



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



BLOCUL NATIONAL SINDICAL

Dependența economică. Criterii de identificare a raportului juridic de muncă. Când lucrătorii dependenți devin subiecte ale legislației muncii.

*Prof. univ. dr. emerit Alexandru Athanasiu
Conf. univ. dr. Ana-Maria Vlăsceanu*





I. Subordonarea lucrătorului față de angajator. ADN-ul raportului juridic de muncă standard

1. Subordonarea. Element constitutiv al raportului juridic de muncă

1.1. O scurtă introducere

Prezentul studiu își propune să reviziteze două concepte iconice ale dreptului muncii, în general, și cele ale contractului de muncă în special: subordonare și dependență economică a lucrătorului față de angajator.

A devenit un postulat în literatura juridică¹ de dreptul muncii faptul că la temelia contractului individual de muncă stă subordonarea salariatului față de angajator. În fond, nu este deloc hazardată afirmația că disocierea reglementării în privința unui prestator de activitate de paradigma contractualistă civilă -contractul de închiriere de servicii- formulă ce reproducea anticul *locatio operarum* la nivelul secolului al XIX-lea, a avut ca punct de aplicație motivațională și ca piatră unghiulară sub aspectul eșafodării normative, emanciparea contractului individual de muncă de convențiile civile, prin promovarea în principal a trăsăturii de subordonare între părțile contractante.

Contractul individual de muncă și-a câștigat drept de cetate în panopticul formelor de contractare a activității umane, promovând noțiunea de subordonare ca modalitatea specifică de prestare a activității de către salariat, precum și ca o cerință esențială a cărei identificare în procesul de

¹ Al. Athanasiu, C. A. Moarcăș, Muncitorul și legea. Dreptul muncii. Ed. Oscar Print, București, 1999; Al. Athanasiu, L. Dima, Dreptul muncii, Ed. All Beck, București, 2005; M. Jamoulle, Le contract de travail, Tome I. Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Liège, 1987, p. 147-192; Ed. Ghera, Diritto del Lavoro, Cacucci Editore, Bari, 2000, pp. 49-78; F. del Giudice, M. Mariani, F. Izzo, Diritto del Lavoro, Ed. Simone, Napoli, 2007, pp.37-69; J. Pélissier, G. Auzero, E. Dockés, Droit du travail, 26 édition, Dalloz, Paris, 2012, pp. 235-236; F. Roșioru, Dependența economică și juridică a salariatului, în Revista Română de Drept Privat nr. 4/2019 – Autonomia dreptului muncii, coordonator de volum Al. Athanasiu, L. Dima, pp. 153-199.



calificare juridică a oricărui contract având ca obiect prestarea unei activități de către ființa umană ca ipostaziind un raport juridic de muncă având izvorul obligațional în contractul individual de muncă. Această concluzie a fost exprimată în numeroase caracterizări date subordonării, sub aspectul mai sus arătat în lucrările doctrinare² căpătând în unele legislații, cum este cea românească, și o definiție legală (articolul 10 din Codul muncii³).

Amintim aici câteva din luările de poziție ale doctrinei⁴, prin care criteriul subordonării devine actul fundamental și obligatoriu funcțional în privința atribuirii de către interpretul legii a calității de lucrător dependent, subiect într-un raport juridic de muncă și parte în contractul individual de muncă, chiar dacă părțile doresc să îl deghizeze într-un alt tip de convenție, de regulă, de drept privat, civil sau comercial.

Astfel, într-o lucrare monografică⁵ dedicată contractului individual de muncă, autoarea Micheline Jamouille subliniază că „elementul de subordonare furnizează criteriul principal ce permite distingerea contractului de muncă de alte convenții și, în special, de cele ce pun problema unei activități umane”. Suplimentar, autoarea⁶ evocă și împrejurarea că subordonarea, criteriu de delimitare a unui contract de muncă și de identificare a substanței juridice specifice unui raport de muncă, participă într-o manieră relevantă la definirea dreptului muncii în raport cu alte ramuri de drept din punct de vedere al adresabilității normelor sale, recte al scopului său personal, în privința lucrătorului dependent (de regulă, salariat).

Într-un studiu⁷ amplu dedicat subordonării și dependenței economice, autoarea Felicia Roșioru evidențiază traseul legislativ pe care demersul autonomizării dreptului muncii în cadrul ordinii juridice românești l-a parcurs și care a fost „balizat” prin afirmarea treptată și convingătoare a faptului că aplicarea tezei contractualiste în formula civilistă nu corespunde nici juridic, nici din punct de vedere social economic, realității prestării muncii de către salariat și că subordonarea juridică și dependența economică sunt amprente ontologice, fără putință de tăgadă, ale unui raport juridic de muncă standard, ca sursă juridică într-un contract numit. Vorbele unui autor⁸ român interbelic fixează în materia sensibilă a unei comparații acest adevăr juridic și anume „când

² A se vedea Al. Athanasiu, L. Dima, op. cit., p. 24; I. T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Ed. Universul Juridic, București, 2017; F. Roșioru, op. cit., pp. 156-157

³ Republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011, cu modificările și completările ulterioare

⁴ M. Jamouille, op. cit., pp. 147-149; Ed. Ghera, op. cit., pp. 61-63

⁵ M. Jamouille, op. cit., p.148

⁶ Ibidem

⁷ F. Roșioru, op. cit., pp. 153-155

⁸ E. Cristoforeanu, *Teoria generală a contractului individual de muncă*, Ed. Curierul Judiciar, București 1937, p. 6 apud F. Roșioru, loc. cit., p. 153



însă omul constrâns de oameni își oferă munca pentru o pâine, desigur că numai teoretic se mai vorbește despre autonomia voinței și libertatea de contractare”.

În acest context, s-a subliniat cu îndreptățire în doctrina românească⁹ că subordonarea lucrătorului față de angajator are drept complement o anumită formulă de protecție juridică a lucrătorului, prin care se urmărește reechilibrarea asimetriei grevată de subordonare și ilustrată prin recunoașterea puterilor patronale (prerogativele angajatorului) constând în (i) puterea de direcție, materializată prin dreptul acestuia de a stabili prin acte și fapte juridice modul de prestare a muncii (de exemplu, elaborarea regulamentului intern), (ii) dreptul de control al modului de îndeplinire a obligațiilor de către salariați, constând de pildă în evaluarea periodică a acestora din punct de vedere profesional și (iii) prin stabilirea obiectivelor de performanță în mod unilateral, precum și prerogativa sancționatorie, constând în dreptul de a aplica sancțiuni disciplinare.

De altfel, așa cum menționam mai sus, legislația românească a consacrat într-o formulă sintetică substanța juridică a subordonării în cuprinsul articolului 10 din Codul muncii. Termenul de autoritate utilizat de legiuitor ilustrează, chiar dacă într-o formulă rezumativă, teza subordonării activității salariatului cerințelor angajatorului, noțiunea de autoritate sintetizând fără restricții exercițiul celor trei prerogative mai sus arătate și care în ordinea de drept românească sunt explicit și în detaliu promovate prin dispozițiile Codului muncii.

În alți termeni, trebuie observat că subordonarea nu este doar o concluzie a unor opinii doctrinare convergente și nici, cum se va vedea pe parcursul studiului nostru, expresia unei jurisprudențe omogene și consolidate ce își afirmă prezența în termenii unei condiții *sine qua non* prin intermediul textelor legislative care o consacră. Pe de altă parte, inegalitatea între părțile contractului de muncă cât privește exercițiul unor prerogative doar de către angajator ca expresie a subordonării și-a găsit în timp, printr-o acțiune consistentă și constantă de natură normativă, o anumită și specifică compensare, constând în recunoașterea și avansarea unor drepturi lucrătorilor, vizând cu prioritate stabilirea de salarii adecvate, crearea de garanții privind un mediu sigur și sănătos de muncă, dreptul de asociere în sindicate și la negocierea colectivă a drepturilor salariale, garanții reale efective și accesibile pentru garantarea stabilității în muncă, o jurisdicție specializată accesibilă și cu garanții de celeritate.

De altfel, într-un demers ce a ținut de departajarea muncii dependente de aceea independentă, legiuitorul român a utilizat normele dreptului fiscal, promovând o serie de criterii legale (art. 7 din

⁹ A se vedea, F. Roșioru, loc. cit., p.153



Codul fiscal¹⁰). Prin intermediul acestui demers, a cărui acuratețe logico-juridică nu este la adăpost de critici - de altfel subiect asupra căruia vom reveni într-o altă secțiune a studiului nostru - se concretizează suplimentar și oarecum mai detaliat conceptul de subordonare, chiar dacă, printr-o „nefericită” instabilitate terminologică, se utilizează termenul de muncă dependentă în loc de noțiunea de subordonare. Anticipând, într-o anumită măsură, abordarea noastră în privința acestui tip de binom, dar mai puțin newtonian, apreciam ca eronată formularea, întrucât, așa cum vom demonstra, subordonarea are caracter juridic, pe când dependența antamează latura economică a relației angajator-lucrător.

De altfel, întreaga problematică ce face subiectul demersului nostru „gravitează” chiar în detaliile cele mai concrete în jurul acestei distincții obligatorii de ordin funcțional în decelarea corectă a unor situații de fapt cu potențial de ambiguitate pronunțat și încadrarea juridică adecvată a acestora.

Precizăm în acest context dispozițiile art. 7 din Codul fiscal care stabilesc în ce condiții, explicit prevăzute de textul de lege, o activitate prestată de o persoană se încadrează în categoria muncii independente.

Aceste criterii legale sunt:

- a) persoana fizică dispune de libertatea de alegere a locului și a modului de desfășurare a activității, precum și a programului de lucru;
- b) persoana fizică dispune de libertatea de a desfășura activitatea pentru mai mulți clienți;
- c) riscurile inerente activității sunt asumate de către persoana fizică ce desfășoară activitatea;
- d) activitatea se realizează prin utilizarea patrimoniului persoanei fizice care o desfășoară;
- e) activitatea se realizează de persoana fizică prin utilizarea capacității intelectuale și/sau a prestației fizice a acesteia, în funcție de specificul activității;
- f) persoana fizică face parte dintr-un corp/ordin profesional cu rol de reprezentare, reglementare și supraveghere a profesiei desfășurate, potrivit actelor normative speciale care reglementează organizarea și exercitarea profesiei respective;
- g) persoana fizică dispune de libertatea de a desfășura activitatea direct, cu personal angajat sau prin colaborare cu terțe persoane în condițiile legii.

Conform dispozițiilor legale mai sus citate, primește calificarea de activitate independentă aceea care întrunește cel puțin patru din cele șapte condiții ca atare reglementate.

¹⁰ Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicat în M. Of. nr. M.Of. 688 din 9.10.2015, cu modificările și completările ulterioare



În schimb, activitatea numită independentă, în realitate subordonată, se stabilește pe cale din interpretare, utilizând principiul a contrario, ceea ce este, de natură, în ordine logică, să inverseze ordinea termenilor raportului de muncă, în sensul că subordonarea reprezintă „marca de fabrică” a formei standard specifică a acestui raport și nu caracterul independent al acestei activități. Or, este de principiu că reglementarea regulii premerge pe cea a excepției, așa cum subsidiarul se definește în raport cu conținutul principalului: *accessorium sequitur principale*.

Așadar, putem considera că legiuitorul s-a situat pe o poziție eronată în modul în care a reglementat chestiunea în dezbatere, întrucât ceea ce trebuia definit era subordonarea (dependența, în terminologia utilizată de Codul fiscal), și nu independența lucrătorului, pe de-o parte, iar, pe de altă parte, sediul materiei nu-l putea constitui cu prioritate și exclusiv Codul fiscal, cel puțin în considerarea următoarelor argumente.

În primul rând, chestiunea subordonării este de domeniul reglementărilor cuprinse în dreptul pozitiv al muncii (legislația muncii), în niciun caz în domeniul de acțiune al legislației fiscale, întrucât această subordonare reprezintă un element constitutiv raportului juridic de muncă, materie cărmuită de normele dreptului muncii.

Pe de altă parte, legislația fiscală nu este cea chemată să definească acele concepte care îi sunt străine din punct de vedere al obiectului ei de reglementare. Or, este evident că nu aparține normativității fiscale definirea unor noțiuni care sunt operaționalizate de alte ramuri de drept. Misiunea legislației fiscale în acest caz era de a stabili tipul de impozite ce sunt datorate conform unei anumite formule fiscale de lucrătorii subordonați (dependenți) sau, după caz, de cei independenți.

Dorim să accentuăm, o dată în plus, că subordonarea este în dreptul românesc, ca, de altfel, și în legislațiile altor state, acreditată prin dispoziții legale exprese și imperative, atât în privința ipotezelor în care poate fi identificată, precum și a efectelor juridice de ordin protectiv vizând pe lucrătorii subordonați.

1.2. Caracterul juridic al subordonării

În lucrarea la care ne-am referit¹¹, Micheline Jamouille enunță teza caracterului juridic al noțiunii de subordonare.

¹¹ M. Jamouille, op. cit., pp. 149-152



Caracterul juridic al subordonării prezintă două efecte importante în analizarea unui raport de muncă în cazul ivirii unui conflict de drept. Astfel, în repetate rânduri, Casația belgiană¹², invocând caracterul juridic al subordonării, a statuat posibilitatea reală și de activat fără rezerve a judecătorului de a utiliza în mod paradigmatic conceptul de subordonare pentru a caracteriza factualitatea ilustrată de speța dedusă judecătii sale.

Abordând problematica subordonării în această materie, instanța supremă belgiană a deslușit (limpezit) figura juridică a conceptului, emancipându-l de echivoc și de erori de evaluare, oferind totodată posibilitatea jurisprudenței de a aprofunda, prin interpretări congruente, sensul real al dispozițiilor legale aplicabile materiei.

Calificarea subordonării drept noțiune juridică are și menirea de a stabili cu o anumită certitudine diferența între dependența reală și cea promovată prin clauzele contractului de muncă, având drept obiect ordinele pe care le emite angajatorul. În alți termeni, doctrina¹³ a statuat cu deplin temei faptul că subordonarea, fiind o noțiune juridică în sensul stabilirii prin lege a conținutului său, cel puțin principial, nu necesită a fi identificată și ca atare calificată, chiar dacă prin contractul de muncă nu sunt explicit reglementate prerogativele angajatorului.

Peste timp, putem invoca în „siajul” acestui raționament fondator pentru operaționalizarea conceptului de subordonare, mai ales în caz de conflict juridic, și jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, care, prin Decizia 37/2016¹⁴, indirect, dar neechivoc, valorifică teza caracterului juridic al subordonării.

Tabloul complex al soluțiilor jurisprudenței la care face referire Micheline Jamouille aduce în avanscena dezbaterei conceptului de subordonare distincția între prestarea muncii conform obligațiilor contractuale și legătura de subordonare prin probarea exercitării prerogativelor de autoritate ale beneficiarului prestației.

¹² Cass, 16 ianuarie 1978, Cass 8 octombrie 1975 apud M. Jamouille, op. cit., p. 149

¹³ M. Jamouille, op. cit., p. 150

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 114 din 10 februarie 2017. Prin decizie, ÎCCJ „Admite sesizarea formulată de Curtea de Apel Iași – Secția litigii de muncă și asigurări sociale în Dosarul nr. 7.726/99/2014, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile și, în consecință, stabilește că:

„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) și art. 57 alin. (5) și (6) din Codul muncii, combinat cu art. 211 lit. b) din Legea nr. 62/2011, art. 35 din Codul de procedură civilă și art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului, în ipoteza neîndeplinirii de către părți a obligației de încheiere a contractului individual de muncă în formă scrisă, persoana fizică care a prestat muncă pentru și sub autoritatea celeilalte părți are deschisă calea acțiunii în constatarea raportului de muncă și a efectelor acestuia și în situația în care respectivul raport de muncă a încetat anterior sesizării instanței.”



În esență, Casația belgiană¹⁵ a favorizat punctul de vedere conform căruia există subordonare oriunde și oricând se poate proba pertinent și concludent că activitățile desfășurate de persoana în cauză au avut și au loc sub autoritatea angajatorului, înțelegându-se prin autoritatea acestuia posibilitatea de a exercita în mod alternativ asupra lucrătorului prerogativele patronale.

În schimb, obligații accesorii asumate prin clauze contractuale ce produc efecte după încetarea contractului de muncă (clauza de neconcurență, interdicția de a divulga secrete de serviciu - obligație de confidențialitate), își păstrează o existență juridică autonomă și neutră, neputând fi subsumată exercițiului de către angajator a prerogativelor ce ilustrează autoritatea sa și conferă legătura de subordonare raportului juridic de muncă¹⁶.

În rezumat, prerogativa de direcție a angajatorului se înfățișează sub 2 aspecte, și anume puterea de a determina obiectul și conținutul prestației stabilită în sarcina lucrătorului, pe de o parte, și, pe de altă parte, puterea de a organiza executarea prestației din corpul obligației asumate de lucrător¹⁷.

Referitor la acest aspect, este utilă adâncirea analizei juridice în privința recunoașterii dreptului de direcție al angajatorului dincolo de dreptul său de a cere îndeplinirea întocmai, la timp și la nivelul așteptărilor sale a obligațiilor contractuale asumate explicit de către lucrător (salariat).

Practic, se pune întrebarea firească dacă lucrătorul este obligat să dea curs ordinelor angajatorului, chiar dacă acestea nu substanțializează cerințe legate de obligațiile sale de muncă *stricto sensu*. Într-adevăr, pot fi situații când dispozițiile angajatorului nu țin exclusiv de angajamentul contractual, cum ar fi cele privind îndeplinirea orarului și programului de lucru, modul de evaluare profesională și, în general, o serie de aspecte a căror reglementare nu își are sursa juridică în contractul încheiat, ci în alte izvoare juridice, cum ar fi legea, obiceiul etc. Pentru astfel de situații, se apreciază în doctrină¹⁸ că ordinul unilateral al angajatorului este opozabil lucrătorului, în măsura în care se poate proba acordul tacit al acestuia din urmă în legătură cu o asemenea conduită a angajatorului. În alți termeni, o asemenea chestiune constituind, după caz, una de drept, ori de fapt, va necesita apelul la un regim legal de probațiune, inclusiv de prezumții.

Așadar, dreptul angajatorului înfățișat sub forma dreptului de direcție nu este absolut, fiind „temperat” de regulile ordinii publice, de bunele moravuri, precum și de reglementările legale, ce „arondează” prestarea muncii. În „siajul” acestui enunț, devine utilă precizarea conform căreia

¹⁵ Cass, 6 iunie 1968 apud M. Jamouille, op. cit., p. 153

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, p. 154

¹⁸ Ibidem



limitarea caracterului obligatoriu al ordinelor angajatorului își găsește remediul idoneu în invocarea lui *jus variandi*, constând în detalierea până la ultimul amănunt al condițiilor și circumstanțelor în care se consideră necesar a fi îndeplinite obligațiile asumate de lucrător.

1.3. Caracterul personal al subordonării

Este de domeniul simțului comun¹⁹, dar și al fundamentului regulilor juridice că punerea la dispoziție a propriei activități în favoarea unei alte persoane, recunoscându-i acesteia dreptul de a stabili pe cale unilaterală și în mod imperativ modul de prestare a muncii, nu poate privi decât propria persoană. De aici se desprinde cu ușurință faptul că subordonarea, astfel cum funcționează la nivelul unui raport juridic de muncă, ilustrează fără putință de tăgadă, caracterul personal al prestației și, în principiu, această trăsătură vizând munca realizată definește necondiționat și irevocabil atât existența unui raport juridic de muncă standard, cât și condiția de salariat²⁰.

Subordonarea presupune ca prestația lucrătorului să fie doar rezultatul punerii la dispoziția angajatorului a propriei forțe de muncă, neputându-se în principiu concepe ca obiectul prestațiilor angajate de lucrători să fie transmise altor persoane, în parte sau în totalitate. Subînchirierea prestațiilor prin angajarea de lucrători este incompatibilă cu natura juridică a raportului de muncă standard.

Pe acest considerent cu valoare cvasi axiomatică, s-a eșafodat teza promovată de Curtea Supremă a Belgiei²¹ când a decis că este vorba despre un raport antinomic între un contract de muncă și exploatarea unei întreprinderi personale. Acest aspect nu a fost pe de-a întregul asimilat ca regulă de calificare juridică în legislația românească, care permite în cazul societăților comerciale cu un singur asociat angajarea acestuia în calitate de salariat, eludând practic paradigma raportului de subordonare și, totodată, desubstanțializând caracterul personal al prestației, întrucât în persoana asociatului unic, ca persoană fizică, este juridic vorbind și salariatul.

În altă ordine de idei, trebuie subliniat faptul că dimensiunea personală a subordonării prezintă o anumită asimetrie, întrucât este câștigată în jurisprudență²² teza conform căreia puterea patronală poate fi delegată unor persoane care îi reprezintă pe angajator, fiind împuternicit de acesta să

¹⁹ R. Descartes, Le bon sens est la chose du monde la mieux partagée

²⁰ M. Jamouille, op. cit., p.185

²¹ Cass., 16 ianuarie 1978 apud M. Jamouille, op. cit., p.156

²² Cass, 6 iunie 1968, apud M. Jamouille, op. cit., pp.156-157 – soluție preluată ulterior prin Lgea din 26 iunie 1976 privind contractele de muncă interimare



încheie contractul de muncă și, totodată, să exercite prerogativele ce îi revin, de direcție control și de sancționare disciplinară.

Un alt un caz special în care un terț exercită prerogativele patronale pe care le impune raportul de subordonare, vizează ipostaza când lucrătorul este temporar sub autoritatea altui angajator, cum este cazul detașării sau muncii prestate la utilizator în cadrul figurii juridice a muncii prin agent de muncă temporară.

Este de notat că prerogativele clasice ale angajatorului la care ne-am referit și care „ambientează” conținutul subordonării sunt prin excelență evidențiate odată cu integrarea salariatului în întreprindere, entitate organizată de regulă pe principiul ierarhiei funcționale și decizionale, ce conferă substanță juridică subordonării.

Formula de organizare a întreprinderii a cunoscut mutații de ordin organizatoric, decizional și de utilizare a personalului, odată cu introducerea noilor tehnologii de comunicare, și, în general, cu procesul de digitalizare a activității lucrătorilor, care au dat un contur distinct și un conținut relativ nou conceptului de subordonare.

Tehnologiile electronice au derigidizat²³ paradigma de funcționare a subordonării printr-o relevantă flexibilizare a prerogativelor patronale, combinată cu o constantă emancipare a lucrătorilor în direcția autonomiei lor decizionale, ca și a „decorsetării” obligației sale de a presta munca numai într-un program de lucru prestabilit de angajatori, în mod unilateral și exclusiv în locurile de muncă organizate de către acesta. Subliniem în acest context, aspect ce îl vom relua pe larg în altă secțiune a studiului nostru, că subordonarea lucrătorului continuă a fi coloana vertebrală a unui raport juridic de muncă, deși a suferit anumite operații de „lifting”, cu scopul concret și manifest de a acomoda piața muncii unor deziderate ale prestatorilor - întreprinderi și lucrători - facilitate de uzul noilor tehnologii informatice. În fond, dezideratul revizitării conceptului de subordonare și-a găsit fundament ideatic în cuplarea necesară a progresului tehnic la valorile muncii și al exigențelor capitalului, profit și competitivitate.

²³ M. Jamoulle, op. cit., pp. 159-160.



1.4. Subordonare și riscul economic

În mod tradițional, doctrina²⁴ a îndepărtat, *de plano*, din schema de funcționare a subordonării lucrătorului răspunderea pentru riscurile economice ale activității patronului.

Această teză a extraneității lucrătorului față de suportarea riscului economic al activității angajatorului își găsește deplină întemeiere logico-juridică în faptul că întreaga activitate este condusă de către angajator, titular al celor 3 provocative care împreună ilustrează împrejurarea că unicul deținător al deciziei este acesta. În plus, plasând raționamentul pe terenul dreptului de proprietate și al profitului, este firesc, dând curs tezei traduse prin adagiul *ubi emolumentum, ibi onus*, ca cel care exploatează bunurile sale în vederea obținerii unui profit să poarte și răspunderea pentru pierderile cauzate de rezultatul economic.

În această privință, sunt totuși de subliniat anumite situații care pot conduce prin dezvoltarea unor considerații mai profunde și la alte soluții.

Altfel, chiar dacă lucrătorul salariat este „imun” la suportarea *pro parte* a consecințelor negative de ordin patrimonial ca urmare a survenirii unui fapt calificat drept risc economic, sunt totuși situații când lucrătorul poate fi afectat de consecințele negative ale acestui lucru. Este cazul în care pierderile suferite de către angajator, cel care a suportat efectele negative din punct de vedere material, cauzate de un risc economic, determină o reducere a salariilor stabilite și plătite anterior producerii acestui eveniment. Totuși, chiar și în acest caz, reducerea proporțională a salariilor nu poate avea loc decât în limitele permise de angajamentul contractual ori eventual de o dispoziție legală care ar cârmui situația lucrătorilor din sectorul public și, mult mai restrictiv, pentru cei din sectorul privat.

Considerăm edificatoare pentru legislația românească dispozițiile art. 52 alin. (3) din Codul muncii, care prevede că în cazul reducerii activității pe motive economice, tehnologice, structurale sau similare, există posibilitatea angajatorului de a reduce programul de lucru, cu reducerea corespunzătoare a salariului.

Din punctul nostru de vedere, în această ipoteză putem asimila motivul economic generator al reducerii de activitate cu efectele unui eveniment de natura riscului economic și care afectează funcționarea întreprinderii. Spre o atare concluzie ne îndreaptă, pe de o parte, o anumită formulă extrem de generală, motive economice, iar, pe de altă parte, împrejurarea că, în realitate, salariul

²⁴ibidem



lucrătorului, astfel cum a fost convenit prin contractul de muncă, nu a fost redus, întrucât este rezultatul reducerii programului de lucru.

Așadar, apreciem că prin modul în care a circumstanțiat norma înscrisă în art. 52 alin. (3) din Codul muncii, legiuitorul român a promovat o teză intermediară între fundamentul economic al răspunderii civile-proprietarul răspunde de efectele riscului economic, ca un complement al calității sale de titular al prerogativelor ce formează conținutul subordonării și soluția partajării răspunderii între angajator și salariații săi.

Dorim să subliniem că fără a contrapune o soluție care să contrazică fundamental regula suportării de către angajator a riscului economic, legiuitorul a oferit pe cale normativă un *spatiu de fugă*²⁵ angajatorului, în scopul diminuării prejudiciului ocazionat ca urmare a producerii riscului economic.

Tot așa, poate fi pusă problema și în cazul participării salariaților la împărțirea beneficiilor, ipoteză în care efectele negative de ordin patrimonial suferite de angajator, ca urmare a riscului economic, se transferă în parte și asupra sumelor acordate cu titlu de participare la beneficii lucrătorilor.

Desigur că în această ipoteză rezultatul negativ de ordin patrimonial asupra venitului salarial ca urmare a reducerii sau chiar a eliminării beneficiilor ca efect al riscurilor economice poate fi asimilat cu o formă de participare solidară la riscul economic, dar în limitele acordului părților. Acest acord este explicit și constă în faptul că participarea la beneficii a salariaților are ca premisă ipostaziată în formula unei prezumții absolute, obținerea unui profit, lucru care este evident exclus când riscul economic se traduce prin reversul acestuia, și anume pierderea.

Totodată, putem adăuga și împrejurarea, esențială în economia raționamentului nostru, că și în cazul suportării riscului economic într-o anumită măsură de către salariat, în formula reducerii participării la profit, această diminuare a venitului salarial nu afectează sub nicio formă salariul de bază convenit prin contractul de muncă.

²⁵ Spațiul de fugă, în sens metaforic, simbolizează dublarea înțelesului unei realități a cărei percepere un este doar unul fizic, ci și emoțional.



1.5. Evoluția extensivă a subordonării

Chestiunea în dezbatere a cunoscut abordări nuanțate și în parte diferite, mai cu seamă în doctrina belgiană²⁶, pe larg înfățișate de autoarea Michelle Jamouille.

Inițial, ne referim desigur, la prima parte a secolului al XX-lea, când legislația belgiană, urmată și de poziția doctrinei, subscriu la punctul de vedere conform căruia conceptul de subordonare are grade diferite de intensitate, după cum este vorba despre lucrători ori salariați.

În esență, se considera că pentru a califica un contract de muncă din punct de vedere al existenței subordonării, atât în cazul muncitorilor, dar și în cel al angajaților, era necesară observarea existenței tuturor prerogativelor patronale. Pe acest considerent, s-a apreciat în epoca – *illo tempore* – că munca la domiciliu ipostazia, mai degrabă, un contract de prestări servicii și nu un contract de muncă²⁷.

Pe de altă parte, în „sajul” acestui raționament care „cantona” subordonarea în terenul unui raport juridic generat de un contract de muncă doar în raport cu probarea celor trei prerogative patronale, Casația belgiană²⁸ a calificat drept raport juridic de muncă pe cel al reprezentanților de comerț, invocând faptul că prin lege se afirmă faptul că regimul juridic al acestora deroga de la dreptul comun. În alți termeni, utilizând raționamentul de tipul *a contrario*, instanța supremă belgiană sublinia că „în regulă generală, chiar dacă subordonarea ilustrează toate cele trei prerogative patronale, se poate evalua raportul juridic drept unul de muncă și că acest lucru poate fi recunoscut și unui raport juridic ce nu întrunește în totalitate aceste trăsături ale subordonării, sub condiția explicită și imperativă a unei reglementări care să încadreze caracterul derogatoriu de la dreptul comun al conținutului subordonării”.

Teza gradelor diferite ale subordonării a fost cu timpul abandonată în favoarea tezei unicității subordonării.

²⁶ M. Jamouille, op. cit., pp. 160-167. Problema în dezbatere care a împărțit doctrina belgiană privea validarea tezei unei subordonări cu grade diferite de intensitate între categoriile de lucrători, funcționari-muncitori și teza unicității conținutului subordonării, această din urmă variantă având în final câștig de cauză.

²⁷ A se vedea P. Horion, nota la decizia Cass 25 septembrie 1943, apud. M. Jamouille, op. cit., p. 163

²⁸ Cass 29 februarie 1968 apud M. Jamouille, op. cit., p. 163



În sinteză, această teorie a fost promovată în doctrina belgiană, câștigând cu timpul o susținere din ce în ce mai largă și a constat în afirmarea ideii că pentru a identifica subordonarea ca element al unui raport juridic de muncă standard este suficient a proba existența autorității angajatorului.

Această concepție a fost ulterior însușită și de jurisprudența belgiană²⁹ care, abandonând teoria contractelor de prestări servicii din domeniul activităților intelectuale bazată pe criteriul subordonării mai puțin intense, a promovat teza contractului de muncă, chiar și în cazul subordonării mai puțin manifest ilustrată.

De altfel, punerea în practică a noii interpretări a conceptului de subordonare de către Curtea Supremă³⁰ a fost ocazionată chiar de poziția luată în privința muncii la domiciliu, conform căreia este fără îndoială că în ce privește contractul de muncă cu munca la domiciliu, autoritatea angajatorului și de aici direcția și controlul sunt limitate, dar ele nu sunt prin aceasta excluse, din cauza faptului că lucrătorul cu munca la domiciliu prestează activitatea într-un loc care nu este organizat de angajator.

Pe linia acestui raționament, Curtea Supremă a Belgiei a statuat în privința administratorului unei societăți existența subordonării întrucât aceasta „se concepe prin raportare la autoritatea patronală, un element esențial al tuturor contractelor de muncă, și care cuprinde inclusiv pentru angajatori puterea să îl dirijeze pe lucrător și să exercite o supraveghere asupra acestuia din urmă”.

Totodată, în jurisprudența Curții Supreme a Belgiei, a fost reiterată tot teza potrivit căreia reprezentanții comerciali sunt subordonați angajatorului acestora și fără a avea un regim juridic special din perspectiva intensității subordonării, fiindu-le aplicabile regulile contractului de muncă fără rezerve ori derogări, ceea ce întărește concepția unicității de conținut a noțiunii de subordonare.

²⁹ Cass 21 decembrie 1962 apud M. Jamoulle, op. cit., p. 165

³⁰Cass 26 septembrie 1973



II. Subordonarea în cadrul profesiilor liberale. Probleme de independență tehnică.

1. Subordonarea în cadrul profesiilor liberale

Introducerea în disputa teoretică a acestui subiect pornește de la o interogație vizând gradul de subordonare a unei persoane în cazul desfășurării unei activități cu o evidentă dimensiune tehnico-juridică.

Mai concret spus, răspunsul așteptat la o asemenea întrebare se circumscrie opțiunii între a accepta că prerogativele patronale se extind și asupra conținutului intrinsec al activității respective, recte al conținutului acesteia sau celei care își limitează câmpul de incidență doar asupra modalităților organizatorice de realizare a obiectului obligațiilor asumate de salariat, fără a injoncționa asupra regulilor ce definesc autonomia sa profesională.

Această chestiune, în bună măsură vidată de interes științific și de abordare normativă cu trecerea timpului, s-a pus, cu deosebire, în legătură cu anumite profesii considerate, prin natura lor, ca neputând face obiectul unui contract de muncă, din cauza legăturii de subordonare pe care acest tip de contracte o prezintă.

La baza acestei concepții stătea tradiția dreptului roman, care nu includea activitățile cele mai onorante în paradigma juridică a locațiunii de servicii, ci în formula contractului de mandat³¹.

Autoarea Micheline Jamouille subliniază faptul că o atare poziție în raport cu profesiile liberale și în adecvarea acestora la modelul contractului individual de muncă a fost împărtășită într-o anumită măsură apreciabilă și de jurisprudența acelei vremi, ca expresie a unei manifeste idiosincrazii față de ideea extinderii scopului personal al legislației muncii la categorii profesionale, cum ar fi medicii, profesorii, artiștii. În aceeași situație de incompatibilitate din punct de vedere profesional cu „încorsetarea” activității profesionale în formula juridică a contractului de muncă, erau avuți în vedere farmaciștii, personalul didactic din învățământul privat, arhitecții, jurnaliștii, experții contabili, kinetoterapeuții.

³¹ A se vedea H. de Page, *Traite élémentaire de droit civil belge*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 963 apud M. Jamouille, op. cit., p. 167.



Trebuie remarcat faptul că pentru unele din aceste categorii profesionale-avocații, medicii, psihologii, controversa generată de posibilitatea „comensurării” obligațiilor profesionale în „rețeta” dreptului social (muncii) atrage conflictul cvasi permanent între ordinea juridică statală și ordinea profesională, prima exprimând incidența legislației muncii și în privința acestor persoane, pe când cea de-a doua insistând asupra autonomiei profesionale a persoanelor în cauză.

Argumentul fundamental pentru susținătorii acestei teze rezidă în faptul că subordonarea promovată de contractul individual de muncă este incompatibilă cu autonomia tehnică pe care o ilustrează profesiile liberale.

Pe de altă parte, este întrucâtva adevărat că o anumită specializare profesională nu rezonează pe planul subordonării în înțelesul cel mai strict al acesteia, fiind, de principiu că prerogativele de direcție și supraveghere au o intensitate mai slabă în privința activităților intelectuale, dar nu lipsesc cu desăvârșire.

De altfel, un autor italian, Mengoni³², remarcă, pe bună dreptate, că „odată urcând în ierarhia calificărilor într-o întreprindere, se constată că lucrătorul se bucură de o autonomie tehnică mai mare și care la vârf sfârșește prin a se confunda cu aceea a șefului de întreprindere”.

Tot altfel, legislația belgiană a tranșat chestiunea în dezbateri fără rezerve sau echivoc, în sensul că, de pildă, farmaciștii sunt prezumați până la proba contrară că se află în executarea unui contract de muncă. În plan general, acest enunț promovează teza că subordonarea din raportul juridic de muncă este compatibilă și se acomodează, în regulă generală, cu independența tehnică. Într-adevăr, în privința autonomiei de ordin profesional, dependența tehnică decurgând din ordinele angajatorului nu există, fie că nu este ca atare recunoscută prin clauze explicite, fie este rezultatul imposibilității reale a angajatorului de a direcționa și supraveghea din acest punct de vedere pe angajatul său.

La regula legală, jurisprudența s-a manifestat într-o consonanță manifestă, adăugând anumite detalii de ordin interpretativ utile în deslușirea condițiilor care impun identificarea și recunoașterea la nivelul relației de muncă a subordonării persoanelor ce se bucură de o autonomie tehnică, atât în plan funcțional, cât și decizional.

³² L. Mengoni, *Le contract du travail en droit italien în Le contract du travail dans le droit des pays membres C.E.C.A., Luxembourg, 1965, p. 446, M. Jamoulle, op. cit., p. 171.*



Pe canavaua acestui tip de metodă regăsită în filozofia lui Francis Bacon ca metodă inductivă³³-caz cu caz-Curtea Supremă a Belgiei a admis că în respectivele activități aria de incidență a subordonării are un caracter limitat. Mai mult, chiar a fost validat de aceeași Curte³⁴ conținutul unui contract de muncă prin ale cărui clauze salariatul păstrează întreaga independență în prestarea muncii și este responsabil pentru aceasta.

Practic, prin mai multe decizii³⁵ ale Curții Supreme s-a format un *distinguo*³⁶ util între răspunderea față de angajator datorată în baza subordonării și conformarea la cadrul deontologic care reglează responsabilitatea științifică. În alți termeni, salariatul va răspunde față de angajator doar dacă a refuzat să execute ordinele angajatorului fără un motiv legitim decurgând din cadrul său deontologic sau s-a opus invocând greșit cadrul deontologic. Așadar, executarea obligațiilor contractuale și răspunderea pentru neexecutarea ori executarea necorespunzătoare nu se consumă juridic doar prin apelul la regulile subordonării față de angajator, ci și prin observarea, în detaliu, a prevederilor codului deontologic și surprinderea corectă a spiritului acestora. Cu atât mai mult, un asemenea parcurs evaluativ este obligatoriu de urmat când obligațiile salariatului sunt din rândul celor de diligență.

În fine, constituie obiect de permanentă interogare judiciară împrejurările care pot fi identificate ca indicii de subordonare.

Jurisprudența belgiană³⁷ a formulat anumite rezerve în recunoașterea unui raport de subordonare în anumite situații, precum acelea în care prestatorul muncii are posibilitatea de a refuza îndeplinirea obligației fără ca opoziția să fie motivată de nelegalitatea ordinului angajatorului, ci de recunoașterea dreptului salariatului de a aprecia dacă este oportun sau nu să desfășoare activitatea solicitată.

Într-un cuvânt, dovedirea unor împrejurări de natură a circumscrie o doză substanțială de independență decizională a lucrătorului, mergând până la posibilitatea recunoscută acestuia de a opta liber pentru executarea sau nu a prestației solicitate de beneficiar, a fost evaluată de jurisprudența belgiană ca fiind un caz de neaplicarea legislației muncii și de nerecunoaștere, pe cale de consecință, a existenței unui contract de muncă în acest caz.

³³ Metoda inductivă a fost promovată ca teză a cercetării filosofice de Francis Bacon în lucrarea *Novum Organum*, fiind considerat părintele empirismului.

³⁴ Cass, 27 martie 1968 apud M. Jamoulle, op. cit., p. 173

³⁵ Cass 23 septembrie 1965 apud M. Jamoulle, op. cit., p. 173. Cass 23 februarie 1968 apud M. Jamoulle, op. cit., p. 174

³⁶ Expresie utilizată în filosofia scolastică pentru a formula o opinie prin case se lansează o anumită obiecție

³⁷ Cass 2 aprilie 1979 apud M. Jamoulle, op. cit., p. 177



2. Subordonarea și impactul noilor tehnologii

Munca în comunitatea umană a constituit și constituie un *must* în dezvoltarea acesteia, un azimut, dar și un *aquis* ce au pus în valoare specificul ființei umane și anume, capacitatea de a conștientiza pe căi raționale un scop, dorința și tenacitatea de a-l îndeplini, capacitatea de a alege căile de atingere a unui obiectiv (liberul arbitru), dorința articulată pe un instrumentar metodologic și terminologic de a-și ameliora permanent condiția umană, de a face propria viață mai comodă în plan material și mai accesibilă în datele cunoașterii mediului înconjurător.

Dar munca nu a cunoscut întotdeauna statutul de valoare *princeps* în ordonarea ierarhiei sociale, iar aprecierea rezultatelor ca urmare a prestării acesteia nu a constituit un relevant referențial în plan social.

Pe de altă parte, chiar au fost lungi perioade în care munca a fost considerată drept efectul unei pedepse divine și, în orice caz, o amprentă a claselor sociale de la baza societății și nicidecum da la vârful acesteia³⁸.

Cum însă toate aceste considerații sunt mai departe, într-o corelație necesară cu dezvoltarea unei analize din perspectiva științei istoriei, demersul nostru teoretic, dar cu particulare trimiteri la practică va evolua în direcția sublinierii modului în care mutațiile economice, sociale și tehnologice au configurat în diverse momente ale evoluției omenirii relația de muncă. În special, pentru interesul studiului nostru, prezintă interes felul în care armătura juridică care ambalează drepturile și obligațiile prestatorului de activitate (lucrător) și beneficiarului acesteia (angajator) și-a metamorfozat în timp elementele constitutive tipul de funcții și valori pe care le-a promovat, încercând să dea o explicație acomodabilă unor interese, deseori, divergente ale subiectelor de drept prezente în raportul juridic de muncă.

Dar, pe lângă jocul de putere economică și efectele presiunii sociale, raportul de muncă, în alcătuirea glazurată de normele dreptului, a căpătat o determinantă fizionomie în contact cu evoluția instrumentarului tehnologic la dispoziția prestatorului de muncă (lucrătorul).

Evoluția cunoașterii umane și-a găsit un teren fertil în procesul de încorporare a sa în forme idonee în instrumentarul tehnologic, de fiecare dată, cu rezultate semnificative, uneori dramatice, în special, când a modificat condițiile de viață ale lucrătorilor (în timpurile de acum utilizarea

³⁸ P. Cuhe, Du rapport de dépendance, élément constitutif du contrat de travail, M. Jamouille, op. cit., p. 181



computerului, accesul la internet) momente denumite de istoriografie revoluții industriale. Diacronismul pe care îl ilustrează conceptul de revoluție prin efectul său de schimbare de parcurs, în sens de destin societal, are și un atribut care amintește de trecutul pe care tocmai l-a abandonat și anume, utilizarea acestuia ca permanent și util referențial pentru a convinge societatea de pozitivitatea noilor soluții, precum și a soluțiilor orientate toate de ideea de bine în plan ideatic și de confort material și spiritual în planul cotidianității individului.

Așadar, interesându-ne în cele ce urmează, funcțiunea cauzală a inovației tehnologice și, în general, a creației tehnice asupra raportului juridic de lucru a modului în care se „aliniază” izvoarele obligaționale pe canavaua exigențelor decurgând dintr-o nouă abordare a mediului înconjurător în care se prestează munca vom iniția prezentarea noastră cu unele considerații de natură a lămurii acest proces al “mutațiilor” pe care le cunoaște organizarea juridică a raportului între partenerii relației de muncă în contactul lor cotidian cu tehnicalitățile instrumentarului tehnologic (noile tehnologii) pus la dispoziția acestora.

În perimetrul ideatic al enunțului ce precede, sunt de amintit câteva afirmații ale unor autori de prestigiu care au interogată metoda rezultatele evoluției tehnologice asupra dreptului muncii, creuzet necesar și relevant al materiei juridice ce tutelează drepturile și obligațiile partenerilor relației de muncă.

Astfel, cantonând analiza sa la raportul între computer și lucrătorul care îl utilizează, Alain Supiot³⁹ exprimă tranșant faptul că fiecare instrument înscrie și amplifică într-un obiect material o aptitudine a omului biologic. Cu alte cuvinte, facilitarea accesului ființei umane la lucrurile din mediul înconjurător sau transformarea acestuia au avut ca premise crearea unui instrumentar care i-a exteriorizat și chiar perfecționat performanțele înscrise în datul său biologic. Computerul a devenit, susține autorul⁴⁰, un obiect mai personal decât orice alt instrument.

În fond, este corectă afirmația că dacă munca salariată în formula sa standard impunea subordonarea ca mod de asociere în plan juridic și dependență ca element constitutiv în ordine economică, în schimb, în prezent, aceste trăsături ale raportului juridic de muncă s-au estompat.

³⁹ A. Supiot, Homo Juridicus, Eșeu despre funcția antropologică a dreptului, Ed. Rosetti, Educațional, București, în original, A. Supiot, Homo Juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit, Ed. Le Seuil, 2005.

⁴⁰ B. Veneziani, New Technologies and The Contract of Employment, Raport general la Congresul al II-lea European de dreptul muncii, Jesolo, 1986, pp. 71-82.



Lucrătorul dobândește progresiv o determinantă autonomie în privința modului de prestare a activității sale, constând în faptul că acesta decide cum lucrează, dar și cum organizează timpul de lucru.

Și aici observăm legătura organică între tipologia instrumentarului tehnologic – computer – și modificarea felului în care se poziționează lucrătorul față de modul concret în care își îndeplinește obligațiile de muncă, precum și raporturile cu angajatorul său.

Impactul noilor tehnologii a marcat în mod relevant regulile dreptului muncii care gravitează în jurul unui model antropologic în care anvelopa unei legislații protective constând în promovarea statutului lucrătorului angajat cu normă întreagă în baza unui contract de muncă pe durată nedeterminată, subordonat unui angajator. Aceste reguli au cunoscut o constantă și chiar consistentă eroziune.

Profesorul Veneziani afirma la mijlocul anilor 80 ai secolului trecut că modul de conturare a muncii într-un raport juridic de muncă poate fi ilustrat prin 3 categorii de elemente: a) durata relației de muncă – contracte de muncă pe durată determinată, contracte de muncă pentru anumite sarcini, misiune; b) perioade de angajare (ciclică sau temporară); c) locul în care se prestează muncă (muncă la domiciliu, telemunca).

În temeiul acestei clasificări, s-a apreciat *illo tempore* că aceste forme atipice de contractare a muncii pot fi grupate în 3 categorii: relații atipice de muncă în sens restrâns al termenului, formele independente (*self-employment*) și, în fine, munca nedeclarată.

Este deja câștigată teoria dreptului muncii teza conform căreia de la jumătatea anilor 70, regulile dreptului muncii sunt pradă individualizării statutare. Munca salariată s-a diversificat odată cu eroziunea muncii iar diferențele între viața privată și viața profesională s-au estompat⁴¹.

Pe același fir argumentativ, Alain Supiot⁴², constată că substanța raportului de subordonare s-a diluat, iar consecințele concrete pe care un atare parcurs le ilustrează nu sunt străine de utilizarea noilor tehnologii.

Este de notorietate de aproximativ 50 de ani că flexibilizarea modului de prestare a activității facilitată, fără îndoială, de utilizarea tehnologiilor informației, aflate într-o continuă și accelerată evoluție, a generat o nouă abordare a conceptului de subordonare, odată cu prestarea muncii într-

⁴¹ A. Supiot, op. cit., p. 198.

⁴² Ibidem.



un alt loc decât cel organizat de angajator. Munca la domiciliu dezvoltată prin formula sa tehnologizată a telemuncii, a pus pe agenda legislației din mai multe state problema cardinală a codificării juridice pe care o asemenea activitate și, desigur, prestatorul său, o primesc.

În esență, a devenit dubitativ enunțul conform căruia un raport juridic de tipul celui realizat în cadrul telemuncii, cu o recunoscută doză de autonomie funcțională și decizională în favoarea prestatorului muncii poate fi totdeauna și aprioric considerat a fi un raport juridic de muncă ce leagă pe lucrător de angajatorul său. Dimpotrivă, o atare situație de fapt a virat în formula juridică a unor contracte de prestări servicii, prin afirmarea cu o anumită persuasiune a libertății de acțiune pe care o întruchiează modul de desfășurare a activității de către prestatorul acesteia.

În efortul de clarificare a acestui tip de muncă intermediată de utilizarea tehnologiilor informației, precum și de calificare juridică a raportului de muncă încheiat între prestator și client au fost decelate *illo tempore* două elemente relevante, și anume, unde și când se prestează munca, mai degrabă decât cum se prestează, precum și în modul în care activitatea prestată este funcțional conectată la conținutul și obiectivele firmei ce a contractat munca prestatorului⁴³. Numai în raport cu rezultatele unei analize aprofundate și atent condusă în direcția studiului detaliilor situației de fapt se va putea stabili existența unui raport de subordonare între subiectele raportului juridic, de natură a justifica calificarea acestuia în rândul celor de muncă.

De altfel, având a ne pronunța la rândul nostru asupra mutațiilor produse la nivelul relației de muncă am dezvoltat o serie de considerații vizând elementele care în prezent pot fi socotite a atesta existența unui raport juridic de muncă, mai ales din perspectiva conceptului de subordonare. Desigur, că o asemenea operațiune juridică impune, *ipso facto*, prefațarea sa cu o incursiune succintă, dar absolut necesară în conținutul noțiunii de lucrător.

Conceptul de lucrător a fost dezvoltat de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza Lawrie-Blum⁴⁴, ocazie cu care a statuat că „trăsătura distinctivă a relației de muncă este aceea că o persoană prestează o activitate cu valoare economică în favoarea unei alte persoane, în a cărei subordonare se află, în schimbul căreia primește o remunerație.”

În acest context, trebuie precizat că instanța Uniunii Europene a atribuit *illo tempore* noțiunii de „lucrător” un „înțeles unional” cu ocazia interpretării dispozițiilor legale ce reglementează la

⁴³ B. Veneziani, op. cit.

⁴⁴ Deborah Lawrie-Blum împotriva Land Baden-Württemberg, Hotărârea Curții din data de 3 iulie 1986, Cauza c-66/85, EU:C:1986:284. Pentru mai multe detalii, a se vedea Al. Athanasiu, A. M. Vlăsceanu, Interdicția de concedierea a lucrătoarelor gravide, în Revista Română de Drept Privat nr. 1/2015, pp. 58-85



nivelul Uniunii Europene libera circulație a persoanelor, „întrucât dacă acest termen ar fi avut originea în dreptul intern, atunci fiecare stat ar fi avut posibilitatea de a modifica înțelesul noțiunii de lucrător migrant, lipsind astfel anumite categorii de persoane de beneficiul protecției acordate de tratat”⁴⁵.

De asemenea, pentru prima oară la nivel unional, prin proiectul de Directivă privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană⁴⁶, adoptată în vederea implementării principiilor enunțate în Pilonul european al drepturilor sociale⁴⁷, s-a încercat definirea conceptului de lucrător în cuprinsul său, în scopul de a asigura o implementare uniformă a domeniului său de aplicare personal al directivei. Totuși, în versiunea finală a Directivei legiuitorul a optat pentru definirea conceptului de lucrător prin trimiterea la legislațiile statelor membre⁴⁸.

Preocuparea pentru asigurarea implementării uniforme a domeniului de aplicare al Directivei în discuție a fost generată de faptul că digitalizarea a condus la crearea de noi forme de muncă, care însă nu sunt reglementate de o manieră similară cu raporturile de muncă tradiționale, ceea ce conduce scăderea previzibilității pentru lucrătorii în cauză, creând incertitudine în ceea ce privește drepturile aplicabile și protecția socială. Astfel, deși în cele din urmă legiuitorul unional nu a reglementat conceptul de lucrător, a apreciat că se impune ca toate persoanele care îndeplinesc condițiile pentru a fi calificați drept lucrători să fie pe deplin informați cu privire la condițiile lor de muncă esențiale⁴⁹.

⁴⁵M.K.H. Unger, căsătorită R. Hoekstra împotriva Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten à Utrecht, Hotărârea Curții din data de 19 martie 1964, Cauza 75/63, EU:C:1964:19.

Pentru mai multe detalii cu privire la conceptul de „lucrător”, a se vedea și Opinii ale specialiștilor cu privire la „alte raporturi de muncă” decât cele care izvorăsc din contractul individual de muncă, la <https://www.juridice.ro/647687/opinia-specialistilor-sursele-izvoarele-nationale-ale-altor-raporturi-de-munca.html> (consultat la data de 07.10.2019)

⁴⁶Directiva (UE) 2019/1152 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 privind transparența și previzibilitatea condițiilor de muncă în Uniunea Europeană, publicată în JO L 186, 11.7.2019, p. 105-12

⁴⁷ Proclamația interinstituțională privind Pilonul european al drepturilor sociale, publicată în J. Of. al Uniunii Europene C 428, 13.12.2017, pp. 10-15

Directiva contribuie la implementarea principiului 5 („Locuri de muncă sigure și adaptabile”) și a principiului 7 („Informații despre condițiile de angajare și protecția în caz de concediere”).

⁴⁸ Potrivit art. 1 alin. (2) din Directivă, „prezenta directivă stabilește drepturile minime care se aplică tuturor lucrătorilor din Uniune care au un contract de muncă sau un raport de muncă astfel cum este definit în legislație, în contractele colective de muncă sau de practicile în vigoare în fiecare stat membru, luând în considerare jurisprudența Curții de Justiție.”

⁴⁹ A se vedea considerentul (8) din Directiva (UE) 2019/1152:

„În jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Curtea de Justiție) a stabilit criterii pentru determinarea statutului de lucrător ⁽⁵⁾. La punerea în aplicare a prezentei directive ar trebui să se țină seama de interpretarea acestor criterii de către Curtea de Justiție. Cu condiția îndeplinirii acestor criterii, lucrătorii casnici, lucrătorii la cerere, lucrătorii intermitenți, lucrătorii pe bază de tichete, lucrătorii prin platforme online, stagiarii și ucenicii ar putea intra sub incidența prezentei directive (...”).



Revenind la criteriile de identificare a statutului de lucrător, se poate observa că acestea sunt complementare și se referă la:

- (i) *Prestarea unei munci autentice și efective*, i.e. prestarea unei activități cu valoare economică, ce nu se realizează pe o scară atât de redusă încât să fie considerată ca marginală sau pur și simplu ca un accesoriu fără utilitate. Totuși, activitățile de durată mai scurtă, pe un număr limitat de ore sau cu o productivitate mai redusă nu pot fi invocate pentru a exclude persoana care le întreprinde de la statutul de lucrător⁵⁰.
- (ii) *Remunerarea* în schimbul muncii prestate este al doilea criteriu obligatoriu de identificare a statutului de lucrător. Nivelul retribuirii financiare sau în natură, oricât ar fi de scăzut, nu elimină efectele identificării ale acestui criteriu.
- (iii) *Subordonarea* persoanei care desfășoară o activitate productivă există atunci când alegerea activității, nivelul retribuirii și condițiile de muncă sunt stabilite de către o altă persoană decât prestatorul de servicii⁵¹.

Aceste trei criterii sunt aplicate nu doar pentru a defini statutul unui lucrător, ci și pentru a-l delimita față de o persoană care desfășoară activități independente și, deci, nu se află într-o relație de angajare cu beneficiarul prestării de servicii.

Este evident că noile tehnologii au pus în mod dramatic în dezbaterea teoretică, precum și în practica socială, chestiunea apartenenței juridice a unor forme de prestare a muncii, respectiv în ce măsură și cu îndeplinirea căror condiții pot fi calificate juridic drept raport de muncă tutelate de normativul dreptului muncii sau, dimpotrivă, astfel de prestații își găsesc adăpost normativ în alte reglementări, de regulă ale dreptului privat (civil).

Apreciem că își găsește rost explicativ în această parte introductivă a studiului nostru să reamintim paradigma unui contract de muncă standard ca izvor obligațional specific al unui raport juridic de muncă.

În acest context ideatic nu este lipsit de interes, servind comprehensibilității depline a demersului nostru să precizăm că actualul tip de contract de muncă standard este rezultatul direct și concret al

⁵⁰ A se vedea cauza Lawrie-Blum, sus-citată

⁵¹ Dita Danosa împotriva LKB Līzings SIA. Hotărârea Curții (camera a doua) din 11 noiembrie 2010, Cauza c-232/2009, EU:C:2010:674. A se vedea prin analogie și Debra Allonby împotriva Accrington & Rossendale College, Education Lecturing Services, trading as Protocol Professional și Secretary of State for Education and Employment. Hotărârea Curții din data de 13 ianuarie 2004. Cauza c-256/01. EU:C:2004:18



unor factori economici, sociali și politici împerecheați organic cu efectele revoluției industriale, aflată în a patra sa fomă.

În rândul acestor cauze ce au determinat configurarea unei anumite tipologii raporturilor juridice de muncă, precum și consolidarea juridică a contractului individual și colectiv de muncă, avem în vedere:

- Dezvoltarea industrială;
- Organizarea dialogului social pe problemele politicilor sociale;
- Modalitățile noi de organizare a producției industriale – taylorist și fordist – care au promovat munca la bandă.

De altfel, toate aceste caracteristici ale raportului de muncă standard care gravitează în jurul conceptului de subordonare și-au găsit, așa cum arătam în cele ce precedă, atât o recunoaștere la nivelul dreptului unional, devenind un concept european, cel puțin în considerarea aplicării principiului tratamentului egal muncitorilor migranți din spațiul UE, SEE și Elveția, dar și la nivelul legislației statelor membre sau ale jurisprudenței consolidate.

Cu titlu de exemplu, cităm din Decizia Casației franceze (Chambre social), care în cauza nr. 94/13187 din 13 noiembrie 1996 a decis că „raportul de subordonare se caracterizează prin executarea muncii sub autoritatea unui angajator care are puerea de a da ordine și directive, de a controla executarea acesteia și de a pedepsi abaterile subordonatului său.”

Accentuăm faptul că și la nivelul OIM – Recomandarea nr. 198/2006- sunt enumerate *exempli gratia* o serie de elemente ce ar putea constitui un ghidaj util în privința identificării existenței unui raport de subordonare între prestatorul muncii și beneficiarul acesteia.

Astfel, sunt luate în considerare anumite situații de fapt care în accepțiune juridică ilustrează subordonarea prestatorului muncii față de beneficiar și configurează un raport juridic de muncă după cum urmează:

- Munca se prestează în conformitate cu instrucțiunile și sub controlul celeilalte părți, această prestație impune integrarea lucrătorului în structura funcțională (organigrama, statele de funcții). Munca este prestată prin acte și fapte personale ale lucrătorului; activitatea lucrătorului are loc în limitele unui orar de lucru și într-un loc de muncă specificat sau agreat cu beneficiarul prestației; presupune o continuitate a prestațiilor ce fac obiectul muncii lucrătorului; reclamă capacitatea lucrătorului de a desfășura respectiva activitate; munca se desfășoară cu un instrumentar specific pus la dispoziție de angajator;



- Prestatorul muncii este remunerat, suma obținută cu acest titlu este de regulă singurul venit; alte drepturi ale lucrătorului având caracter pecuniar privesc plata în natură, plăți referitoare la transportul și cazarea lucrătorului, perioade de odihnă remunerate, zile libere, concedii de odihnă anuale, plăți pentru deplasări în interesul serviciului.

Enumerarea tuturor acestor elemente în cuprinsul Recomandării sintetizează, chiar dacă poate nu în totalitate, elementele cu valoare de caracteristici juridice ale unui raport juridic de muncă, cele mai multe din acestea substanțializând convingător structura raportului de subordonare, a cărui primordialitate în demersul de calibrare juridică a unui raport ca fiind de muncă se verifică în ordine ontologică și prioritar, în ordine metodologică ca acțiune necesară de activare a procesului de cunoaștere a realității juridice în chestiune.

În fond, identificarea raportului de subordonare și activarea efectelor sale determină producerea celorlalte elemente caracterizante ale raportului juridic de muncă și chiar dacă ele nu joacă rolul unor contingente, ci, dimpotrivă, a unor condiții esențiale, nu trebuie omis faptul că pentru a-și juca rolul constitutiv în alcătuirea unui raport juridic de muncă ele trebuie să aibă ca punct de aplicație relația de subordonare între subiectele acestui raport.

Acest tablou, am zice clasic al relației de muncă, este în prezent disputat, chiar contestat, ca urmare a apariției pe piața muncii a unor noi forme de muncă, ale căror caracteristici le vom analiza într-o altă secțiune.

Analiza noastră își propune să identifice, pe de o parte, cauzele care determină o atare mutație, uneori fundamentală, în alcătuirea obligațională a acestor contracte de muncă, iar, pe de altă parte, raportarea trăsăturilor lor caracteristice la conceptul de precaritate.

În esență, demersurile declanșate de la o vreme încoace, atât la nivelul legislației, cât și al opiniei doctrinare sau al soluțiilor jurisprudențiale converg în direcția aflării unui punct de conexiune între munca subordonată cu atributul său clasic – contractul de muncă pe durată nedeterminată și aferent unei norme întregi și noi forme de contractare a muncii al căror conținut obligațional balansează între matricea dreptului muncii și cel al muncii independente, tutelată de regulile dreptului privat.



Pe marginea acestui subiect vom prezenta, în sinteză, considerațiile unor autori (Paul Davis⁵², Mark Freedland⁵³) ce au ca punct de aplicație și, totodată, ca pivot motivațional, noțiunea de *personal scope* a dreptului muncii.

Interesul unei asemenea analize este incontestabil din punct de vedere teoretic și practic, cu deosebire când sunt luate în calcul contracte ce includ obiective de performanță, la origine specifice muncii independente sau acele contracte în care partea care se obligă la executarea unei prestații nu o realizează nemijlocit prin acte și fapte personale, încredințând unui terț prestarea ei.

Contracte de tipul celor mai înainte menționate sunt considerate mai degrabă ca aparținând dreptului privat, întrucât beneficiarul serviciului nu intervine nici în selectarea pe criterii profesionale a prestatorului activităților și nici nu este dator să îi recunoască anumite drepturi, cu excepția dreptului la plata serviciului efectuat.

Într-o măsură relevantă, beneficiarul nu este interesat nici dacă prestatorul realizează personal obligațiile la care s-a angajat, ori recurge la o altă persoană.

Este evident că între dreptul muncii relativ sever cu acțiunea necondiționată a regulilor pieței pe de o parte și dreptul civil sau comercial exponenți tradiționali ai tezei libertății contractuale, pe de altă parte, există diferențe de optică în privința regulilor fondatoare ale fiecăruia din acestea sunt numeroase și uneori ilustrează un antagonism ireductibil.

Totuși, realitatea, aflată ca factualitate într-o dinamică continuă propune pe agenda analizei juridice o abordare mai balansată care să dea posibilitatea afirmării unor soluții nuanțate care să premieze anumite contracte prin trecerea lor sub tutela normativă a dreptului muncii.

Astfel, pe lângă grupul de contracte de muncă standard, mai pot fi incluse în opinia autorilor la care ne-am referit în cele ce precedă și alte grupuri de contracte, respectiv contractele lucrătorilor care prestează exclusiv activitatea la care s-au angajat și care sunt numiți *employee like*. Această categorie de lucrători a primit o reglementare legală în zona contractului de muncă în Italia și Marea Britanie.

⁵² H. Collins, P. Davies, R. W. Rideout, Legal Regulation of the Employment Relation Volume 3 of W.G. Hart legal workshop series, Kluwer Law International, 2000.

⁵³ P. Davies and M. Freedland, The Complexities of the Employing Enterprise. In: G. Davidov and B. Langille (eds.), Boundaries and Frontiers of Labour Law, Toronto, Hart Publications, 2006



Lucrătorii care prestează activitatea în mod nemijlocit și exclusiv personal dar pentru mai mulți clienți.

Este vorba în acest caz de o dependență economică, în esență, chiar dacă aparent activitatea este realizată în favoarea mai multor clienți.

În fine, ultimul tip de contracte sunt cele care presupun realizarea unui anumit obiect ori prestarea unui serviciu în baza unui act personal.

III. Subordonarea juridică versus dependența economică

Întrucât conținutul acestui capitol reprezintă antecamera principalului subiect juridic asupra căruia poartă demersul nostru teoretic și practic, dacă apreciem ca necesară, și, desigur, utilă înțelegerii abordării exprimată de poziția noastră raportat la această chestiune, deslușirea conceptuală și promovarea unei terminologii de acuratețe.

În esență, demersul nostru vizează, pe de o parte, sublinierea specificității de conținut a celor două noțiuni, subordonare și dependență economică, în raport cu dimensiunile în care operează.

Considerăm că doar astfel vom epura, pe de o parte, o anumită confuzie constând în acreditarea unei sinonimii juridice între cele două concepte, iar, pe de altă parte, o astfel de abordare poate îndrepta concluziile oricărui proces de cunoaștere într-o direcție falsă.

Așadar, orientând analiza noastră în lumina recomandării carteziene a ideilor clare, și distincte, ne vom referi în sinteză la câteva aspecte pe care doctrina le-a marcat ca elemente definitorii ale subordonării și dependenței economice în contextul obligațional al unui contract de muncă și, mai general, ca fundamente ale unui raport juridic de muncă aflat sub incidența reglementarea a dreptului muncii.

Abordând la nivel principial chestiunea raportului de subordonare juridică versus dependență economică, autoarea Micheline Jamouille trece în revistă o serie de poziții pe care doctrina le-a asumat în privința acestui subiect.

De la început trebuie observat că pe lângă subordonarea juridică, element constitutiv al unui raport juridic de muncă standard și caracteristică inconfundabilă a unui contract de muncă, găsește în



rândul multor autori susținere și dependența economică, căreia i se recunoaște un statut ontologic similar cu cel al subordonării în articularea juridică a contractului de muncă.

De altfel, în textele mai vechi doctrinare, dependența economică se ilustra drept un criteriu specific al contractului de muncă, potrivit căruia contractul de muncă prin natura sa juridică intrinsecă evocă situația economică a contractanților și a nevoii pe care unul din aceștia o poate avea în legătură cu prestația pe care celălalt contractant trebuie să i-o furnizeze⁵⁴.

Practic, această teză amalgama în conținutul aceleiași noțiuni subordonarea juridică cu dependența economică, recte „liantul” juridic reprezentat de subordonarea lucrătorului față de angajator, ilustra cvasi mecanic o nevoie economică a prestatorului de servicii.

În timpuri mai recente, doctrina⁵⁵ a părăsit această concepție nuanțând poziția, în sensul circumstanțierii raportului dintre subordonarea juridică privită ca o tehnică de implementare a conținutului obligațional al contractului de muncă și dependența economică asimilată unei cauze originare a dreptului social.

Mai concret spus, dependența economică este fundament obligatoriu și ca atare dovedit în asamblarea regulii juridice reprezentată de subordonarea lucrătorului față de angajator.

Alți autori au asociat identificarea dependenței economice, precum și rolul său de calificare a raportului de muncă teoriei întreprinderii, după care substanța dependenței constă tocmai în participarea la scopurile și activitățile întreprinderii, pe care le subliniază în fond conținutul obligațiilor ce incumbă lucrătorului.

Pe această bază ideatică se observă cu justete că, în practica judiciară, când factualitatea cauzei nu oferă posibilitatea judecătorului de a identifica, cu o marjă de precizie acceptabilă elementele formale ale subordonării juridice, dovedirea unei anumite dependențe economice devine element fundamental în calificarea raportului juridic ce a generat conflictul de drept.

În literatura juridică⁵⁶, s-a accentuat faptul că promovarea dependenței economice drept criteriu legal, alături de subordonare, este o formulă care nu are de-a face cu tehnicalitatea juridică ce cârmuiește modul de alcătuire al conținutului obligațional al contractului de muncă. Paradigma

⁵⁴ A. de Theux, *Le droit de la représentation commerciale, étude comparative et critique du statut des représentants salariés et des agents commerciaux (Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Luxembourg)*, p. 336 și urm apud M. Jamoulle, op. cit., pp. 182-192

⁵⁵ M. Jamoulle, op. cit., pp. 156-170

⁵⁶ Ibidem, pp. 163-170



unui contract de muncă se înfățișează în forma unor instituții juridice - drepturi, obligații, răspundere - a căror eșafodare își are sorgintea în principialitatea dreptului, și nu în exterioritatea acestuia. Apelul la substratul economic ce activează nevoia salariatului nu este acceptat ca element explicit și constitutiv, totodată, al schemei de funcționare a contractului de muncă.

În alți termeni, întemeierea nevoii pe o motivație de ordin economic, ca o expresie directă a unei nevoi sociale a salariatului, eluda din temelii schema contractualistă a relației de muncă, dând curs unei abordări strict economice, și, desigur, reductivă, dacă nu chiar simplistă, a procesului de normativizare a conduitei sociale.

Desigur că relațiile umane exprimă în esența lor nevoi și interesul economic, aspect ce ipostaziază un veritabil truism, iar a reduce natura dreptului și a teoriei contractualiste la nivelul unui instrumentar oarecare pentru implementarea acestor nevoi și interese economice, ține de o abordare vulgară a suprastructurii unei societăți moderne.

În plus și aplicat la situații concrete, inserarea în cadrul contractului individual de muncă a criteriului dependenței economice în funcție de care se activează voința contractualistă a salariatului conduce la afirmarea unui drept al claselor sociale implementat prin clauze contractuale.

De altfel, astfel cum s-a accentuat în doctrină⁵⁷ utilizarea termenului de autoritate patronală în descrierea modului în care se derulează raportul de muncă exclude, prin ipoteză, orice trimitere pe cale interpretativă, la ideea de dependență economică. Un astfel de raționament se articulează prin însumarea tuturor elementelor ce alcătuiesc conceptul de autoritate - noțiune sintetică ce desemnează raportul de subordonare între angajat și angajator, detaliat în formula triadică a prerogativelor acestuia din urmă (de direcție, de control, de sancțiune).

Ceea ce însă trebuie luat în considerație și nicidecum expedit în derizoriul insignifiantului, este de a stabili, totuși o anumită necesară, și, totodată, utilă corelare a subordonării, element al structurii juridice, și criteriu distinctiv al contractului de muncă și al raportului de muncă standard cu dependența economică. Separarea proprietății de forța de muncă conduce inevitabil la realizarea unei medieri sociale pentru al cărei succes se recurge la instrumentarul contractualist, de principiu considerat a fi cel mai potrivit.

⁵⁷ F. Roșioru, op. cit., pp. 156-170



Astfel, deși considerat ca fiind dotat cu o anumită rigiditate a normelor ce îl alcătuiesc, aspect derivat și din caracterul imperativ și, deseori, manifest protectiv al statutului juridic al salariatului, dreptul muncii și-a extins arealul de acțiune și asupra altor raporturi de muncă decât cele derivând direct din contractul de muncă. O asemenea metamorfoză în structura dreptului muncii este rezultatul acceptării, pe de o parte, a unei progresive flexibilizări a conținutului noțiunii de subordonare, prin adoptarea unei formule mai relaxate de identificare a elementelor definitorii acesteia, iar, pe de altă parte, în adiționarea la conceptul de subordonare juridică și pe cel de dependență economică.

O precizare în acest câmp de analiză se impune în sensul că dependența economică alăturată subordonării în procesul de identificare a unui raport juridic de muncă, conform exigențelor dreptului muncii, devine un element cu valoare fondatoare în operațiunea calificării juridice.

În acest punct al studiului nostru, am putea considera că subordonarea angajatului reprezintă în primă instanță o dimensiune juridică în alcătuirea căreia este găzduită natural și dependența economică, ca substrat fondator al voinței de a contracta forța de muncă.

Pe de altă parte, dependența economică prezintă și funcțiunea de a se substitui în circumstanțe precis determinate subordonării juridice, constituind criteriul primar în baza căruia un raport juridic dificil de calificat din perspectiva subordonării în forma sa clasică, capătă prin utilizarea acestei noțiuni adiționale calificarea de raport juridic de muncă.

Reiterăm precizarea conform căreia vom utiliza iterația noastră pe marginea conceptului dependență economică în sensul de criteriu identitar complementar al subordonării, și nu pe cel de premisă economică ce activează în vederea satisfacerii unei nevoi sociale voința de a încheia un contract de muncă. În această din urmă situație, dependența economică, subsumată conceptului de subordonare, nu prezintă niciun interes juridic, singurul care face obiectul demersului nostru.

Desigur că în această din urmă concepțiune, dependența economică devine subiect de interes pentru alte discipline și științe, cum ar fi știința economiei și a istoriei.

Într-o lectură mai recentă asupra problematicii în discuție, autoarea Felicia Roșioru dezvoltă un studiu⁵⁸ cu valențe monografice asupra mutațiilor produse pentru conținutul potrivit de subordonare, precum și în privința raportării acestei noțiuni la aceea de dependență economică.

⁵⁸ Ibidem



Din debutul acestui demers teoretic, autoarea cantonează explicativ mutațiile produse în abordarea noțiunii de subordonare în raportul juridic de muncă în perimetrul celor 2 procese care amprentează în mediul ambiental prestării muncii și anume globalizarea piețelor și mondializarea economiei, precum și importul noilor tehnologii informatice.

În conținutul examenului critic pe care îl conține studiul menționat sunt sistematizate o serie de problematici pe care cele două concepte, subordonarea juridică și dependența economică le pot ilustra, contribuind într-o măsură satisfăcătoare la realizarea distincției între munca dependentă și cea independentă.

Atrag cu prioritate atenția o serie de enunțuri exprimând necesare delimitări sau propuneri de ameliorare a legislației în materie, inclusiv, și cu deosebire, în privința consolidării analizei pe temeiul revizitării obligatorii a elementelor care deosebesc munca independentă de cea dependentă.

În iterația ce își propune acest obiectiv, autoarea formalizează⁵⁹ câteva opinii, pe care le prezentăm sintetic în cele ce urmează, și anume:

- Descrierea muncii subordonate printr-o serie de elemente caracteristice inseparabile acesteia și deci obligatorii -prestație personală, exclusivă, continue, pe baza unui program de lucru și orar de lucru prestabilit, desfășurat într-un mediu de muncă sănătos și sigur, sub autoritatea unui angajator și remunerată corect, echitabil și concret. Prin acest „decalog” al raportului de muncă în forma sa standard se delimitează dintr-un început tipologia muncii subordonate;
- O întemeiere a punctelor de vedere exprimate pe o serie de documente internaționale și europene, cum ar fi Recomandarea 198/2000 a Organizației Internaționale a Muncii, orientările Comisiei Uniunii Europene referitoare la lucrătorii independenți care lucrează fără angajați, precum și pe jurisprudența unională;
- Susținerea existenței subordonării juridice și dependenței economice, inclusiv prin efectul pe care implementarea și funcționarea lor îl produce, și anume promovarea la nivelul legislației muncii a unui *corpus* de norme imperative, ca atare ilustrate prin art. 38 din Codul muncii și care în literatura franceză, de pildă, au fost desemnate sub titlul de ordine publică socială⁶⁰. Într-adevăr efectul subordonării juridice are drept complement de natură a echilibra asimetria de conținut generată de suplimentul de putere normativă și sancționatorie a angajatorului față de salariat, promovarea unor norme imperative cu un

⁵⁹ B. Bercusson, *European Labor Law*, second edition, Cambridge University Press 2009, pp. 370-377

⁶⁰ A. Brun, H. Galland, *Droit du travail – Les rapports individuelles de travail*, 2eme édition, Sirey, Paris, 1978, pp. 130; Ph. Langlois, *Droit du travail - 6 édition*. Sirey, 1987, p. 13



manifest caracter protector, care sunt în totalitate și obligatoriu opozabile angajatorului, fiind prin ipoteză sustrate negocierii contractului colectiv sau individual de muncă. Totodată, prin norma imperativă sunt, conform legislației românești, stabilite criteriile ce disting munca subordonată de cea independentă -art 7 din Codul fiscal.

- Promovarea unei noi abordări a conceptelor de subordonare juridică și dependență economică prin revizitarea unor modele de reglementare care, cel puțin în aparență, și-au consumat „combustia” de utilitate, cum ar fi limitarea raportului juridic de muncă exclusiv în arealul de incidență juridic a teoriei contractualiste.

Într-adevăr, o nouă alcătuire a conținutului conceptelor de subordonare și dependență economică ar trebui să antameze aspecte precum lucrătorul titular al unor drepturi fundamentale ale omului, capacitatea întreprinderii, recunoașterea raporturilor juridice de muncă în afara granițelor raportului de muncă standard, inclusiv în cazul unor lucrători independenți, a căror dependență economică dovedită pe baza identificării unor elemente caracterizante obligă interpretul legii să le asimileze regimul juridic al activității prestate unei activități subordonate, și, pe cale de consecință, să le facă, după caz, incidente normele dreptului muncii.

IV. Lucrătorii independenți și dependenți economici

1. Aspecte introductive

Aportul noilor tehnologii, cu deosebire, precum și tendința accentuată în direcția flexibilizării relației de muncă, sub toate aspectele, de la alegerea locului de muncă la fixarea programului și orarului de lucru, sunt factori cauzali în procesul de configurare a unor modalități noi, particulare de prestare a muncii.

În esență, noutățile de conținut a acestor forme de contractare a muncii constau în explicită, concretă și asumată voință a partenerilor contractuali de a se despărți de figura canonică a raportului juridic de muncă standard, valorificând noutățile tehnologice, dar și dezideratul adaptabilității la obiectivele și sfidările prezentului (mondializarea economiei, globalizarea piețelor, eliminarea intermediarilor în relația dintre prestatorul muncii și beneficiarul prestației, creșterea autonomiei funcționale și decizionale a lucrătorului, facilitarea realizării unui echilibru just între viața profesională și viața privată).



Pe acest fir ideatic, în literatura de specialitate au fost propuse patru categorii de măsuri, și anume⁶¹:

- Simplificarea criteriilor de identificare a naturii juridice a unui raport de muncă;
- De la greșita clasificare la neclasificare;
- Statut juridic intermediar;
- Munca pe platforme. Contractul social.

În viziunea acestui autor, problematica simplificării criteriilor și concretizării lor prin limitarea numărului acestora este un prim pas în stabilirea naturii juridice a raportului de muncă. Practic, Departamentul de Muncă al Statelor Unite ale Americii a elaborat în 2015 un ghid referitor la lucrătorii independenți. Acest ghid a identificat 6 criterii a căror întrunire plasează persoana în cauză în categoria lucrătorilor beneficiari ai legii The Fair Labor Standards Act și ale legilor federale privind încetarea contractului de muncă.

Filosofia acestei măsuri rezidă în faptul că în privința anumitor drepturi, cu deosebire al egalității de tratament clasificarea lucrător-contractor independent, a fost depășită la nivelul legislației federale și a celei statale care au extins efectele principiului egalității de tratament la lucrătorii independenți. În concret, se poate afirma pe marginea acestui demers legislativ că în jurisprudența Curții Supreme a statului Washington pronunțată în cauza Marquis v. Spokane a fost extinsă într-o măsură și mai consistentă o atare abordare, într-o formulă incluzivă, relevantă și binevenită.

O a treia modalitate de abordare a chestiunii în dezbatere constă în alcătuirea unui statut juridic care să se plieze pe situațiile juridice ale unor lucrători care se plasează între figura juridică a lucrătorului standard și cea a contractorului independent. Această opțiune legislativă este vădit necesară, întrucât când a avut de soluționat o cauză în care decizia de pronunțat ar fi condus la aplicarea în parte a statutului de lucrător, judecătorul Vince Calabria s-a exprimat în audiența din cauza Lyft susținând că juriul trebuie să facă ceva ce nu intră în atribuțiile sale. Așadar, jurisprudența americană, a socotit că în lipsa unui text legislativ, promovarea soluției de acest tip excede limitele competenței instanței judecătorești.

În fine, acest ultim demers socotit a fi necesar de a fi ipostaziat într-o măsură legislativă, antamează chestiunea dincolo de paradigma unui model juridic propriu-zis, întrucât se propune de autorul citat⁶², ca o serie de drepturi sociale să-și găsească fundamentul în condiția juridică de lucrător, nu

⁶¹ O. Lobel, The Gig Economy&The Future of Employment and Labor Law.,p.5.

⁶² Ibidem



și în aceea de prestatori de activitate independentă, indiferent de legislația de domeniu ce i se aplică - referința la contractul social este persuasivă pentru opțiunea intelectuală pe care o conține - în sensul că anumite drepturi trebuie recunoscute și acordate, indiferent de izvorul juridic al prestației, ca expresie normativă a unei contraprestații a comunității pentru aportul util la funcționarea acesteia, realizat de persoana în cauză.

Din punctul nostru de vedere, legiuitorul român ar avea de ales între o completare a Codului muncii cu dispozițiile legale care focusează specificul activității depuse de aceste persoane, soluție pe care o privilegiază în ultimii ani, sau formula legii speciale.

Apreciem că se impune adoptarea unei legi speciale în considerarea următoarelor argumente:

- O lege specială se impune câtă vreme ipoteza întocmirii și adoptării sale vizează nu doar o împrejurare limitată cu un anumit caracter derogatoriu, ci un vast ansamblu problematic ce urmează a primi acoperire reglementară;
- O lege specială răspunde în mod optim pentru a adăposti într-un cadru normativ unic o multitudine de chestiuni ce urmează a fi reglementate în conținutul lor. Ne referim la faptul că doar o lege specială va putea include în conținutul său toate chestiunile vizând asigurarea drepturilor și obligațiilor cu un pronunțat caracter specific;
- O lege specială va înlesni opera de interpretare autentică și profesională a textelor sale, inducând o comprehensibilitate facilitată de aplicarea fără dificultate a tuturor metodelor de interpretare logică și juridică;
- O lege specială ar fi congruentă și în planul regulilor sistematizării legislației, întrucât ar putea utiliza Codul muncii ca drept comun;
- O lege specială, prin obiectul său a fost edictată ca atare, ne referim la legea privind telemunca. Or dacă pentru telemuncă legiuitorul a apreciat în mod legitim din punct de vedere juridic și corect în ordinea principiilor de logică formală că se impune adoptarea unei legi speciale în această materie, cu atât mai mult acest lucru se vădește necesar pentru reglementarea unei problematice juridice mult mai consistente și cu o poliedrică înfățișare din perspectiva abordării normative.



2. Reguli noi aplicabile lucrătorilor independenți dependenți economic

2.1. Comunicarea Comisiei Uniunii Europene. Orientări privind aplicarea legislației unionale în domeniul concurenței în cazul contractelor colective de muncă. Condiții de muncă ale persoanelor care desfășoară activități independente fără angajați (2022 C123 101 din 9 decembrie 2021)

Prin acest document, Comisia Uniunii Europene a reluat o temă de reflecție, și, totodată, a indicat un posibil plan de acțiune vizând statutul și regimul juridic al lucrătorilor independenți, mai ales cei a căror situație concretă vizând propria activitate se poate identifica cu o anumită dependență economică.

În chiar capitolul introductiv, Comisia promovează o serie de definiții al căror conținut servesc unei cât mai clare și convingătoare sistematizări și descrieri a unor categorii de concepte, precum lucrător independent fără angajați, contraparte, contract colectiv de muncă, platformă digitală de muncă.

Pentru economia studiului nostru, prezintă un interes prioritar chestiunile referitoare la lucrătorii independenți, precum și cele vizând noțiunile contraparte și de contract colectiv de muncă.

Conform comunicatului Comisiei Uniunii Europene, aceste trei concepte primesc un înțeles comensurat în formele unor definiții în sensul propriu acestui termen, după cum urmează:

- „Persoană care desfășoară o activitate independentă fără angajați” înseamnă o persoană care nu are un contract de muncă sau care nu se află într-un raport de muncă și care se bazează în principal pe propria muncă personală pentru prestarea serviciilor în cauză;



- „Contraparte” înseamnă o întreprindere pentru care persoanele care desfășoară o activitate independentă fără angajați prestează servicii, și anume clienții lor profesionali, inclusiv asociațiile de astfel de întreprinderi;
- „Contract colectiv de muncă” înseamnă un acord negociat și încheiat între persoanele care desfășoară o activitate independentă fără angajați sau reprezentanții acestora și contrapărțile lor, în măsura în care acestea, prin natura și scopul lor, se referă la condițiile de muncă ale acestor persoane care desfășoară activități independente fără angajați;
- „Platformă digitală de muncă” înseamnă orice persoană fizică sau juridică ce furnizează un serviciu comercial care îndeplinește toate cerințele următoare: (i) este furnizat, cel puțin parțial, la distanță prin mijloace electronice, cum ar fi un site web sau o aplicație mobilă; (ii) este furnizat la cererea unui destinatar al serviciului; și (iii) presupune, ca o componentă necesară și esențială, organizarea muncii efectuate de persoane fizice, indiferent dacă activitatea respectivă este efectuată online sau într-un anumit loc.

Operaționalizarea acestor definiții are ca obiectiv principal, sub aspectul fixării *ratione materiae* și *ratione personae*, și prioritar din punct de vedere al distingerei între diferite categorii de persoane cu activități independente.

Pe fond, scopul general al documentului elaborat este cel al fixării unei granițe adecvate în conținut și flexibile într-o măsură rezonabilă între lucrătorii standard, lucrătorii atipici și lucrătorii independenți în sensul propriu-zis al termenului.

Introducerea anumitor condiționări sau a unor repere în aplicarea unui regim juridic necondiționat și integral corespunzător conținutului standard al noțiunilor, astfel cum sunt ele definite în acest document, ilustrează un necesar și util *distinguo* pe care Uniunea Europeană îl promovează în crearea de statute juridice în parte sau în totalitate diferite între lucrătorii independenți, pe de o parte, și, pe de altă parte, între lucrătorii standard și unele categorii de lucrători independenți, ale căror condiții de muncă cunosc o abordare, cel puțin în parte, și din punct de vedere al spiritului normelor juridice aplicabil, apropiată sau chiar identică cu aceea care însoțește interpretarea dispozițiilor legislației muncii. În concret, demersul inițiat de Uniunea Europeană își propune explicit, deși pornește de la chestiunea concurenței neloiale, să jaloneze cu reguli ținând de principialitatea materiei statutul juridic al acestei categorii de lucrători independenți fără angajați, eliminând, pe cât posibil, ambiguitatea poziționării juridice față de o atare problemă.



2.2. Domeniul de aplicare

O primă problemă supusă analizei privește domeniul de aplicare material al documentului în chestiune. Sub acest aspect, sunt dezvoltate o serie de distincții, care și pe fondul problematicii, dar și în ordine metodologică, deslușesc cu acribie modul în care paradigma conceptelor vizate este acomodează cu factualitatea în dispută, după cum urmează.

Cât privește noțiunea de acorduri negociate, denumite în documentul Comisiei contracte colective de muncă - aceste contracte impun negocierea colectivă dacă privesc în exclusivitate condițiile de muncă ale persoanelor care desfășoară activitate independentă fără angajați. În concret, din punct de vedere al domeniului de aplicare personal, aceste acorduri sunt considerate a fi conforme îndrumărilor Comisiei, inclusiv dacă statele membre își manifestă marja decizională în ce privește domeniile și formele de reprezentare colectivă. Sub acest aspect, se recunoaște dreptul statelor membre de a elabora și implementa o legislație care să ilustreze, după caz, gradul de acoperire al convențiilor colective de muncă, modalitățile de reprezentare a lucrătorilor, posibilitatea extinderii sau aderării la convenții colective preexistente.

Practic, prin recunoașterea unei anumite flexibilități de abordare a chestiunii conținutului acestui tip de acord colectiv, Comisia sesizează, pe de o parte, sensibilitatea normativă a unei posibile reglementări, a cărei necesitate nu este, desigur, pusă la îndoială, iar, pe de altă parte, dă prioritate, cât privește modalitățile de concretizare a principiilor conținute în documentul său, regulii fondatoare în normativitatea unională a principiului subsidiarității. În fond, apelul la acest principiu, chiar dacă doar implicit prezent în document, prin utilizarea unei reguli de interpretare de tipul *a contrario*, dă prioritate în aplicare paradigmei propuse prin aceste Recomandări aspectelor ținând de tradiția socială economică și de spiritul și litera reglementărilor în materie, a căror fundament compozit include tradiții sociale și culturale consfințite cu timpul în regulă juridică.

Efectul încheierii acestor acorduri colective - contracte colective de muncă - constă și în nașterea unei prezumții legale de tip *juris tantum* cu privire la existența unei coordonări din partea părții contractante. În acest context problematic, este de precizat că acordurile vizează exclusiv condițiile propriu-zise de muncă, cu tot cortegiul de obligații legale ce revin părții contractante, inclusiv cele de informare și consultare, ce însoțesc negocierea colectivă. Pe de altă parte, ies de sub autoritatea reglementară a acestor contracte colective de muncă politicile economice ale angajatorului, precum politica de prețuri.



În susținerea acestui enunț, documentul Comisiei recurge la câteva exemple suficient de clare și convingătoare.

În primul exemplu, în cazul activităților de curierat utilizând bicicletele acelor persoane, chestiuni precum: acordul privind împărțirea pieței în legătură cu acest serviciu sau aspectele vizând numărul de livrări pe care fiecare curier trebuie să le realizeze nu sunt vizate de regulile cuprinse în textul Comisiei.

Din punctul nostru de vedere, pentru această din urmă situație (numărul de curse pe zi pe care fiecare curier trebuie să le efectueze utilizând o bicicletă), materia obligațională pe care o astfel de obligație o reclamă ar putea face obiectul unui contract individual de muncă, dar în niciun caz nu al unui asemenea acord colectiv de muncă.

În al doilea exemplu, sunt ilustrate acordurile colective între cluburile sportive de a nu angaja pe o perioadă de până la trei ani sportivi provenind de la cluburile parte la această înțelegere, arătând că astfel de înțelegeri nu pot fi incluse în aria de incidență a documentației Comisiei, întrucât reprezintă contracte încheiate între întreprinderi, prin ipoteză sustrate de la acțiunea reglementativă a Orientării - reprezentând o încălcare a articolului 101 din TFUE privind libera concurență.

2.3. Persoane care desfășoară activități independente fără angajați și care lucrează alături de lucrători

Conform enunțurilor cuprinse în Orientare, sunt asimilați lucrătorilor acele persoane cu activități independente care prestează serviciile sub conducerea contrapărții și nu participă la împărțirea riscurilor economice ale contrapărții.

În concret, calificarea relațiilor de muncă în acest caz în raporturi juridice de muncă cărora le sunt aplicabile dispozițiile legislației muncii este de competența instanțelor judecătorești. Această subliniere perfect întemeiată în principialitatea dreptului - legea se interpretează în caz de neînțelegere de instanțele judecătorești - pune sub lupa criticii noastre reglementarea în materie din dreptul românesc, atribuie prerogativa calificării naturii juridice a unui raport de muncă care ilustrând o formă de muncă dependentă sau independentă organelor fiscale. Această situație își are o ontologie defectuoasă, generată de împrejurarea conform căreia criteriile legale de identificare a caracterului dependent sau independent al muncii își găsesc adăpost normativ în Codul fiscal, și nu cum ar fi fost normal, în ordine logică, dar și juridică, în legislația muncii.



Facem această observație și în considerarea promovării efectivității principiilor de funcționare a statului de drept care presupune posibilitatea reală de a recurge la justiție în realizarea unui drept nerecunoscut ori încălcat. Precizarea din cuprinsul documentului Uniunii Europene vine să întărească o dată în plus atașamentul normativului unional la regulile fondatoare ale statului de drept, inclusiv în materia drepturilor sociale calificate ca drepturi ale omului.

În plus, conform Orientărilor Comisiei, chiar dacă raportul juridic nu este echivalat unuia de muncă, iar persoana care prestează activitatea nu este asimilată unui lucrător independent, totuși, celor în cauză li se recunoaște dreptul la negocieri colective, existând legislații naționale care extind incidența contractelor colective de muncă și în privința acestora.

De precizat că sunt asimilate lucrătorilor toate acele persoane care întrunesc în persoana și în activitatea pe care o prestează următoarele cerințe:

- desfășoară aceleași activități precum salariații;
- desfășoară activități care servesc realizării obiectivelor întreprinderii contractante;
- le sunt incidente deopotrivă clauzele contractelor colective de muncă aplicabile lucrătorilor de pe platformele electronice alături de care lucrează.

Elementele constitutive vizând condiția juridică a prestatorului de servicii, precum și conținutul muncii sale sunt distinct, clar și persuasiv evocate în enunțurile ce preced. Ele sunt întărite prin exemple al căror caracter concret, prin definiție, vine să întărească iterația teoretică sus înfățișată.

De exemplu: în cazul unei orchestre formată din muzicieni având calitatea de lucrători, iar alții de persoane independente, în cazul în care participă la evenimente muzicale într-o astfel de compunere, muzicienilor independenți, li se aplică clauzele contractului colectiv de muncă și nu vor intra în domeniul de aplicare articolul 101 din TFUE.

2.4. Persoanele care desfășoară activitatea fără angajați și sunt dependente economic

Referitor la această categorie de persoane, documentul Uniunii Europene dezvoltă o subcategorie -lucrătorii independenți fără angajați care sunt dependenți din punct de vedere economic.

Includerea în această categorie este condiționată de îndeplinirea, în mod cumulativ, a 2-ii condiții și anume:



- desfășurarea activității să se realizeze fără angajați;
- activitatea să fie prestată ca o exclusivitate sau să fie predominantă în favoarea unei singure contrapărți.

Așadar, dependența economică este, în principal, ipostaziată de unicitatea sau cvasi unicitatea beneficiarului prestațiilor realizate de lucrătorul independent, și, în al 2-lea rând, de caracterul personal dovedit al activității realizate.

În concepția Comisiei, dependența economică, pentru a justifica asimilarea acestor persoane ca lucrător standard, constituie o chestiune ce se analizează prin combinația unui criteriu cantitativ raportat la venitul periodic obținut de persoana în cauză.

Astfel, primește calificarea juridică de lucrător independent, dar dependent economic, asimilat unui salariat, cel care obține cel puțin 50 % din venitul profesional de la o singură contraparte. Chiar și în situația pe care o invocă Comisia, când legislația statului membru nu include o asemenea persoană în categoria lucrătorilor independenți, dispozițiile art. 101 din TFUE nu îi vor fi aplicabile, în sensul că nu va fi asimilată unei întreprinderi, și, deci, pasibilă de încălcarea regimului de liberă concurență.

Interesul în creștere pentru studierea acestor mutații de pe piața muncii este ilustrat prin recurența pozițiilor adoptate în cursul anilor, prin care se dezvoltă o serie de propuneri, orientări, recomandări care să răspundă mai concret la provocările prezentului și care să contribuie, pe de o parte, la eficacitatea și simplificarea mecanismelor economice, iar, pe de altă parte, la garantarea echității sociale și efectivității dreptului la muncă.

O analiză dezvoltată pe pozițiile abordării contractualiste a pieței muncii permite Comisiei să invoce ca având valoare cauzală relevantă în premisele analizate, fenomene sociale, precum:

- schimbări cu efecte pe piața muncii, între care este semnificativ gradul educațional în permanentă creștere a lucrătorilor;
- creșterea continuă a numărului de femei active pe piața muncii;
- intrarea pe piața muncii unor categorii de persoane excluse în trecut din câmpul muncii;
- creșterea sectorului de servicii și impactul noilor tehnologii.

Studiul acestor fenomene a determinat doctrina în materie să dezvolte câteva analize cu un accent de empirism evident, ce au avut ca obiectiv comun și declarat, ca atare, identificarea tipologiei lucrătorilor independenți în contrapartidă cu lucrătorii standard, distingând trei categorii de lucrători:



- lucrătorii angajați de antreprenori;
- titular de profesii liberale care angajează lucrători;
- lucrători independenți care asociază la unele activități membri de familie;
- lucrători independenți proveniți din externalizarea unor activități ale întreprinderii la care au fost salariați.

Având același obiectiv, ținând de o sistematizare a categoriilor de lucrători în raport cu apartenența lor la activitatea dependentă sau independentă Eurostat Labour Force Survey a clasificat persoanele drept independente după cum urmează:

- angajatori care lucrează pe cont propriu, obțin profit și angajează cel puțin un lucrător;
- persoane care lucrează pe cont propriu, dar nu au angajați;
- lucrători familiari care ajută un membru de familie și care nu pot fi considerați din punct de vedere juridic angajați.

Totodată, conform Eurostat, în anul 2007 persoanele cu activitate independentă fără angajați reprezentau circa 50 % din lucrătorii independenți, și, totodată, constituiau o masă semnificativă de persoane dependente economic.

O atare concluzie ce înfățișează cu obiectivitatea cifrelor incontestabile o anumită situație cu potențial de conflict social evident a determinat comisia să adopte o atitudine combativă în câmp deschis, în sensul accelerării proceselor de normativizare având ca azimut recunoașterea incidenței legislației muncii și al celei sociale în parte sau în totalitate în privința lucrătorilor independenți, dar dependenți economic.

2.5. Dependența economică a lucrătorilor independenți. Modele legislative

Comisia UE remarcă în concluziile pe acest subiect că în unele state membre ale Uniunii Europene statutul și regimul juridic al acestei categorii de lucrători independenți a primit o reglementare la nivel de lege. Totuși, tabloul legislativ ilustrat de legislațiile în prezent este extrem de variat, iar soluțiile promovate evidențiază poziții principale distincte, dacă nu chiar fundamental diferite.

Astfel, în Marea Britanie acești lucrători nu sunt echivalenți salariaților, pe motiv că nu sunt plasați sub autoritatea angajatorului.



În schimb, în Austria, pentru contractele având ca obiect anumite servicii, lucrătorii independenți sunt asimilați lucrătorilor standard pe motiv de dependență economică dacă lucrează în mod obișnuit pentru un singur client, nu au angajați, activitatea este programată de angajator și cel puțin 50 % din venitul profesional provine de la un singur client.

Modelul spaniol este cel mai elaborat și oferă o completă reglementare a acestui subiect. În cele ce urmează, vom trece în revistă actul normativ Statutul lucrătorului independent, și vom arăta punctual dispozițiile esențiale în modul de abordare a legislației spaniole cu privire la categoria lucrătorilor independenți, dar dependenți economic.

Astfel, în conformitate cu legea spaniolă intră în această categorie de lucrători independenți, dar dependenți economic, aceia care desfășoară personal și direct activitatea economică ori profesională pentru un singur client de la care primește cel puțin 70 % din veniturile rezultând dintr-o asemenea activitate.

În literatura juridică au mai fost aduse în dezbatere și alte criterii posibile a fi considerat definiții pentru această categorie de lucrători independenți, precum: durata legăturii contractuale, responsabilitatea contractantului, precum și achiziționarea materialelor necesare prestării serviciilor, realizarea de către lucrător a prestației exclusiv în favoarea unui singur client.

Pe fondul acestor considerații, Comisia propune un exemplu edificator pentru susținerea punctului de vedere sus-menționat.

Exemplu: o firmă de arhitecți care negociază cu arhitecți independenți un număr de ore de lucru pe săptămână, iar veniturile profesionale ale arhitecților sunt constituite în proporție de 90 % din remunerația primită de la respectiva firmă.

Au calitatea de lucrători în sensul propriu al termenilor de subordonare juridică și de dependență economică cei care lucrează pe platformele digitale, aspect lămurit în mod expres odată cu adoptarea Directivei (UE) 2024/2831 privind îmbunătățirea condițiilor de muncă în cadrul muncii pe platforme⁶³

În finalul acestui argument, comisia examinează posibilitatea recunoașterii dreptului la negocieri colective și de încheierea unor contracte colective de muncă de către persoanele cu activitate

⁶³ Publicată în J. Of. L, 2024/2831, 11.11.2024.



independentă care nu pot fi încadrate în categoria lucrătorilor și, nici măcar, nu pot fi identificate a se afla într-o situație de dependență economică.

În esență, demersul în acest domeniu al comisiei vizează faptul, mai degrabă, a inexistenței unui act de concurență neloială în formula încălcării regulii concurenței libere ținând seama de împrejurarea că fie:

- contractul se încheie cu o contraparte care reprezintă un sector sau o întreagă industrie, având o poziție dominantă pe piață;
- contractul se încheie cu o contraparte având o cifră de afaceri de cel puțin 2 milioane de euro sau cu mai mult de 10 salariați sau cu mai multe contrapărți, care împreună depășesc aceste praguri valorice și numerice.

În alți termeni, deși aceste persoane nu pot fi subsumate din punct de vedere juridic unor lucrători, totul sub aspectul legislației comerciale, aceștia nu încalcă dispozițiile art. 101 din TFUE prin încheierea de contracte colective de muncă.

Tot astfel, jurnaliștii independenți pot încheia contracte colective de muncă cu societățile de presă pentru care lucrează, dar statutul lor și al activității pe care o desfășoară sunt tutelate, cu prioritate, și în cea mai mare parte, legislația privind drepturile de autor, în condițiile Directivei 2019/790.

Opinia CESE „Noi trăsături privind munca independentă cazul specific al lucrătorilor independenți, dar dependenți economic. Raportor Z. Narvaiza

1.Aspecte preliminare 2011/C18/08

În esență, raportul are ca premisă conceptuală deslușirea tipologiei de regim juridic care ar fi cea mai potrivită cu specificul categoriei lucrătorilor independenți, dar dependenți economic. În acest cadru problematic, se amintește de reglementarea italiană, în prezent abrogată, referitor la lucrătorii para subordonați, formule ce amalgamau regulile aplicabile lucrătorilor standard cu cele specifice muncii independente.

Practic, raportorul pune în dezbatere necesitatea ca prin legislația statelor membre ale Uniunii Europene această chestiune vizând o categorie intermediară de lucrători să primească un tratament juridic, pe cât posibil, uniform.



Un asemenea obiectiv considerat ca posibil de realizat la modul concret și într-o modalitate funcțională prin calificarea acestor persoane drept *employee like* cu legitimă îndreptățire la accesarea unor drepturi specifice lucrătorilor, precum: drept de asociere în sindicate, precum și o sumă de garanții reale și efective vizând accesul la jurisdicție.

Totuși, o anumită realitate legislativă oarecum „mozaicată” din statele membre nu înlesnește demersul de calificare juridică a raporturilor juridice pe care le presupune activitatea persoanelor în cauză. Deseori, plasarea lor, cel puțin aparent, în categoria lucrătorilor cu activitate independentă nu este rezultatul exprimării propriei voințe, ci consecința nedorită de acești lucrători ale unor operațiuni de externalizare a anumitor activități ale întreprinderii decisă de angajatori, activități pe care le realizau, ca lucrători, persoanele respective.

Din punctul de vedere al interesului acestei cercetări, raportorul își „cantonează” motivația în perimetrul problematic pe care o poate pune în discuție situația lucrătorilor transfrontalieri, atâta vreme cât deși mobilitatea forței de muncă este încurajată și chiar garantată pe teritoriul Uniunii Europene, totuși, definiția lucrătorului și antreprenoriatului rămân noțiuni cu definiție legală conform legislației statelor membre.

Pornind de la această constatare sunt activate și însuflețite ideatic obiectivele iterației teoretice ce vertebreează raționamentul Raportorului.

În concret, aceste obiective gravitează în jurul următoarelor aspecte:

- elaborarea unui tablou sintetic al lucrătorilor independenți, dependenți economic din Uniunea Europeană;
- promovarea studiilor și opțiunilor legislative privind această categorie de personal;
- problematica muncii acestor lucrători trebuie inclusă în Strategia privind liniile directe ale creșterii economice și a numărului locurilor de muncă, analizată din punctul de vedere al influențării acestor procese;
- partenerii sociali trebuie încurajați să includă munca independenților, dar dependenți economic, în strategia de elaborare a programelor privind munca la nivel național și sectorial;
- individualizarea necesității ca statele membre să dispună de un document care să înregistreze aspectele de ordin comun ce concretizează persoanele independente având o dependență economică.

a. Domenii de aplicare - personal scope



În demersul de examinare a acestor categorii de lucrători, este necesară, din debut, promovarea anumitor distincții și anume:

- lucrătorii independenți lucrează în scopul obținerii unui profit și nu pentru un angajator față de care se află într-un raport de dependență economică;
- acești lucrători nu pot fi subsemnați falșilor independenți, ipoteză care are de a face cu munca nedeclarată, cu așa numite contracte de muncă deghizate în convenții civile⁶⁴.

În realitate, demersul se adresează acelor lucrători independenți care, de fapt, reproduc prin modul de realizare a activității, paradigma dependenței economice, astfel cum rezultă din soluțiile jurisprudențiale (OECD, 2014, Employment Outbreak).

O asemenea categorie de lucrători sunt de mare interes pentru normativul unional, apreciază raportorul, întrucât mobilitatea forței de muncă, dimensiunea esențială a libertății de circulație, valoare fundamentală a Uniunii Europene, este îngreunată ca urmare a modului diferit de abordare legislativă pe care o ilustrează politicile în materie, ale statelor membre.

b. Provocări și obiective ale Uniunii Europene

Este de domeniul evidenței faptul că în peisajul social și economic al ultimelor decenii au apărut motivat de cauze diverse, între care globalizarea piețelor, mondializarea economiei și impactul noilor tehnologii, noi forme de prestare a muncii și, totodată, s-au produs mutații radicale în conținutul și modul de funcționare a unor concepte și mecanisme de implementare a regulilor pieței unice.

Nu sunt de omis din panopticul factorilor cauzali generatori de profunde schimbări în abordarea modalităților de prestare a muncii rolul noilor strategii ale companiilor, în rândul cărora outsourcingul devine un fel de cheie de boltă în structurarea demersului managerial, pe de o parte, iar, pe de altă parte, apariția și consolidarea unor nevoi sociale legitime, vizând cu precădere flexibilizarea relației de muncă, creșterea autonomiei funcționale și decizionale a lucrătorului, rolul crescut al garanțiilor sociale privind exercițiul dreptului la muncă, precum și asigurarea unui just echilibru între viața profesională și cea de familie.

În raport cu toate aceste aspecte, demersul identificării unor noi categorii de lucrători a căror poziționare din punct de vedere al calificării juridice îmi este mai încadreează în modelul de tip



dihotomic, salariați, independenți, capătă valențele unei iterații teoretice legitime și perfect justificată și a unei abordări legislative necesare și urgente.

Pe acest traseu acțional, s-au înscris o serie de state membre care au creat prin legislație o anumită categorie intermediară de lucrători, aflați din punct de vedere al regimului juridic aplicabil la intersecția între lucrătorii standard și lucrătorii independenți.

Regimul juridic mixt al acestor lucrători este constituit pe două căi, respectiv prin acordarea unor drepturi de securitate socială (pensii, alte indemnizații sociale) și sau prin preluarea unor dispoziții din legislația muncii privind aspecte precum durata timpului de lucru, remunerația, dreptul la asociere profesională, dreptul la negociere colectivă).

În acest sens, exemplele promovate în diferite legislații europene ilustrează pe deplin parcursul normativ pe care unele state membre l-au a pornit în direcția sus amintită.

Ar fi astfel de menționat diferitele legislații care au încorporat drepturi sociale pentru acești lucrători, desemnați prin termenul *employee like*, respectiv:

- în Marea Britanie, nu se aplică acestor lucrători regulile privind salariul minim, orarul de lucru și concediul de odihnă;
- în Spania, conform Statutului lucrătorilor independenți, acești lucrători beneficiază de timp de odihnă zilnic și de concediu anual de odihnă plătit, nu pot fi concediați fără un motiv justificat -similar cu procedura concedierii aplicabile salariaților-demnitatea lucrătorilor dependența economică în cazul concedierii fără motiv justificat.

Problematica recunoașterii acestei categorii de lucrători este complexă și nu întotdeauna lipsită de aspecte controversate, de natură a tempera într-o anumită măsură elanul obiectivului final, și anume realizarea unei apropieri manifeste a regimului juridic al persoanelor respective de condiția juridică a lucrătorilor standard.

În acest cadru ideatic sau subliniat efectele contra productive ale politicii de echivalare a lucrătorilor independenți, dar dependenți economic, cu salariați, în sensul încurajării concedierilor prin valorificarea politicilor de externalizare a serviciilor. Un exemplu notabil în acest sens l-a constituit categoria de lucrători parasubordonați, acolo activitatea a fost o perioadă reglementată în dreptul italian, și care, în majoritatea cazurilor, proveneau din rândul foștilor salariați ai respectivului fost angajator, deveni client.



Totodată, CESE, prin concluziile raportului elaborat în această chestiune, observa, în urmă cu mai mult de un deceniu, că asimilarea lucrătorilor independenți dependenți economic întâmpină dificultăți ilustrate, între altele, dat de numărul relativ mic de state membre care și-a focusat politicile sociale în direcția promovării unei anumite echilibrări de regimul juridic al acestor persoane cu salariații.

Interesant că în epocă nici poziția sindicatelor la nivel european nu a venit în sprijinul unor politici de acest gen, dând o însemnată importanță efectelor negative constând, fie în exacerbară politicilor de externalizare a serviciilor, fie prin încurajarea tipologiei de falsă independență.

Concluzia CESE a fost și este de actualitate în sensul că deși *bogus self-employment* este un fenomen social cu o anumită relevanță, totuși combaterea sa nu se poate realiza doar prin sistemul de interdicții și pedepse, ci și printr-o atitudine pozitivă constând în reglementarea, la vedere, transparent și explicită a unor drepturi în favoarea lucrătorilor independenți, dar dependenți economic, care să permită într-o măsură considerabilă incidența legislației muncii în ce îi privește.

În plus, CESE a promovat teza conform căreia soluția cu impact pozitiv în tratarea acestui subiect ar putea fi conceperea unor reguli la nivelul normativului european, care se conferă conceptului de lucrător independent, dar dependent economic, o anvergură europeană de natură a impune tuturor statelor membre elaborarea unei legislații conforme standardului normativ unional.

Astfel, s-ar da un verdict irevocabil în privința despărțirii definitive între dreptul muncii și cel privat (comercial) odată cu promovarea unei legislații inspirate de valorile caracterizante unui raport juridic de muncă, precum: subordonarea, durata și caracterul personal al prestațiilor, dependența economică în opoziție cu egalitatea de tip contractualist și libertatea de inițiativă.

Numai procedând în acest mod, prin decorticarea conceptului de subordonare și revizitarea sa în componentele sale esențiale, este realmente posibilă, utilă și binevenită, o abordare de tip extensiv a acesteia, precum și acomodarea sa la realitățile economice și sociale ale lumii contemporane.

3. Modele legislative

Cum arătam pe parcursul studiului nostru, în legislația unor state membre (sau foste) ale Uniunii Europene s-a conturat cu o anumită pregnanță și continuitate demersul normativ în direcția



adoptării unei legislații care să asimileze, în parte sau în totalitate, regimul juridic al lucrătorilor autonomi cu cel al lucrătorilor standard.

Politicele legislative având ca obiectiv tutelarea prin norme ale dreptului muncii e activității lucrătorilor autonomi s-au adresat, cu precădere, acelor persoane care deși în mod aparent erau catalogate conform normativului în vigoare drept lucrători autonomi, totuși, în realitate, ilustrau o certă dependență economică. Așadar, legislația acestor state care au acreditat politici publice în domeniul menționat au pornit de la necesitatea obiectivă de a perimetra noțiunea de dependență economică atașată ca element constitutiv și specific activității persoanelor avute în vedere.

În acest scop, legislația elaborată în această materie a urmat două direcții principale, și anume:

- definirea noțiunii de dependență economică;
- stabilirea în concret a categoriilor de drepturi specifice ale unui salariat standard aplicabile, în egală măsură, și lucrătorilor independenți, dar având o anumită dependență economică.

Cât privește definirea dependenței economice, s-au avut în vedere aspecte considerate pertinente în privința unui asemenea demers și care au privit evaluarea caracterului exclusiv și personal al prestatorilor, unicitatea beneficiarului activității desfășurate (regula clientului unic), iar în cazul mai multor beneficiari ai prestațiilor realizate de lucrători, venitul obținut de acesta să reprezinte o proporție substanțială - cel puțin 50 % din totalul câștigurilor realizate într-o perioadă de timp, luată în calcul drept referențial, de la un singur beneficiar (client).

În legătură cu cea de a doua-a direcție urmată, legislațiile statelor membre ce au reglementat explicit această materie au optat, fie pentru crearea unui regim juridic mixt, care includea pentru acești lucrători recunoașterea unor drepturi specifice lucrătorilor standard (dreptul la asociere în sindicate, dreptul la negociere colectivă, asigurarea unei remunerații satisfăcătoare, echitabile și adecvate, un orar de lucru prestabilit, garanții privind un mediu de muncă sigur și sănătos etc.), fie chiar asimilarea acestor persoane ca lucrător standard și aplicarea, în întregime, a regimului juridic specific acestora.

Pe aceste coordonate s-au consolidat legislațiile statelor membre ale Uniunii Europene, care au promovat reglementări specifice pentru aceste categorii de lucrători.

Vom parcurge, în cele ce urmează, reglementările cele mai semnificative în materie.



3.1. Spania

Legislația spaniolă a tratat această problematică în mod detaliat și specific în cadrul Statutului lucrătorului autonom. Practic, preocuparea legiuitorului spaniol a fost vizibil îndreptată în direcția cuprinderii într-o viziune unitară, și, pe cât posibil la problematica socială pe care anumite categorii de lucrători independenți pot valorifica în beneficiul statutului lor juridic.

În cele ce urmează, ținând seama de interesul prioritar al studiului nostru, vom trece în revistă principalele prevederi ale legii spaniole, referindu-ne la dispozițiile din Titlul II, Capitolul II, Regimul profesional al lucrătorului independent dependent economic (art. 11-18).

Art. 11 din Lege definește scopul personal al reglementării prin trimitere la elementele caracteristice ale acestui tip de lucrător. Astfel, au această calitate juridică cei care realizează o activitate economică sau profesională cu titlul lucrativ și în mod obligatoriu personal și în mod direct pentru o persoană fizică sau juridică, denumită client, de care depinde economic și de la care primește cel puțin 75 % din câștigurile obținută din activitățile sale profesionale.

În plus, includerea în această categorie de lucrători impune îndeplinirea cumulativă și concomitentă și a următoarelor condiții:

- nu are în subordine alți lucrători, nu subcontractează lucrările și nici nu transmite obligațiile asumate față de client către terți;
- nu îndeplinește obligațiile contractuale având același conținut sau similar precum cele ale lucrătorilor clientului(enunț corect);
- dispun de o infrastructură organizațională și de materiale proprii, necesare îndeplinirii activității contractate cu clientul;
- desfășoară activitate pe baza unor criterii de funcționare proprii, fără a neglija anumite indicații tehnice din partea clientului;
- primește o contraprestație economică al cărei quantum este stabilit în raport cu rezultatul convenit de părțile contractante, lucrător-client.

Serviciile unui asemenea lucrător dependent economic se contractează în formula unui contract scris, care atestă condiția juridică a persoanei în cauză, precum și termenul pentru care s-a încheiat. Dacă nu se precizează termenul contractului, se prezumă că acesta a fost încheiat pe durată nedeterminată.



În baza art. 14 din Statutul lucrătorului dependent economic, beneficiază anual de cel puțin 18 zile lucrătoare de concediu de odihnă.

De asemenea, prin clauza contractuală se stabilește timpul de odihnă săptămânal, zile libere prestate etc.

Pe de altă parte, orarul de activitate se stabilește prin contract, iar depășirea acestuia se poate realiza pentru o durată ce depășește cu 30 % pe aceea stabilită prin contract. Ca regulă, fixarea orarului de lucru trebuie să țină seama de asigurarea unui echilibru între viața profesională și viața personală.

O problemă juridică de relevanță importantă teoretică și practică vizează condițiile de încetare a contractului de prestări servicii încheiat de lucrătorul autonom dependent economic cu clientul.

Modelul de reglementare adoptat de lege reproduce într-o manieră importantă paradigma încetării contractului de muncă prin listarea, practic, a tuturor cazurilor care, în principiu, pot conduce la încetarea unui raport juridic de muncă, recte încetare prin acord, încetare de drept în cazurile prevăzute de lege, denunțare unilaterală de fiecare din părțile contractante, precum și în alte cazuri, b dacă sunt expres prevăzute de lege.

Ceea ce în mod esențial și principial promovează legea spaniolă în această materie constă în faptul că denunțarea unilaterală de către client a contractului urmează pașii procedurali și pe fond pe care un angajator este obligat ai face în cazul denunțării unui contract individual de muncă. În concret, este vorba, în principal, de întemeierea concedierii pe o cauză justificată, iar în caz contrar pe obligația clientului la dezdăunarea lucrătorului. Atât în acest caz, cât și în cel al demisiei - denunțarea unilaterală a contractului de către lucrător, părțile contractante sunt obligate la acordarea unui preaviz.

Preluarea în sinteză a nucleului obligațional ce caracterizează instituția încetării contractului individual de muncă, mai puțin aspectele privind dreptul la reintegrare al lucrătorului în caz de concediere abuzivă, ilustrează în mod neechivoc voința legiuitorului spaniol de a afirma, și, totodată, de a promova teza aplicării legislației muncii și în privința acestei categorii de lucrători.

De altfel, pe aceeași linie de abordare normativă se plasează și reglementarea jurisdicției aplicabile posibilelor conflicte juridice pe care contractul încheiat între lucrătorul independent, dar dependent economic și client se poate genera. În acest sens, conform articolului 17 din Statut, hai să-mi termin fraza doar sunt de competența organelor jurisdicționale în materie sociale toate posibilele litigii generate de aceste contracte, ceea ce întregește și pe plan jurisdicțional concepția legiuitorului



spaniol de a asimila aceste conflicte juridice celor în legătură cu problematica unui contract individual de muncă.

Așadar, printr-o asemenea formulă reglementară se exprimă în mod rezolutiv perfecta identitate de fond și de complement procedural între un contract de muncă și un contract încheiat de un lucrător independent, dar dependent economic.

3.2. Franța

3.2.1. Definiție și cadru juridic

În dreptul muncii francez, un lucrător dependent (salarié sau angajat) se distinge de un contractant independent prin existența unei relații de subordonare. Jurisprudența franceză definește un contract de muncă prin trei elemente: prestarea muncii, remunerarea și subordonarea (autoritatea angajatorului asupra lucrătorului)

În practică, aceasta înseamnă că orice persoană care prestează o muncă remunerată sub conducerea și controlul altei persoane este, din punct de vedere juridic, angajat, indiferent de calificarea pe care o dau părțile raportului juridic. În schimb, un lucrător independent în substanță (travailleur indépendant) este liber să aibă propria clientelă și își poate stabili propriile tarife și metode de lucru, nefiind supus unui control ierarhic permanent.

Legislația franceză prevede o prezumție legală pentru a contribui la clasificarea lucrătorilor: persoanele înregistrate în mod corespunzător ca lucrători independenți (de exemplu, cu un act de identitate al întreprinderii) sunt *presumate* a nu se afla într-un raport de muncă

Articolul L.8221-6-1 din Codul muncii prevede că o persoană este prezumată independentă dacă își definește singură condițiile de muncă sau prin contract cu clientul. Cu toate acestea, această prezumție poate fi rasturantă dacă, în realitate, persoana lucrează sub o "subordonare juridică permanentă" față de client.

3.2.2. Munca fals independentă (clasificare eronată)

Munca fals independentă (*faux travailleur indépendant* sau *salariat déguisé*) se referă la clasificarea eronată a unui angajat dependent ca antreprenor.

Atunci când se constată că o persoană care este aparent independentă lucrează sub autoritatea și controlul companiei, instanțele pot recalifica relația drept un contract de muncă. Această recalificare poate avea loc la cererea lucrătorului (prin intermediul instanțelor de muncă) sau prin



intermediul unui audit efectuat de autorități precum URSSAF (Agenția de Colectare a Asigurărilor Sociale).

Autoritățile franceze identifică în mod explicit falsul statut de independent drept o formă de muncă ascunsă, ilegală. Codul muncii interzice „*dissimulation d'emploi salarié*” (disimularea unui raport juridic de muncă). În astfel de cazuri, legea tratează situația ca muncă nedeclarată, iar angajatorul nu se poate sustrage răspunderii. Guvernul remarcă faptul că „falsul statut de lucrător independent este adesea utilizat cu scopul de a eluda obligațiile ce decurg din calitatea de angajator, chiar dacă de fapt, există un raport de subordonare între părți”.

În concret, clasificarea eronată se face de obicei pentru a evita taxarea muncii și a eluda normele de protecție instituie de lege în beneficiul salariaților. De exemplu, un angajator poate economisi din contribuțiile la asigurările sociale și poate eluda legislația muncii (salariul minim, limitarea timpului de lucru etc.) prin tratarea eronată a angajaților ca fiind independenți.

3.2.3. Măsurile de protecție recunoscute în beneficiul lucrătorilor dependenți

Principalele măsuri de protecție de care beneficiază lucrătorii dependenți în Franța sunt:

- **Măsuri de protecție reglementate de Codul muncii:** angajații au dreptul la salariul minim (SMIC) și la garanții salariale, precum și la un program de lucru reglementat (norma săptămânii de lucru de 35 de ore, plata orelor suplimentare, perioade de odihnă zilnice și săptămânale etc. De asemenea, aceștia beneficiază de concediu anual plătit și de alte concedii legale (cum ar fi concediul medical, concediul de maternitate/paternitate), care nu sunt recunoscute lucrătorilor independenți. Angajații beneficiază de reglementări privind sănătatea și siguranța la locul de muncă și nu pot fi concediați în mod discreționar (concedierea trebuie să respecte o cauză și o procedură legală, cu indemnizație de concediere și preaviz).
- **Asigurări sociale:** angajații francezi sunt acoperiți de sistemul general de securitate socială, angajatorii datorând contribuții suplimentare față de salariu. Aceste contribuții finanțează prestații pentru o serie de riscuri: asigurare de sănătate pentru boală, acoperire pentru accidente de muncă și boli profesionale, asigurare de șomaj, alocații familiale și pensii.
- **Drepturi colective și alte beneficii:** angajații au dreptul de a se înscrie într-un sindicat și de a participa la negocieri colective. Lucrătorii dependenți sunt, de asemenea, acoperiți de obicei de convenții colective la nivel de sector, care oferă adesea beneficii suplimentare (de exemplu, asigurare suplimentară de sănătate, prime de vechime etc.) dincolo de minimul legal. În plus, angajații acumulează drepturi de vechime și pot beneficia de



programe de formare finanțate de angajator și de planuri de dezvoltare a carierei, în timp ce lucrătorii independenți nu au astfel de drepturi.

În rezumat, legislația franceză a muncii asigură un nivel înalt de protecție a lucrătorilor, asigurându-le nu numai un salariu minim de bază și reguli de organizare a timpului de lucru, ci și măsuri de protecție socială suplimentare. Clasificarea eronată a unui angajat ca antreprenor îl privează pe lucrător de aceste protecții, motiv pentru care legea prevede căi de atac pentru restabilirea drepturilor cuvenite unui salariat.

3.2.4. Sancțiuni

Legislația franceză reglementează sancțiuni semnificative în scopul prevenirii și combaterii muncii nedecarate. Punerea în aplicare poate avea loc în mai multe moduri:

- **Inspekția Muncii și auditurile URSSAF:** Inspekția Muncii și URSSAF (agenția de securitate socială) efectuează în mod regulat controale pentru a detecta munca nedecarată, având dreptul de a recalifica un raport fals independent într-un raport juridic de muncă și de a obliga la plata retroactivă a contribuțiilor sociale.
- **Acțiuni judiciare:** independent de auditurile administrative, lucrătorul poate formula o cerere în fața **Conseil de prud'hommes** (tribunalul muncii), solicitând recunoașterea existenței unor raporturi de muncă. Instanța va examina faptele pentru a constata dacă a existat o relație de subordonare. Dacă instanța recalifică contractul ca fiind un contract de muncă, lucrătorul va beneficia retroactiv de toate drepturile de decurg din calitatea sa de lucrător, precum plata orelor suplimentare neplătite, indemnizația de concediu, diferențele salariale (de exemplu, pentru a atinge salariul minim sau beneficiile în temeiul unui contract colectiv aplicabil). În plus, în cazul în care raportul juridic a fost reziliat de angajator, încetarea contractului va fi asimilată unei concedieri abuzive. În acest caz, angajatorul va fi obligat la plata preavizului, indemnizația legală de concediere și, eventual, daune interese.

În plus față de cele de mai sus, în sarcina angajatorilor poate fi atrasă atât răspunderea contravențională și cea penală, după cum urmează:

- **Sancțiuni administrative:** autoritățile pot aplica amenzi și penalități pentru plata cu întârziere a contribuțiilor. În cazurile clasificare greșită a lucrătorilor ca fiind independenți, Codul muncii prevede că angajatorul trebuie să plătească lucrătorului o despăgubire egală cu cel puțin șase luni de salariu, dacă încadrarea greșită este confirmată și contractul a încetat.



- **Sanțiuni penale:** Disimularea cu intenție a unui raport de muncă constituie infracțiune. Infracțiunea de „*travail dissimulé*” (muncă disimulată) se pedepsește cu până la 3 ani de închisoare și o amendă de 45 000 de euro pentru persoane fizice. În cazul în care angajatorul este o persoană juridică, amenda poate ajunge la 225 000 EUR. Aceste sancțiuni pot fi majorate în cazul în care munca disimulată vizează mai mulți angajați sau în acest mod sunt exploatate persoane vulnerabile. Instanțele pot impune, de asemenea, sancțiuni suplimentare, cum ar fi interzicerea angajatorului de a participa la proceduri de achiziții publice, și chiar să dispună afișarea publică a hotărârii

Recent, eforturile de combatere a munci nedeclarate s-au intensificat. De exemplu, planul național de combatere a muncii ilegale 2023-adoptat de Guvern prioritizează combaterea muncii nedeclarate, arătând că lucrătorii clasificați greșit sunt "privați de drepturile lor", măsurile de represiune fiind necesare pentru a garanta concurența loială și respectarea drepturilor lucrătorilor.

Inspecțiile coordonate (adesea prin intermediul grupurilor operative regionale antifraudă, CODAF) au vizat sectoare precum livrarea de alimente și transportul cu mașina, în care munca independentă falsă este răspândită. De exemplu, în 2024, inspectorii de muncă au descoperit zeci de cazuri în care platformele au fost recalificate ca angajatori.

3.2.5. Jurisprudență recentă privind lucrătorii dependenți și clasificarea eronată

Instanțele franceze - inclusiv instanțele de muncă și, în cele din urmă, Curtea de Casație - au pronunțat mai multe decizii relevante în ultimii ani. Printre hotărârile-cheie se numără:

- **Cauza Take Eat Easy (Cour de Cassation, Camera Soc., 28 noiembrie 2018)** - acesta a fost unul dintre primele cazuri de recalificare a raporturilor născute în *gig economy* de profil înalt din Franța. Take Eat Easy a fost o platformă de livrare de mese care a calificat curierii pe bicicletă ca fiind contractori independenți. Curtea de Casație a confirmat recalificarea contractului unui curier drept contract de muncă, constatând că platforma a exercitat nivelul de control caracteristic unui angajator. În special, sistemul de geolocalizare al societății permitea urmărirea în timp real a curierului, iar platforma putea sancționa comportamentul curierului - indicii ale unei relații de subordonare. În această hotărâre, Curtea a decis că, în ciuda etichetei de „liber profesionist”, curierul de biciclete era de fapt salariat.
- **Cauza Uber Franța (Cour de Cassation, Camera Soc., 4 martie 2020)** – Curtea de Casație a decis că un șofer Uber ar trebui să fie clasificat ca angajat, nu ca antreprenor. Curtea a menținut decizia Curții de Apel din Paris potrivit căreia șoferul funcționa într-o relație de subordonare față de Uber. În decizie au fost reținute mai mult elemente care



indicau existența unui raport de subordonare, și anume: Uber a stabilit unilateral tarifele și condițiile, a controlat misiunile (șoferul nu putea alege liber clienții sau să stabilească prețurile), iar Uber a păstrat puterea de a sancționa șoferul (de exemplu, deconectarea contului pentru rate scăzute de acceptare sau anularea curselor). În motivarea sa, Curtea de Casație a analizat elementele caracteristice subordonării: puterea de a da ordine, a controla și a aplica sancțiuni. Decizia sus citată a clarificat statutul șoferilor de ride-hail în Franța, arătând că, dacă platforma controlează performanța muncii, șoferul se află într-un raport de subordonare.

- **Cazul Deliveroo France (Curtea Penală din Paris, aprilie 2022)** – Deliveroo France și trei dintre foștii săi directori au fost condamnați pentru infracțiunea de *muncă disimulată* (muncă ascunsă), întrucât au calificat în mod greșit curierii ca fiind lucrători independenți. Ancheta a arătat că, între 2015 și 2017, Deliveroo avea 2.286 de curieri în regiunea pariziană care lucrau sub statutul de liber profesionist „microîntreprinzător”, când, în fapt, se aflau într-un raport de subordonare. Instanța a constatat că Deliveroo a exercitat prerogativele de direcție și sancțiune asupra curierilor. Prin clasificarea eronată a curierilor, Deliveroo a urmărit să reducă costurile și să evite plata contribuțiilor la asigurările sociale și respectarea legislației muncii. Tribunalul din Paris a aplicat companiei Deliveroo o amendă maximă de 375.000 de euro, iar personalul de conducere individual a primit pedepse cu închisoarea cu suspendare și amenzi. De asemenea, compania a fost obligată să plătească 9,7 milioane de euro despăgubiri către URSSAF pentru a acoperi taxele sociale neplătite. Speța are o relevanță deosebită, întrucât a reprezentat prima condamnare penală a unei platforme pentru activități independente fictive în Franța.

3.2.6. Modificări și reforme legislative recente

Dreptul francez al muncii a evoluat ca răspuns la creșterea noilor forme de muncă și la necesitatea de a combate munca independentă falsă, deși continuă să mențină o diviziune binară între angajați și independenți (spre deosebire de unele țări care au creat statusuri intermediare). Unele reforme și actualizări recente includ:

- **Legea din 8 august 2016 („Loi Travail”)** - **Protecția lucrătorilor de platformă:** În 2016, Franța a modificat Codul muncii pentru a reglementa situația lucrătorilor care utilizează platforme online (de exemplu, aplicații de ride-sharing sau de livrare) și care au statut de independenți. Au fost introduse articolul L7341-1 și următoarele, care stabilesc "responsabilitatea socială a platformelor" față de freelancerii care le utilizează. În special, atunci când o platformă dictează condițiile și prețul serviciului, aceasta trebuie să își asume anumite obligații față de lucrător. Platforma este obligată să acopere asigurarea lucrătorului pentru accidente de muncă (vătmări corporale) dacă lucrătorul optează pentru



această asigurare, să contribuie la fondul de formare profesională a lucrătorului și chiar să finanțeze certificarea experienței (VAE). Aceste obligații se activează peste un anumit prag de venituri și au fost concepute pentru a oferi o protecție socială de bază indivizilor care lucrează pe platforme, chiar dacă aceștia rămân clasificați ca fiind independenți. Legea din 2016 a reglementat, de asemenea, dreptul celor care lucrează pe platforme de a forma sau de a adera la un sindicat și de a se angaja în acțiuni colective. Această reformă a fost un prim pas în recunoașterea situației hibride a lucrătorilor independenți de tip dependent și în asigurarea faptului că aceștia nu sunt complet excluși de la beneficiul unor măsuri de protecție socială.

- **Legea din 24 decembrie 2019 (Loi d'Orientation des Mobilités, „LOM”):** Legea LOM a permis platformelor digitale să adopte o „cartă” de bune practici și drepturi pentru lucrătorii lor independenți, reglementând aspecte precum transparența prețurilor, condițiile de muncă, asigurarea socială, formarea etc. Aceste carte sunt angajamente voluntare ale platformelor, supuse aprobării de către autorități. Inițial, articolul 44 din legea LOM includea o dispoziție controversată care urmărea să protejeze aceste platforme împotriva reclasificării, stabilind că dacă o cartă era aprobat, lucrătorii nu ar fi putut să o invoce în instanță pentru a demonstra statutul de angajat. Cu toate acestea, Consiliul Constituțional a constatat neconstituționalitatea acestei prevederi în cadrul controlului aprioric de constituționalitate.
- **Ordonanța din 21 aprilie 2021 - Reprezentarea colectivă pentru lucrătorii de pe platforme:** în 2021, Guvernul, recunoscând status quo-ul (conform căruia, din punct de vedere juridic, șoferii/curierii de platformă sunt considerați independenți), a adoptat o ordonanță pentru a organiza reprezentarea colectivă pentru anumiți lucrători de platformă. Această reformă (Ordonnance n°2021-484) a stabilit un cadru pentru alegerile în rândul șoferilor și curierilor independenți și înființarea unor organisme reprezentative pentru a negocia cu platformele. În esență, ordonanța a transplatat unele elemente ale relațiilor de muncă (cum ar fi alegerea reprezentanților lucrătorilor și angajarea în dialog social) în domeniul contractanților independenți. Ordonanța consacră în mod explicit statutul de contractant independent al acestor lucrători - reflectând poziția legiuitorului conform căreia lucrătorii de pe platforme „nu vor fi considerați angajați” - dar încearcă să le ofere o voce colectivă pentru a discuta cu platformele tarifele salariale și condițiile de muncăacturi-juridice. Primele alegeri în cadrul acestui sistem au avut loc în 2022, rezultând în asociații recunoscute pentru a reprezenta șoferii și curierii.



V. Concluzii

Considerăm că principala problemă ce în prezent trebuie să își găsească o rezolvare juridică, respectiv identificarea printr-o tutelă normativă clară, concretă, și pe deplin congruentă scopului reglementării este de a fixa în limita unor criterii judicios definite și perfect implementabile alăturarea muncii lucrătorilor independenți, dar dependenți economic, lucrătorilor standard. În acest fel, cea mai mare parte sau chiar în totalitatea sa, legislația muncii va deveni incidentă acestor raporturi de muncă ilustrând dintr-un început și în mod explicit că lucrătorii în cauză pot fi asimilat celor care se află într-un raport juridic de muncă standard.

O atare soluție pare a fi din ce în ce mai ofertantă în raport cu aceea a creării statutului juridic mixt pentru anumite categorii de lucrători asimilați în parte a fost atestată și de directiva privind munca pe platforme, care promovează în formulări explicite teza apartenenței la categoria lucrătorilor, a persoanelor a căror activitate este mediată de asemenea platforme.

Așadar, din acest punct de vedere, apreciem că impulsul pe care l-a dat legislația unională în cazul muncii pe platforme electronice este suficient de puternic pentru a contagia ansamblul problematicii în discuție și de a risipi anumite rezerve conceptuale și comodități intelectuale de aparente sau chiar reale dificultăți decizionale și acționale la nivelul elaborării și implementării politicilor publice vizând această chestiune.

Mai concret spus, credem că o abordare unitară utilizând criterii idonee și bine fundamentate în matricea principială ce alcătuiește textura dreptului muncii, este nu doar dezirabilă, dar, pe deplin necesară, într-o epocă în care transformările rapide, profunde nu rezonază doar la nivelul tehnologiilor și cel al organizării managementului politic, dar își fac simțit efectul inovator și în privința modului de prestare a muncii, a reperelor legislative care călăuzesc și garantează centralitatea persoanei în realizarea unuia dintre cele mai specifice raportări ale sale la mediul ambiant.

În final formulăm cu titlu concluziv tipul de model normativ pe care dorim să-l promovăm și care să întrunească deopotrivă următoarele cerințe:

- model normativ funcțional în sensul de implementabil fără dificultăți, cu o clară și concretă definiție a conceptelor și dotat cu un mecanism de garantare a accesibilității și efectivității drepturilor și obligațiilor pe care le reglementează;
- model eficient în sensul de a promova și garanta într-o manieră pe deplin acoperitoare, toate drepturile și obligațiile specifice acestei categorii de lucrători;



**Cofinanțat de
Uniunea Europeană**



- model echitabil în sensul eliminării oricărei forme și tip de discriminare în recunoașterea și acordarea drepturilor și stabilirea obligațiilor ce revin acestei categorii de lucrători.



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



DEPENDENȚA ECONOMICĂ ȘI TRATAMENTUL FISCAL AL VENITURILOR

Dr. Radu Soviani

Prof.univ.dr. Laura Brasoveanu





Practica națională din perspectiva veniturilor din muncă, impozabile, altele decât salariile

Regula generală în ceea ce privește veniturile din muncă sub forma salariilor este că pentru acestea se aplică contribuțiile sociale **neplafonat** (la întregul venit din muncă).

Veniturile din activități independente (fără profesiile liberale) sau drepturi de autor ar putea fi susceptibile, ca într-o anumită măsură, să reprezinte în fapt raporturi de muncă de natură salarială, dar transformate legal sub forma acestor venituri, pornind de la premisa că beneficiază (inclusiv în cazul profesiilor liberale) de diverse plafoane de contribuții sociale, spre deosebire de cele salariale, unde contribuțiile se aplică neplafonat.

Acestea venituri obținute din muncă presupun desfășurarea cu regularitate și în mod continuu a unei activități pe cont propriu urmărind obținerea de venituri¹. Persoana fizică poate realiza aceste venituri în mod individual și/sau într-o formă de asociere constituită potrivit dispozițiilor legale și care nu dă naștere unei persoane juridice.

Veniturile din activități independente

Ele sunt aferente unei activități care îndeplinește cel puțin patru din cele șapte criterii definite anterior² și cuprind:

- Veniturile din activități de producție, comerț, cele asociate intermedierei (contract de comision, mandat, reprezentare, agenție, asigurare), transport de bunuri și de persoane, prestări de servicii;
- Veniturile din profesii liberale – cu alte cuvinte veniturile provenite din prestarea de servicii cu caracter profesional, potrivit legilor care reglementează special profesiile respective. Ca exemplu de venituri din profesii liberale sunt cele obținute medici, avocați, notari publici, executori judecătorești, experți tehnici, contabili autorizați, auditori financiari, consultanți fiscali, sportivi, etc.

Relevanța acestor venituri din muncă, încorporate legal sub forma activităților independente este din perspectiva:

- impozitului pe venit;
- contribuțiilor de asigurări:
 - contribuția de asigurări sociale (CAS)
 - contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS)
- Taxa pe valoarea adăugată, în codul fiscal existând prevăzut un plafon de scutire până la venituri de 300.000 de lei

¹ Conform Codului Fiscal - Cap. II „Venituri din activități independente” din Titlul IV - ”Impozitul pe venit” și care întrunesc criteriile care definesc o activitate independentă.

² Art.7, pct. 3 Cod Fiscal



Veniturile din drepturi de autor

Sunt de asemenea venituri impozabile, provenite din muncă intelectuală, și cu un regim fiscal diferit față de impozitarea salariilor. Sunt supuse impozitului pe venit și celor două cote de contribuții sociale, limitate la anumite plafoane pentru CASS și CAS, beneficiază de cheltuieli deductibile (neimpozabile) în valoare de 40% din totalul veniturilor.

Venituri din muncă „încorporate” – societăți cu răspundere limitată (SRL)

În esență, din perspectiva dependenței economice și a tratamentului fiscal, ne interesează în acest studiu măsura și efectele fiscale în care venituri de natură salarială, în fapt dependente (nu respectă cel puțin patru din cele șapte criterii valabile și pentru activitățile independente) pot fi încorporate prin fiscalizarea lor în principal doar sub forma impozitelor (pe cifra de afaceri sau pe profit și pe dividende) și în subsidiar prin evitarea plății (unei părți) din contribuțiile sociale la nivelul la care ar exista această obligație în cazul în care venitul ar fi încadrat prin contract de muncă.

Încorporarea veniturilor de natură salarială sub forma unor venituri recurente din prestări de servicii, deși o realitate într-o anumită măsură nu poate fi considerată o trăsătură specifică doar a României pentru mascarea unor „venituri salariale mari” sub forma încorporării, având în vedere că regimul fiscal al acestora de impozitare cu 1% sau 3% pe cifra de afaceri, putea reprezenta un (mare) stimulent, în condițiile în care:

- Până în 2023, microîntreprindere putea fi considerată compania cu venituri de până la un milion de euro;
- Până în 2024, microîntreprindere era considerată compania cu venituri de până la 500.000 de euro;
- În 2025, microîntreprindere este considerată compania cu venituri până la 250.000 de euro;
- În 2026, plafonul pentru impozit pe cifra de afaceri scade la 100.000 de euro.

Sunt relevante, în cazul în care o parte dintre ele sunt vehicule folosite pentru încorporarea unor venituri salariale, din perspectiva:

- impozitului pe cifra de afaceri (1% - 3%), semnificativ mai mic decât impozitul pe venit în cazul persoanelor fizice/PFA, în condițiile în care totuși există o dublă dimensiune a impozitării veniturilor, respectiv și impozitul de 10% pentru dividendele repartizate (la care, peste un anumit prag, se datorează și CASS);
- „golului” de contribuții sociale (CAS și CASS), în cazul în care ar fi în fapt venituri de natură salarială, plătindu-se contribuții doar pentru o parte din salariu (corespunzător contractului de muncă pentru cel puțin un salariat);
- în cazul în care microîntreprinderea este plătitoare de TVA, cotei de TVA deductibilă **legal**, și cheltuielilor deductibile legal (deductibilitate inexistentă în cazul veniturilor din salarii) pentru cheltuieli care ar putea fi clasificate fără legătură cu activitatea comercială.



O formă alternativă la microîntreprinderi a „încorporării salariilor” ar putea fi reprezentată de SRL-ul obișnuit (întreprinderi mici și mijlocii), în funcție de anumite plafoane, unde impozitul pe profit este superior (16%), dar unde nu există obligația pentru minim un angajat.

Reținem că și în alte state ale Uniunii Europene există forme speciale de fiscalizare și încadrare a veniturilor obținute din muncă (cum sunt veniturile din activități independente din România) și prezentăm câteva exemple:

1. Franța: Auto-entrepreneur (Muncitori independenți) - utilizarea statutului de "auto-entrepreneur" pentru munca prestată în condiții care, de fapt, sunt caracteristice unui contract de muncă (ex. subordonare, program fix);
2. Italia: Contracte de colaborare coordonată și continuă (co.co.co.) - contracte de colaborare care sunt utilizate pentru a masca o relație de muncă dependentă.
3. Germania: Muncă independentă (Selbstständigkeit) - freelanceri care lucrează pentru un singur client sub condiții care indică o dependență economică și subordonare.
4. Spania: Contracte pentru prestări servicii (Autónomos) - angajatorii utilizează contracte pentru lucrători independenți, dar sarcinile și relațiile sunt similare cu cele dintr-un raport de muncă.
5. Polonia: Contracte de mandat (Umowa zlecenie) - Contracte civile pentru prestarea de servicii folosite în locul contractelor clasice de muncă.
6. Olanda: Contracte de muncă pe termen scurt (Flexibele arbeid) - Utilizarea contractelor pe termen scurt sau pentru muncă temporară, dar cu cerințe și ore continue, caracteristice unui raport de muncă.
7. Regatul Unit (anterior Brexit): Contracte de "gig economy" - Lucrători care sunt încadrați ca independenți în platforme precum Uber sau Deliveroo, dar care depind de platformă pentru venituri.

În continuare, în prezentul studiu despre dependența economică a veniturilor din muncă și tratamentul fiscal, vom sintetiza fiecare categorie de venituri în parte și vom încerca să identificăm măsura în care veniturile din muncă sunt încorporate/fiscalizate prin alte forme contractuale, ținând cont de particularitățile României, de premise și context.

Vom porni pe fiecare categorie în parte, de la cele mai recente date posibil a fi obținute după cum urmează:

- Contractele de muncă (sursa de date: Inspekția Muncii);
- Venituri din activități independente, în principal PFA (fără profesii liberale) – sursa de date: Oficiul Național al Registrului Comerțului (ONRC);
- Regimul micro-întreprinderilor – sursa de date: Planul Național Bugetar Structural pe Termen Mediu 2025-2031, date ANAF 2025
- Alte SRL-uri (întreprinderi mici și mijlocii) – sursa de date: ONRC

Precizări importante:



1. Potrivit terminologiei folosite în mod curent de Institutul Național de Statistică, **patronii și lucrătorii pe cont propriu** sunt însumați categoriei **lucrători independenți**.

Aceștia sunt „persoane ocupate care își desfășoară activitatea în propria unitate (afacere), distincția dintre cele două **nefiind dată** de forma de organizare juridică (societate comercială, persoană fizică autorizată), ci de utilizarea (în cazul patronilor) sau neutilizarea (în cazul lucrătorilor pe cont propriu) a muncii salariale”.

„Altfel spus, patronul este un lucrător pe cont propriu care are cel puțin un salariat”³, iar PFA-ul este considerat lucrător pe cont propriu dacă nu utilizează munca salarială (PFA-urile pot avea cel mult trei salariați).

2. **În sensul codului fiscal din România PFA are următorul înțeles:** „întreprindere economică, fără personalitate juridică, organizată de o persoană fizică ce folosește, în principal, forța sa de muncă”. PFA poate avea în obiectul de activitate cel mult cinci activități din codul CAEN, cel mult trei salariați (pe lângă munca sa proprie), titularul de PFA poate fi și salariat al unei terțe companii/stat și nu este considerat angajatul companiei cu care lucrează chiar dacă colaborarea este exclusivă (dependență). În statisticile oficiale privind ocuparea forței de muncă, PFA este considerat lucrător independent, dacă nu are salariați.
3. **Potrivit interpretării statistice, acționarul micro-întreprinderii, entitate care are obligația să aibă cel puțin un salariat cu normă întreagă pentru a beneficia de acest statut, al impozitării pe cifra de afaceri, este considerat în statisticile privind ocuparea forței de muncă drept lucrător independent.**

*

³ https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/activitatea_independenta.pdf, “Activitatea independent”, Editura INS, 2018, Pagina 26



CAPITOLUL I: Particularități ale impozitării și dimensiunea veniturilor din salarii (dependente) și independente prin PFA și încorporarea în SRL-uri.

Pe lângă contractul individual de muncă (salariu) principalele forme prin care se pot încasa venituri din muncă sunt:

- Activități independente, în special Persoane Fizice Autorizate,
- Societăți Comerciale, în principal societăți cu răspundere limitată, cu cerințe reduse de capital social. **Pentru simplificare**, le vom clasifica și denumi în continuare în prezentul studiu ca:
 - Microîntreprinderi (SRL-urile care îndeplinesc plafonul legal de impozitare pe cifra de afaceri),
 - SRL-uri – celelalte societăți comerciale încorporate, prin care se pot încasa venituri din muncă, și care au regimul standard de impozitare cu impozitul pe profit prin cota de 16%.
- Prin muncă nedeclarată!

Sarcina fiscală a veniturilor (din muncă) astfel obținute este diferită, în funcție de particularitățile fiecărei forme de fiscalizare, venitul net rezultat fiind cel de după scăderea din venitul brut a sumelor rezultate din sarcina fiscală.

I.1. Sarcina fiscală prin impozite și contribuții, asociată contractului individual de muncă

Dimensiune contracte individuale de muncă

Situația de la 31 decembrie 2024, potrivit mai multor surse oficiale, este următoarea:

- Ministerul Muncii⁴:
 - 5.746.452 salariați, respectiv 6.710.814 contracte individuale de muncă (un salariat poate avea mai multe contracte individuale de muncă, cu normă întreagă/timp parțial);
- Casa Națională de Pensii Publice (CNPP)⁵:
 - 5.737.699 contracte individuale de muncă, din care:
 - 5.330.552 CIM cu normă întreagă;

⁴ <https://mmuncii.ro/j33/index.php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/7553-13022025-locuri-munca-2025>

⁵ https://www.cnpp.ro/indicatori-statistici-pilon-i?p_p_id=101_INSTANCE_svWpDmJy1qVq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_tag=2024



- 437.147 – contract de muncă cu timp parțial.

Prin urmare, atunci când ne referim la numărul de salariați cu contract individual de muncă, ne vom referi pentru finalul anului 2024 la **5,74 milioane salariați** (masa salarială), dintre care unii salariați au mai multe contracte individuale de muncă.

Ce are relevanță din punct de vedere fiscal pentru contractul de muncă:

- nivelul salariului minim brut (niciun salariu cu normă întreagă nu poate fi mai mic decât salariul minim brut.,
- deducerile personale (sumele din salariul brut care nu se impozitează),
- cota de impozit pe venit,
- contribuția de asigurări sociale CAS,
- contribuția de asigurări sociale de sănătate CASS,
- contribuția asiguratorie pentru muncă CAM în sarcina angajatorului.

Aceste elemente determină sarcina fiscală pentru contractul de muncă.

Elemente ce determină sarcina fiscală asociată contractului individual de muncă (CIM)

1. Salariul minim brut pe economie (în prezent 4.050 lei, 4.582 lei în construcții)

2. Deducerile:

- Deducerea personală (DP) pentru salarii de încadrare mai mari cu până la 2.000 de lei față de salariul minim brut pe economie (SMB) – **până la 6.050 lei în prezent** - cu procente variabile în funcție de „distanța” dintre SMB și plafonul de 2.000 de lei pentru acordare și în funcție de numărul de persoane din întreținere⁶.
- Deducerea suplimentară (DS) doar în cazul în care salariul brut de încadrare (SBI) = SMB. În prezent, deducerea este de 300 lei.
- Deducere suplimentară pentru salariați < 26 de ani.
- **Exemplu:** un salariat de 25 de ani angajat pe salariu minim (4.050) are deduceri totale de 1.418 lei, salariatul de 27 de ani cu același salariu minim are deduceri totale de 810 lei. Deducerile afectează valoarea impozitului pe venit, nu și a contribuțiilor sociale. Salariul net al primului va fi de **2.635 lei**, în timp ce salariul net al celui de 27 de ani va fi de **2.574 lei**, la același salariu brut (minim).

3. Contribuții de asigurări sociale (CAS): 25% din SBI (neplafonat)

4. Contribuții de asigurări sociale de sănătate (CASS): 10% din SBI (neplafonat)

5. Impozitul pe venit: 10%. Se aplică la SBI – (Deduceri + CAS + CASS)

6. Contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM): 2,25%, în sarcina angajatorului

⁶ Art. 77 Cod Fiscal: https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/Cod_fiscal_norme_2023.htm



Tabel 1.1 – Impozite, contribuții și deduceri asociate contractului colectiv de muncă

Sursa: *Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor*

I.2. Sarcina fiscală prin impozite și contribuții, asociată persoanei fizice autorizate (în principal PFA)

Pe scurt, veniturile din activități independente pot fi realizate independent și/sau în asociere (IF – întreprinderi familiale) și au următoarele caracteristici:

- cuprind activități din producție, comerț, servicii, precum și profesii liberale,
- presupun desfășurarea unei activități cu regularitate (ca și la CIM), în mod continuu (ca și la CIM), pe cont propriu, și urmărind obținerea de venituri (ca și la CIM),
- spre deosebire de CIM, **derivă dintr-o activitate care îndeplinește cel puțin patru dintre criteriile prevăzute la art. 7, pct. 3 Cod Fiscal** (detaliate anterior, în capitolul introductiv), altfel fiind susceptibile de a fi încadrate în categoria veniturilor salariale (practic, venituri dependente).

Activitatea independentă ocazională (deci nu cea continuă), este tratată fiscal ca **venituri din alte surse**.

Așadar, veniturile din activități independente, presupun venituri **continue** (din activități independente). La fel ca și salariile, presupun venituri continue, **dar aici apare dependența față de angajator**.

Dimensiunea Persoanelor Fizice Autorizate

Situația PFA/Întreprinderi Individuale (II)/ Întreprinderi Familiale (IF) – categoriile 2 și 3 fiind minoritare, la 31.12.2024 potrivit ONRC este următoarea:

Numărul total al Persoanelor Fizice Autorizate (PFA), Întreprinderi Individuale (II) și Întreprinderi Familiale (IF) active este de **431.634**, reprezentând aproximativ 93% din totalul celor înregistrate în 2024, și cu 9% mai mult decât numărul celor active în anul 2015.

Putem astfel constata că, în raportul de numărul de 5,74 milioane salariați CIM (cifra comunicată de Ministerul Muncii), ponderea PFA active **este 7,5%**.

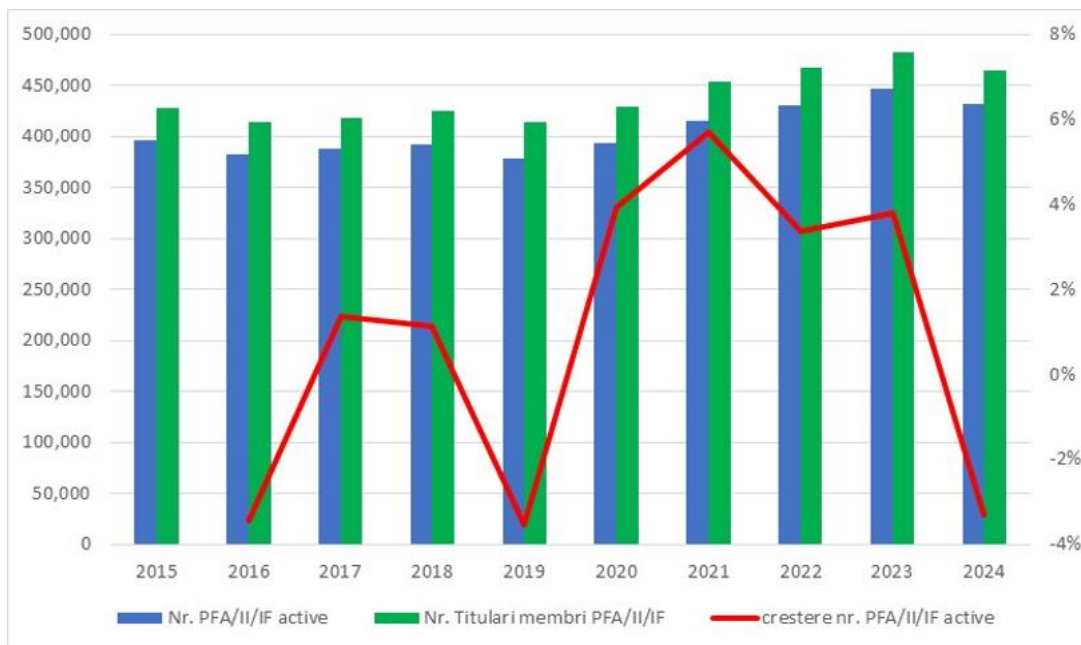
Cu alte cuvinte, la fiecare 13 salariați cu contract de muncă, există un PFA activ.

Analiza evoluției multianuale, ne permite să observăm că anul 2024 a adus nu numai o scădere a atractivității/utilității PFA, dar și o dinamică negativă (față de 2023): -3,32%

Din analiza graficului de mai jos, se poate constata că cea mai mare creștere anuală a numărului de PFA, II, IF active a fost în 2021 (de 5,72%) – în proximitatea discuțiilor privind scăderea pragului de impozitare pentru MICRO, în timp ce în 2024 s-a înregistrat o scădere cu 3,32%



față de anul precedent. Ceea ce vrem să subliniem este că preferința pentru PFA nu poate fi privită independent de regimul de impozitare a microîntreprinderilor.



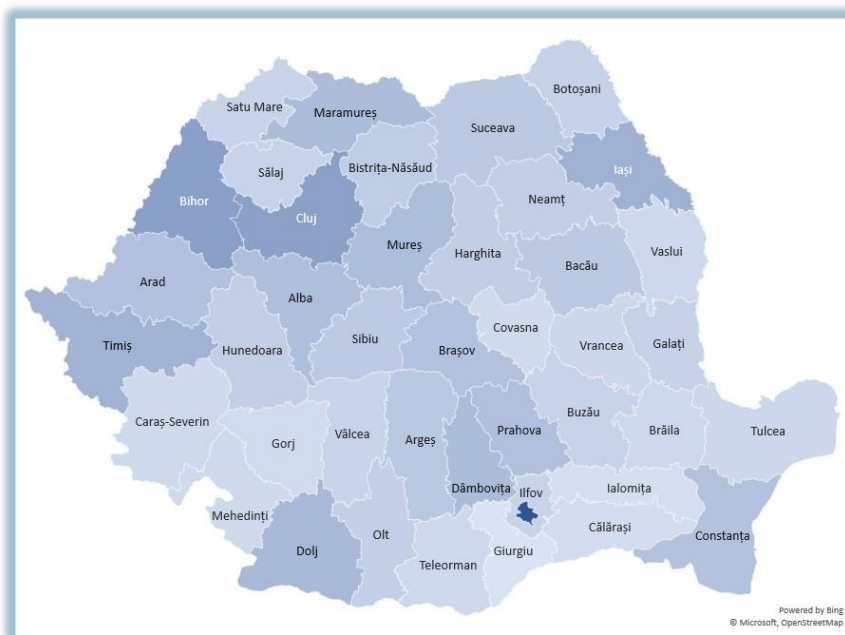
Grafic 1.1: Evoluția numărului de PFA/II/IF, active și totale pentru România, 2015-2024

Sursa: ONRC, calcule autori

Așa cum vom arăta, ratele negative de modificare ale PFA active sunt în proximitatea modificării regimului de modificare a regimului fiscal pentru MICRO: 2016, 2019, 2024. Când atractivitatea pentru MICRO devine mai mare, scade atractivitatea pentru PFA.

Este un prim indiciu solid că PFA și micro sunt transpuse în activitatea economică, ca forme alternative de încasare a veniturilor mari din muncă (eventual de natură salarială).

Un al doilea indiciu este concentrația PFA. În județele în care sunt salarii mari, apar și multe PFA-uri active, așa cum arată harta concentrației, realizată de autori.



Grafic 1.2: Repartizarea grafică a PFA, II, IF pe județe

Sursa: ONRC, calcule autori

Nu găsim ca surprinzător faptul că, din punct de vedere al concentrației, PFA, cu unele excepții, urmează județele cu venituri mari.

Din datele consultate de noi constatăm că cea mai mare pondere o are Bucureștiul, cu 9,42% locurile următoare fiind ocupate de Bihor (cu 4,85%), Cluj (4,79%), Iași (3,74%), Timiș (3,61%), în timp ce cele mai mari salarii medii brute, conform raportărilor CNPP sunt în București (9.633 lei), Cluj (8.477 lei), Timiș (7.954 lei), pentru decembrie 2024.

Ce are relevanță din punct de vedere fiscal pentru PFA

Enumerăm:

- nivelul salariului minim brut, contribuțiile sociale fiind plafonate în funcție de multiplii ai salariului minim brut,
- cota de impozit pe venit. Impozitul pe venit se calculează fie pe baza „normei de venit” – estimare, pentru anumite activități independente (altele decât veniturile din profesii liberale), pentru celelalte, venitul anual net se determină în sistem real (venituri – cheltuieli). Norma de venit estimată anual nu poate fi mai mică de 12 SMB. **Cei cu venituri brute anuale mai mari de 25.000 de euro, sunt impozitați în sistem real.**
- sumele deductibile din calculul impozitului pe venit (echivalentul deducerii personale pentru contracte de muncă) – respectiv sume/cheltuieli efectuate în scopul realizării veniturilor,
- contribuția de asigurări sociale CAS, plafonată,



- contribuția de asigurări sociale de sănătate CASS, plafonată,
- pragul de TVA. În prezent, la venituri anuale de peste 300.000 de lei, PFA aplică TVA la valoarea serviciilor.

Aceste elemente determină sarcina fiscală pentru PFA:

Elemente ce determină sarcina fiscală asociată PFA
1. Salariul minim brut pe economie (SMB) - în prezent 4.050 lei, pentru CASS, CAS, și eventual dacă PFA are angajați.
2. Deducerile: <ul style="list-style-type: none">- Peste 25.000 de euro venituri anuale, se folosește obligatoriu impozitarea în sistem real (nu la normele de venit). Sunt considerate cheltuieli deductibile cele efectuate în scopul realizării veniturilor.
3. Impozit pe venit: 10% · Venit net (VN), unde Venit net = Venit brut – Cheltuieli deductibile. În funcție de venitul net se calculează dacă se datorează CAS și CASS.
4. Contribuții de asigurări sociale (CAS): 25%, plafonat. <ul style="list-style-type: none">- Dacă $VN < 12 \text{ SMB}$, nu se datorează CAS. Prin opțiune, PFA cu $VN < 12 \text{ SMB}$, pot alege să plătească contribuția.- Dacă $12 \text{ SMB} \leq VN < 24 \text{ SMB}$, se datorează CAS 25% calculat la 12 SMB (pentru 2025, 25% din $12 \times 48.600 \text{ lei} = 12.150 \text{ lei}$)- Dacă $VN > 24 \text{ SMB}$ (oricât), se datorează CAS 25%, calculat la 24 SMB (pentru 2025: 24.300 lei).- CAS este cheltuială deductibilă.
5. Contribuții de asigurări sociale de sănătate (CASS): 10% din VN <ul style="list-style-type: none">- Plafon maxim, indiferent de venitul net: $10\% \times 60 \text{ SMB}$ (pentru 2025, $60 \times 4.050 \text{ lei} = 10\% \times 243.000 \text{ lei} = 24.300 \text{ lei}$ (maxim)- Plafon minim: $10\% \times 6 \text{ SMB}$- Pentru anumite categorii, se plătește 10% CASS chiar dacă veniturile nete sunt sub 6 SMB- Anterior anului 2024, veniturile din activități independente (PFA) se cumulează în sensul calculării veniturii net pentru stabilirea CASS, cu cele din alte surse (dividende, dobânzi, chirii).- CASS este cheltuială deductibilă.
6. Opțional: Asigurare pentru concedii și indemnizații de asigurări sociale de sănătate <ul style="list-style-type: none">- Între 1% și 3% din SMB, calculat lunar- Minim: 1% din SMB (pentru 2025: 41 lei/lună)- Maxim: 3% din SMB (pentru 2025: 122 lei/lună)
7. În cazul specific al drepturilor de proprietate intelectuală, nivelul cheltuielilor deductibile este de 40% din venitul brut.



- Persoanele fizice care realizează venituri din drepturi de proprietate intelectuală (VDPI) și din salarii nu datorează CAS pentru a VDPI, dar datorează CASS, limitat (6/12/24 SMB).

8. **TVA:** în cazul depășirii plafonului de 300.000 de lei venituri (în prezent), există obligativitatea adăugării TVA

Tabel 1.2 – Impozite, contribuții și deduceri asociate PFA

Sursa: *Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor*

I.3. Sarcina fiscală prin impozite și contribuții, asociată MICRO (și SRL-uri)

Dimensiunea MICRO

Potrivit datelor cercetării obținute de la ANAF, la 31.12.2024 erau înregistrate **368.900** de microîntreprinderi, dintr-un total de **1.357.235** de companii active. Calcule ulterioare în prezenta cercetare ne vor permite să interpretăm atât noțiunea de „companii active” cât și raportul care reiese dintre micro/total societăți, în prezent de **27,18%**. Cu alte cuvinte, în 2024, **aproape o companie din trei aflate în activitate (nedizolvate, nu în insolvență, nesuspendate, etc.)** reprezentau MICRO.

Raportat la numărul de salariați din 2024, raportul MICRO/Număr salariați din economie era de **15,62**. Respectiv, pentru fiecare Micro, existau 15,62 salariați în toată economia (a nu se confunda cu numărul de angajați mediu/micro).

Facem precizarea că, din 2003, de la înființarea regimului mai favorabil al micro-întreprinderilor, au existat numeroase modificări privind impozitarea ca procent din venitul realizat (și nu cota standard de impozit pe profit).

Ele au vizat în principal:

- Plafonul anual de venituri (care a variat între 60.000 de euro și un milion de euro), **în prezent 250.000 de euro**, și de la 1 ianuarie 2026, 100.000 de euro.
- Numărul minim de salariați (0 sau 1, cu sau fără contract cu normă întreagă), **în prezent, minim un salariat cu normă întreagă** (sau dacă sunt mai mulți cu normă parțială, suma normelor parțiale să totalizeze minim un contract cu normă întreagă).
- Activitatea ce poate fi prestată ca MICRO (spre exemplu o limită de servicii ce poate fi prestată pentru servicii de consultanță și/sau management – cele mai susceptibile venituri de natură salarială a fi „încorporate” – raporturi de muncă transformate în relații comerciale). **În prezent** (din nou) nu există limită maximă pentru venituri din consultanță și management (limitate în trecut la 20% sau 30% din total venituri pentru a beneficia de statut).
- Domenii excluse (spre exemplu domeniul bancar, asigurări, piața de capital, pariuri, exploatarea de petrol și gaze, etc.).



- Structura acționariatului (în esență pentru ca regimul MICRO să nu permită divizarea veniturilor foarte mari, prin multiple MICRO, care să aibă același beneficiar real).

Prin urmare, dimensiunea sectorului MICRO, ca raport în total societăți comerciale active, a variat foarte mult, în funcție de aceste criterii, și în special al cifrei de afaceri, relevantă fiind următoarea evoluție, centralizată pe baza datelor oferite de ANAF:

Anul	2020	2021	2022	2023	2024
Număr contribuabili	801.377	861.235	912.875	495.478	368.900
Plafon CA (euro)	1.000.000	1.000.000	1.000.000	500.000	500.000

Tabel 1.3 – Numărul de contribuabili plătitori de impozit pe veniturile microîntreprinderilor (Nr. MICRO)

Sursa: ANAF

Ce are relevanță din punct de vedere fiscal pentru MICRO/SRL

Sarcina fiscală pentru (eventuale) venituri din muncă asociate raporturilor de muncă transformate în relații comerciale, prin intermediul MICRO, este determinată pe baza următorilor factori, impozite și contribuții, datorate în cazul acestor raporturi comerciale.

Elemente ce determină sarcina fiscală asociată MICRO/SRL

1. Salariul minim brut pe economie (SMB) - în prezent 4.050 lei

- Relevanță pentru MICRO, minim un salariat angajat cu minim SMB, relevant pentru impozitarea dividendelor și pentru procentul de contribuție asiguratorie pentru muncă (în sarcina angajatorului).
- Relevanță pentru SRL – prin prisma impozitării dividendelor.

2. Numărul de salariați: minim 1 salariat MICRO (și taxe aferente), dar nu există obligație referitor la numărul minim de salariați pentru celelalte SRL-uri.

3. Cheltuieli deductibile (cele aferente realizării veniturilor)

- În cazul MICRO, au relevanță doar în ceea ce privește valoarea impozitului pe dividende, ele fiind impozitate cu 1% - 3% pe cifra de afaceri;
- În cazul celorlalte SRL-uri, au relevanță și pentru impozitul pe profit (16%), nu doar pentru impozitul pe dividende (10%)

4. Contribuții de asigurări sociale (CAS) aferentă salariilor: 25% în sarcina angajatului, reținută și virată de angajator.

- Neplafonat pentru MICRO, pentru minim un salariat și nici pentru SRL-uri dacă au salariați (pot avea zero salariați)



- 5. Contribuții de asigurări sociale de sănătate (CASS): 10%**, în sarcina angajatului, reținută și virată de angajator.
- Neplafonat pentru salariații existenți, din perspectiva veniturilor din muncă plătite de micro, sub forma salariului.
 - Plafonat, la maximum 10% din 24 de SMB: pentru 2025 cota de 10% aferentă plafonului de 97.200 de lei (24 SMB), CASS maxim datorat pentru dividende este de 9.720 lei. Atât pentru MICRO cât și pentru SRL.
- 6. Contribuția asiguratorie pentru muncă (CAM): 2,25%**
- Pentru SRL-urile care au angajați.
- 7. Impozitul:**
- Impozit pe cifra de afaceri pentru MICRO: 1% pentru CA < 60.000 euro și 3% pentru $60.000 \leq CA < 250.000$ euro (în 2025, pentru 2026 plafonul scade la 100.000 de euro).
 - Cota de impozit standard de 16% pentru celelalte SRL-uri (raportată la diferența dintre venituri și cheltuieli deductibile).
- 8. Impozitul pe dividende:** 10%, și pentru MICRO și pentru celelalte SRL-uri
- 9. TVA** – în cazul depășirii plafonului de 300.000 de lei (în prezent).

Tabel 1.4 – Impozite, contribuții și deduceri asociate MICRO/SRL

Sursa: *Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor*

Elementelor care determină sarcina fiscală pentru MICRO/SRL-uri li se adaugă și cheltuielile specifice și necesare pentru funcționarea unui SRL (deductibile), precum servicii de contabilitate, servicii bancare, e-factura, etc.

Concluziv, din punct de vedere al sarcinii fiscale pentru eventuale venituri din muncă transformate în relații comerciale (așa numitele contracte „business to business” (B2B)) au relevanță

- impozitarea generală a muncii prin contractul individual de muncă (acolo unde există salariați, obligație pentru MICRO);
- impozitarea generală a capitalului (impozit pe profit, impozit pe dividende – în cazul SRL) și impozitarea specială a capitalului (impozit pe cifra de afaceri, impozit pe dividende – în cazul MICRO).

*



CAPITOLUL II: „Bani în mână” versus securitatea locului de muncă. Simulări pentru fiscalizarea veniturilor din muncă, neîncorporate (CIM) sau încorporate (PFA/MICRO/SRL)

O analiză exhaustivă privind **de la ce nivel de venituri din muncă** este „de preferat” să încorporezi legal (raporturi de muncă transformate în relații comerciale) este extrem de dificil de realizat, întrucât trebuie ținut cont de o sumă de factori, care cu greu pot fi standardizați, întrucât, pentru forța de muncă activă, ei includ dar nu se limitează la:

- Preferința pentru „bani în mână” acum, versus securitatea raportului juridic de muncă. Siguranța veniturilor salariale încasate prin contracte individuale de muncă este categoric peste lipsa lor de certitudine în timp, dacă sunt fiscalizate prin contracte comerciale;
- Fiscalizarea muncii prin contract individual de muncă apare drept excesivă (așa cum am mai arătat în studii anterioare BNS și cum vom mai arăta în secțiunea ulterioară a cercetării dedicată fiscalizării muncii salariale);
- Educația financiară a forței de muncă active;
- Vârsta forței de muncă active (preferința în general pentru „bani în mână” versus promisiuni de beneficii viitoare/siguranță, pentru forța de muncă, mai tânără);
- Înclinația „capitalului” (patronilor) de a își optimiza legal costurile cu forța de muncă, sau, fără să generalizăm, realitatea consemnată de situația de fapt – respectiv România are (aproape) cea mai mică rată de ocupare a forței de muncă în vârstă de muncă din Uniunea Europeană și categoric are cea mai mare fraudă de TVA (GAP-ul de TVA, pe care îl vom analiza distinct).
- În privința legalității optimizării, când contribuțiile/impozitele pentru angajarea forței de muncă prin contract aproape egalează venitul net (pentru un salariu brut în preajma salariului mediu brut pe economie, respectiv 8.800 de lei, doar 57% ajunge la angajat și aproape 43% la stat), „capitalul” are o dublă țintă, legitimă din punct de vedere lucrativ, atâta timp cât se rezumă la optimizare și nu la evaziune, respectiv:
 - Să plătească cât mai puține impozite și taxe, dacă legislația îi permite;
 - Să co-intereseze „prestatorul de muncă”, cel mult la același cost salarial total, prin „bani în mână mai mulți” și să își optimizeze astfel selecția celei mai bune forțe salariale.
- Instabilitatea legislației fiscale, dese modificări și factorii de perturbare, atât în ceea ce privește impozitarea muncii salariale (spre exemplu, deducerea suplimentară de 300 de lei pentru cei care sunt salariați **doar** cu salariul minim pe economie), sau modificările repetate în ceea ce privește statutul de microîntreprindere, unele pe care le apreciem drept **bizare** (creșterea plafonului pentru microîntreprinderi între 2018-2022, la un milion de euro).



Acești factori (și alții) fac dificil răspunsul la întrebarea *de la ce nivel de beneficiu suplimentar prin fiscalizare alternativă a muncii devine tentant și posibil pentru forța de muncă să accepte astfel de forme*, în timp ce pentru „capital” (patronii), răspunsul este simplu: orice optimizare (legală) cu plata forței de muncă este mai bună „în cifre” decât a nu specula modalitățile legale.

Ipoteza care se naște din aceste premise ar trebui să ofere răspunsul la întrebare: *cât de mare trebuie să fie un venit obținut dintr-o activitate dependentă (muncă) astfel încât să facă sens transformarea contractului de muncă într-o relație comercială și fiscalizarea ca atare, dincolo de principalul argument, subiectiv: ce consideră fiecare salariat un venit salarial mare.*

Din cauza particularităților impuse de sistemul fiscal din România (descrise mai pe larg într-un capitol subsecvent), respectiv:

- O foarte mare parte din salariații din România sunt plătiți la nivelul salariului minim brut sau în apropiere de salariul minim brut (până la 1,15% din SMB);
- Sistemul deducerii suplimentare de 300 de lei (introdus inițial în 2023, pentru o deducere de 200 de lei) **doar** pentru angajații cu SMB, creează distorsiuni;
- Mai puțin de 2 din 10 salariați din România câștigă peste salariul mediu brut pe economie (în prezent, în jurul valorii de 8.800 de lei);
- Tratarea salariului minim până în 2024 mai degrabă ca un instrument de fiscalitate și nu unul de politică socială.

... în România devine practic inaplicabil conceptul recunoscut la nivelul OECD, respectiv **salariile brute mari sunt cele aferente salariilor care depășesc cu 50% mediana salariilor brute.**

Ca argument, arătăm în continuare, ce înseamnă în România aplicarea acestei metodologii (OECD, Eurostat) în ultimii ani, pentru a demonstra că acest criteriu (al multiplului de mediană) nu are relevanță pentru România.

Potrivit metodologiei Eurostat/OECD⁷, avem următoarele definiții:

- incidența salariilor mici: ponderea salariilor brute (în total salarii) mai mici decât două treimi (2/3) din mediana salariilor brute ale angajaților cu normă întreagă;
- incidența salariilor mari: ponderea salariilor brute (în total salarii) mai mari decât o dată și jumătate salariul brut median (1,5 x salariul median brut).

Efectiv, aceste definiții recunoscute la nivel global nu pot fi aplicate în România, pentru că politicile de stabilire a salariului minim brut de până în 2025 și deducerea discriminatorie

⁷ [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Romania%20high%20pay%20incidence&pg=0&hc\[Measure\]=&snb=1&vw=tb&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_EARNINGS%40PAY_INCIDENCE&df\[ag\]=OECD.ELS.SAE&df\[vs\]=1.0&dq=ROU..... T&pd=2019%2C2023&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Romania%20high%20pay%20incidence&pg=0&hc[Measure]=&snb=1&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_EARNINGS%40PAY_INCIDENCE&df[ag]=OECD.ELS.SAE&df[vs]=1.0&dq=ROU..... T&pd=2019%2C2023&to[TIME_PERIOD]=false)



aplicată, distorsionează grav, de la un an la altul, ponderea salariaților susceptibili de a avea salarii mici sau mari.

În dovedirea acestei constatări anexăm următoarea evoluție a ceea ce înseamnă ponderea salariilor mici și mari, conform raportărilor făcute de România, către OECD.

Incidence of low and high pay						
Reference area: Romania						
Combined unit of measure: Percentage of full-time employment						
Measure	Time period	2019	2020	2021	2022	2023
Low pay incidence	1	30.6	25.8	19.1	36.1	20.6
High pay incidence	1	27.9	29.2	31.3	23.4	27.1

© Incidence of low and high pay OECD

Caseta 2.1. Incidența salariilor mici (rândul 1) și mari (rândul 2) în România, 2019-2023

Sursa calcule: *OECD*

1. Observând dinamica, în special în ceea ce privește incidența salariilor mici, se observă diferențe majore, de până de la simplu la dublu, de la an la an, ceea ce arată că pur și simplu că fiscalizarea veniturilor pentru salariile mici pare să nu țină cont de nicio politică pe termen lung. Spre exemplu, în 2022, într-un singura an, s-a dublat, ajungând până la o treime (36,1% față de 19,1%) incidența salariilor mici, pentru ca în 2023 să scadă până la nivelul din 2021.
2. Nici în privința incidenței salariilor mari utilizarea metodologiei internaționale nu dă rezultate, pentru că, spre exemplu, fără vreo criză, numărul salariaților cu salarii „mari” scade în 2022 de la o pondere de 31,3% la 23,4%, iar în 2023 se majorează până la 27,1%. Menționăm că anii 2023 și 2024 au fost ani în care, urmare a majorărilor consistente salariale în sectorul public, **salariul mediu brut în sectorul public a fost mai mare decât cel din sectorul privat**, așa că o pondere tot mai mare a salariilor din sectorul public a fost inclusă în categoria „salariilor mari”.
3. Principala explicație, din punctul nostru de vedere, este că salariul median brut (cât câștigă salariatul „din mijlocul” forței de muncă salariale ordonată crescător după valoarea salariului, are motiv să rămână staționar, atâta timp cât majorările de salariu minim brut nu antrenează o majorare a salariilor mici și foarte mici, și nu a tuturor salariilor.

Cu aceste limitări, în prezentul studiu, vom prezenta simulări pentru trei praguri de venituri brute lunare, față de care vom prezenta calcule privind „sarcina fiscală” și „banii în mână”, raportate la salariul mediu brut pe economie (în prezent, în jur de 8.800 de lei). Cele trei praguri sunt după cum urmează:

- „Sarcina fiscală” și „banii în mână” pentru un venit lunar egal cu **salariul mediu brut**;
- „Sarcina fiscală” și „banii în mână” pentru un venit lunar egal cu **de 2 ori salariul mediu brut**;



- „Sarcina fiscală” și „bani în mână” pentru un venit lunar egal cu **de circa trei ori salariul mediu brut pe economie** (plafonul anual rezultat coincide cu primul prag de impozitare MICRO, de 1% pe cifra de afaceri);
- „Sarcina fiscală” și „bani în mână” pentru un venit lunar egal cu 10 salarii minime brute pe economie, nivel care coincide din calcul cu plafonul anual de aproape 100.000 de euro, pentru impozitarea MICRO începând cu 2026, cu 3% pe cifra de afaceri.

Ca precizare, atunci când ne referim la fiscalizarea veniturilor din muncă, ne referim la veniturile din:

- Contracte de muncă, salariu (salariații fac parte din populația ocupată),
- Venituri obținute de persoanele fizice autorizate/profesii liberale, sau sub forma drepturilor de proprietate intelectuală (populație ocupată), generic spus – venituri din activități independente,
- Venituri din muncă încorporate sub forma SRL-urilor, în special microîntreprinderi (patronul este considerat populație ocupată atâta timp cât compania angajează salariați),
- Venituri din muncă nedeclarată, cu sarcina fiscală zero.

II.1. „Sarcina fiscală” și „bani în mână” pentru salariul mediu brut pe economie (8.800 de lei)

Ca metodologie, având în vedere cu față de salariul brut de încadrare, există și obligația contribuției asiguratorie pentru muncă (CAM), vom raporta calculele, defalcat pentru CIM, PFA/MICRO/SRL, nu la salariul mediu brut de 8.800 de lei ci la costul brut al forței de muncă (care include CAM), respectiv **8.998 lei**.

Contract individual de muncă, contribuții și taxe pentru un salariu brut lunar de 8.800 de lei

Anul 2025			
ANGAJAT		Lei	Euro
Salariu Brut		8800	1768.1
Asigurari Sociale (CAS)	25%	2200	442.02
Asigurari Sociale de Sanatate (CASS)	10%	880	176.81
Deducere personala (DP)		0	0
Impozit pe venit (IV)	10%	572	114.93
Salariu Net		5148	1034.34
ANGAJATOR		Lei	Euro
Contributie Asiguratorie pentru Munca (CAM)	2.25%	198	39.78
Salariu Complet		8998	1807.88
TOTAL TAXE		Lei	Euro
Angajatul plateste statului		3652	733.76
Angajatorul plateste statului		198	39.78
Total taxe incasate de stat		3850	773.54
Pentru a plăti un salariu net de 5148 lei, angajatorul cheltuie 8998 lei			
		57.21% Angajat	42.79% Stat

Caseta 2.2. Contribuții și impozite pentru un salariu brut de 8.800 de lei

Sursa: calculator-salarii.ro



Se observă așadar, că în cazul fiscalizării unui salariu de 8.800 de lei prin contract individual de muncă, costul salarial este 8.998 de lei, taxele achitate către stat sunt **de 3.850 de lei** (din care contribuția pentru pensie este de 2.200 de lei), iar angajatului îi revine o sumă netă de **5.148 de lei**. Angajatului cu salariul mediu brut îi rămâne „în mână” **57,21% din venitul brut**, iar sarcina fiscală este de **42,79%**

PFA/MICRO/SRL, contribuții, taxe pentru un cost al forței de muncă de 8.998 lei (echivalent salariu brut lunar de 8.800 de lei)

Un prin calcul: cheltuieli deductibile zero pentru PFA/MICRO/SRL

În acest exemplu, am considerat ca prim calcul, cheltuieli deductibile zero și în cazul PFA și al SRL-urilor (dacă am include cheltuieli deductibile, sarcina fiscală ar fi chiar și mai mică).

Fiscalizarea aceluiași venit prin CIM: 5.148 lei „bani în mână” / 3.850 lei sarcină fiscală

PFA 5.466 lei		Micro 6.254 lei		SRL 6.397 lei	
Venit Net	+8.998 lei	Venit Net	+8.998 lei	Venit Net	+8.998 lei
CASS (sănătate)	-900 lei	Impozit pe venit	-90 lei	Impozit pe profit	-1.440 lei
CAS (pensie)	-2.025 lei	Impozit dividende	-477 lei	Impozit dividende	-756 lei
Impozit pe venit	-607 lei	CASS (sănătate)	-405 lei	CASS (Sănătate)	-405 lei
<hr/>		Taxe salariale	-1.772 lei	<hr/>	
Taxe de plată	3.532 lei	Taxe de plată	2.744 lei	Taxe de plată	2.601 lei
Bani în mână	5.466 lei	Bani în mână	6.254 lei	Bani în mână	6.397 lei

Caseta 2.3. Taxe, impozite, contribuții datorate pentru un venit brut de 8.998 lei, lunar

Sursa: *solo.ro*

În cazul micro, am considerat că obligația de a avea un angajat (care nu există pentru celelalte SRL-uri) este îndeplinită prin existența unui contract cu normă întreagă pentru suma brută de **4.220 de lei** (puțin peste salariul minim brut, angajatorii – societăți comerciale având obligația de a crește periodic remunerația brută a angajaților cu salariul minim brut pe economie).

Alternativ, în locul unui contract individual de muncă, MICRO poate încheia un contract de mandat/administrare, care nu se înregistrează nici în REVISAL și nici la Registrul Comerțului, atâta timp cât administratorul (persoana fizică) este înregistrat la Registrul Comerțului, prin actul constitutiv.

Analiza comparativă în acest caz, ne arată „bani în mână”, respectiv „sarcina fiscală” pentru un cost al forței de muncă de 8.998 de lei (aferent unui salariu brut de 8.800 de lei), pe cele patru forme de fiscalizare.



8.998 lei – fără deductibilitate CIM PFA MICRO SRL

Bani în mână	5.148 lei	5.466 lei	6.254 lei	6.397 lei
Sarcina fiscală „Bani la stat”	42,79%	39,25%	30,5%	28,9%
% „bani în mână”	57,21%	60,75%	69,5%	71,1%

Tabel 2.1 „Bani în mână” versus „Sarcina fiscală”, prin CIM și alternativ pentru salariul mediu brut, 2025

Sursa: Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor, instrumente on-line de calcul

În concluzie, chiar începând de la nivelul salariului mediu brut pe economie, **constatăm că pentru angajații care au stabilit ca principal criteriu „mai mulți bani în mână”, toate formele alternative sunt mai avantajoase**, ca sume care revin net, față de CIM: +6,1% în cazul PFA, +21,5% în cazul micro, +24,26% SRL.

II.2. „Sarcina fiscală” și „bani în mână” pentru dublul salariului mediu brut pe economie (17.600 de lei)

Corespunzător unui salariu brut de încadrare egal cu dublul salariului mediu brut și având în vedere contribuția asiguratorie pentru muncă (2,25%, respectiv în acest caz 396 lei), costul brut lunar al forței de muncă devine **17.996 de lei**, la care vom raporta calculele și ne va rezulta un salariu net, prin CIM, de 10.296 de lei (57,21% din costul forței de muncă).

Contract individual de muncă, contribuții și taxe pentru un salariu brut lunar dublu față de cel mediu brut.

Anul 2025			
ANGAJAT		Lei	Euro
Salariu Brut		17600	3536.41
Asigurari Sociale (CAS)	25%	4400	884.1
Asigurari Sociale de Sanatate (CASS)	10%	1760	353.64
Deducere personala (DP)		0	0
Impozit pe venit (IV)	10%	1144	229.87
Salariu Net		10296	2068.8
ANGAJATOR		Lei	Euro
Contributie Asiguratorie pentru Munca (CAM)	2.25%	396	79.57
Salariu Complet		17996	3615.98
TOTAL TAXE		Lei	Euro
Angajatul plateste statului		7304	1467.61
Angajatorul plateste statului		396	79.57
Total taxe incasate de stat		7700	1547.18
Pentru a plati un salariu net de 10296 lei , angajatorul cheltuie 17996 lei			
		57.21% Angajat	42.79% Stat

Caseta 2.4. Contribuții și impozite pentru un salariu brut dublu față de media națională (17.600 lei)

Sursa: calculator-salarii.ro



PFA/MICRO/SRL, contribuții, taxe pentru un cost al forței de muncă de 17.996 lei (echivalentul a două salarii medii brute lunare din 2025)

Fiscalizarea aceluiași venit prin CIM: 10.296 lei „bani în mână” / 7.700 lei sarcină fiscală

PFA 12.754 lei		Micro 13.867 lei		SRL 12.795 lei	
Venit Net	+17.996 lei	Venit Net	+17.996 lei	Venit Net	+17.996 lei
CASS (sănătate)	-1.800 lei	Impozit pe venit	-180 lei	Impozit pe profit	-2.879 lei
CAS (pensie)	-2.025 lei	Impozit dividende	-1.367 lei	Impozit dividende	-1.512 lei
Impozit pe venit	-1.417 lei	CASS (sănătate)	-810 lei	CASS (Sănătate)	-810 lei
<hr/>		<hr/>		<hr/>	
Taxe de plată	5.242 lei	Taxe salariale	-1.772 lei	Taxe de plată	5.201 lei
Bani în mână	12.754 lei	Taxe de plată	4.129 lei	Bani în mână	12.795 lei
		Bani în mână	13.867 lei		

Caseta 2.5. Contribuții și impozite pentru un fiscalizare alternativă a dublului salariu mediu brut (17.600 lei)

Sursa calcule: solo.ro

Notă: minim un contract de muncă cu normă întreagă pentru MICRO

Centralizat, analiza comparativă în acest caz, ne arată „bani în mână”, respectiv „sarcina fiscală”.

17.996 lei – fără deductibilitate	CIM	PFA	MICRO	SRL
Bani în mână	10.296 lei	12.754 lei	13.867 lei	12.795 lei
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 1 SMB	42,79%	39,25%	30,5%	28,9%
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 2xSMB	42,79%	29,13%	22,94%	28,9%
% „bani în mână” față de CIM, 2xSMB	-	+23,87%	+34,68%	+24,27%

Tabel 2.2 „Bani în mână” versus „Sarcina fiscală”, prin CIM și alternativ pentru dublul salariului mediu brut, 2025

Sursa: Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor, instrumente on-line de calcul

Ca și concluzie, în cazul acestui al doilea prag (dublul salariului mediu brut), constatăm că pe măsură ce veniturile de natură salarială încorporate urcă dinspre salariul mediu brut spre dublul acestuia, crește atractivitatea PFA și MICRO (cel mai mult MICRO), cu alte cuvinte scade



sarcina fiscală, și rămâne atractivă, din punctul de vedere al **banilor în mână**, situația SRL-urilor.

II.3. „Sarcina fiscală” și „banii în mână” pentru un salariu brut de 24.300 lei lunar (cost salarial 24.847 lei lunar)

Întrucât am arătat deja faptul că în România, pe măsură ce veniturile din muncă devin mai mari, există o rentabilitate mai mare, în special pentru cei care urmăresc „banul în mână”, crește tentația angajatorilor și în funcție de profilul angajaților, de a declara munca **sub forma contractelor comerciale**, mai exemplificăm prin încă un nivel de venit brut, fiscalizat pe cele trei forme, respectiv cel în apropierea unui venit anual brut de 300.000 de lei (pragul pentru ca microîntreprinderile să fie impozitate cu 1% și pragul de TVA).

Am ales suma anuală de 298.161 de lei, respectiv 24.847 lei costuri totale lunare (pentru CIM, asta înseamnă salariul brut de încadrare de 24.300 de lei), din cinci motive:

- Nivelul de 24.300 de lei brut, reprezintă în prezent echivalentul a **șase salarii minime brute pe economie**, ceea ce poate fi considerat un venit salarial mare,
- Pragul de 300.000 de lei este cel valabil în prezent, după depășirea căruia este obligatorie înregistrarea în scop de TVA;
- Pragul de 300.000 de lei este valabil în prezent pentru impozitarea MICRO cu 1% pe venitul realizat,
- Potrivit datelor obținute pentru prezentul studiu de la Inspekția Muncii, **aproximativ 80.000 de salariați** au salarii brute achitate prin CIM (doar 1,4% din numărul total de salariați), ceea ce este încă un argument pentru a îl considera un salariu mare.
- Pragul reprezintă contravaloarea a aproape 3 salarii medii brute lunare (2,76).

Contract individual de muncă, contribuții și taxe pentru un cost salarial brut lunar de 24.847 de lei

Fiscalizarea prin CIM a acestei sume, cu corespondentul unui venit net de **14.215 lei** (aproximativ 2.856 de euro), este prezentată în continuare:



Anul 2025			
ANGAJAT		Lei	Euro
Salariu Brut		24300	4882.66
Asigurari Sociale (CAS)	25%	6075	1220.66
Asigurari Sociale de Sanatate (CASS)	10%	2430	488.27
Deducere personala (DP)		0	0
Impozit pe venit (IV)	10%	1580	317.47
Salariu Net		14215	2856.25
ANGAJATOR		Lei	Euro
Contributie Asiguratorie pentru Munca (CAM)	2.25%	547	109.91
Salariu Complet		24847	4992.57
TOTAL TAXE		Lei	Euro
Angajatul plateste statului		10085	2026.4
Angajatorul plateste statului		547	109.91
Total taxe incasate de stat		10632	2136.31
Pentru a plati un salariu net de 14215 lei , angajatorul cheltuie 24847 lei			
		57.21% Angajat	42.79% Stat

Caseta 2.6. Taxe, impozite, contribuții datorate pentru un venit brut de 24.300 lei, lunar, costuri lunare 24.847 lei

Sursa: *calculator-salarii.ro*

Așadar, din impozitarea CIM, suma netă încasată la costul brut de 24.847 lei este de **14.215 lei**.

PFA/MICRO/SRL, contribuții, taxe pentru un cost al forței de muncă de 24.847 lei (aproape trei salarii medii brute lunare din 2025, primul prag MICRO)

Fiscalizarea aceluiași venit prin CIM: 14.215 lei „bani în mână” / 10.632 lei sarcină fiscală

PFA 18.717 lei		Micro 19.971 lei		SRL 17.974 lei	
Venit Net	+24.847 lei	Venit Net	+24.847 lei	Venit Net	+24.847 lei
CASS (sănătate)	-2.025 lei	Impozit pe venit	-248 lei	Impozit pe profit	-3.976 lei
CAS (pensie)	-2.025 lei	Impozit dividende	-2.046 lei	Impozit dividende	-2.087 lei
Impozit pe venit	-2.080 lei	CASS (sănătate)	-810 lei	CASS (Sănătate)	-810 lei
		Taxe salariale	-1.772 lei		
		Taxe de plată	4.876 lei	Taxe de plată	6.873 lei
Bani în mână	18.717 lei	Bani în mână	19.971 lei	Bani în mână	17.974 lei

Caseta 2.7. Taxe, impozite, contribuții datorate venituri brute lunare de 24.847 lei. PFA, Micro, SRL



Sursa: *solo.ro* – calculator on-line

Centralizat, analiza comparativă în acest caz ne arată „banii în mână”, respectiv „sarcina fiscală”:

24.847 lei – fără deductibilitate	CIM	PFA	MICRO	SRL
Bani în mână	14.215 lei	18.717 lei	19.971 lei	17.974 lei
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 1 SMdB	42,79%	39,25%	30,5%	28,9%
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 2xSMdB	42,79%	29,13%	22,94%	28,9%
Sarcina fiscală pentru Prag 1 Micro (aproape 3xSMdB)	42,79%	24,7%	19,62%	27,66%
% „bani în mână” față de CIM, Prag 1 Micro (3xSMdB)	-	+31,67%	+40,49%	+26,44%

Tabel 2.3 „Bani în mână” versus „Sarcina fiscală”, prin CIM și alternativ pentru dublul salariului mediu brut, 2025

Sursa: *Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor, instrumente on-line de calcul*

În concluzie, pentru acest prag, observăm că se confirmă tendința: pe măsură ce veniturile mari devin și mai mari, se menține atractivă obținerea de venituri din muncă prin PFA și chiar crește atractivitatea (plus de venit net de 31,67%), pentru veniturile din ce în ce mai mari, atractivitatea SRL-urilor sporește, în timp ce, în cazul MICRO, sarcina fiscală la acest nivel de venit este sub jumătate față de sarcina fiscală a contractului individual de muncă (impozitele plătite prin MICRO coboară la 19,72% din venitul brut, în timp ce pentru CIM, se mențin la 42,79%).

II.4. „Sarcina fiscală” și „banii în mână” pentru un venit (salarial) anual de până la 100.000 de euro (circa 8.333 euro/lună)

Un ultim prag pe care îl analizăm este pragul anual de 100.000 de Euro, plafonul maxim până la care în 2026 o societate comercială poate fi considerată MICRO. În 2025, plafonul este 250.000 de euro (reduc de la 500.000 de euro în 2024).

Pentru aceasta, pornim calculul de la un venit brut anual de 486.000, echivalentul unui salariu brut lunar de încadrare de **40.500 de lei** – respectiv 10 salarii minime brute pe economie, categoric un venit salarial foarte mare.



Costul total al forței de muncă astfel încadrate, având în vedere și contribuția CAM, revine 41.411 lei lunar, echivalentul a 496.935 lei anual, plafon care cu tot cu CAM se încadrează în Pragul 2 pentru IMM-uri, 100.000 de euro.

Contract individual de muncă, contribuții și taxe pentru un cost salarial brut lunar de 41.411 lei

Fiscalizarea prin CIM a acestei sume, cu corespondentul unui venit net de **23.692 lei** (aproximativ 4.760 de euro), este prezentată în continuare:

Anul 2025			
ANGAJAT		Lei	Euro
Salariu Brut		40500	8137.76
Asigurari Sociale (CAS)	25%	10125	2034.44
Asigurari Sociale de Sanatate (CASS)	10%	4050	813.78
Deducere personala (DP)		0	0
Impozit pe venit (IV)	10%	2633	529.05
Salariu Net		23692	4760.49
ANGAJATOR		Lei	Euro
Contributie Asiguratorie pentru Munca (CAM)	2.25%	911	183.05
Salariu Complet		41411	8320.81
TOTAL TAXE		Lei	Euro
Angajatul plateste statului		16808	3377.27
Angajatorul plateste statului		911	183.05
Total taxe incasate de stat		17719	3560.32
Pentru a plati un salariu net de 23692 lei , angajatorul cheltuie 41411 lei			
		57.21% Angajat	42.79% Stat

Caseta 2.8. Taxe, impozite, contribuții datorate pentru un venit brut lunar de 10 salarii minime brute, costuri lunare 41.411 lei

Sursa: *calculator-salarii.ro*

PFA/MICRO/SRL, contribuții, taxe pentru un cost lunar al forței de muncă de 10 salarii minime brute și al doilea prag MICRO

Fiscalizarea aceluiași venit prin CIM: 23.692 „bani în mână” / 17.719 lei sarcină fiscală



PFA 33.625 lei		Micro 33.984 lei		SRL 30.497 lei	
Venit Net	+41.411 lei	Venit Net	+41.411 lei	Venit Net	+41.411 lei
CASS (sănătate)	-2.025 lei	Impozit pe venit	-1.242 lei	Impozit pe profit	-6.626 lei
CAS (pensie)	-2.025 lei	Impozit dividende	-3.603 lei	Impozit dividende	-3.479 lei
Impozit pe venit	-3.736 lei	CASS (sănătate)	-810 lei	CASS (Sănătate)	-810 lei
<hr/>		Taxe salariale	-1.772 lei	<hr/>	
Taxe de plată	7.786 lei	Taxe de plată	7.427 lei	Taxe de plată	10.914 lei
Bani în mână	33.625 lei	Bani în mână	33.984 lei	Bani în mână	30.497 lei

Caseta 2.9. Taxe, impozite, contribuții datorate venituri brute lunare de 41.411 lei. PFA, Micro, SRL

Sursa: *solo.ro* – calculator on-line

Centralizat, analiza comparativă în acest caz, ne arată „banii în mână”, respectiv „sarcina fiscală”:

41.411 lei – fără deductibilitate	CIM	PFA	MICRO	SRL
Bani în mână	23.692 lei	33.625 lei	33.984 lei	30.497 lei
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 1 SMdB	42,79%	39,25%	30,5%	28,9%
Sarcina fiscală „Bani la stat” pentru 2xSMdB	42,79%	29,13%	22,94%	28,9%
Sarcina fiscală pentru Prag 1 Micro (aproape 3xSMdB)	42,79%	24,7%	19,62%	27,66%
Sarcina fiscală pentru Prag 2 Micro (10 x SMB)	42,79%	18,8%	17,93%	26,33%
% „bani în mână” față de CIM, Prag 1 Micro (10 x SMB)	-	+41,93%	+43,44%	+26,36%

Tabel 2.3 „Bani în mână” versus „Sarcina fiscală”, prin CIM și alternativ pentru dublul salariului mediu brut, 2025

Sursa: *Codul Fiscal, centralizarea și calculele autorilor, instrumente on-line de calcul*

Ca și concluzie generală, observăm că pe măsură ce veniturile din muncă fiscalizate altfel decât prin CIM devin din ce în ce mai mari, chiar dacă relevă dependența economică,



transformarea în relații comerciale din relații de muncă devine din ce în ce mai „profitabilă”.

În toate cazurile, pe exemplele graduale analizate de noi, sarcina fiscală prin CIM rămâne la 42,79%.

Față de acest procent, din punctul de vedere al „banilor în mână”, pentru venituri mai mari decât salariul mediu brut pe economie, toate cele trei forme analizate oferă randamente semnificative.

- în cazul PFA, în raport cu sarcina fiscală pentru CIM, de 42,79%, sarcina fiscală scade gradual de la 39,25% spre 18,8%, pe măsură ce veniturile devin mai mari;
- în cazul MICRO, sarcina fiscală scade gradual de la 30,5% la 17,93%, pe măsură ce veniturile încorporate devin mai mari
- în cazul SRL-urilor, sarcina fiscală, scade de asemenea, gradual pe măsură ce veniturile încorporate cresc, dar panta nu este abruptă (scăderea este de la 28,9% la 26,33%, pentru cele mai mari venituri).

Facem precizarea importantă, că în toate aceste cazuri, am eliminat componenta de eventuală fraudă fiscală (nelegală) care poate fi asociată optimizării (legale) a plății veniturilor din muncă.

Pentru aceasta, în toate calculele, **am considerat cheltuieli deductibile zero**, astfel încât să nu poată fi considerat că impozitele datorate prin transformarea raporturilor de muncă în relații comerciale sunt afectate de deductibilitatea unor cheltuieli **care în fapt nu ar fi asociate obținerii acelor venituri**.

O deductibilitate diferită de zero, poate acționa în triplu sens:

- reducerea bazei impozabile, cu consecința, din calcul, a unor venituri nete mai mici și a unor efecte pozitive mai mici asupra venitului net;
- pe de altă parte, o parte dintre costurile definite ca aferente realizării veniturilor reprezintă cheltuieli nedeductibile în cazul CIM (spre exemplu costuri cu achiziționarea și funcționarea unui autovehicul, chirii, costuri cu utilități, etc). Astfel, cuantificate legal ca și cheltuieli deductibile pentru PFA/MICRO/SRL, aceste cheltuieli deductibile ajung să influențeze tot pozitiv venitul net, încorporat.
- Există riscul ca o parte din cheltuielile făcute în interesul acționarilor să nu fie de fapt cheltuieli deductibile, ceea ce depășește granița optimizării fiscale. O direcție viitoare de cercetare, atâta timp cât se oferă acces la date relevante, poate cuantifica cu mai multă exactitate dacă introducerea unor cheltuieli nedeductibile ca și deductibile este tolerabilă în cazul MICRO, și generatoare de fraude considerabile pentru celelalte SRL-uri și SA-uri cu cifre de afaceri mult mai mari decât plafonul pentru MICRO, cum înclinăm să credem pe baza fundamentării privind situația actuală a MICRO (detaliată ulterior).

*



CAPITOLUL III – Cum contribuie impozitarea veniturilor din muncă, dependente, independente sau încorporate, la impozitul pe salarii și pe venit și factorii de interes.

În continuare, pe baza celor mai recente date disponibile, vom reflecta structura impozitării salariilor și a capitalului – ca și componentă a impozitului pe venit/pe salarii, pe principalele ei forme: salarii, PFA, SRL.

Considerăm această structură de formare a încasărilor din impozit pe salarii/venit ca un bun indicator pentru ceea ce înseamnă apetența fiscalizării veniturilor din muncă, **având în vedere că deja am demonstrat această atractivitate, anterior.**

Accesul la date analitice și sintetice este limitat oricărui studiu independent, pe de-o parte pentru că fie sunt puse greu la dispoziție sau deloc, fie pentru că bazele de date ale diverselor instituții care le gestionează fie sunt incomplete, fie au erori semnificative.

Totuși încercăm să relevăm o dimensiune a utilizării formelor alternative de fiscalizare a veniturilor din muncă, pe baza datelor presupuse a avea o certitudine mai mare (deși au ca sursă tot bazele interne de date), precum cele centralizate de Comisia Europeană – Direcția Generală Taxare și Resurse Umane⁸.

Ne referim în principal la cât din totalul impozitului pe venit este generat de principalele sale componente (salariu, activități, independente, capital), adică formarea încasărilor din **impozitul pe venit, respectiv:**

- Procentul din totalul sumelor încasate ca impozit pe venit și care provin (alocate) de la munca salariată (în principal salariile),
- Procentul din totalul sumelor încasate ca impozit pe venit și care provin (alocate) în principal din impozitarea veniturilor activităților independente,
- Procentul din totalul sumelor încasate ca impozit pe venit și care provin (alocate) transferurilor sociale și pensiilor (impozitarea pensiilor),
- Procentul din totalul sumelor încasate ca impozit pe venit și care provin (alocate) din impozitarea câștigurilor de capital ale persoanele fizice (în principal din dividende, dobânzi, chirii).

Analiza acestor sinteze⁹ ne permite să ne facem o imagine chiar și mai clară în ceea ce privește veniturile din muncă impozitate sub alte forme decât contractele individuale de muncă.

⁸ https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/9392a0fe-fc17-4cb6-b9c9-56e71f21caec_en?filename=Methodology2024.pdf

⁹ Tabelele 1, 2, 3, 4, filele 58-59



Pentru a avea o dimensiune la întrebarea *Cât este folosită în economie transformarea raporturilor salariale în comerciale*, o să privim situația din România, în comparație cu alte economii, precum Polonia, Bulgaria sau Estonia.

Am ales Estonia pentru că, potrivit clasamentelor internaționale la nivelul OECD¹⁰, în 2024, pentru al 11-lea an consecutiv, a fost apreciată ca având cel mai bun cod fiscal, fiind prima în clasamentul indicelui competitivității fiscale.

Sistemul fiscal din Estonia are patru „motoare” pozitive, care îl fac competitiv:

1. 20% impozit pe profitul companiilor, aplicat doar pentru profiturile distribuite,
2. Cotă unică de 20% pe venitul persoanelor fizice, și care nu se aplică și dividendelor încasate,
3. Taxele pe proprietate se aplică doar la valoarea terenului (mai degrabă decât la valoarea bunurilor imobile și a capitalului),
4. Are un sistem fiscal teritorial care scutește 100% de impozit intern profiturile obținute în străinătate de corporațiile naționale, cu puține restricții.
5. Din 2025, cota de impozitare a veniturilor și profitului companiilor s-a majorat de la 20% la 22%.

Urmare a acestui sistem fiscal competitiv, în 2024, Estonia a înregistrat un deficit bugetar de doar 3% și are a o datorie publică de doar 23,2% la finalul anului 2024. Deficitul bugetar al României, care nu apare în acest clasament, este de aproape 8,7% în 2024 iar datoria publică a depășit 53% din PIB.

Estonia are o rată a participării forței de muncă de 81,6% (peste media europeană) și un GAP de TVA de 6% (sub media Europeană), în timp ce în cazul României este viceversa: ocuparea forței de muncă este în jur de 67% din populația în vârstă de muncă (la coada clasamentului, alături de Italia), în timp ce GAP-ul de TVA este de peste 4 ori mai mare decât media Uniunii Europene.

Așadar, potrivit datelor citate, situația este în felul următor:

România	2018	2019	2020	2021	2022
Impozitul pe venitul salariaților (% din IV total)	68	63,7	70,7	60,4	54,6
Impozit pe venit din activități independente (% din total)	2,9	5,9	5,4	4,4	5,2
Impozit pe venit din transferuri sociale (% din total)	3,3	3,6	5,5	5,9	6
Impozit pe venit din capital (% din total)	25,8	26,8	18,5	29,3	34,2
Polonia					
Impozitul pe venitul salariaților (% din IV total)	47	44,1	40,6	41,1	41,1
Impozit pe venit din activități independente (% din total)	32,4	34,6	36,9	35,6	35,6
Impozit pe venit din transferuri sociale (% din total)	15,6	16,4	17,5	17,7	17,7
Impozit pe venit din capital (% din total)	5	4,9	5	5,5	5,5
Estonia					
Impozitul pe venitul salariaților (% din IV total)	85,6	84,8	81,1	73,5	80,4
Impozit pe venit din activități independente (% din total)	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5

¹⁰ https://taxfoundation.org/research/all/global/2024-international-tax-competitiveness-index/?utm_content=326060443&utm_medium=social&utm_source=facebook&hss_channel=fbp-19219803864



Impozit pe venit din transferuri sociale (% din total)	11,1	11,1	12,5	11	11,8
Impozit pe venit din capital (% din total)	2,5	3,4	5,8	15	7,3

Tabel 3.1 Sursele de formare a Impozitului pe venit, România, Polonia, Estonia

Sursa: DG FIN, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/9392a0fe-fc17-4cb6-b9c9-56e71f21caec_en?filename=Methodology2024.pdf

Din aceste date centralizate, având în vedere procentul de 34% pe veniturile provenite din capital în România, apare în mod evident că o parte semnificativă din veniturile foarte mari din muncă se impozitează în România sub forma raporturilor comerciale (raportat la Uniunea Europeană) mai degrabă decât sub forma contractelor individuale de muncă.

Ponderea de 34% ca și componentă a impozitului pe venit provenită din impozitul pe veniturile din capital este cea mai mare din Uniunea Europeană, următoarea pondere, de 18,3% înregistrându-se în cazul Croației și apoi Cehia (14,4%).

În consecință și ponderea încasărilor din impozitul pe venit din salarii este printre cele mai reduse: ponderea în cazul României este de 54,6% (date din 2022), ponderi mai mici înregistrând doar Polonia (41,1%, dar care are o componentă semnificativă din impozitul pe venit încasat de pe urma activităților independente, respectiv 35,6%), Grecia (50,2%) și Italia (53,7%).

De remarcat că România și Italia au cel mai scăzut nivel de ocupare al populației în vârstă de muncă, din Uniunea Europeană.

De asemenea, ponderea în impozitul pe venit al încasărilor din veniturile salariale și din activități independente reprezintă în România 59,8%, în Italia 67,8% iar în Grecia 65,2%, de unde rezultă că România are cea mai scăzută pondere de formare a impozitului pe venit cumulat din contribuția salariaților și a activităților independente, din Uniunea Europeană

Deja aceste elemente, care subliniază diferențe flagrante în structură, față de alte state europene, ne fac să privim mai atent în prezentul studiu factorii și dimensiunea specifice naționale care conduc la o astfel de structură.

Cei mai importanți acești factori îi considerăm a fi:

- Sub-ocuparea forței de muncă din România, ca motiv pentru ponderea de doar 54,6% a impozitelor aferente salariilor, în total impozitelor pe salarii și pe venit. Cu alte cuvinte, munca nedeclarată;
- Favorizarea muncii nedeclarate prin nivelul excesiv al contribuțiilor de asigurări sociale din România, dar și prin distorsiunile în ceea ce privește politica salariului minim pe economie, privit mai degrabă ca un instrument de fiscalizare, și nu ca unul de dezvoltare economică;
- Favorizarea încorporării veniturilor din muncă, prin modificări dese și, în unele cazuri apreciabile drept „bizare”, în special în ceea ce privește creșterea plafonului de impozitare pentru micro-întreprinderi, care atins un maxim de 1.000.000 de euro cifră de afaceri între 2018-2022;



- La nivelul PFA, deși așa cum am arătat asigură un venit net semnificativ mai mare decât în cazul CIM (în special din cauza fiscalizării excesive a muncii), observăm totuși că ponderea în impozitul pe salarii/venit a componentei „impozit pe venit din activități independente” nu este flagrant diferită față de numărul PFA raportat la efectivul de salariați din economie: ponderea PFA raportată la efectivul de salariați din economie este 7,5%, iar impozitul pe veniturile din activități independente a reprezentat în 2022 o pondere de 5,2% din totalul impozitelor pe salarii și venit.

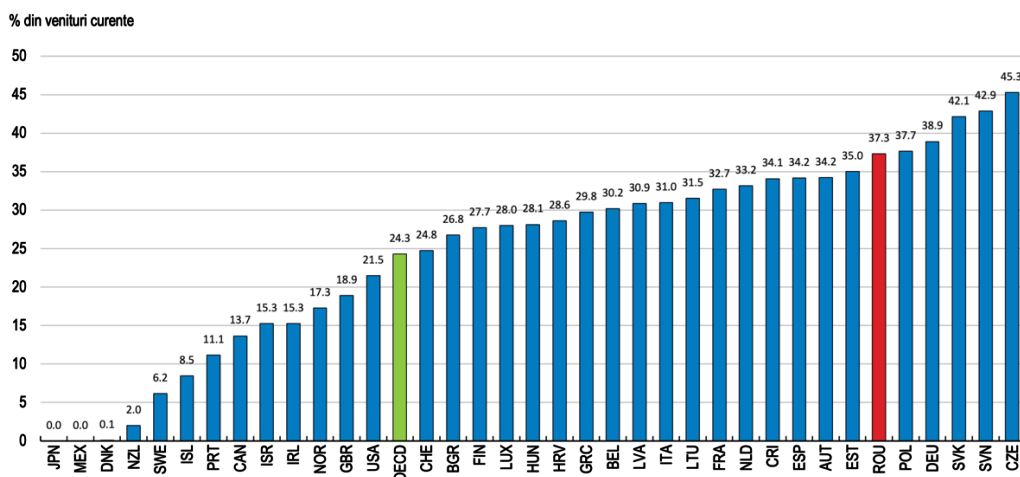
Pentru a evalua contribuția și influența acestor factori, considerăm necesar ca în continuare să analizăm, succint:

- i) piața forței de muncă din România din perspectiva populației ocupate, muncii nedeclarate și motivelor;
- ii) să privim mai în detaliu regimul MICRO și al SRL-urilor.

Pentru aceasta încercăm să răspundem întâi la întrebarea dacă **în România contribuțiile sociale obligatorii (în condițiile unei cote reduse de impozit pe venit, de 10%), transformă fiscalitatea muncii într-una excesivă, de natură să încurajeze migrația către impozitarea muncii sub forma „capitalului”?**

Legitimitatea acestei întrebări este dată de următoarea analiză făcută la nivelul statelor OECD (date 2022 sau cele mai recente) și confirmată de calculele autorilor, referitoare la ponderea contribuțiilor de asigurări sociale în totalul veniturilor curente bugetare

Contribuții de asigurări sociale ca % din venituri curente
2022, 37,3% în România față de 24,3% media OECD



Grafic 3.1. Contribuții de asigurări sociale ca % din venituri curente, state OECD și non-OECD, 2022 sau cele mai recente date disponibile OCED până în 2022

Sursa: OECD

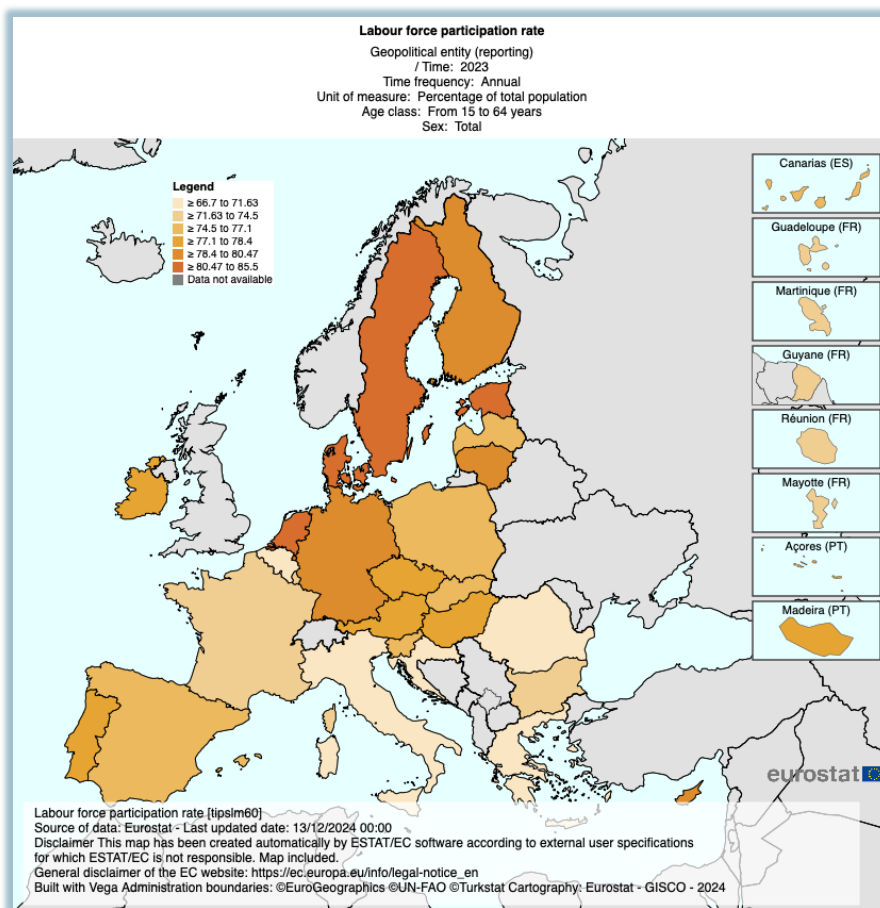
Așadar, nivelul contribuțiilor de asigurări sociale din România este unul dintre cele mai mari la nivelul statelor OECD (non-OECD) este extrem de sugestivă, ponderea contribuțiilor sociale



în veniturile curente bugetare fiind de 37,3% în România față de 24,3% media OECD, ceea ce reprezintă un obstacol semnificativ pentru o ocupare optimală a forței de muncă, și prin urmare, un factor favorizant al muncii nedeclarate.

III.1. Rata participării forței de muncă în România.

Cele mai recente date Eurostat¹¹, centralizate în decembrie 2024 pentru 2023, arată că în ceea ce privește rata participării forței de muncă, România se plasează pe penultimul loc în Uniunea Europeană, cu o rată de 66,8% (Italia se plasează mai jos, cu 66,7%, Bulgaria are o rată de ocupare de 73,9%, Polonia 74,5%), cel mai ridicat nivel fiind în Olanda (85,5%), iar media Uniunii Europene fiind de 75%.



Grafic 3.2– Rata de participare a forței de muncă, decembrie 2023

Sursa: Eurostat, populație activă ca procent din total populație de aceeași vârstă

¹¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipslm60/default/table?lang=en>



Simplu spus, rata de participare a forței de muncă este procentul populației active din punct de vedere economic cu vârsta cuprinsă între 15 și 64 de ani din totalul populației de aceeași vârstă.

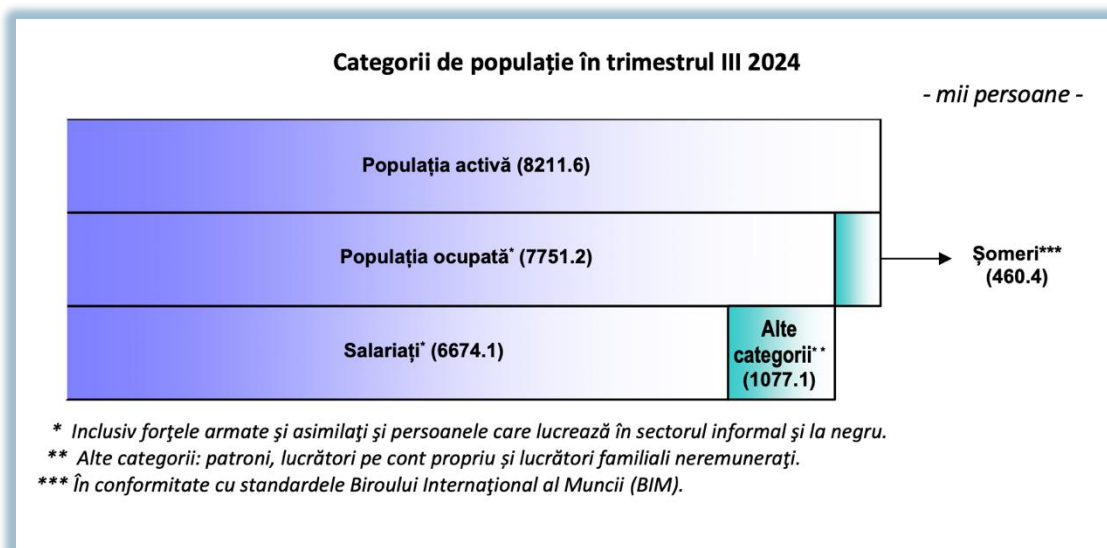
În conformitate cu definițiile Organizației Internaționale a Muncii (OIM), în scopul statisticilor privind piața forței de muncă, persoanele sunt clasificate ca fiind (i) angajate; (ii) șomere și (iii) în afara forței de muncă.

Populația activă din punct de vedere economic (denumită și forță de muncă) reprezintă suma persoanelor angajate și a șomerilor.

Persoanele care nu fac parte din forța de muncă (în vârstă de 15-64 de ani) sunt cele care nu sunt nici angajate, nici șomere.

Din cele mai recente date comunicate de INS¹² în privința ocupării forței de muncă (decembrie 2024, pentru trimestrul III 2024) și din meta-datele care au stat la baza comunicării (populația totală în vârstă 15-64 de ani), avem următoarele rezultate:

- rata de ocupare (ponderea populației ocupate, în vârstă de 15-64 de ani, față de populația totală în vârstă de 15-64 de ani) s-a situat la 63,3%,
- rata de activitate (rata de participare la forță de muncă) s-a situat la 67,1%,
- putem extrage din datele INS populația totală în vârstă de 15-64 de ani din România, respectiv 12,25 milioane persoane, pentru a încerca să dimensionăm ceea ce înseamnă persoanele care nu sunt considerate ca făcând parte din forța de muncă, pentru că nu sunt nici angajate, nici șomere, nici patroni, nici lucrători independenți.



Grafic 3.3. Categorii de populație în trimestrul III 2024

Sursa: INS

¹² https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/somaj_tr3r_24.pdf



În continuare, urmează să realizăm o estimare a dimensiunii forței de muncă din România necuprinsă în vreun fel în fiscalizarea veniturilor din muncă (populația în vârstă de muncă, dar în afara forței de muncă).

Pe baza datelor de mai sus, încercăm să dimensionăm populația (câte persoane) sunt în afara forței de muncă în România, deși sunt în vârstă de muncă și nu sunt nici angajați, nici șomeri, nici patroni, nici lucrători independenți, totuși susceptibili a obține venituri din muncă, fie pentru autoconsum, fie, în cea mai mare parte, ca și componentă a economiei informale.

Desigur, populație în vârstă de muncă, dar în afara forței de muncă există în toate statele Uniunii Europene (rata de activitate a fost în 2023, așa cum am arătat cuprinsă între 66,7% și 85,5%), cu o medie a Uniunii Europene de 75% în 2023.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	clasament 2023
Belgia	67.0	67.7	66.8	67.0	67.6	67.8	67.7	67.7	68.0	68.6	69.1	68.4	69.7	70.5	70.5	23
Bulgaria	67.0	66.5	65.8	67.0	68.2	68.9	69.2	68.6	71.2	71.4	73.6	72.6	72.3	73.7	73.9	21
Cehia	70.1	70.2	70.5	71.6	72.9	73.5	74.0	75.0	75.9	76.6	76.7	76.4	76.6	77.2	77.1	14
Danemarca	78.7	78.0	77.8	77.2	76.6	76.6	76.9	77.5	77.9	78.2	79.1	79.0	79.6	80.4	80.8	4
Germania	75.0	75.4	76.0	76.0	76.4	76.5	76.4	76.7	77.0	77.5	78.0	77.3	78.5	79.3	79.7	8
Estonia	74.5	74.6	75.2	75.6	75.8	75.9	77.0	77.9	79.2	79.3	79.2	79.6	79.1	81.2	81.6	3
Irlanda	73.0	71.6	71.2	71.1	71.8	71.8	72.0	72.6	72.6	72.8	73.2	70.8	74.6	76.8	77.5	13
Grecia	67.4	67.7	67.1	67.3	67.4	67.3	67.7	68.2	68.2	68.1	68.5	65.3	67.3	69.4	69.5	25
Spania	73.1	73.5	73.9	74.3	74.3	74.2	74.3	74.2	73.9	73.7	73.8	72.2	73.7	74.0	74.5	18
Franța	70.9	71.0	70.8	71.4	71.8	72.0	72.2	72.3	72.4	72.8	72.6	72.0	73.0	73.6	73.9	21
Croația	65.6	65.1	64.1	63.9	63.7	66.0	66.9	65.5	66.2	66.1	66.4	67.2	69.0	70.1	70.1	24
Italia	61.8	61.6	61.7	63.0	62.9	63.6	63.8	64.8	65.3	65.6	65.7	63.5	64.5	65.5	66.7	27
Cipru	73.0	73.6	73.5	73.5	73.6	74.3	73.9	73.4	73.9	75.0	77.1	76.9	77.7	79.2	80.0	6
Letonia	73.3	72.7	72.6	74.3	73.8	74.4	75.7	76.2	76.9	77.6	77.3	78.0	75.8	76.8	76.6	15
Lituania	69.6	70.2	71.4	71.8	72.4	73.7	74.1	75.5	75.9	77.3	78.0	78.5	78.2	78.6	78.8	9
Luxemburg	68.7	68.2	67.9	69.4	69.9	70.8	70.9	70.0	70.2	71.1	72.0	72.2	73.2	73.5	74.1	20
Ungaria	63.4	64.0	64.5	65.7	66.7	68.8	70.5	72.1	73.1	74.2	74.9	75.2	76.3	77.3	78.2	10
Malta	59.4	60.4	61.8	63.9	66.3	67.8	68.8	70.6	72.2	74.1	74.8	76.0	77.1	79.3	80.7	5
Olanda	80.6	80.4	80.6	81.5	81.9	81.5	82.1	82.2	82.2	82.7	83.4	83.4	83.7	84.7	85.5	1
Austria	74.6	74.7	74.8	75.4	75.8	75.7	75.8	76.6	76.8	77.1	77.3	76.4	77.2	77.8	78.2	10
Polonia	62.5	63.4	63.9	64.8	65.4	66.4	66.8	67.8	68.7	69.4	70.1	70.2	72.9	73.6	74.5	18
Portugalia	71.1	71.5	71.6	71.3	71.2	71.8	72.2	72.7	73.8	74.4	74.8	73.6	74.8	76.2	77.6	12
România	54.1	57.4	57.1	57.6	57.9	58.8	59.9	60.2	61.8	62.4	63.3	64.1	65.6	66.8	66.8	26
Slovenia	71.4	70.8	69.7	69.8	70.0	70.4	71.2	71.1	73.6	74.4	74.6	73.8	75.0	76.2	75.2	17
Slovacia	70.3	70.5	70.6	71.3	71.8	72.2	72.9	73.9	74.1	74.4	74.7	74.5	74.6	76.1	76.5	16
Finlanda	74.1	73.5	74.0	74.4	74.4	74.6	74.8	75.0	75.8	77.0	77.3	77.3	78.8	79.8	79.9	7
Suedia	78.6	78.8	79.7	80.0	80.8	81.3	81.5	81.8	82.2	82.5	82.6	82.1	82.6	83.3	84.0	2

Grafic 3.4. Rata de participare a forței de muncă, decembrie 2023

Sursa: Eurostat, populație activă ca procent din total populație de aceeași vârstă

Totuși, România are particularități care ar putea să explice o rata de activitate mai mică (populația din zona rurală, lucrătorii casnici neremunerați), însă, potrivit aceluiași date Eurostat, numărul lucrătorilor casnici neremunerați, a scăzut în 2023 la doar 209 mii¹³.

Pe de altă parte, România a înregistrat până în prezent un deficit cronic de forță de muncă, în procesul de recuperare a decalajelor (compensând cu import de forță de muncă).

Calcululele ne arată că dacă rata de participare a forței de muncă ar ajunge în România de la 67,1% la media Uniunii Europene de 75% (17 state sunt peste medie, iar 5 foarte aproape de medie, sub aceasta), populația activă (populație ocupată + șomeri) s-ar majora de la 8,2 milioane de persoane la 9,19 milioane de persoane, deci, în plus, aproape un milion de persoane în vârstă de muncă (15-64 ani, conform Biroului Internațional al Muncii).

¹³ <https://romania.fes.de/ro/e/populatia-activa-in-munca-din-romania-sub-media-europeana-dar-cu-semne-de-imbunatatire.html#>



Acest un milion de persoane (potențiali participanți la piața fiscalizată a forței de muncă din România) nu se regăsesc:

- nici în populația activă raportată de INS (8,2 milioane)
- nici în populația ocupată (7,75 milioane persoane), care cuprinde potrivit INS:
 - Inclusiv forțele armate și asimilați și persoanele care lucrează în sectorul informal și la negru,
 - Nici în numărul de șomeri (0,46 milioane),
 - Nici în numărul de salariați (6,67 milioane, cifră care, potrivit raportărilor curente INS, a include forțele armate și asimilați și persoanele care lucrează în sectorul informal și la negru,
 - Nici în alte categorii (adăugate distinct la numărul de salariați), **respectiv 1,08 milioane persoane** – „alte categorii”, potrivit INS, **neincluzând** munca informală și la negru, ci persoane care obțin venituri din muncă, precum
 - Patroni (lucrător independent),
 - Lucrători pe cont propriu (lucrător independent),
 - Lucrători familiali (casnici) neremunerați, potrivit statisticilor Eurostat, numărul acestor scăzând în 2023 la 209.000.

Facem precizarea că potrivit terminologiei folosite în mod curent de Institutul Național de Statistică, **patronii și lucrătorii pe cont propriu** sunt însumați categoriei **lucrători independenți**.

Aceștia sunt „persoane ocupate care își desfășoară activitatea în propria unitate (afacere), distincția dintre cele două **nefiind dată** de forma de organizarea juridică (societate comercială, persoană fizică autorizată) ci de utilizarea (în cazul patronilor) sau neutilizarea (în cazul lucrătorilor pe cont propriu) a muncii salariale”.

„Altfel spus, patronul este un lucrător pe cont propriu care are cel puțin un salariat”¹⁴, iar PFA-ul este considerat lucrător pe cont propriu dacă nu utilizează munca salarială.

Deci, potrivit acestei definiții, acționarul micro-întreprinderii, entitate care are obligația să aibă cel puțin un salariat cu normă întreagă pentru a beneficia de acest statut, al impozitării pe cifra de afaceri, este considerat în statisticile privind ocuparea forței de muncă drept lucrător independent.

Pe baza acestor date și a altora, ne propunem să determinăm în ce măsură cuantifică raportările curente al INS munca informală (parțial fiscalizată) sau nedeclarată, deci nefiscalizată, **pe lângă cele un milion de persoane** în vârstă de muncă, care nu ar fi cuprinse în rata de participare a forței de muncă, în ipoteza în care rata de participare ar trebui să fie spre media Uniunii Europene.

Pentru aceasta avem în vedere:

¹⁴ https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/activitatea_independenta.pdf, “Activitatea independent”, Editura INS, 2018, Pagina 26



- cele mai recente cifre comunicate de INS (trimestrul III 2024), privind numărul de salariați: **6,67 milioane**, care pune alături de salariați și salariații din forțele armate și asimilați (pe care nu îi cuantifică distinct) și **munca informală și la negru**, pe care, pentru simplificare **o vom denumi în continuare „muncă nedeclarată”**.
- În studiul Blocului Național Sindical – „Salarizarea în sectorul public. Reforme pe fondul marilor așteptări”¹⁵, decembrie 2024, am cuantificat cât mai exact posibil, salariații din forțele militare și asimilați, prin includerea angajaților din justiție și ordine publică (MAI, MApN și ICCJ), ca reprezentând 16,7% din forța de muncă salariată din România, respectiv 217.200 salariați, în aceste sectoare.
- Pe cale de consecință, fără aceste categorii de salariați, speciale, numărul de salariați din România (incluzând munca nedeclarată), poate fi estimată mai exact ca fiind la nivelul de **6,45 milioane persoane**, în accepțiunea INS.
- Potrivit datelor finale pentru anul 2024 (decembrie 2024)¹⁶ ale Ministerului Muncii, Familiei, Tineretului și Solidarității Sociale (MMFTSS), în 2024, România înregistra un număr de **5,75 milioane salariați** (5.746.452 salariați) și datorită faptului că unii salariați au mai multe contracte individuale de muncă, numărul contractelor individuale de muncă în decembrie 2024 (cu timp parțial/integral) a fost de **6.710.815**.

Este necesar să mai facem o rafinare a datelor comunicate de INS și a dependenței economice a veniturilor din muncă, din perspectiva celor 1,08 milioane de persoane „capturate” de INS, ca fiind „alte categorii” și anume patroni (care, așa cum am arătat în accepțiune „statistică”, este un lucrător independent, dar care are cel puțin un salariat, poate chiar el), lucrători independenți (spre exemplu PFA fără angajați) și lucrători familiari (casnici) neremunerați (209.000) – toate cele trei categorii fiind incluse în populația ocupată, dar fără să reprezinte **muncă nedeclarată**.

Scăzând cifra lucrătorilor familiari neremunerați, rezultă că aproximativ **800.000 de persoane fizice române care obțin venituri din muncă sunt în categoria muncă remunerată și fiscalizată, altfel decât sub forma contractelor de muncă (în principal SRL-uri, PFA-uri, profesii liberale, drepturi de proprietate intelectuală).**

Raportat la forța de muncă salariată (5,75 milioane, contracte individuale, potrivit Ministerului Muncii), ponderea celor care obțin venituri din muncă fiscalizate sub alte forme legale decât contractul de muncă, reprezintă 13,91% din numărul de salariați.

Raportat la populația activă, ponderea acestora scade la 9,74%.

Raportat la populația în vârstă de muncă (12,25 milioane), cele **800.000 de persoane** care obțin venituri din muncă declarate sub alte forme contractuale legale (altele decât cei din profesii liberale) reprezintă o pondere de **6,4%**.

¹⁵ <https://bns.ro/media-noutati/comunicate-de-presa/salarizarea-in-sectorul-public-din-romania-reforme-pe-fondul-marilor-asteptari>

¹⁶ <https://mmuncii.ro/j33/index.php/ro/comunicare/comunicate-de-presa/7553-13022025-locuri-munca-2025>



Acum, este necesar să estimăm în continuare numărul persoanelor care obțin **venituri din muncă nedeclarate**.

Analizând simultan datele din cele patru surse citate, putem extrage concluzia că, pe baza datelor INS, **munca nedeclarată** este prestată de aproximativ 700.000 (12,2% din numărul de salariați).

Totuși:

- pornind de la faptul că forța în vârstă de muncă în România este de 12,25 milioane de persoane și de la ipoteza că rata de ocupare a forței de muncă în România ar trebui să fie spre media Uniunii Europene (75%, față de 67% în România);
- un milion de persoane, raportat la această ipoteză, nu se regăsesc **nici în munca declarată** (alta decât contractele salariale, respectiv patroni sau activități independente), **nici în munca nedeclarată**, așa cum am demonstrat;
- mai degrabă persoanele care prestează muncă **nedeclarată** se cifrează, conform ipotezei, la 1,7 milioane de persoane, și reprezintă:
 - aproape 14% din forța de muncă a României;
 - aproape 22% din forța de muncă ocupată din România (salariați + șomeri);
 - aproape 30% din forța de muncă salariată din România;
 - aproape 40% din forța de muncă în sectorul privat (raportat la cele 5,75 milioane de salariați din care scădem cei aproximativ 1,3 milioane de salariați din sectorul public);
 - de 2,1 ori mai mult decât cei care ar obține **venituri declarate din muncă** sub alte forme **perfect legale** decât contractul de muncă (lucrători independenți inclusiv patroni care au cel puțin un salariat etc).

În concluzie:

1. Muncă nedeclarată pare să fie mult mai mare decât cea capturată de Institutul Național de Statistică (700.000 de persoane), dacă folosim ipoteza că rata de ocupare a forței de muncă din România (raportată la populația în vârstă de muncă) ar trebui să fie și în România spre nivelul mediu al Uniunii Europene (75% și nu circa 67% cum este în România), și în line cu alte state precum Polonia sau Bulgaria, ceea ce înseamnă că există un bazin suplimentar de încă un milion de persoane, din care o parte semnificativă ar putea presta **muncă nedeclarată**, și prin urmare **neimpozitată**.
2. Întrucât munca nedeclarată reprezintă în fapt muncă prestată, dar neimpozitată, vom testa în **Capitolul V**, dacă există o corelație între procentul record al sub-ocupării forței de muncă (România fiind aproape la același nivel ca Italia, cu cea mai redusă pondere în populația în vârstă de muncă) și golul de TVA, respectiv suma pe care ANAF ar trebui să o colecteze și nu o colectează din TVA, aflată în România la un nivel de peste patru ori mai mare decât media Uniunii Europene (și cel mai ridicat din Uniunea Europeană), potrivit celor mai recente rapoarte (2024) ale Comisiei Europene.



Pe lângă golul de TVA (care pare să fie principala sursă de finanțare a muncii declarate), alte cauze privind procentul mare de sub-ocupare pot deriva din particularitățile impozitării muncii din România.

În tabelul următor, vom arăta modul în care deducerea de 300 de lei aplicată doar la nivelul SMB distorsionează veniturile mai mari cu până la 5,65% din salariul brut: cu alte cuvinte, până la acest prag, la un salariu brut mai mare, salariul net este mai mic.

Salariu brut (lei)	Salariu net (lei)	Cost total pentru salariu net (lei)	Partea reținută de stat (contribuții/ impozit) - %	Partea angajatului (salariu net) - %
4.050	2.574	4.134	37,74%	62,26%
4.051	2.449 (-4,85%)	4.142	40,87%	59,13%
4.279 (+5,65%)	2.574	4.375 (+5,8%)	41,17%	58,83%

Tabel 3.2.: Fiscalizarea celor mai mici venituri din muncă și distorsiunile asociate

Sursa: *Calcululele cercetării*

O astfel de fiscalizare a muncii celor cu salarii mici este de natură să cronicizeze **capcana salariilor foarte mici** din România (până la 105% din salariul minim brut) și a **celor mici** (până la 115% din salariul minim brut), și să favorizeze **toate noile angajări** la nivelul salariului minim brut pe țară, niciun leu peste.

Este ușor și de observat că pe măsură ce se majorează salariul minim brut, crește și numărul salariaților fix cu salariul minim brut.

	Valoare salariu minim brut (lei)	Număr angajați cu SMB, normă întreagă (active)
Mai 2024	3.300	735.814
Iulie 2024	3.700	752.554
Februarie 2025	4.050	825.890

Tabel 3.3 Creșterea numărului de angajați cu salariul minim brut pe economie, 2024-2025

Sursa: *Inspecția Muncii*

În continuare, vom prezenta distribuția salariilor din economia României, așa cum reiese din datele Inspecției Muncii, consultate pentru prezenta cercetare la 25 februarie 2025.

Tranșe salariu	Nr. contracte active normă întreagă Feb 2025
4050	825.890
4582 -salariu minim construcții (SMC)	200.207
4051-4660 (fără SMC)	1.332.677
4661-8800	1.881.179



8801-10000	201.889
10001-12500	272.778
12501-15000	138.191
15001-17500	85.149
17501-20000	55.621
20001-24300	53.862
Peste 24300	79.930

Tabel 3.4 Distribuția contractelor de muncă cu normă întreagă pe tranșe salariale (brute), declarate în REVISAL

Sursa: *Inspeția Muncii, consultare Februarie 2025*

Incidența salariilor mici (dacă o privim ca numărul CIM cu salariul de încadrare de până la 1,15 x SMB, respectiv 4.660 de lei brut, devine extrem de mare:

- 2.358.774 de angajați cu contract individual de muncă, **respectiv 46%** din panelul oferit de Inspeția Muncii (sau 41% din numărul de salariați comunicat de Ministerul Muncii) **au salarii mai mici decât 1,15% din SMB.**
- Datele din panel ne arată că **82,69% din salariații din România câștigă sub salariul mediu brut pe economie** (am luat în considerare pragul de 8.800 de lei salariul mediu brut, în condițiile în care, pentru luna noiembrie 2025, INS a comunicat un câștig salarial mediu brut de 8.825 lei¹⁷). Deci, din datele raportate, doar 189.413 salariați câștigă **peste nivelul salariului mediu brut.**

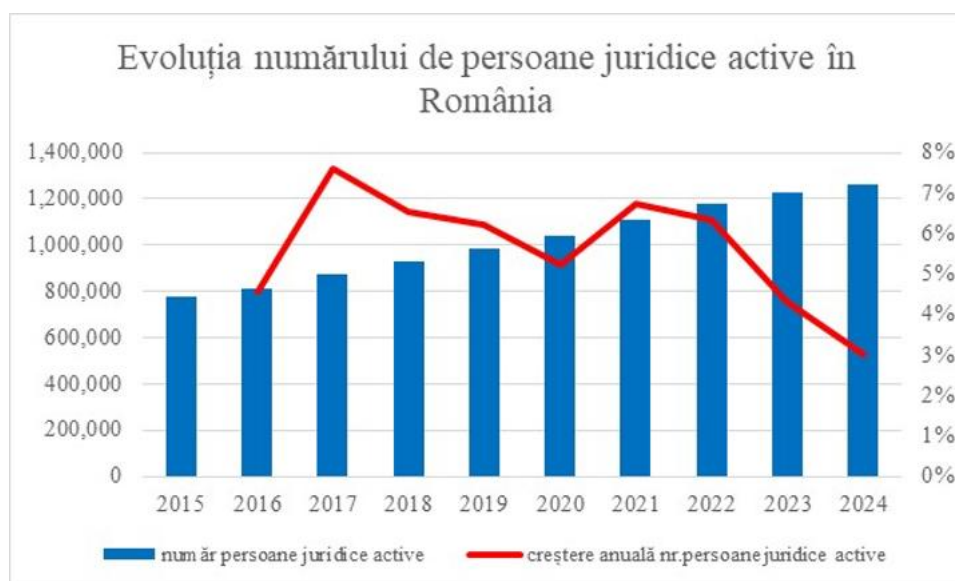
Această distribuție ne îndreptățește pentru pragurile alese de simularea noastră, de considerare a variantelor alternative de impozitare față de contractul de muncă: salariul mediu brut, de două ori salariul mediu brut, în proximitatea a trei salarii medii brute, și pragul de 100.000 de euro venit brut, anual.

III.2. Contribuția MICRO (și a capitalului)

În acest subcapitol încercăm să surprindem dinamica MICRO, ca potențial vehicul pentru încasare de venituri mari, în tabloul general al societăților comerciale din România.

Tabloul general al persoanelor juridice active din România, pe baza datelor ONRC, este inclus în următorul grafic, cu mențiunea că nu toate societățile prezentate drept „active” depun și bilanț.

¹⁷ https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/cs11r24.pdf



Grafic 3.5: Evoluția numărului total de persoane juridice active, din România. 2015-2024

Sursa: ONRC

Centralizarea datelor ONRC și ANAF (nu întotdeauna „bat” datele, dar sunt asemănătoare ca ordin de mărime), ne permit să facem o distincție și mai clară, pentru ceea ce înseamnă MICRO

Anul	2020	2021	2022	2023	2024
Număr micro (ANAF)	801.377	861.235	912.875	495.448	368.900
Prag CA micro (euro)	1.000.000	1.000.000	1.000.000	500.000	500.000
Nr. companii cu CA>0 (ONRC) ¹⁸	615.777	654.913	683.891	705.579	Indisp.
Nr. companii care au depus bilanț	825.837	864.688	892.080	919.122	Indisp.
Nr. societăți „active”	1.036.594	1.106.206	1.176.237	1.227.217	1.264.309
Micro raportat la „active”	77,3%	77,85%	77,61%	40,37%	29,17%
Micro cu bilanț și D100 ¹⁹ (2023)				325.204	

Tabel 3.5. Dinamica MICRO și a companiilor active

Sursa: ONRC, ANAF, calcule proprii

Analitic, referitor la nivelul cifrei de afaceri pentru MICRO, se constată că până în 2022, când plafonul era de un milion de Euro, **trei sferturi din toate companiile din România, erau micro, respectiv aproape 8 din 10.**

Reducerea plafonului începând cu anul 2023, la 500.000 de euro, a condus gradual până la o pondere de **aproape 3 din 10** (29,17%). De asemenea, **obligativitatea unui angajat cu normă întreagă** a contribuit la înclinația ca veniturile mari din muncă să fie încasate în continuare pe micro, dar a păstrat atractivă fiscalizarea prin SRL, așa cum am arătat.

¹⁸ <https://www.zf.ro/companii/ne-arata-datele-consolidate-2023-privind-businessul-romania-cifra-22564456>

¹⁹ <https://mfinante.gov.ro/planul-bugetar-structural-national-pe-termen-mediu-2025-2031> p37-47



Practic, dimensiunea microîntreprinderilor active la nivelul anului 2023 (cifra de afaceri sub 500.000 de euro) a fost de 325.204, definite ca active pentru că:

- Au depus situații financiare: 329.351;
- Au depus și Declarația 100: 325.284;
- O bună parte dintre ele nu sunt doar vehicule salariale, întrucât, pe medie, numărul de salariați ai microîntreprinderii din România este supraunitar (2,67 salariați/microîntreprindere).

Așadar, în 2023, au avut statut de microîntreprinderi conform vectorului fiscal, 539.690 de companii (40,37% din companiile „active” din 2023), dar doar 329.351 au depus situații financiare. Respectiv **46,7% din companiile care au avut activitate economică în 2023 (cifra de afaceri peste zero) au fost micro și au angajat aproximativ 870.000 de angajați** (aproximativ 15% din forța de muncă din România).

Datele sunt desprinse din următoarea situație prezentată **în Plan, pentru 2023** (pentru 2024, nu a trecut termenul pentru depunerea bilanțului):

Praguri ale cifrei de afaceri	Contribuabili	Cifra de afaceri	Sumă de nr. salariați la 31.12	Medie de nr. salariați la 31.12
< 300.000	178.048	27.425.056.156	310.776	1,84
300.001 - 500.000	42.181	16.594.594.187	102.404	2,49
500.001 - 1.000.000	49.104	34.809.757.921	172.928	3,60
1.000.001 - 1.500.000	21.100	25.832.720.690	110.269	5,33
1.500.001 - 2.000.000	11.688	20.215.767.281	77.051	6,70
2.000.001 - 2.500.000	8.827	19.936.822.695	69.177	7,98
> 2.500.001	846	5.495.388.528	14.680	18,40
CA nedeclarată	13.490		9.711	1,38
TOTAL	325.284	150.310.107.458	866.996	2,67

Caseta 3.1. Segmentarea eșantionului de microîntreprinderi, 2023, utilizând pragul cifrei de afaceri.

Sursa: Planul bugetar structural pe termen mediu, 2025-2031

Din această segmentare, rezultă în mod evident că, pentru companiile care își declară cifra de afaceri, numărul mediu de angajați se majorează pe măsură ce crește cifra de afaceri, ceea ce reprezintă mai degrabă un semn de activitate economică reală, decât o optimizare a plății forței de muncă, prin încorporarea veniturilor salariale.

Se mai observă că, cea mai mare parte a micro-întreprinderilor (54,7%), realizează cifră de afaceri anuală sub 60.000 de euro (impozitare cu 1% pe cifra de afaceri), cu „aproape” doi angajați.



În cazul micro cu cifră de afaceri între 400.000-500.000 de euro (valabilă în 2023), numărul mediu de angajați urcă la aproape 8, ceea ce indică mai degrabă, **pe medie**, activitate economică, decât încorporare a veniturilor din muncă.

Micro care au depășit pragul de 250.000 de euro (2.500.000 de lei) dar s-au situat sub pragul legal de impozitare cu 3% pe cifra de afaceri în 2023 (500.000 de euro), conform calculelor, au realizat doar 3,65% din cifra de afaceri a microîntreprinderilor, de unde se naște întrebarea: **de ce pragul de 500.000 de euro nu a fost scăzut direct la 100.000 de euro, în 2025, ci intermediar, la 250.000 de euro?**

Conform simulărilor din **Plan**, în mod evident microîntreprinderile cu cifră de afaceri de până la 60.000 de euro (300.000 de lei), **pe medie**, nu reprezintă un sistem „eficient” de optimizare fiscală a veniturilor din salarii, în raport cu situația de a încorpora veniturile din muncă prin SRL-uri plătitoare de impozit pe profit. Aceste societăți, ca micro, au o sarcină fiscală semnificativă mai ridicată, pentru că există obligația de a încadra minimum un salariat cu normă întreagă (sau mai mulți, cu norme parțiale, dar care să totalizeze cel puțin o normă întreagă).

Simulările arată că, pentru micro care se situează sub pragul de 300.000 de lei/an (neplătitor de TVA, echivalentul a circa 25.000 de lei pe lună încasări), costurile asociate MICRO sunt **pe medie** de 2,27 ori mai mari decât dacă ar fi SRL-uri.

Praguri cifra de afaceri(euro)	Contribuabili	Impozit micro declarat D100	Sarcina fiscală ⁶	Impozit pe profit estimat ⁷
< 60.000	178.048	269.549.433	2.556.398.826	1.239.965.953
60.001 - 100.000	42.181	159.093.203	605.634.798	799.113.356
100.001 - 200.000	49.104	329.257.980	705.020.874	1.573.961.935
200.001 - 300.000	21.100	241.047.261	302.953.800	1.051.017.149
300.001 - 400.000	11.688	187.589.666	167.816.304	799.084.267
400.001 - 500.000	8.827	183.566.230	126.723.708	901.948.589
> 500.001	846	28.602.710	12.146.868	176.094.011
Cifra de afaceri nedeclarată	13.490	4.833.856	193.689.420	24.499.827
TOTAL	325.284	1.403.540.339	4.670.384.598	6.565.685.087

Caseta 3.2. Distribuția MICRO în funcție de cifra de afaceri (2023) și simulări impozit MICRO/SRL

Sursa: Planul bugetar structural pe termen mediu, 2025-2031

Nota 1: în privința Sarcinii fiscale, ANAF o calculează ca fiind cheltuielile cu impozitul pe venit și contribuțiile sociale achitate de angajator pentru un salariat în cursul anului 2023 (când au existat 2 salarii minime), respectiv echivalentul a 14.358 lei/an în 2023

Nota 2: Conform calculelor noastre, pentru 2025, la nivelul salariului minim brut pe economie de 4.050 de lei, aceste cheltuieli (impozite, contribuții, CAM) se majorează la cel puțin 1.560 lei/lună, deci 18.720 lei/an

Notă 3: Impozitul pe profit estimat = Profit brut contabil x 16%

În baza acestor date, putem observa ca și concluzie generală, că, pentru cele mai mici microîntreprinderi (cu venituri până la 60.000 de euro, impozit pe cifra de afaceri de 1%,



obligăție minim un salariat cu normă întreagă), **pe medie**, apare ca fiind **mai avantajoasă impozitarea cu 16%**, ca IMM, din punct de vedere al impozitelor și contribuțiilor achitate.

În cazul micro cu cifră de afaceri între 60.000 euro – 100.000 de euro (aflate la incidența Pragului 2 de Micro, de la ianuarie 2026), observăm că suma impozitelor și contribuțiilor plătite pentru microîntreprinderi este doar ușor mai mică decât impozitarea cu 16% pe profit (761 milioane lei față de 799 milioane lei).

Peste 100.000 de euro cifră de afaceri, categoric impozitarea prin cifra de afaceri + obligația minimă a unui salariat, devine mai „prietenosă” față de impozitarea cu cota standard de 16%.

Pe baza acestor date, am putut face alte calcule, cu relevanță pentru componenta raporturi de muncă care ar putea fi parțial fiscalizate prin transformarea în raporturi comerciale prin intermediul microîntreprinderilor, și pentru a identifica potențiale praguri.

Praguri ale cifrei de afaceri	Contribuabili	Cifră de afaceri	Sumă salariați 31 dec	Medie salariați	CA/salariat	CA/salariat/lună	Rap al SMB 3.075	Raportat la SMB
< 300.000	178.048	27.425.056.156	310.776	1,84	88247,02	7353,92	2,39	1,82
300.001 - 500.000	42.181	16.594.594.187	102.404	2,49	162050,25	13504,19	4,39	3,33
500.001 - 1.000.000	49.104	34.809.757.921	172.928	3,6	201296,25	16774,69	5,46	4,14
1.000.001 - 1.500.000	21.100	25.832.720.690	110.269	5,33	234270,02	19522,50	6,35	4,82
1.500.001 - 2.000.000	11.688	20.215.767.281	77.051	6,7	262368,66	21864,05	7,11	5,40
2.000.001 - 2.500.000	8.827	19.936.822.695	69.177	7,98	288200,16	24016,68	7,81	5,93
> 2.500.001	846	5.495.388.528	14.680	18,4	374345,27	31195,44	10,14	7,70
CA nedeclarată	13.490		9.711	1,38	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	325.284	150.310.107.458	866.996	2,67	173368,86	14447,40	4,70	3,57
Total 2+3	220.229	44.019.650.343	413.180	1,88	106538,68	8878,22	2,89	2,19

Tabel 3.6. Date sintetice privind microîntreprinderile, 2023

Sursa: Calcule ale autorilor pe baza datelor din Planul bugetar structural pe termen mediu, 2025-2031, extrase în 2024 pentru rezultatele financiare din 2023

Notă: pentru 2023, ne-am raportat la un salariu minim brut, dar calculat ca medie pentru 12 luni, respectiv 3.075 lei, în condițiile în care în 2023 au funcționat două salarii minime brute, respectiv 3.000 și 3.300 de lei.

În concluzie, observăm că microîntreprinderile cu cifra de afaceri de până la 100.000 de euro (220.229), pe baza datelor disponibile din 2023, au angajat **413.138 salariați**, respectiv aproximativ 7,2% din contractele individuale de muncă cu normă întreagă (raportat la numărul acestora din 2024, însă procentul nu se modifică semnificativ), iar cifra lor de afaceri medie pe salariat pe lună s-a cifrat la **8.878 lei**, respectiv în jurul salariului mediu brut pe economie luat de noi în calcul, ca și prim prag (8.800 lei):

- Cifră de afaceri medie/lună/angajat de **7.353,92** lei pentru micro < 60.000 de euro;
- Cifră de afaceri medie/lună/angajat de **13.504** lei pentru micro cuprinsă între 60.000 și 100.000 de euro;
- Observăm totodată că începând cu peste pragul cifrei de afaceri de 100.000 de euro, cifra de afaceri medie/angajat/pe lună, **crește sensibil, peste 16.675 de lei.**

Sumarizând rezultatele studiului din acest capitol, în care am analizat mai în detaliu ocuparea forței de muncă față de potențial și dimensiunea impozitării „capitalului”/salariului în principal



prin MICRO, prin transformarea raporturilor de muncă în raporturi comerciale, putem extrage următoarele concluzii:

1. Rata de participare a populației în vârstă de muncă în populația ocupată este aproape cea mai redusă din Uniunea Europeană, drept consecință, **munca nedeclarată** are aproape cea mai mare dimensiune din Uniune, și este semnificativ mai mare decât cea „capturată” în statisticile oficiale.
2. **Prin urmare**, bazinul potențial de muncă nedeclarată ajunge de la circa 700.000 de persoane, la mai mult decât dublu. O posibilă cauză este reprezentată de fiscalitatea excesivă prin prisma contribuțiilor de asigurări sociale obligatorii, inclusiv la nivelul salariului minim, ceea ce ne conduce la ideea că mai degrabă, munca nedeclarată (evaziunea) este realizată pentru venituri de natură salarială mici, dar multe, și reprezintă o proporție semnificativă de impozite și contribuții lipsă la buget.
3. **Pentru munca declarată dar incorporată**, există și pot fi folosite ca vehicule, pentru venituri brute lunare începând chiar de la salariul mediu brut pe economie și până la de 10 ori salariul minim brut și peste, așa numitele optimizări prin MICRO/SRL.

În fapt și simplu spus, din perspectiva fiscalizării muncii, veniturile mici recurente nu sunt declarate, iar veniturile mari, recurente, de natură salarială își reduc sarcina fiscală prin intermediul în principal al MICRO/SRL. Ambele pot avea cauză principală fiscalizarea excesivă a muncii prin prisma contribuțiilor sociale obligatorii, întrucât **pentru toate simulările noastre, peste valoarea salariului mediu brut din economie, doar 57% din costul salarial al forței de muncă se transformă, prin CIM, în venit net pentru angajat, iar 43% sunt contribuții și impozite către bugetul general consolidat.**

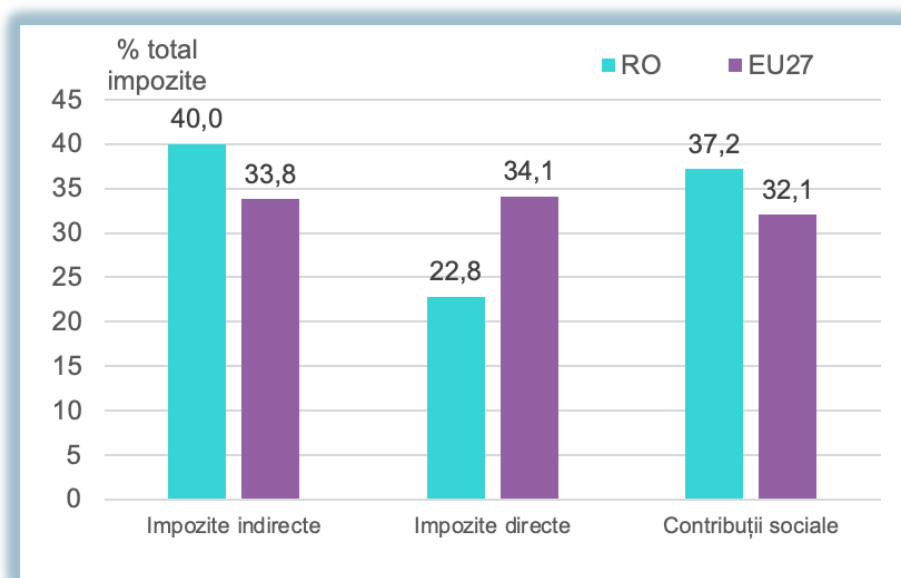
*



CAPITOLUL IV – O dimensiune a contribuțiilor sociale obligatorii în România, ca sursă pentru ne-fiscalizarea/optimizarea unor venituri din muncă

În raport cu impozitele directe și nivelul contribuțiilor sociale obligatorii, datele cele mai recente (februarie 2024, cu referire la situația din 2022) ale Comisiei Europene (Direcția Generală Taxare și Uniune Vamală) confirmă nivelul excesiv al contribuțiilor sociale din România raportat la media Uniunii Europene și nivelul colectării din impozite indirecte din România, raportat la venituri bugetare.

În ceea ce privește ponderea în total venituri din impozite a impozitelor directe, indirecte și a contribuțiilor sociale, cele mai recente date disponibile (Eurostat, Februarie 2024), arată următoarea situație:



Grafic 4.1 – Veniturile din principalele impozite/contribuții ca procent din total venituri din impozite, 2022

Sursa: Comisia Europeană, DG Taxation an Custom Unions, în baza datelor Eurostat din februarie 2024

Așa cum rezultă din calculele noastre, încasările din contribuții de asigurări sociale reprezintă constant cele mai mari ponderi raportat la totalul veniturilor fiscale, și au ajuns la un maxim de 65% în anul 2024²⁰.

Venituri fiscale	Valoare (miliarde lei, 2024)	Pondere în PIB (2024)	Pondere în PIB (2023)	Pondere raportat la total venituri fiscale (2024)	Pondere raportat la total venituri fiscale (2023)
Total venituri fiscale din care	291,708	16,53%	15,09%	100%	100%
Impozit pe profit	35,979	2,04%	1,8%	12,33%	11,6%

²⁰ https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buletin/executii/Anexa2_bgc31122024.pdf



Impozit pe salarii și pe venit	49,045	2,78%	2,6%	16,81%	16,1%
TVA	120,946	6,85%	6,6%	41,46%	41,5%
Accize	46,328	2,63%	2,4%	15,88%	14,84%
Contribuții de asigurări	189,510	10,74%	10%	64,97%	63,2%

Tabel 4.2: Valoarea și ponderea veniturilor fiscale în PIB și a unor componente ale acestora și valoarea contribuțiilor de asigurări, 2023-2024

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor, execuția bugetară pentru anii 2023-2024 și calculele autorilor²¹

Sintetic, arătăm că valoarea încasărilor bugetare provenite din cotele de contribuții sociale obligatorii practicate în România este:

- de 5,27 ori mai mare decât suma totală a încasărilor din impozit pe profit;
- de 3,86 ori mai mare decât suma totală a impozitelor pe salarii și pe venit;
- de 1,57 ori mai mare decât suma totală a încasărilor din TVA.

Cât reprezintă încasările totale din contribuții sociale obligatorii față de:	2023	2024
total încasări impozit pe profit	+450%	+427%
total încasări din impozite pe salarii și venit	+300%	+286%
total încasări din TVA	+50%	+57%

Tabel 4.3: Valoarea contribuțiilor sociale obligatorii încasate la buget față de principalele categorii de venituri bugetare

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor, execuția bugetară pentru anii 2023-2024 și calculele autorilor

Pentru a înțelege mai bine situația din România, în cele ce urmează analizăm situația din ultimii ani. Datele au ca sursă Ministerul Finanțelor, din Execuția bugetară anuală, pentru perioada 2019-2024.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
mil. lei						
venituri totale	321.075	322.656	379.718	460.203	520.596	574.599
venituri fiscale	156.362	151.277	186.103	230.462	251.030	291.708
impozit pe profit	17.720	15.988	20.045	26.665	29.127	35.979
impozit pe salarii și venit	23.201	24.334	28.017	33.708	40.411	49.045
TVA	65.421	60.817	79.351	94.091	104.335	120.946
accize	31.463	30.715	34.485	35.313	37.260	46.328
contribuții de asigurări	111.473	112.251	127.493	139.920	158.655	189.510
pondere în PIB						
venituri totale / PIB	30,30%	30,47%	31,98%	32,84%	32,44%	32,56%
venituri fiscale / PIB	14,75%	14,29%	15,67%	16,45%	15,64%	16,53%
impozit pe profit / PIB	1,67%	1,51%	1,69%	1,90%	1,82%	2,04%
impozit pe salarii și venit / PIB	2,19%	2,30%	2,36%	2,41%	2,52%	2,78%
TVA / PIB	6,17%	5,74%	6,68%	6,71%	6,50%	6,85%

²¹ Studiu BNS, ianuarie 2025, Impozitarea muncii vs Impozitarea capitalului în România



accize / PIB	2,97%	2,90%	2,90%	2,52%	2,32%	2,63%
contribuții de asigurări / PIB	10,52%	10,60%	10,74%	9,98%	9,89%	10,74%
pondere în total venituri curente						
venituri fiscale / venituri curente	53,03%	52,52%	54,77%	56,20%	55,59%	55,01%
impozit pe profit / venituri curente	6,01%	5,55%	5,90%	6,50%	6,45%	6,78%
impozit pe salarii și venit / venituri curente	7,87%	8,45%	8,24%	8,22%	8,95%	9,25%
TVA / venituri curente	22,19%	21,11%	23,35%	22,94%	23,11%	22,81%
accize / venituri curente	10,67%	10,66%	10,15%	8,61%	8,25%	8,74%
contribuții de asigurări / venituri curente	37,80%	38,97%	37,52%	34,12%	35,14%	35,74%
pondere în total venituri fiscale						
impozit pe profit / venituri fiscale	11,33%	10,57%	10,77%	11,57%	11,60%	12,33%
impozit pe salarii și venit / venituri fiscale	14,84%	16,09%	15,05%	14,63%	16,10%	16,81%
TVA / venituri fiscale	41,84%	40,20%	42,64%	40,83%	41,56%	41,46%
accize / venituri fiscale	20,12%	20,30%	18,53%	15,32%	14,84%	15,88%
contribuții de asigurări / venituri fiscale	71,29%	74,20%	68,51%	60,71%	63,20%	64,97%
cât de mult reprezintă contribuțiile de asigurări						
contribuții asigurări / (impozit profit+ impozit pe salarii și venit)	2,72	2,78	2,65	2,32	2,28	2,23
contribuții asigurări / impozit pe salarii și venit	4,80	4,61	4,55	4,15	3,93	3,86
contribuții asigurări / impozit pe profit	6,29	7,02	6,36	5,25	5,45	5,27
contribuții asigurări / TVA	1,70	1,85	1,61	1,49	1,52	1,57
contribuții asigurări / accize	3,54	3,65	3,70	3,96	4,26	4,09

Tabel 4.3. Execuția bugetară, 2019 - 2024

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor

Notă:

Veniturile totale = **venituri curente** + venituri din capital + donații + sume primite de la UE

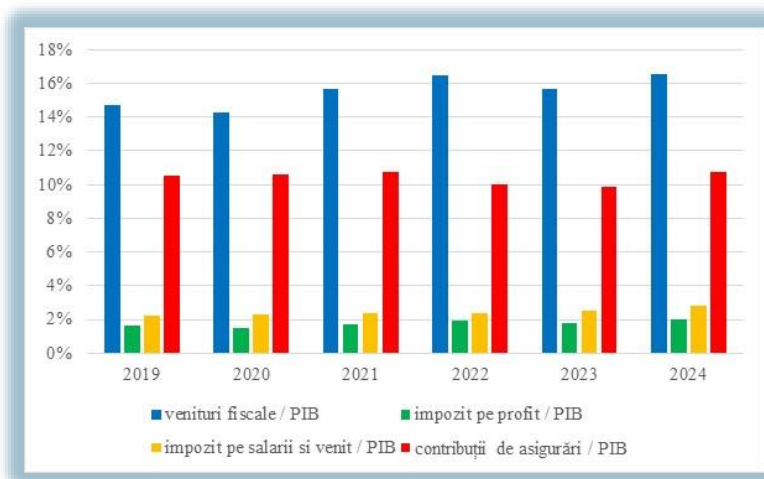
Veniturile curente = **venituri fiscale** + **contribuții de asigurări** + venituri nefiscale

Veniturile fiscale = **impozit pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital** + impozite și taxe pe proprietate + impozite și taxe pe bunuri și servicii + impozit pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale + alte impozite și taxe fiscale

Impozite și taxe pe bunuri și servicii = TVA + accize + alte impozite și taxe pe bunuri și servicii + taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități

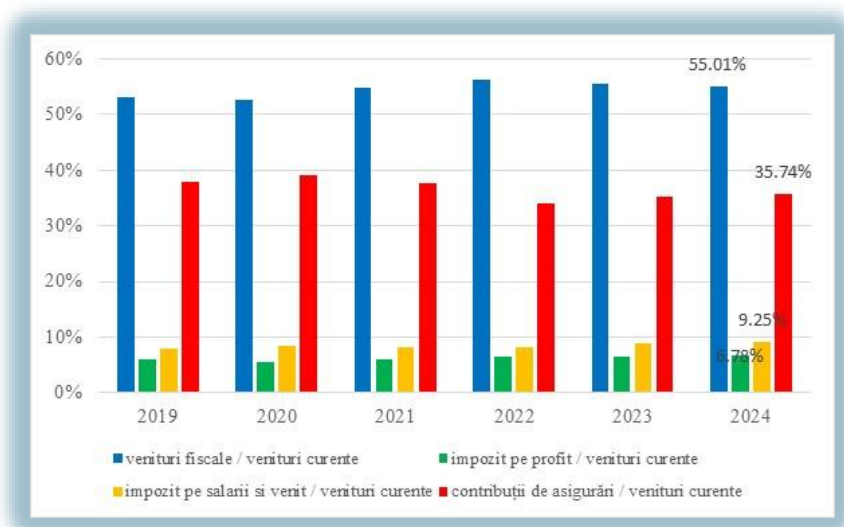


Prin reprezentare grafică, situația confirmă puternica dependență a veniturilor curente bugetare de contribuțiile de asigurări sociale obligatorii, excesive, după cum putem observa:



Grafic 4.2 Veniturile din principalele impozite/contribuții ca procent din PIB, 2019-2024

Sursa: Ministerul Finanțelor, execuții bugetare 2019-2024



Grafic 4.3.– Veniturile din principalele impozite/contribuții ca procent din venituri curente, 2019-2024

Sursa: Ministerul Finanțelor, execuții bugetare 2019-2024

Interpretarea graficelor de mai sus de conduce la următoarele concluzii în privința contextului:

1. contribuțiile de asigurări sociale reprezintă cea mai mare pondere la formarea veniturilor curente, observând o inflexiune după anul 2022, când și-au reluat creșterea (ca pondere).

Maximul ponderii în ultimii 5 ani a fost de 38,97% în 2020 (an recesionist, afectat de pandemie și arătând o dinamică mai accentuată a scăderii impozitului pe profit în urma restrângerii



activității economice), iar după minimumul din 2022, de 34,12% trendul ascendent a fost reluat, până la 35,74% din venituri curente în 2024).

Acest aspect este expresia unei supra-impozitări prin contribuții, cu grave implicații în economie – această povară fiscală ridicată asupra angajaților și angajatorilor descurajează angajările formale; încercarea de evitare a acestora conduce la stimularea muncii “la negru” sau a muncii sub-declarate.

Situația de fapt determină dezechilibre pe piața forței de muncă și scăderea competitivității la nivel internațional, inclusiv tentația spre alte forme de fiscalizare a altor venituri din muncă.

2. Impozitul pe salarii și venit reprezintă o pondere semnificativă în veniturile fiscale, în ultimul an de analiză ajungând la ponderea maximă în perioada analizată (de 16,81%), ceea ce este semnificativ mai scăzut decât contribuțiile de asigurări, dar este tot aferent impozitării muncii, cu aceleași consecințe negative asupra forței de muncă.
3. Impozitul pe profit are o contribuție modestă la formarea veniturilor bugetare, în 2024 reprezentând abia 12,3% din veniturile fiscale, respective 6,78% din veniturile curente, ceea ce demonstrează existența unei presiuni fiscale mult mai scăzută asupra capitalului, prin prisma impozitului pe profit, decât asupra angajaților.

Aceasta poate genera distorsiuni în economie, și un stimul spre o eventuală migrare a veniturilor spre forme mai puțin impozitate (PFA, dividende), respectiv aplicarea de strategii de optimizare fiscală.

Așadar, politica fiscală în România apare ca fiind dezechilibrată, resursele financiare bugetare bazându-se în exces pe impozitarea muncii, prin contribuții și impozit pe salariu și venit, și nefiind suficiente pentru funcționarea curentă – deficitul de 8,65% din PIB al anului 2024 fiind elocvent în acest sens.

Acest tip de presiune (excesivă) asupra angajaților este de natură să limiteze ocuparea forței de muncă, așa cum am arătat, să favorizeze mascarea veniturilor din muncă și chiar să perpetueze munca „informală” – fie plata mixtă a veniturilor salariale (contract de muncă + alte forme), fie efectiv munca nedeclarată și nefiscalizată.

Și pentru că munca nedeclarată (dar prestată), deci nu cea „optimizată”, trebuie să aibă o sursă de finanțare atâta timp cât este prestată în continuu, formulăm ipoteza că o bună parte din munca nedeclarată în România și negeneratoare de contribuții de asigurări sociale și impozit pe venit la buget, este finanțată, cel puțin parțial din GAP-ul de TVA. Simplu spus, încercăm să vedem dacă există o corelație între fraudă fiscală și dimensiunea veniturilor din muncă, nedeclarate. Pentru testarea acestei ipoteze vom evalua, în continuare, dacă există o legătură între GAP-ul de TVA și sub-ocuparea forței de muncă din România.

*

* * *



CAPITOLUL V – Testarea corelației dintre GAP-ul de TVA și GAP-ul ocupării forței de muncă

V.1. GAP-ul de TVA în România

Pe scurt, GAP-ul de TVA reprezintă „TVA de colectat”, adică sume care ar trebui să se încaseze la buget, dar, simplu spus se află „în alte buzunare”. Cele mai recente date arată că în România, GAP-ul de TVA este 30,8%, în timp ce media Uniunii Europene este de 7%

Tot pe scurt, prin GAP-ul ocupării de forță de muncă în România, ne vom referi în prezenta cercetare la diferența dintre ponderea populației ocupate în vârstă de muncă din România și media ponderii populației ocupate în vârstă de muncă din Uniunea Europeană. Cele mai recente date arată că rata de participare a forței de muncă în România este de 66,8%, în Uniunea Europeană de 76%, de unde rezultă cu GAP al ocupării de aproximativ 9,2 puncte procentuale.

În esență, GAP-ul de TVA (TVA-ul care ar trebui colectat dar nu se colectează) reprezintă în principal fraudă fiscală.

Dimensiunea GAP-ului de TVA este considerabilă în România, comparativ cu oricare alt stat al Uniunii Europene.

Cele mai recente rapoarte ale Comisiei Europene²², realizate în scopul diminuării fraudei TVA și centralizate în 2024 cu date pentru anul 2022, dimensionează GAP-ul de TVA din România la 30,6% (mai mult de 3 lei din fiecare 10 datorați, sunt fraudăți), față de media Uniunii Europene de 7%.

În termeni monetari, la nivelul anului 2022, asta înseamnă circa **8,5 miliarde de euro** necolecți la bugetul public al României, prin fraudă TVA.

Dacă România ar fi încasat TVA-ul la nivelul mediu din UE, respectiv GAP de 7%, aceasta înseamnă că ar fi avut un plus de bani la buget în anul 2022 (și ulterior, în fiecare an, mai mult), de circa **6,55 miliarde euro** (aproximativ 32 miliarde de lei, cel puțin, anual).

Suma, raportată la execuția bugetară a anului 2024 (PIB estimat 1,76 mii de miliarde de lei, deficit bugetar 152,71 miliarde lei, respectiv 8,65% din PIB), ar fi permis reducerea deficitului bugetar cu aproape 2 puncte procentuale, respectiv până la 6,8% din PIB.

Raportat la execuția bugetară a anului 2024 (când s-a încasat TVA de 120,94 miliarde de lei), procentul corespunzător de GAP de TVA (suma care ar putea fi încasată în plus, dacă GAP-ul s-a păstrat la 30,6%) este de circa 53 de miliarde lei, ori circa **41 de miliarde de lei** (GAP similar ca în UE, respectiv 7%).

Potrivit acestei estimări, pentru anul 2024, la nivelul încasărilor din UE, deficitul bugetar al României s-ar fi putut reduce astfel de la 111,7 miliarde lei, respectiv la **6,3% din PIB, cu peste 2,3 puncte procentuale față de nivelul efectiv raportat**.

²² https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en



Prin urmare, în continuare, ne propunem în acest capitol să investigăm dacă există o corelație între sub-ocuparea forței de muncă și GAP-ul de TVA.

V.2. Rata de ocupare a forței de muncă în România

Analizând evoluția ratei de ocupare a forței de muncă în România în perioada 2009-2023 se constată o creștere totală semnificativă de 12,7 puncte procentuale, dar în continuare mult media înregistrată în UE, ceea ce indică o participare mai redusă a populației la piața muncii, comparativ cu celelalte economii europene.

În toți anii analizați (2009-2023), România se încadrează în cuartila inferioară, printre 25% țări cu cea mai scăzută rată de ocupare.

În principiu, o rată de ocupare mai mică poate semnala o creștere a muncii nedeclarate, ceea ce afectează negative veniturile fiscale din bugetul de stat, protecția socială, chiar și competitivitatea economică.

Persoanele care lucrează fără contract, fără contribuții sociale și impozite plătite nu sunt înregistrate în statistici, ci doar estimate într-o oarecare măsură, și astfel **nu contribuie la creșterea ratei de ocupare.**

Participarea forței de muncă din România și în țările Uniunii Europene este prezentată în acest tabel. Pentru 2023, rata de participare a fost de 66,8%, comparativ cu media Uniunii Europene, de 76%

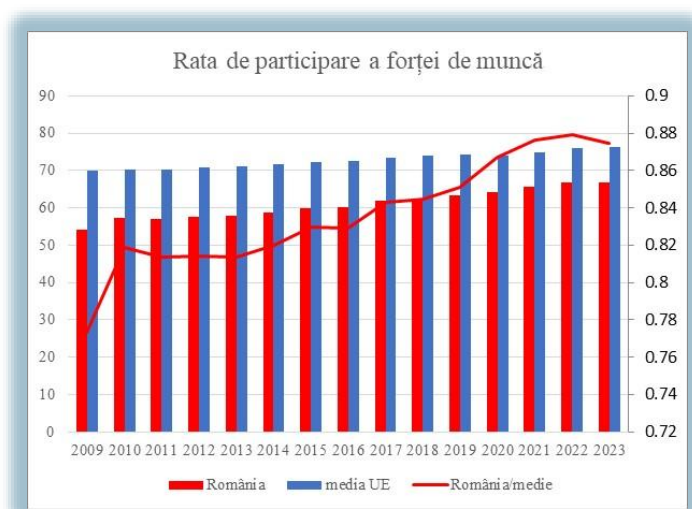


	Participarea forței de muncă														
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Belgia	67	67.7	66.8	67	67.6	67.8	67.7	67.7	68	68.6	69.1	68.4	69.7	70.5	70.5
Bulgaria	67	66.5	65.8	67	68.2	68.9	69.2	68.6	71.2	71.4	73.6	72.6	72.3	73.7	73.9
Cehia	70.1	70.2	70.5	71.6	72.9	73.5	74	75	75.9	76.6	76.7	76.4	76.6	77.2	77.1
Danemarca	78.7	78	77.8	77.2	76.6	76.6	76.9	77.5	77.9	78.2	79.1	79	79.6	80.4	80.8
Germania	75	75.4	76	76	76.4	76.5	76.4	76.7	77	77.5	78	77.3	78.5	79.3	79.7
Estonia	74.5	74.6	75.2	75.6	75.8	75.9	77	77.9	79.2	79.3	79.2	79.6	79.1	81.2	81.6
Irlanda	73	71.6	71.2	71.1	71.8	71.8	72	72.6	72.6	72.8	73.2	70.8	74.6	76.8	77.5
Grecia	67.4	67.7	67.1	67.3	67.4	67.3	67.7	68.2	68.2	68.1	68.5	65.3	67.3	69.4	69.5
Spania	73.1	73.5	73.9	74.3	74.3	74.2	74.3	74.2	73.9	73.7	73.8	72.2	73.7	74	74.5
Franța	70.9	71	70.8	71.4	71.8	72	72.2	72.3	72.4	72.8	72.6	72	73	73.6	73.9
Croația	65.6	65.1	64.1	63.9	63.7	66	66.9	65.5	66.2	66.1	66.4	67.2	69	70.1	70.1
Italia	61.8	61.6	61.7	63	62.9	63.6	63.8	64.8	65.3	65.6	65.7	63.5	64.5	65.5	66.7
Cipru	73	73.6	73.5	73.5	73.6	74.3	73.9	73.4	73.9	75	77.1	76.9	77.7	79.2	80
Letonia	73.3	72.7	72.6	74.3	73.8	74.4	75.7	76.2	76.9	77.6	77.3	78	75.8	76.8	76.6
Lituania	69.6	70.2	71.4	71.8	72.4	73.7	74.1	75.5	75.9	77.3	78	78.5	78.2	78.6	78.8
Luxemburg	68.7	68.2	67.9	69.4	69.9	70.8	70.9	70	70.2	71.1	72	72.2	73.2	73.5	74.1
Ungaria	63.4	64	64.5	65.7	66.7	68.8	70.5	72.1	73.1	74.2	74.9	75.2	76.3	77.3	78.2
Malta	59.4	60.4	61.8	63.9	66.3	67.8	68.8	70.6	72.2	74.1	74.8	76	77.1	79.3	80.7
Olanda	80.6	80.4	80.6	81.5	81.9	81.5	82.1	82.2	82.2	82.7	83.4	83.4	83.7	84.7	85.5
Austria	74.6	74.7	74.8	75.4	75.8	75.7	75.8	76.6	76.8	77.1	77.3	76.4	77.2	77.8	78.2
Polonia	62.5	63.4	63.9	64.8	65.4	66.4	66.8	67.8	68.7	69.4	70.1	70.2	72.9	73.6	74.5
Portugalia	71.1	71.5	71.6	71.3	71.2	71.8	72.2	72.7	73.8	74.4	74.8	73.6	74.8	76.2	77.6
România	54.1	57.4	57.1	57.6	57.9	58.8	59.9	60.2	61.8	62.4	63.3	64.1	65.6	66.8	66.8
Slovenia	71.4	70.8	69.7	69.8	70	70.4	71.2	71.1	73.6	74.4	74.6	73.8	75	76.2	75.2
Slovacia	70.3	70.5	70.6	71.3	71.8	72.2	72.9	73.9	74.1	74.4	74.7	74.5	74.6	76.1	76.5
Finlanda	74.1	73.5	74	74.4	74.4	74.6	74.8	75	75.8	77	77.3	77.3	78.8	79.8	79.9
Suedia	78.6	78.8	79.7	80	80.8	81.3	81.5	81.8	82.2	82.5	82.6	82.1	82.6	83.3	84
media UE	70	70	70	71	71	72	72	73	73	74	74	74	75	76	76
cuartila 1	67	67.1	66.3	67	67.5	68.3	69	69.3	70.7	71.3	72.3	71.4	73	73.6	74
cuartila 2	70.9	70.8	70.8	71.3	71.8	72	72.2	72.7	73.8	74.4	74.8	74.5	75	76.8	77.1
cuartila 3	73.7	73.6	74	74.4	74.4	74.5	75.3	75.9	76.4	77.2	77.3	77.3	78	79.3	79.8
România/med	0.77	0.82	0.81	0.81	0.81	0.82	0.83	0.83	0.84	0.84	0.85	0.87	0.88	0.88	0.87

Tabel 5.1 Participarea forței de muncă în statele membre UE

Sursa: EUROSTAT, Labour force participation rate [tipslm60]

Din interpretarea grafică, observăm că după ce în 2021-2022, România a atins maximul participării forței de muncă în raport cu media UE (rata de participare a fost în România de 88% din media UE), 2023 a consemnat o scădere ușoară față de medie:



Grafic 5.1 Participarea forței de muncă în statele membre UE

Sursa: EUROSTAT, Labour force participation rate [tipslm60]

Am arătat anterior că, raportat la populația în vârstă de muncă (12,25 milioane), INS „capturează” **800.000 de persoane** care obțin **venituri din muncă declarate sub alte forme contractuale legale** (altele decât cei din profesii liberale) ceea ce reprezintă o pondere de **6,4% din populația în vârstă de muncă**.

Estimările pe baza datelor datelor INS, ne-au arătat în schimb că **munca nedeclarată** „capturată” de INS este prestată de aproximativ 700.000 de persoane (5,7% din populația în vârstă de muncă)

Pornind de la GAP-ul ocupării forței de muncă în România (față de media Uniunii Europene), respectiv cele 76% în UE față de 66,8% în România, estimăm că putem „captura”, adițional încă circa un milion de persoane în vârstă de muncă, dar care nu sunt cuprinse în statisticile INS nici ca muncă declarată, nici ca muncă nedeclarată.

Acest decalaj este al doilea cel mai mare din Uniunea Europeană (aproape la fel ca în Italia).

V.3. GAP-ul de TVA în statele membre ale UE

În continuare, vom privi și GAP-ul de TVA în România și în țările Uniunii Europene, pentru a putea observa dacă există o corelație între GAP-ul ocupării forței de muncă și fraudă fiscală, ceea ce ar putea demonstra că munca nedeclarată este susținută, în principal din taxe datorate bugetului, dar fraudate.

În ceea ce privește GAP-ul de TVA, cele mai recente date ale Comisiei Europene (pentru 2023, incomplete dar complete pentru 2022), arată următoarea estimare:



	GAP-ul de TVA															
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Belgia	14%	12%	13%	15%	13%	10%	13%	11%	12%	12%	13%	13%	7%	11%	12%	
Bulgaria	25%	22%	24%	19%	14%	20%	17%	10%	6%	9%	9%	6%	4%	8%		
Cehia	19%	22%	18%	21%	19%	17%	18%	15%	12%	13%	13%	12%	7%	4%	3%	
Danemarca	11%	12%	12%	12%	13%	12%	11%	9%	9%	9%	8%	4%	5%	9%		
Germania	9%	9%	10%	11%	11%	11%	9%	9%	9%	9%	8%	6%	4%	4%		
Estonia	11%	12%	14%	14%	16%	12%	7%	7%	7%	6%	6%	5%	2%	4%	6%	
Irlanda	16%	13%	12%	12%	7%	4%	9%	7%	9%	7%	6%	9%		2%		
Grecia	26%	23%	30%	25%	28%	22%	26%	25%	29%	25%	24%	21%	17%	14%		
Spania	35%	12%	16%	13%	14%	11%	7%	7%	8%	6%	8%	6%	4%	5%	7%	
Franța	13%	8%	7%	11%	9%	10%	9%	8%	9%	8%	8%	8%	6%	6%	10%	
Croația							11%	8%	7%	7%	1%	10%	11%	12%		
Italia	33%	25%	28%	28%	29%	28%	26%	26%	22%	22%	21%	21%	11%	11%	15%	
Cipru								17%	19%	13%	12%	16%	6%			
Letonia	41%	33%	35%	27%	27%	24%	23%	16%	17%	13%	11%	12%	10%	5%	9%	
Lituania	35%	30%	30%	31%	31%	30%	27%	26%	25%	24%	21%	20%	16%	15%	18%	
Luxemburg	9%	9%	9%	9%	10%	10%	9%	10%	4%	8%	5%	8%	7%	4%	7%	
Ungaria	22%	22%	22%	22%	22%	19%	16%	14%	14%	10%	11%	8%	5%	2%		
Malta	26%	30%	31%	33%	32%	33%	24%	25%	22%	23%	27%	27%	26%	26%	29%	
Olanda	16%	9%	14%	13%	14%	13%	14%	9%	10%	11%	11%	9%	5%	8%	8%	
Austria	7%	9%	11%	8%	10%	9%	8%	8%	8%	8%	7%	6%	3%	3%	4%	
Polonia	24%	22%	22%	28%	28%	25%	26%	21%	17%	14%	14%	12%	6%	8%	10%	
Portugalia	16%	13%	14%	16%	16%	14%	13%	12%	10%	9%	9%	7%	4%	1%	2%	
România	44%	39%	35%	37%	37%	39%	34%	36%	36%	33%	35%	36%	35%	31%	34%	
Slovenia	11%	9%	7%	10%	6%	10%	8%	6%	4%	5%	6%	5%	4%	9%	8%	
Slovacia	30%	31%	25%	35%	30%	28%	25%	20%	17%	16%	16%	16%	14%	15%		
Finlanda	5%	8%	5%	5%	5%	5%	5%	4%	5%	4%	5%	3%	3%	5%	6%	
Suedia	4%	4%	4%	7%	4%	4%	4%	2%	3%	3%	3%	3%	5%	6%		
media UE	20%	18%	18%	18%	18%	17%	15%	14%	13%	12%	12%	12%	8%	8%	11%	
cuartila 1	11%	9%	11%	11%	10%	10%	9%	8%	7%	8%	6%	6%	4%	4%	6%	
cuartila 2	16%	13%	14%	15%	14%	13%	13%	10%	10%	9%	9%	9%	6%	6%	8%	
cuartila 3	26%	23%	25%	27%	28%	24%	23%	19%	17%	14%	14%	15%	11%	11%	12%	
România/med	2.202	2.248	1.967	1.986	2.067	2.345	2.195	2.63	2.747	2.704	2.943	3.153	4.2	3.665	3.075	

Tabel 5.2 GAP-ul de TVA în statele membre UE

Sursa: European Commission, VAT gap in the EU, 2024 Report

Analizând evoluția Gapului de TVA în România în perioada 2009-2023, comparativ cu media Uniunii Europene și cu încadrare în quartile a statelor membre, se constată un nivel ridicat și persistent al Gapului de TVA pe tot parcursul perioadei analizate, situându-se frecvent în quartila superioară (cea mai nefavorabilă), cu cele mai ridicate valori din total eșantion al țărilor membre ale Uniunii Europene.

Această situație reflectă vulnerabilități structurale în sistemul fiscal, inclusiv niveluri ridicate de fraudă fiscală, evaziune și ineficiență administrativă, toate alimentate de utilizarea ineficientă a instrumentelor economiei digitale, de e-guvernare.

Spre exemplu, o privire asupra cifrelor furnizate de Comisia Europeană (2024) privind indicele economiei și societății digitale (DESI) pare să confirme importanța e-guvernării pentru respectarea TVA.

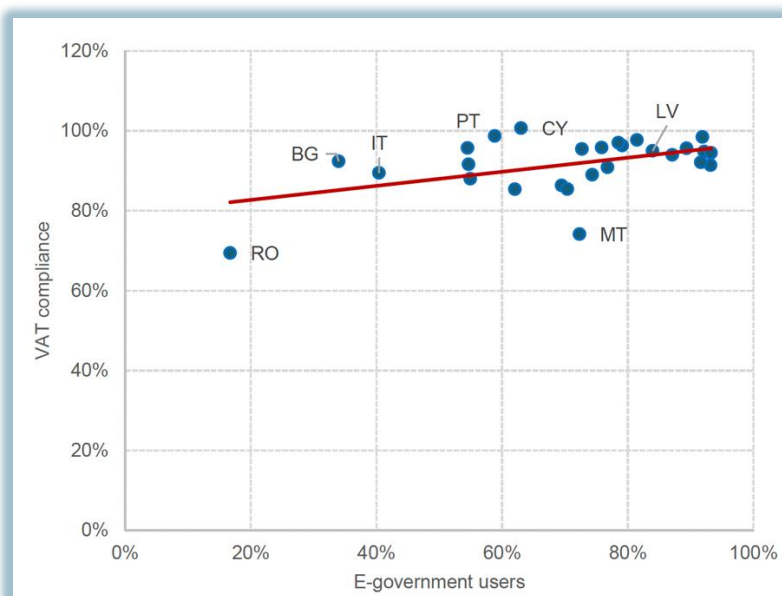
Figura de mai jos prezintă relația dintre conformarea la plata TVA și ponderea persoanelor care au utilizat internetul, în ultimele 12 luni, pentru interacțiunea cu autoritățile publice (utilizatori ai e-guvernării).



În toate statele membre, corelația este pozitivă, ceea ce înseamnă că o proporție mai mare de utilizatori ai e-guvernării este asociată cu o mai mare conformare de plată TVA.

Luând în considerare țările de interes cercetate în studiul de caz „GAP-ul de TVA în Uniunea Europeană”²³, **România a avut cel mai mic procent de utilizatori ai e-guvernării, cu 17%.**

Polonia, Ungaria și Slovacia au înregistrat rezultate mult mai bune, cu 55%, 81% și, respectiv, 62%. Cu 84%, Letonia a avut cea mai mare pondere de utilizatori de e-guvernare dintre statele membre analizate.



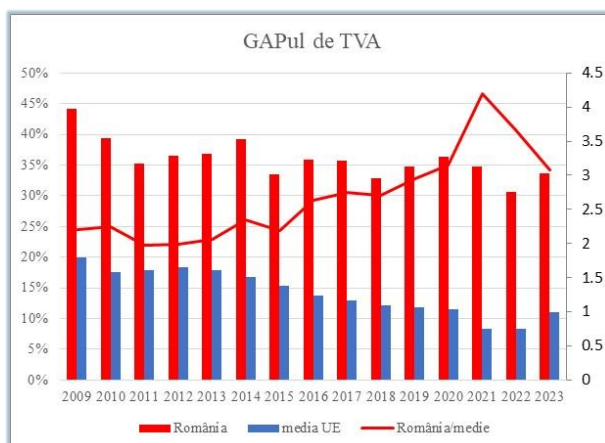
Caseta 5.1 Utilizatorii E-guvernării și rata de conformare TVA (2022)

Sursa: VAT gap in the EU, 2024 Report, p. 48, Comisia Europeană

Nota: Utilizatorii E-guvernării reprezintă ponderea populației care a folosit Internetul, în ultimele 12 luni, pentru interacțiunea cu autoritățile publice. Rata de conformare TVA = 1 - Gap TVA

Revenind la GAP-ul de TVA din România față de media UE, situația arată astfel:

²³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/298d43e2-bd28-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en>



Grafic 5.2 GAP-ul de TVA în statele membre UE

Sursa: European Commission, VAT gap in the EU, 2024 Report

Notă: Datele privind GAP-ul de TVA la nivelul 2023 pentru țările UE sunt incomplete (nu există estimări pentru toate statele), ceea ce distorsionează media. Există estimări pentru România, la nivelul de 34%

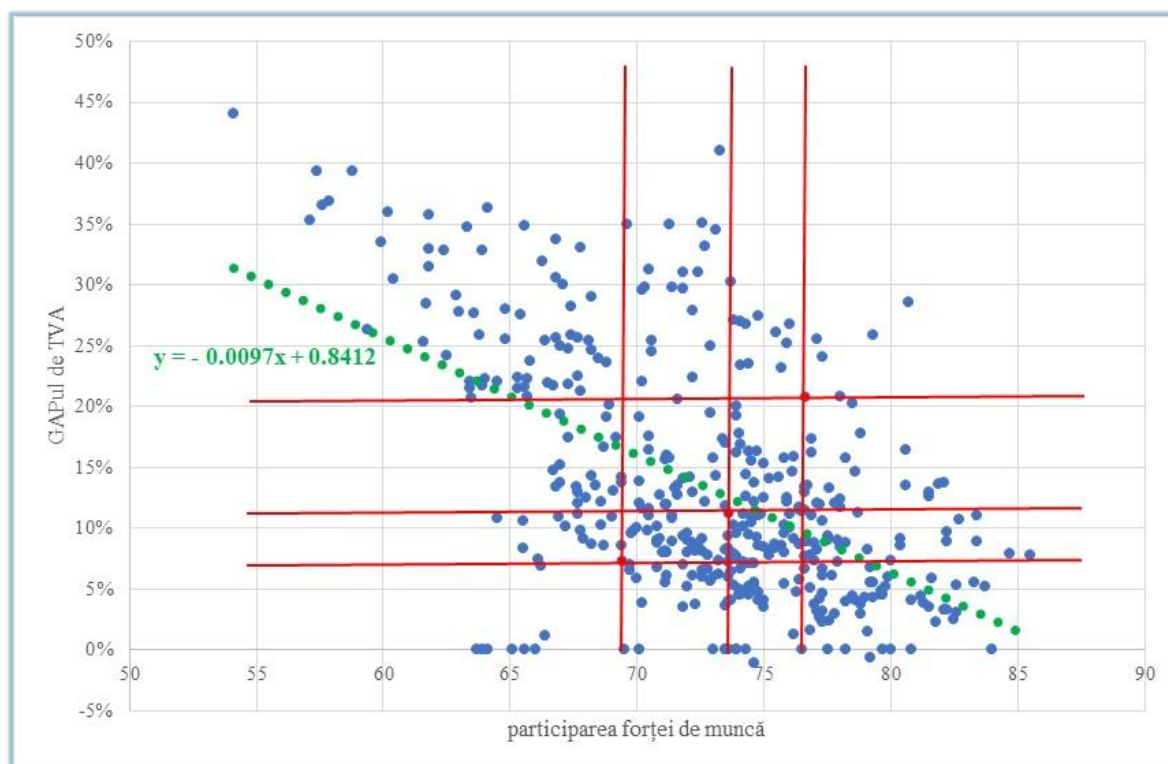
V.4. Legătura dintre GAP-ul de TVA și rata de ocupare a forței de muncă

Legătura dintre rata ocupării forței de muncă și GAP-ul de TVA face obiectul prezentului demers de a identifica o corelație.

Ambele fenomene pot fi interpretate ca efecte ale calității politicilor publice, economice și fiscale, iar corelația dintre acestea se poate explica prin următoarele argumente:

- un grad scăzut de ocupare poate fi asociat cu o creștere a economiei subterane, unde tranzacțiile nu sunt fiscalizate, crescând gapul de TVA;
- pe de altă parte, în cazul în care o firmă are angajați fără contracte oficiale, este foarte posibil să plătească forța de muncă din evaziunea fiscală, raportând vânzări mai mici decât cele reale pentru a evita plata TVA.
- situația se poate amplifica atunci când fiscalitatea este excesivă și se poate accentua în perioade de recesiune sau criză economică, când firmele tind să mute activitatea către sectorul informal (plăți în numerar, fără factură), contribuind la gap-ul de TVA.
- Empiric, acolo unde GAP-ul de TVA este ridicat se observă o rată de ocupare mai scăzută.

În graficul următor analizăm corelația dintre gradul de ocupare și GAP-ul de TVA, pentru un set de date panel, care conține cele 27 țări membre UE în perioada 2009-2023, cu date preluate de la Comisia Europeană.



Grafic 5.3 Corelația dintre rata de ocupare a forței de muncă și GAPul de TVA, 2009-2023, panel țări membre UE

Sursa: Calculele autorilor

Interpretarea graficului:

Liniile roșii trasează quartilele q1, q2, q3, care împart total eșantion în patru sferturi egale, conform fiecărui indicator.

România se situează în cel mai nefavorabil sfert de date, luând în considerare ambii indicatori – cel mai mare nivel al GAPului de TVA și cel mai scăzut nivel al ratei de ocupare a forței de muncă.

Ecuția de regresie **susține existența relației negative dintre cele două variabile**, astfel că putem concluziona că:

- Cei doi indicatori sunt corelați, deci există o legătură dovedită, în dublu sens:
 - Pe măsură ce crește gap-ul de TVA, ocuparea ocuparea forței de muncă scade (corelație negativă);
 - Pe măsură ce crește ocuparea forței de muncă, gap-ul de TVA scade (corelație negativă).
- O îmbunătățire a ratei de ocupare, prin reducerea muncii nedeclarate, ar putea conduce la o scădere a GAP-ului de TVA, deci la reducerea pierderilor fiscale.
- O scădere a GAP-ului de TVA, ca sursă pentru remunerarea muncii declarate, ar putea favoriza declararea muncii și creșterea bazei de impozitare a veniturilor din muncă.



În concluzie, cei doi indicatori sunt corelați negativ, ceea ce înseamnă că există o relație inversă între rata de ocupare a forței de muncă (x) și GAP-ul de TVA (y). Cu alte cuvinte, pe măsură ce crește ocuparea forței de muncă, GAP-ul de TVA scade.

Așadar, concluzia desprinsă din regresie este că rata ocupării forței de muncă și GAP-ul de TVA se auto-alimentează.

Simplu spus, un GAP de TVA mare favorizează amplificarea muncii nedeclarate, iar munca nedeclarată contribuie la GAP-ul de TVA, fiind dezechilibre **corelate**, care se auto-alimentează.

Întrucât GAP-ul de TVA din România este cel mai mare din Uniunea Europeană și de aproape patru ori mai mare decât media UE, devine evident că auto-alimentarea indicatorilor este mult mai pregnantă în România decât sugerează ecuația de regresie (care ia în calcul întregul panel).

Eventuale direcții viitoare de cercetare, mai complexe, care să includă mai mulți indicatori ca factori explicativi, precum fiscalitatea comparativă, PIB-ul per capita, ratele de dobândă din economia internă, etc, dar și testarea de ipoteze statistice, ar putea da o estimare destul de exactă la întrebarea cu cât crește ocuparea forței de muncă dacă scade GAP-ul de TVA (și viceversa).

*

* * *



CAPITOLUL VI: CONCLUZII

Analiza dependenței economice și a tratamentului fiscal al veniturilor din muncă, obiectul prezentei cercetări, reprezintă un demers complex și anevoios (din pricina limitării accesului la date), dar necesar, pentru ca, în stadiul actual în care se află finanțele publice din România (necesitatea unei reduceri semnificative a deficitului bugetar, conform Planului Național Bugetar Structural pe termen mediu 2025-2031), ajustările să nu se producă acolo unde mai degrabă ar afecta negativ economia, ci să fie aplicate măsuri de stimulare a economiei (spre exemplu, reducerea GAP-ului de TVA și creșterea ocupării forței de muncă).

Pornind de la sumarizarea tratamentului fiscal al veniturilor din muncă, fie prin contracte de muncă, fie sub forma veniturilor din activități independente, sau încorporate sub forma relațiilor comerciale, dar și de la dimensiunea fiecărei categorii pe care am încercat să o estimăm cât mai exact în prezenta cercetare, puteam extrage mai multe concluzii:

1. Numărul de salariați din România ar putea crește cu până la 30%, față de numărul de salariați actual: 5,74 milioane de persoane angajați cu normă întreagă. Astfel, până la 1,7 milioane de populație în vârstă de muncă din România, ce nu se regăsește în munca declarată sau în cele aproximativ 700.000 estimate statistic ca „muncă nedeclarată, prin creșterea bazinului de salariați, ar putea contribui estomparea a ceea ce pare să fie principala cauză a sub-ocupării forței de muncă (cea mai mare din Uniunea Europeană, alături de Italia) și anume componenta excesivă de impozitare a muncii prin prisma contribuțiilor sociale.
2. Dacă un milion de persoane care ar presta în prezent muncă nedeclarată ar intra în baza de impozitare, la nivelul salariului minim brut pe economie, având în vedere că pentru acest nivel 37,74% din costul salarial se duce la buget (1.560 de lei) iar „banul în mână” al angajatului este de 2.574 de lei, plusul anual de încasări bugetare reprezentând impozite și contribuții la nivel anual ar fi 18,7 miliarde de lei.

Suma astfel estimată, reprezintă 10% din contribuțiile de asigurări sociale încasate în 2024, ceea ce ar permite, cel puțin teoretic, scăderea cotei contribuțiilor cu 3,5 puncte procentuale, de la 35% la 31,5%, cu efect neutru asupra bugetului, dar cu reducerea excesivității contribuțiilor sociale.

3. Ca sarcină fiscală generală (nu în cazul fix al salariului minim brut, unde deducerea suplimentară de 300 de lei doar pentru acest nivel, distorsionează semnificativ impozitarea veniturilor din muncă și aglomerează și mai mult forța salarială din România în zona salariilor mici), pentru munca remunerată prin contract individual de muncă, sarcina fiscală (bani care rămân la stat) din costul forței de muncă este de **42,79%**, în timp angajatul rămâne cu „bani în mână” în proporție de **57,21% din costul brut salarial, ca venit net**.



4. Am exemplificat distorsiunea produsă de deducerea suplimentară de 300 de lei, astfel: un salariul brut cu doar un leu mai mare decât SMB, respectiv 4.051 lei, conduce la un venit net pentru angajat mai mic cu 125 de lei, față de cel care are fix SMB, iar partea reținută de stat din salariul brut se majorează de 37,74% la 40,87%, pentru un singur leu câștig în plus la salariul brut. Distorsiunea continuă să afecteze toate veniturile mai mari cu până la 5,69% față de salariul minim brut.
5. În opinia noastră, sarcina generală fiscală mare pornind chiar de la salariile mici (cu până la 15% mai mari decât minimul pe economie), este cea care încurajează **munca nedecarată** pentru veniturile salariale cele mai mici, salariul minim brut fiind privit mai degrabă ca un instrument de fiscalizare excesivă ori suplimentară, spre exemplu, în cazul raporturilor de muncă transformate în relații comerciale, prin MICRO.
6. În România este aproape imposibil de definit cu exactitate **ce înseamnă venit salarial mare**, întrucât metodologia OECD/Eurostat, care definește incidența salariilor mari ca procentul din salariați care încasează mai mult de 1,5 ori mediana salariilor brute, este inaplicabilă, în principal datorită aglomerării în jurul salariilor mici și a distorsiunii produse de acestea.
7. Prin urmare, „am căutat” pragul de venit salarial mare, prin testări ale pragurilor lunare: un salariu mediu brut pe economie, două salarii medii brute pe economie, aproape trei salarii medii pe economie (nivel care coincide cu primul prag pentru impozitarea microîntreprinderilor, 60.000 de euro anual) și 10 salarii **minime** brute, lunar (pragul anual fiind astfel de 100.000 de euro).

Testarea acestor praguri ne-a condus la concluzia că toate formele alternative contractului individual de muncă, de fiscalizare a veniturilor din muncă, **sunt mai favorabile decât CIM**.

Mai mult decât atât, pe măsură ce veniturile din muncă lunare devin din ce în ce mai mari, în aceeași măsură scade sarcina fiscală efectivă (și crește suma rămasă ca „bani în mână”).

Astfel (Tabelul 2.3) pe măsura creșterii veniturilor brute, beneficiile fiscale ale declarării muncii prin PFA sau încorporării prin MICRO/SRL devin din ce în ce mai mari:

- în cazul PFA sarcina fiscală (raportată la 42,79% din costul cu forța de muncă prin CIM) scade de la 39,25% până la 18,8% în cazul celor mai mari venituri simulate,
- în cazul MICRO sarcina fiscală (raportată la 42,79% din costul cu forța de muncă prin CIM) scade de la 30,5% până la 17,93% în cazul celor mai mari venituri simulate,
- în cazul SRL sarcina fiscală (raportată la 42,79% din costul cu forța de muncă prin CIM) scade de la 28,97% până la 26,33% în cazul celor mai mari venituri simulate,
- În cazul celor mai mari venituri net lunare exemplificate pe pragurile descrise, plusul de venit net față de CIM este de +41,93% în cazul PFA, +43,44% și +26,36% în cazul



SRL, fără ca aceste „optimizări” să implice evaziune fiscală (pentru simulări am folosit cheltuieli deductibile zero).

8. **Concluzia generală** la care ajunge astfel prezentul studiu este că, dacă pentru veniturile recurente din muncă mici (inferioare salariului minim brut) practica este **nedeclararea veniturilor (deci evaziune)**, pentru veniturile mari și din ce în ce mai mari, **practica este mai degrabă „deghizarea” veniturilor de natură salarială în raporturi comerciale.**
9. Întărește această concluzie **structura** formării încasărilor din impozitul pe salarii și pe venit din România, în disonanță cu cea din alte state ale Uniunii Europene (am exemplificat prin Estonia – cel mai competitiv cod fiscal potrivit metodologiei OECD și prin Polonia).

Din datele extrase/calulate din studiile Comisiei Europene, participația fiecărei categorii de muncă declarată la formarea totalului încasărilor din impozitul pe venit arată că:

- În România, impozitul pe venitul aferent capitalului (în principal pentru distribuția de dividende) reprezintă **34,2%** din totalul impozitului pe venit, cel mai mare procent din Uniunea Europeană, iar cota impozitului pe salarii este de doar 54,6% în timp ce pentru activități independente avem cota de 5,2%.

Spre comparație, în Polonia procentul de constituire a impozitului pe venit din impozitarea veniturilor aferente capitalului este de numai **5,5%**, iar în Estonia (țara clasată pentru al 11-lea an consecutiv ca fiind cea mai competitivă la nivelul OECD din punct de vedere al Codului Fiscal), procentul este **7,3%**.

- Aceste ponderi ne arată în mod clar că o parte semnificativă din veniturile mari din muncă aleg în România **încorporarea** (raporturi de muncă transformate în relații comerciale), având în vedere și că pe măsură ce aceste venituri (unele de natură salarială) devin din ce în ce mai mari, „recompensa” prin prisma încorporării veniturilor („bani în mână”), devine din ce în ce mai atractivă, așa cum arătat din simulările din prezenta cercetare.
 - Pe de altă parte, în raport cu formarea veniturilor din impozit pe salarii/venit pentru activități independente (în principal PFA), ponderea României „nu șochează”, PFA-ul fiind o modalitate legală în toată Europa pentru încasări de venituri, chiar și dependente, de la un singur client.
10. O „ancoră” destul de fragilă pentru preferința neîncorporării veniturilor salariale ar putea fi reprezentată totuși de faptul că, în cazul încorporării veniturilor, beneficiile reținute acum prin fiscalizarea unei părți mai însemnate din venituri ca și contribuții de asigurări sociale ar putea reprezenta promisiunea unei pensii mai mari în viitor (contribuții mai mari – pensii mari), și astfel beneficiile încorporării legale a veniturilor



din muncă să fie în continuare mari față de alternativa CIM, dar ceva mai reduse, așa cum am arătat din simulări.

Totuși, această ancoră depinde de foarte mulți factori, printre care:

- Preferința (sau nu) a angajaților pentru „mai mulți bani în mână, acum” și lipsa capacității lor de a obține altfel decât prin fiscalitate alternativă, venituri mai mari
- Preferința (și puțința) angajatorilor pentru a plăti taxe mai mici, cu consecința (sau nu) de a plăti venituri nete mai mari care să poată atrage forța de muncă mai calificată – așa numitele contracte „business to business”;
- Favorizarea, câteodată „bizară”, din partea politicii fiscale a direcționării veniturilor mari prin încorporare (spre exemplu, pragul pentru MICRO care a fost de un milion de euro între 2018-2022) și modificările dese fiscale.
- Capacitatea întotdeauna limitată a ANAF, în lipsa digitalizării și țintirii zonelor mari de evaziune fiscală, în privința calificării/recalificării obiective sau subiective ale unor contracte comerciale în muncă salarială;
- Golul de TVA, cronic și de dimensiuni semnificative, peste 2% din PIB, anual (din fiecare 10 lei TVA de colectat, organele fiscale colectează mai puțin de 7 lei)

11. Din câte cunoaștem noi, în premieră pentru dimensiunea cercetării din România, am testat corelația dintre fraudele fiscale (dimensionate prin GAP-ul de TVA) și sub-ocuparea forței de muncă din România (față de media Uniunii Europene), iar cei doi indicatori **sunt corelați și se auto-alimentează**: GAP-ul mai mare de TVA favorizează munca nedeclarată. Și viceversa: munca nedeclarată, având printre cauze impozitarea excesivă a muncii din România, contribuie la fraudă fiscală.

Pe baza acestei corelații, înclinăm să credem că, cea mai eficientă modalitate de creștere a bazei de impozitare a veniturilor din muncă (și diminuarea veniturilor din muncă nedeclarate), este ca ANAF să meargă „pe firul banilor”.

Favorizată de procesul de digitalizare și creștere a eficienței/competenței administrației fiscale, reducerea GAP-ului de TVA, apare ca prima prioritate.

Alternativa reprezentată de „a căuta întâi munca nedeclarată/ a recalifica contractele comerciale”, cu alte cuvinte, a merge la „bazin” și nu la sursa de alimentare a muncii nedeclarate, sau a îi supra-impozita pe cei care **își declară într-o formă sau alta deja veniturile** (și nu a căuta sursa de finanțare a muncii nedeclarate), pare să fie sub-optimală.



Cofinanțat de
Uniunea Europeană



TITLUL PROIECTULUI
**BNS - O CONFEDERAȚIE SINDICALĂ
PENTRU MII**

EDITORUL MATERIALULUI
BLOCUL NATIONAL SINDICAL —

DATA PUBLICĂRII

MARTIE 2025

„Acest document a fost pregătit pentru BLOCUL NATIONAL SINDICAL și reflectă opinia autorilor. Acest material nu reprezintă poziția CE sau a Guvernului României, care nu poartă răspunderea modului în care informația conținută în acest raport ar putea fi utilizată.”

