este principalul sector care angajează muncitori necalificați în Moldova, reprezentând aproximativ 60% din totalul muncitorilor necalificați angajați, care, cel mai probabil, vor fi angajați informal, în baza prevederilor acestei legi. În 2020 erau 6,5 mii muncitori necalificați în agricultură, majoritatea bărbați – 4,8 mii. Totuși, numărul real de zilieri angajați informal poate fi mult mai mare, deoarece adesea, în conformitate cu prevederile acestei legi, sunt angajați lucrători cu un anumit nivel de calificare (de exemplu, șoferi de tractor).

Precondiția nr. 4. Moralitatea fiscală redusă

Pe lângă costurile ocupării formale și informale, care, în mod tradițional, sunt analizate drept factori de bază care alimentează economia neobservată, tot mai des se invocă și factorii comportamentali. Aceștia țin de motivația de a intra/rămâne în economia neobservată bazată pe mentalitate, percepție sau preferințele individuale. Conform mai multor experimente economice organizate de către Expert-Grup în 2019-2020²², moralitatea fiscală în Republica Moldova este ceva mai scăzută față de cea din Franța, în raport cu care a fost elaborată analiza, iar principalul factor care determină diferențele dintre ambele țări este cel legat de calitatea instituțiilor. Factorii fundamentali care subminează moralitatea fiscală țin de:

- Percepția negativă a populației privind modul cum statul gestionează impozitele și/sau calitatea bunurilor și serviciilor publice (conform sondajului, populația cu cele mai negative percepții este și cea mai predispusă la activități economice informale).
- Toleranța față de evaziunea fiscală confirmată de sondaj. Spre exemplu, populația care nu solicită în mod intenționat bonul de casă este mai predispusă la activități economice informale.
- Nivelul de educație financiară și fiscală. Conform sondajului, persoanele, care nu înțeleg diferența dintre salariul net și brut sau cele care utilizează mai rar plățile cu cardul, sunt mai predispuse la activități economice informale.

Precondiția nr. 5. Puterea redusă de negociere a angajaților

Una dintre cele mai larg răspândite forme de economie neobservată ține de ocuparea informală care reprezintă, preponderent, fenomenul „salariilor în plic” și angajarea fără contract, în special a

²¹ Legea nr. 22 din 23-02-2018 privind exercitarea unor activități necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilier: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105407&lang=ro

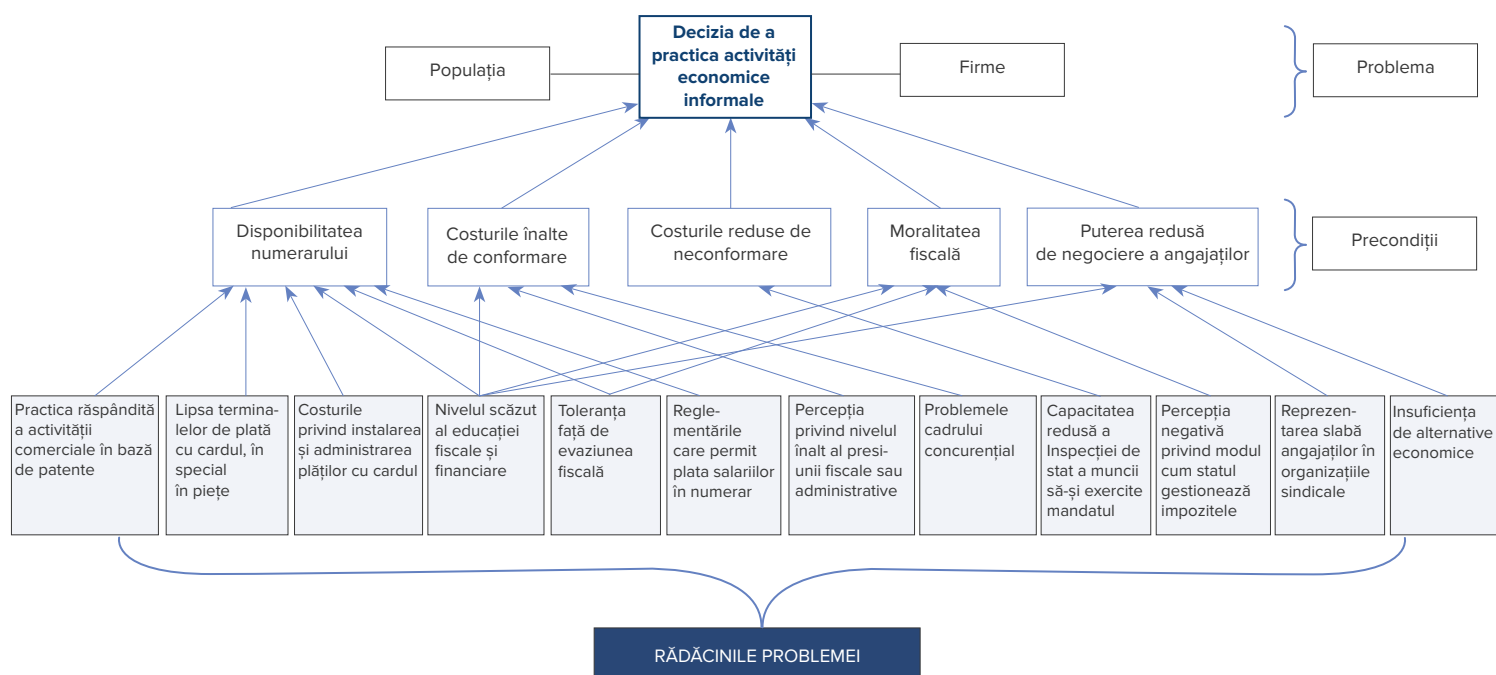
²² Conform rezultatelor experimentelor economice din 2019-2020, descrise în studiul „Testarea opțiunilor de politici pentru combaterea evaziunii fiscale folosind perspective comportamentale”, Expert-Grup, 2020, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Rezultatele_experimentelor_comportamentale_evaziunea_fiscall.pdf

zilierilor și muncitorilor sezonieri. Prin urmare, aceste forme de activități informale implică acceptul a două părți: angajatorul și angajatul. Motivațiile angajatorului sunt clare, având în vedere economisirea cheltuielilor aferente impozitelor și contribuțiilor calculate în baza salariului oficial. Mai puțin sunt clare motivațiile angajatorului, având în vedere că, potrivit sondajului, angajații informali primesc salarii mai mici și instabile în raport cu cei formali, precum și limitările privind asigurările sociale și obținerea dreptului la indemnizații și alte prestații sociale, care se calculează în baza salariului oficial. În aceste condiții, un motiv major, care explică de ce angajații acceptă aceste forme de ocupare informală în pofida minusurilor și pierderilor pe care le suportă, ține de puterea slabă de negociere a angajaților în raport cu angajatorii, ultimii fiind cei care, de cele mai deseori, insistă pe practicile de ocupare informală. Aceasta concluzie este bazată pe rezultatele sondajului în rândul populației, conform căruia 58% din respondenți consideră că firmele recurg la aceste practici „mai degrabă din alegere, pentru a se îmbogăți”, iar 59% din respondenți consideră că angajații recurg la aceste practici deoarece sunt nevoiți să le accepte. Problema respectivă este determinată de următorii factori fundamentali:

- Lipsa sau insuficiența alternativelor economice, care, practic, lasă fără opțiuni angajații decât să accepte condițiile stabilite de angajator. Astfel, potrivit sondajului în rândul populației, circa jumătate din respondenți până la începerea ocupării informale nu aveau un loc de muncă, iar circa două treimi din cei ocupați informal au acceptat locul de muncă respectiv „pentru a face un ban în plus”.
- Nivelul slab de reprezentare a angajaților în organizațiile sindicale. Astfel, conform unui sondaj reprezentativ implementat de către ILO²⁴ în 2019, 82,5% din companiile intervievate nu aveau organizații sindicale.
- Nivelul scăzut al educației fiscale și financiare influențează și acceptanța din partea angajaților a practicilor de ocupare informală, deoarece aceștia nu conștientizează în deplină măsură costurile și riscurile unor asemenea condiții de muncă, precum și nu dispun de informații și instrumente care i-ar permite să-și apere/promoveze drepturile în raport cu angajatorii.

²³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_736665.pdf

Figura 30. Precondițiile și rădăcinile problemei economiei neobservate în Republica Moldova



Intervențiile de politici

Măsurile imediate în vederea atenuării problemei economiei neobservate trebuie să vizeze două componente de bază ale acesteia:

- I. activitățile informale din sectorul formal, care include, preponderent, ocuparea informală („salariile în plic” și lucrătorii fără contract, în special zilierii și muncitorii sezonieri) și evaziunea fiscală;
- II. acea parte a sectorului informal care generează venituri ce nu sunt raportate în mod intenționat pentru evitarea plății impozitelor, care include, preponderent, activitatea antreprenorială neînregistrată și cea în bază de patentă de întreprinzător.

Politicele statului trebuie să cuprindă un complex de măsuri care pe de o parte să motiveze populația și firmele să renunțe la activitățile informale, iar pe de altă parte să creeze un mediu în care practicarea activităților informale este riscantă, costisitoare și chiar imposibilă. În paralel, statul trebuie să ofere tot suportul informațional posibil pentru a încuraja formalizarea activităților economice.

În baza analizei problemei din secțiunea precedentă, concluzionăm că intervențiile de politici trebuie să țintească precondițiile și factorii fundamentali care alimentează problema economiei neobservate. Astfel, politicile urmează să elimine cele 5 precondiții care alimentează economia neobservată, prin un șir de măsuri care țintesc „rădăcinile problemei”.

1. DESCURAJAREA TRANZACȚIILOR ÎN NUMERAR

Activitățile economice informale nu ar putea avea loc fără numerar. Prin urmare, este necesar de a încuraja tranzacțiile fără numerar, în paralel cu descurajarea utilizării numerarului. În acest sens, sunt necesare următoarele politici:

- **Politica publică 1.1:** Impulsionarea activității Consiliului Național de Plăți. Promovarea plăților fără numerar și reducerea numerarului în circulație a fost unul dintre obiectivele strategice incluse de BNM în planul strategic pentru anii 2013-2017. Atingerea obiectivului respectiv urma a fi realizată inclusiv prin constituirea unui Consiliu Național de Plăți, eveniment care a avut loc la 16 septembrie 2013. Cu părere de rău însă, activitatea consiliului respectiv nu a fost suficient de vizibilă în perioada implementării planului strategic. Printre funcțiile consiliului se numără identificarea impedimentelor existente în actele normative pentru activitatea și operațiunile zilnice ale participanților de pe piața serviciilor de plată precum și interesele consumatorilor finali. Rolul acestui forum profesionist este crucial în atingerea obiectivului de promovare a plăților fără numerar, prin urmare vizibilitatea lui trebuie sporită considerabil. Unul dintre punctele-cheie care trebuie coordonate și soluționate de Consiliu este legat de comisioanele înalte aferente tranzacțiilor interbancare și cele legate de plățile cu cardul, care reprezintă în prezent o barieră crucială pentru promovarea plăților fără numerar.
- **Politica publică 1.2:** Pentru întreprinderile mici și mijlocii este necesar de a dezvolta un program de suport și chiar subvenționare a costurilor aferente instalării terminalelor și comisioanelor bancare aferente tranzacțiilor cu cardul. Aceasta va permite la modul direct diminuarea costurilor asociate cu plățile cu cardul, care, la moment, sunt suportate de către antreprenori și alimentează reticența acestora în vederea tranziției la plățile fără numerar. Aceasta vizează în special tranzacțiile din piețe, activitatea întreprinderilor micro și mici, start-up-urile și deținătorii de patente de întreprinzător.
- **Politica publică 1.3:** Extinderea posibilității de a achita toate serviciile publice prin plăți fără numerar (prin platforme electronice sau filiale ale băncilor), fără taxe și comisioane. Dezvoltarea sistemului M-pay demonstrează potențialul implementării unui cadru prielnic pentru promovarea plăților fără numerar, prin urmare este un imperativ extinderea posibilității de a achita orice serviciu public prin mijloace electronice. Adicional, până în prezent, în cazul achitării anumitor servicii publice prin intermediul băncilor, se percepe un comision. Comisionul respectiv este intenționat pentru a acoperi costurile de operare a băncilor și companiilor de procesare a plăților. În cazul achitării tranzacțiilor private cu cardul bancar, agenții economici sunt cei care acoperă costurile de tranzacționare, pe când în contextul serviciilor publice, statul lasă costurile pe seama cetățenilor. Pe lângă aceasta, în unele

²⁴ „Diminuarea corupției prin dezvoltarea plăților fără numerar”, Eugen Ghilețchi, Expert-Grup, 2019, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1727-economia-informal%C4%83-%E2%80%9EEl-a-punct%E2%80%9D-diminuarea-corup%C8%9Biei-prin-dezvoltarea-pl%C4%83%C8%9Bilor-f%C4%83r%C4%83-numerar>

cazuri posibilitățile de achitare a serviciilor sunt limitate la o anumită bancă sau un număr redus de mijloace de plată. Din considerent că băncile se numără printre beneficiarii principali ai plăților fără numerar, povara comisioanelor ar putea fi pusă pe umerii băncilor, toate băncile fiind obligate să accepte plățile pentru serviciile publice²⁵.

- **Politica publică 1.4:** Interzicerea achitării salariilor în numerar. Având în vedere natura restrictivă a acestei măsuri, pentru început aceasta poate fi aplicată doar întreprinderilor mari, iar, ulterior, transpusă și asupra tuturor întreprinderilor. Măsura respectivă va contribui la popularizarea plăților cu cardul și va descuraja utilizarea banilor în numerar.
- **Politica publică 1.5:** Promovarea educației financiare și fiscale a populației și, inclusiv, despre importanța plăților cu cardul, specificul acestora, inclusiv despre evitarea fraudelor cu utilizarea cardurilor bancare. Totodată, educația financiară ar trebui să aibă drept obiectiv diminuarea toleranței populației față de evaziunea fiscală, prin informarea publicului larg despre costurile și riscurile acestor activități.

2. ATENUAREA COSTURILOR DE CONFORMARE

Cele mai des invocate măsuri în vederea atenuării costurilor informale țin de reducerea taxelor și impozitelor. Totuși, această măsură nu neapărat poate avea efectul scontat, având în vedere că nivelul presiunii fiscale în Republica Moldova nu este mai înalt față de țările din regiune, iar preferințele fiscale acordate în sectorul agricol au demonstrat că acestea nu neapărat contribuie la soluționarea problemei economiei informale. Prin urmare, în vederea atenuării costurilor de conformare, sunt necesare măsuri ținute spre cele mai vulnerabile grupuri de întreprinderi: întreprinderile micro și mici, precum și afacerile neînregistrate, inclusiv cele operate de către persoane fizice care dețin patente de întreprinzător. În acest sens, sunt necesare următoarele acțiuni:

- **Politica publică 2.1:** Formalizarea activității deținătorilor de patente de întreprinzător și diminuarea costurilor de formalizare pentru IMM-uri. Una dintre principalele surse de numerar și activități economice informale sunt deținătorii de patente de întreprinzător și piețele în care aceștia activează. Problema nu constă în patentă per se, ci în faptul că acești antreprenori nu utilizează aparate de casă și nu achită impozite, creând și condiții de concurență neloială față de cei care își onorează obligațiile fiscale. Prin urmare, aceste întreprinderi trebuie să fie încurajate să-și formalizeze activitățile, prin instalarea aparatelor de casă, terminalelor pentru plățile cu cardul și menținerea evidenței contabile. În acest sens, sunt necesare măsuri de susținere directă pentru întreprinderile respective, în special în vederea acoperirii cheltuielilor aferente formalizării activității acestora. Acestea ar putea lua forma de vouchere pentru acoperirea costurilor legate de instalarea terminalelor de plată cu card și a serviciilor de contabilitate pe o anumită perioadă de timp (de exemplu, 1 an) pentru deținătorii de patente de antreprenoriat. Totodată, pentru cei care vor

²⁵ Ibidem

rămâne să opereze pe bază de patente, este necesară excluderea comerțului din lista activităților economice eligibile. În plus, cerințele de raportare și evidență contabilă pentru întreprinderile micro și mici ar trebui simplificate substanțial. Este necesară și digitalizarea contabilității pentru a reduce povara administrării contabile, în special pentru IMM-uri. Nu în ultimul rând, instituțiile de control (în special, Inspectoratul Fiscal de Stat, Inspectoratul de Stat al Muncii și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor) să-și revizuie abordările în vederea focusării pe oferirea de consultanță companiilor în ceea ce ține de complianța cu rigorile legale.

- **Politica publică 2.2:** Ameliorarea cadrului concurențial prin identificarea și contracararea practicilor anti-concurențiale. În acest sens, este necesară fortificarea instituțională și responsabilizarea Consiliului Concurenței, pentru ca această să devină mai pro-activă în exercitarea mandatului său. Și anume, Consiliul ar trebui să treacă printr-o evaluare funcțională și să beneficieze de un program de consolidare instituțională, prin dotarea acestuia cu mai mult personal și resurse financiare care să-i permită să își exercite mandatul în mod corepunzător. De asemenea, este necesară efectuarea unei evaluări a cadrului concurențial în sectoarele-cheie ale economiei naționale pentru a identifica riscurile și a formula prioritățile de intervenție.

3. CREȘTEREA COSTURILOR DE NECONFORMARE

Politicile trebuie să ducă la creșterea probabilității de a fi identificat și penalizat pentru cei ce practică activități economice informale.

- **Politica publică 3.1:** Reformarea Inspecției de Stat a Muncii. Rolul, prestigiul și competențele instituționale ale Inspecției de Stat a Muncii în ceea ce ține de prevenirea, depistarea și penalizarea practicilor de ocupare informală trebuie consolidate substanțial. Aceste probleme trebuie remediate printr-o reformă amplă a Instituției, cu implementarea prevederilor convențiilor ILO ratificate de către Republica Moldova, cu accent pe: allowing the Labour Inspection to organize unannounced controls based on identified risks;
 - permisiunea organizării controalelor inopinate în baza evaluării riscurilor;
 - consolidarea numărului de persoane în vederea exercitării depline a mandatului;
 - consolidarea capacităților instituției, cu accent pe depistarea practicilor de „salarii în plic”, angajarea informală a lucrătorilor sezonieri și a zilierilor;
 - îmbunătățirea comunicării și schimbului de informații/date ale instituției cu alte instituții relevante, în vederea depistării mai timpurii și din oficiu (fără efectuarea de controale) a potențialelor practici și ocupare informală;
 - responsabilizarea instituției și minimizarea discreției inspectorilor, în vederea diminuării riscurilor de coruptibilitate și abuzuri, odată cu fortificarea funcției de control menționată mai sus;

- elaborarea unui sistem informațional de evidență a contractelor de muncă, care urmează să fie administrat de către Inspekția de stat a muncii, cu introducerea obligativității de înregistrare a contractului înainte de prima zi de muncă a angajatului.
- **Politica publică 3.2:** Revizuirea Legii nr. 22 pentru a asigura integrarea lucrătorilor zilieri în spațiul legal și fiscal. În timp ce simplificarea condițiilor de angajare pentru zilieri în agricultură în 2018 a fost un pas necesar pentru reducerea costurilor de antreprenoriale, în special pentru companiile/fermierii care angajează un număr mare de zilieri pe bază temporară și sezonieră, cu care a fost foarte dificil și, deseori, imposibilă semnarea contractelor de muncă, această măsură nu ar trebui să submineze drepturile sociale și economice ale acestor lucrători. Este importantă revizuirea Legii menționate mai sus, precum și a întregului cadru de reglementare relevant, în vederea integrării acestor lucrători în spațiul juridic și fiscal (de ex. examinarea oportunității de a reține la sursă de plată contribuțiile de asigurări sociale, medicale și impozitul pe venit) similar contractelor obișnuite de angajare; asigurarea securității la locul de muncă pentru lucrătorilor zilieri angajați în regimul prevăzut de legea sus-menționată).

4. SPORIREA MORALITĂȚII FISCALE A POPULAȚIEI

Pe lângă creșterea costurilor de neconformare și diminuarea costurilor de conformare, sunt necesare politici cu impact pe un termen mai lung care vizează schimbarea percepției populației privind plata impozitelor, schimbarea normelor sociale în favoarea complianței fiscale și informarea populației despre importanța activităților formale și costurilor/riscurilor activităților informale. Politicile în acest sens trebuie să vizeze următoarele domenii:

- **Politica publică 4.1:** Demararea unei campanii de informare și educație fiscală și financiară a populației²⁶. Oamenii tind să copieze un comportament pozitiv și negativ, ceea ce înseamnă că există o corelație puternică între rata de declarare a unei persoane și rata medie de declarare a celorlalți din grupul respectiv. Mai important, comportamentul negativ este mai contagios decât comportamentul pozitiv: este suficient ca un grup să observe o evaziune fiscală (chiar și la niveluri scăzute) pentru ca membrii grupului să adopte activ un comportament incorect (ceea ce duce la o cascadă de comportamente necinstite). Campania ar trebui să se concentreze pe: informarea permanentă a populației cu privire la conformitatea fiscală din țară/comunitate (difuzarea de informații pozitive) pentru a motiva populația să copieze acest comportament, diseminarea materialelor informative (infografice, videografice, ghiduri) asupra beneficiilor a conformității fiscale, organizând talk-show-uri la TV și radio pe această temă.

²⁶ Conform rezultatelor experimentelor economice din 2019-2020, descrise în studiul „Testarea opțiunilor de politici pentru combaterea evaziunii fiscale folosind perspective comportamentale”, Expert-Grup, 2020, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Rezultatele_experimentelor_comportamentale_evaziunea_fiscall.pdf

- Politica publică 4.2:** Dezvoltarea unui program de denunțare voluntară²⁷. Când cetățenii își pot observa reciproc comportamentul social pozitiv și negativ, denunțarea poate contribui la reducerea frecvenței comportamentului necinstit. Într-adevăr, mesajele de informare socială pot fi completate cu un program de denunțare. Dacă într-o comunitate ajung informații negative și membrii acesteia îi pot denunța autorităților fiscale pe cei care nu își declară toate veniturile, s-ar putea reduce drastic frecvența evaziunii fiscale. Beneficiile potențiale ale introducerii unui program de denunțare trebuie să fie ponderate cu costurile marginale ale funcționării unui astfel de program (ar trebui să fie alocate resurse publice preluării apelurilor de la denunțatori și investigării rapoartelor denunțătorilor). Cu toate acestea, experimentele economice efectuate în Moldova arată că simpla amenințare de denunțare poate acționa ca un stimulent puternic pentru evitarea evaziunii fiscale. De fapt, experimentele efectuate în Moldova arată că participanții sunt foarte sensibili la auditare, într-un mediu în care alții pot denunța. Prin urmare, deși introducerea unui program de denunțare ar necesita investiții publice inițiale pentru a asigura funcționarea sa corectă, datele sugerează că programul poate funcționa ca o simplă amenințare pe termen lung și ar necesita mai puține resurse publice. Succesul acestui program ar fi asigurat de trei elemente cheie: (I) reacția rapidă a autorității fiscale la toate denunțurile; (II) protecția juridică și personală a avertizorilor, inclusiv păstrarea anonimatului deplin al acestora; și (III) promovarea activă a acestui instrument în comunitate/societate ca mecanism de conformitate fiscală.
- Politica publică 4.3:** Dezvoltarea unui mecanism de feedback pentru actualii și potențialii plătitori de taxe. Chiar dacă plata impozitelor este obligatorie, statul trebuie să trateze plătitorii de taxe drept „clienți săi, care plătesc (contribuie cu taxe și impozite) pentru a beneficia de servicii”. Sondajele au demonstrat că nivelul de conformare fiscală crește pe măsura în care contribuabilul consumă sau anticipează în viitorul apropiat să beneficieze de impozitele plătite. Cele mai elocvente exemple sunt pensionarii, persoanele care se apropie de vârsta de pensionare și beneficiarii de concedii de maternitate. În același timp, contribuabilii care nu beneficiază intens sau deloc de servicii publice și nici nu planifică să o facă în viitorul apropiat (ex: tinerii), manifestă o înclinație sporită pentru activități informale. Prin urmare, pentru populația care nu beneficiază activ de servicii publice, este necesar de a dezvolta un sistem de feedback/schimb de informații pentru a completa timpul îndelungat dintre plata impozitelor de momentul în care contribuabilul va beneficia de impozitele respective (ex: obține o indemnizație, intră în concediu de îngrijire a copilului, se adresează la medic sau obține dreptul la pensie). În acest sens, este necesar de a dezvolta sistemul informațional existent, care prezintă datele despre taxele

²⁷ Conform rezultatelor experimentelor economice din 2019-2020, descrise în studiul „Testarea opțiunilor de politici pentru combaterea evaziunii fiscale folosind perspective comportamentale”, Expert-Grup, 2020, https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Rezultatele_experimentelor_comportamentale_evaziunea_fiscall.pdf

și impozitele plătite, disponibil pe platforma mcabinet.gov.md. În primul rând, acesta trebuie să fie promovat mai intens în rândul populației. În al doilea rând, pe lângă informația despre impozitele și contribuțiile plătite, este necesar de a oferi informații adiționale privind beneficiile anticipate pentru contribuabil: mărimea aproximativă a indemnizației pentru creșterea copilului sau de șomaj, mărimea aproximativă a pensiei și alte drepturi ale contribuabilului de apelare la sistemul de asigurări sociale sau medicale care depind de volumul de impozite plătite (în cazul contribuabililor potențiali, ar putea fi oferite estimări aproximative despre beneficiile sociale calculate în baza unor estimări de taxe plătite în mod ipotetic). Informația respectivă are importanță critică în vederea promovării beneficiilor conformării fiscale și trebuie să completeze datele privind impozitele achitate, pentru a evita reacții adverse (ex: tranziția de la activități formale la cele informale în situația în care contribuabilul cunoaște volumul contribuțiilor și impozitelor plătite fără a conștientiza beneficiile acestora).

5. FORTIFICAREA PUTERII DE NEGOCIERE A ANGAJAȚILOR ÎN RAPORT CU ANGAJATORII

Având în vedere că, de cele mai deseori, lucrătorii informali nu au posibilitatea să negocieze cu angajatorii lor condiții mai bune de lucru, sunt necesare măsuri în vederea echipării angajaților cu informații și instrumente în acest sens. În particular:

- **Politica publică 5.1:** Facilitarea formării organizațiilor sindicale și acordarea de suport în dezvoltarea acestora. Aceasta ar putea fi posibilă în baza unui program dedicat, în cadrul căruia se va elabora ghid practic pentru formarea organizațiilor sindicale, consultanță și mentorat, precum și granturi pentru dezvoltarea instituțională a acestora.
- **Politica publică 5.2:** Dezvoltarea și promovarea la nivelul Inspectoratului de Stat al Muncii a unui mecanism de raportare anonimă a cazurilor de angajare informală. Succesul acestui instrument va depinde de receptivitatea instituției la notificările respective și, respectiv, impactul acestor denunțuri. Prin urmare, implementarea acestui mecanism este importantă să aibă loc în paralel cu reformarea și fortificarea instituției conform recomandărilor de mai sus.
- **Politica publică 5.3:** Promovarea unei campanii de informare cu privire la drepturile angajaților, precum și riscurile și costurile ocupării informale. Chiar dacă asemenea campanii au fost implementată anterior, este necesar de a pune mai mare accent pe vizibilitate sporită, precum și pe informații mai practice și exacte despre subiectul în cauză.

Figura 31 ilustrează relația dintre acțiuni obiective și scop, care rezonază cu ilustrarea pre-condițiilor și factorilor de bază a problemei economiei neobservate din figura 30.

Figura 31. Precondițiile și rădăcinile problemei economiei neobservate în Republica Moldova

