

Este oare introducerea tichetelor de masă o deschidere a „cutiei Pandorei”?

Autor:
Alexandru Fala

■ Proiectul „Legii privind tichetele de masă” – mai multe întrebări decât răspunsuri

La începutul lunii februarie 2017, Președintele Parlamentului a propus introducerea tichetelor de masă în Republica Moldova. Pentru popularizarea inițiativei și clarificarea aspectelor tehnice privind utilizarea tichetelor de masă au fost organizate mai multe discuții publice cu reprezentanții instituțiilor guvernamentale, a patronatelor și a sindicatelor. Totuși, introducerea tichetelor de masă rămâne un subiect deschis, care la moment provoacă opinii contradictorii.

O analiză sumară a proiectul „Legii tichetelor de masă” scoate în evidență componenta analitică slabă a actului normativ și argumentarea nesolidă în favoarea introducerii tichetelor. Un prim aspect se referă la specificarea extrem de vagă a problemei ce urmează a fi rezolvată. În nota informativă aferentă proiectului de lege, problemele ce urmează a fi soluționate prin introducerea tichetelor de masă sunt prezentate într-un mod echivoc și fără a intra în detalii. În notă se face o menționare generală că prin introducerea tichetelor de masă vor fi soluționate: (i) probleme fiscale (reducerea economiei informale va determina creșterea încasărilor din TVA), (ii) sociale (creșterea puterii de cumpărare a angajaților și economice) și economice (dezvoltarea sectorului comerțului cu alimente). Totodată, în practica internațională tichetele de masă sunt utilizate, în mod cert, pentru a soluționa o problemă socială: asigurarea alimentării populației. Astfel, scopul acestora este de a garanta puterea de cumpărare necesară pentru procurarea produselor alimentare¹. În cazul eșecurilor pieții este mai ușor să abordezi o problemă certă, cum ar fi malnutriția, decât să promovezi programe sociale ample orientate spre reducerea sărăciei². Acest fapt determină statele să implementeze mecanisme prin care ar asigura nutriția populației: tichete de masă, alocații bănești oferite angajaților pentru a-și procura alimente, amenajarea cantinelor la locul de muncă, etc. Într-adevăr, pe lângă asigurarea accesului la alimentare, sistemul tichetelor de masă, în cazul în care este bine pus la punct, poate genera efecte conexe pozitive, cum ar fi reducerea informalității sau favorizarea dezvoltării sectorului alimentației publice. Astfel, deși specificările prezentate în nota informativă sunt corecte, ele se referă la eventualele efecte secundare și nu se axează pe problema de bază: alimentarea angajaților.

În cazul proiectului de lege, a doua și cea mai gravă omisiune se referă la faptul că nu este arătat cum introducerea tichetelor de masă ar duce la soluționarea problemelor identificate. Nota informativă nu oferă evidențe privind avantajele și limitările introducerii tichetelor de masă, or în acest sens există o bogată experiență internațională. În fond, inițiativa propusă nu oferă răspunsuri la câteva întrebări importante:

- ✓ Care este impactul implementării tichetelor de masă?
- ✓ Care sunt costurile pe care le va suporta statul la introducerea tichetelor de masă?
- ✓ Există opțiuni de politici alternative care ar îmbunătăți alimentarea angajaților în afară de tichete de masă? Spre exemplu, dacă se dorește într-adevăr această îmbunătățire, de ce nu s-a propus spre discuție și majorarea plafonului de deductibilitate fiscală pentru cheltuielile de alimentație a angajaților care ar putea avea un efect mult mai sesizabil în acest sens?

¹ Wanjek, C., Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases, International Labour Office, Geneva, 2005, p. 161

² Rohryova L., Distributional impacts of meal vouchers, Charles University in Prague, 2014, p. 5

■ Experiența internațională privind aplicarea tichetelor de masă

Tichetele de masă reprezintă o alocație individuală de hrană pentru fiecare zi lucrătoare, ce este acordată adițional la salariu și la alte remunerații și urmează fi utilizată exclusiv pentru procurarea produselor alimentare. Există practici diferite privind acoperirea costurilor aferente tichetelor de masă. Astfel, în mai multe state, precum: Belgia, Franța sau Slovacia, atât angajatorii, cât și angajații achită pentru tichete, în timp ce în România, costurile sunt suportate integral de firme³. De obicei, angajatorii contribuie cu sume ce constituie 50-100% din valoarea tichetelor⁴. În majoritatea statelor, tichetelor de masă le este asociat un regim fiscal favorabil.

Tabelul 1. Regimurile fiscale aferente contribuțiilor oferite pentru tichetele de masă, aspecte comparative

STATUL	REGIMUL FISCAL
Belgia	Alocația este scutită de plata contribuțiilor sociale și a impozitului pe venitul persoanelor fizice, însă este subiect al impozitului pe venitul corporațiilor.
Franța	Contribuția patronului până la 5,33 EUR per tichet este scutită de plata contribuțiilor sociale și a impozitului pe venitul persoanelor fizice.
Slovacia	Contribuția angajaților este scutită de plata impozitului pe venitul persoanelor fizice și a contribuției sociale.
România	Cheltuielile suportate de patron pentru achiziționarea tichetelor sunt deductibile. Alocațiilor pentru tichete de masă oferite angajaților le este aplicat impozitul pe venit pentru persoane fizice, în mărime de 16%.
Suedia	Nu se aplică facilități fiscale.

Sursa: elaborat de autor în baza: Rohryova L., *Distributional impacts of meal vouchers*, Charles University in Prague, 2014

Un aspect important se referă la emiterea tichetelor de masă. În faza inițială, companiile, care doreau să subvenționeze alimentarea salariaților, emiteau tichete și apoi încheiau acorduri directe cu unitatea/unitățile de alimentație ca acestea să le accepte. Ulterior, s-a ajuns la concluzia că, economic, este mai eficient să realizezi emiterea centralizată a tichetelor. Astfel, în prezent, sistemul tichetelor de masă are 4 actori de bază: angajatorul/compania, emitentul angajații/salariații și unitatea comercială ce livrează alimente. După selectarea emitentului cu care se va conlucra, angajatorul îi transferă suma de bani ce reprezintă contravaloarea tichetelor, iar compania recepționează tichetele de masă emise, pe care le distribuie salariaților. La rândul său, emitentii tichetelor încheie contracte cu unitățile comerciale ce livrează produse alimentare. În final, salariatul prezintă tichetul de masă la unitatea comercială cu care emitentul are încheiat un contract, iar în schimb i se oferă produsele alimentare. În fond, emiterea tichetelor de masă este dominată de un număr limitat de operatori mari, iar în mai multe state, piața emitenților are o concentrare înaltă. De exemplu, în Italia sectorul are o natură oligopolistică⁵, iar în Slovacia există suspiciuni privind existența unei înțelegeri explicite dintre operatorii pieței⁶.

Tichetele de masă nu reprezintă o soluție universală pentru a asigura alimentarea angajaților, iar mecanismul în sine are atât avantaje, cât și curențe. Astfel, prin tichete de masă poate fi asigurată alimentația calitativă pentru angajați și, implicit, se îmbunătățește nivelul sănătății populației, iar firmele au câștiguri din sporirea productivității muncii. Unul dintre principalele dezavantaje se referă la faptul că sistemul ar putea să nu fie incluziv și anumite categorii de angajați ar putea să nu beneficieze de tichete.

³ Rohryova L., *Distributional impacts of meal vouchers*, Charles University in Prague, 2014

⁴ Wanjek, C., *Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases*, International Labour Office, Geneva, 2005, p. 153

⁵ Rohryova L., *Distributional impacts of meal vouchers*, Charles University in Prague, 2014, p. 25

⁶ <https://spectator.sme.sk/c/20111029/meal-vouchers-may-end.html>

Totodată, deși se consideră că alocațiile sub forma tichetelor de masă ar trebui să contribuie la o reducere a inegalității sociale, sunt studii care demonstrează că sistemul poate să inducă o mai mare inechitate (Rohryova, 2014). De exemplu, în Cehia sistemul a cauzat creșterea inegalității sociale dintre beneficiarii și persoanele ce nu utilizează tichetele de masă⁷. Un alt subiect controversat se referă la câștigurile și costurile fiscale pe care le oferă introducerea tichetelor de masă. Avantajul direct se referă la „înălbirea” tranzacțiilor realizate de unitățile comerciale ce livrează produse alimentare, iar aceasta poate determina o îmbunătățire a colectărilor fiscale. De asemenea, sunt și câștiguri indirecte: datorită creșterii productivității pot spori veniturile firmelor, iar acest fapt stimulează majorarea încasărilor bugetare. Totuși, sistemul poate genera costuri. Patronii ar putea încerca să atragă noi angajați cărora să le ofere salarii mai mici, în schimb să le acorde mese „gratuite”⁸. Angajatorii recurg la înlocuirea unei părți din remunerarea salariaților cu tichete pentru a-și reduce cheltuielile aferente plății contribuțiilor sociale.

■ Practica națională privind alimentarea angajaților

În Republica Moldova, regimul fiscal aferent cheltuielilor pentru alimentarea angajaților este reglementat prin Hotărârea de Guvern Nr. 144 din 26.02.2014 prin care a fost aprobat „Regulamentul cu privire la cuantumul și criteriile de stabilire a cheltuielilor suportate și determinate de angajator pentru transportul, hrana și studiile profesionale ale angajatului”. Potrivit Hotărârii de Guvern (HG) alocațiile pentru alimentarea salariaților nu se vor considera drept recompense și facilități și, respectiv, nu implică obligații fiscale pentru angajați. Totodată, angajatorul la care remunerarea angajaților depășește $\frac{3}{4}$ din salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru fiecare an poate deduce cheltuielile pentru hrana organizată a angajaților în vederea calculării obligațiilor privind plata impozitului pe venitul persoanelor juridice. De asemenea, conform HG, limita maximă permisă ce poate fi alocată nu poate depăși 35 lei per angajat pentru fiecare zi efectiv lucrată.

Aplicarea deducerilor pentru companiile ce oferă remunerări de peste $\frac{3}{4}$ din salariul mediu are drept scop diminuarea riscurilor de evaziune fiscală: pentru a-și reduce costurile ce țin de plata contribuțiilor sociale și a celor medicale unii angajatori ar putea încerca să substituie o parte din remunerarea salariaților cu oferirea alocațiilor pentru alimentare. Acest fapt poate reprezenta un risc pentru încasările bugetare. De asemenea, menținerea limitei stimulează angajații să solicite de la patroni o remunerare oficială mai mare, deoarece doar în acest mod este posibil de a obține un beneficiu suplimentar sub forma procurării serviciilor de alimentare de către angajator. Acest fapt favorizează extinderea ocupării formale. Totuși, din cauza acestei abordări prezenta HG nu are un caracter incluziv. În prezent, circa $\frac{1}{3}$ din salariați pot beneficia de achitarea alimentației de către patron, în timp ce restul $\frac{2}{3}$ din angajați nu au acces la această schemă, deoarece remunerarea lor este sub nivelul de $\frac{3}{4}$ din salariu mediu prognozat.

HG nu specifică modalitățile prin care pot fi achitate plățile pentru alimentarea angajaților⁹. În fond, în baza acestei HG alocațiile pentru angajați pot fi distribuite în cadrul diferitor mecanisme, inclusiv prin emiterea tichetelor de masă. Acest fapt induce ideea caracterului superfluu al proiectului de lege. Ori, în contextul

⁷ Rohryova L., Distributional impacts of meal vouchers, Charles University in Prague, 2014, p. 40

⁸ Wanjek, C., Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases, International Labour Office, Geneva, 2005, p. 160

⁹ Printre alte posibilități prin care poate fi asigurată hrana angajaților sunt transferurile bănești directe către angajați, emiterea tichetelor de masă în condițiile existenței contactelor bilaterale dintre companie și unitatea de alimentație publică, tichete emise în cadrul schemelor electronice.

existenței unui cadru general de reglementare, nu e clar care este sensul adoptării unei legi destinate promovării unui singur instrument de distribuire a alocațiilor pentru alimentare. În sensul facilitării accesului la alimentare a angajaților este mai oportună consolidarea cadrului existent decât crearea unui act normativ dedicat doar tichetelor de masă.

■ Care ar fi efectele implementării proiectului „Legii privind tichetele de masă”

Proiectul de lege privind tichetele de masă prezentat presupune câteva aspecte importante:

- ✓ Tichetele de masă reprezintă o alocație individuală de hrană acordată de angajator în valoare de 45 de MDL pentru o zi lucrată (nivel ce este mai mare comparativ cu plafonul stabilit în HG. Nr 144). Valoarea tichetelor de masă, precum și alte costuri aferente utilizării tichetelor de masă sunt achitate integral de angajatori;
- ✓ Valoarea nominală a tichetelor de masă reprezintă un venit din care nu se calculează contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii, prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și impozitul pe venit din salariu. Cheltuielile aferente acordării tichetelor de masă suportate de către angajatori sunt deductibile în scopurile calculării impozitului pe venit din activitatea de întreprinzător;
- ✓ Activitatea de emitere a tichetelor de masă poate fi desfășurată exclusiv de către operatori.

Un posibil efect pozitiv al introducerii tichetelor de masă este îmbunătățirea alimentației unei categorii de angajați: muncitorii ce lucrează în companii care au o situație financiară robustă și care sunt amplasate în marile orașe, unde este dezvoltată rețeaua de unități de alimentație publică. Evident, că și firmele în care activează această categorie de salariați, ar putea beneficia de pe urma creșterii productivității muncii. Această concluzie se bazează pe experiența internațională care arată că tichetele de masă sunt un instrument ideal pentru companiile din zonele urbane unde este o prezență abundentă de restaurante¹⁰.

Totuși, pe lângă aspectele pozitive care derivă din implementarea tichetelor de masă, acest proiect de lege comportă anumite riscuri:

1. **Oferirea tichetelor de masă unui rol exclusiv în materie de distribuție a alocațiilor pentru hrana angajaților.** Nu este clar care va fi cadrul normativ ce va reglementa finanțarea alimentării angajaților, după eventuala adoptare a „Legii privind tichetele de masă”. În mod normal după adoptarea legii, se elaborează/modifică cadrul normativ secundar pentru punerea în aplicare a legii respective. Astfel, în cazul adoptării „Legii privind tichetele de masă”, HG nr. 144 va fi modificată sau chiar anulată, iar aceasta ar putea oferi tichetelor de masă un statut exclusivist, de unic instrument de distribuire a alocațiilor pentru alimentarea angajaților;
2. **Crearea unui mecanism ce are un potențial limitat de incluziune.** Cel mai probabil, odată cu implementarea legii, tichetele de masă ar putea să devină modalitatea predominantă sau chiar unica posibilitate, prin care să fie asigurată alimentarea angajaților. Această evoluție ar putea cauza caracterul ne-incluziv al sistemului tichetelor de masă și ar putea lipsi o parte importantă

¹⁰Wanjek, C., Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesitz and chronic diseases, International Labour Office, Geneva, 2005, p. 154

din salariați de subvenționarea alimentării. De exemplu, salariații din companiile mici ce activează în zone îndepărtate ale țării ar putea avea un acces limitat la tichete, din cauza eforturilor logistice și birocratice prea mari pentru emitenți. În acest sens, este relevantă experiența Braziliei. În acest stat, multe întreprinderi mici nu au avut acces la sistemul de tichete din cauza motivelor birocratice¹¹. În Republica Moldova, în cazul în care tichetele de masă ar putea fi utilizate și în sectorul bugetar, de această facilitare ar putea beneficia doar angajații ce lucrează în zona urbană a municipiului Chișinău și Bălți, și încă în câteva orașe mai mari, ceea ce estimativ ar reprezenta mai puțin de o jumătate din salariați. În condițiile în care, angajații din sectorul bugetar nu vor avea acces la alimentare, ponderea salariaților ce ar putea beneficia de tichete o să fie și mai mică. Este puțin probabil ca în Republica Moldova sistemul să capete o largă acoperire printre salariați. Experiența internațională demonstrează că în cele mai incluzive sisteme, ponderea salariaților ce utilizează tichetele variază între 10-30% din numărul angajaților¹². O excepție de la această regulă o reprezintă Ungaria, unde nivelul de acoperire este de 80%¹³. Această situație reprezintă o continuare a practicilor din perioada socialistă când statul ungar asigura accesul la produse alimentare ieftine¹⁴;

3. **Crearea unui sector anti-concurențial în economia națională.** În baza experienței internaționale putem presupune, cu o mare probabilitate, că piața emitenților va fi concentrată: oligopol sau monopol. De asemenea, și cerința propusă privind capitalul social în valoare de minim de 10 milioane lei – este o condiție prea exigentă pentru a facilita o concurență pe piață în contextul Republicii Moldova. Dacă tichetelor li se oferă un statut exclusiv, unica modalitate a angajaților de a obține deductibilitatea cheltuielilor pentru hrana salariaților va fi procurarea tichetelor de masă de la operatori. Acest fapt trezește suspiciuni suplimentare privind proiectul de lege. De asemenea, în condițiile unei piețe cu un deficit de concurență emitenții ar putea să stabilească prețuri mari pentru tichete și, astfel, să descurajeze companiile să aloce bani pentru hrana angajaților;
4. **Amplificarea riscurilor fiscale.** Deși, este posibil ca statul să poată obține unele beneficii fiscale asociate „albirii” tranzacțiilor cu produse alimentare și creșterii productivității angajaților, riscurile pentru încasările bugetare ar putea fi mult mai mari, cel puțin în prima etapă de implementare a sistemului. O parte din angajatori vor încerca să convingă salariații să le substituie o cotă din salariu cu tichete, în vederea diminuării impozitelor pe care trebuie să le achite firmele. În acest mod ar putea fi subțiată baza de colectare a contribuțiilor sociale, medicale și a impozitului pe venitul persoanelor fizice.

■ Recomandări

Pentru a îmbunătăți alimentația salariaților ar fi oportună realizarea următoarelor acțiuni:

1. Pentru a implementa politici publice eficiente în domeniul asigurării alimentației salariaților este nevoie de o abordare analitică solidă. Astfel, este necesară realizarea unei analize ex-ante a politicii

¹¹ Wanjek, C., Food at work. Workplace solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases, International Labour Office, Geneva, 2005, p. 168

¹² *Ibidem*, p. 164

¹³ *Ibidem*, p. 164

¹⁴ *Ibidem*, p. 173

publice, elaborată în bază de dovezi. Este necesar să fie arătat: impactul, opțiunile și costurile implementării unei asemenea politici.

2. O soluție pentru alimentarea angajaților constă în oferirea unui regim fiscal favorabil asociat cheltuielilor destinate procurării hranei – abordare care este deja prezentă în cadrul normativ actual. În fond, reglementarea trebuie să fie permisivă. În acest sens, ar fi oportun de stipulat, în mod expres, dreptul companiilor de a selecta modalitatea prin care doresc să procure alimente pentru angajați, iar în actul normativ să fie enumerate instrumentele prin care pot fi distribuite alocațiile pentru hrană, precum și modul lor de aplicare. Această abordare ar avea 2 avantaje. În primul rând, companiile nu ar fi constrânse să utilizeze un singur instrument. În al doilea rând – ar spori concurența între diversele instrumente de distribuție a alocațiilor. Cel de-al doilea plus este foarte important în contextul în care, eventual, ar exista piața tichetelor de masă. În acest sector, cel mai probabil, va fi un „deficit de concurență”. Astfel, dacă în interiorul pieței tichetelor va exista o competiție redusă, va fi asigurată o concurență externă dintre tichetele de masă și alte instrumente de distribuție. Cazul Slovaciei reprezintă o experiență relevantă în acest sens: după ce Oficiul Anti-monopol a criticat operatorii de pe piața tichetelor de masă despre utilizarea practicilor anti-concurențiale, a fost propusă instituirea unui sistem prin care angajații singuri să aleagă ce instrument preferă să utilizeze¹⁵.
3. În cazul elaborării reglementărilor ce vizează emiterea tichetelor de masă ar trebui de creat condiții ce ar diminua riscurile anti-concurențiale. Un aspect care poate într-o anumită măsură proteja concurența se referă la condițiile necesare intrării pe piață emitenților tichetelor de masă. În acest sens, este important ca nivelul capitalului social pentru obținerea licenței să fie la un nivel rezonabil și să asigure posibilități de intrare pentru mai multe companii. De exemplu, un nivel al capitalului de peste 10 mln MDL, propus în proiectul de lege actual, ar reprezenta o barieră majoră de intrare pe piață. Pentru comparație, în Republica Moldova, în sectoare în care nivelul riscurilor este mult mai mare nivelul capitalului nu este cu mult mai mare de 10 mln MDL, de exemplu companiile de asigurări (ce desfășoară activitate de asigurări generale) trebuie să dețină un capital de 15 mln MDL. În acest sens, ar fi oportun ca nivelul capitalului social pentru emitenții de tichete să fie mai mic de 10 mln MDL. Totodată, este absolut necesar ca piața emitenților să fie atent supravegheată de Consiliul Concurenței.
4. Nu în ultimul rând, există o contradicție dintre asigurarea incluziunii și diminuarea riscurilor fiscale. Pe de o parte, dacă ar fi permisă deductibilitatea completă a cheltuielilor pentru alimentarea angajaților fără ca să fie stabilite anumite limite pentru ce nivel al salariului e posibil de aplicat schema, sistemul ar cuprinde mai mulți salariați, inclusiv pe cei care au salarii oficiale mici. În acest caz ar putea exista riscuri pentru încasările fiscale. Pe de altă parte, limitările față de nivelul salariului diminuează din potențialul incluziv al facilității, însă impactul asupra colectării impozitelor este mic. În acest context ar fi oportun de găsit o soluție de compromis, de exemplu s-ar putea recurge la realizarea unei reduceri treptate a limitei de $\frac{3}{4}$ din quantumul salariului mediu prognozat aferente acordării alocațiilor pentru alimentarea angajaților sau ar putea fi modificat plafonul de deductibilitate pentru alocațiile zilnice per angajat.

¹⁵ <https://spectator.sme.sk/c/20111029/meal-vouchers-may-end.html>