



bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 180, of. 404,
MD-2004, Chișinău, Republica Moldova / Republic of Moldova
бул. Штефан чел Маре 180, оф. 404,
MD-2004, Кишинёв, Республика Молдова
+373 22 212 817; info@egalitate.md; www.egalitate.md

AVIZ CONSULTATIV din 07 iulie 2023

Membrii Consiliului participanți la examinarea sesizării:

Ian FELDMAN – președinte
Svetlana DOLTU – membră
Andrei BRIGHIDIN – membru
Victorina LUCA – membră
Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru

I. Motivul și faptele sesizării

- 1.1 Consiliul pentru egalitate, la data de 23 ianuarie 2023, a înregistrat spre examinare sesizarea Oficiului Avocatului Poporului prin care se solicită examinarea corespunderii prevederilor art. 2 al Legii 166/2017 cu privire la tichetele de masă cu standardele în vigoare privind nediscriminarea.

II. Temeiul emiterii avizului consultativ

- 2.1 Consiliul, conducându-se de prevederile art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și pct. 19, 21 lit. a) din Legea nr. 298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru egalitate, decide emiterea prezentului aviz consultativ.

III. Dreptul relevant

- 3.1 **Constituția Republicii Moldova, art. 16 alin. (2)** Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială; **art. 47 alin. (1)** Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea, lui și familiei lui, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare;
- 3.2 **Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, art. 2 pct. 2** Statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau orice altă împrejurare; **art. 7** Statele părți la prezentul Pact recunosc dreptul pe care îl are orice persoană de a se bucura de condițiile muncă juste și prielnice, care să asigure îndeosebi: **a)** remunerația care să producă tuturor muncitorilor cel puțin un salariu echitabil și o remunerație egală pentru o muncă de valoare egală, fără nici o distincție; în special femeile trebuie să aibă garanția că condițiile de muncă ce li se acordă nu sunt inferioare acelorora de care beneficiază bărbații și să primească aceeași remunerație cu ei pentru aceeași muncă.
- 3.3 **Comentariul nr. 23 (2016) al Comitetului ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale privind dreptul la condiții echitabile și favorabile de muncă (articolul 7 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale),**

pct. 7. Termenul „remunerație” depășește noțiunea mai restrânsă de „plată” sau „salariu” și cuprinde și indemnizații suplimentare, atât directe, cât și indirecte, în numerar sau în natură, plătite de către angajator către angajat, care ar trebui să fie într-o sumă echitabilă și rezonabilă, cum ar fi granturi, contribuții la asigurări de sănătate, alocații pentru locuințe și alimente, precum și instituții pentru copii la nivel local la un preț accesibil.

- 3.4 **Convenția ONU privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei nr. 111/1958, art. 1 lit. a)** prin termenul discriminare se înțelege ca fiind orice diferențiere, excludere sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, sex, religie, convingeri politice, ascendență, națională sau origine socială, care are ca efect să suprimă sau să știrbească egalitatea de posibilități sau de tratament în materie de ocupare a forței de muncă și de exercitare a profesiei; **lit. b)** orice altă diferențiere, excludere sau preferință având ca efect suprimarea sau știrbirea egalității de posibilități sau de tratament în materie de ocupare a forței de muncă și exercitare a profesiei, trebuie specificată de către statul membru interesat după consultarea organizațiilor reprezentative ale celor care angajează și a organizațiilor lucrătorilor, dacă acestea există, precum și a altor organisme competente.
- 3.5 **Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012, art. 1 alin. (1)** Scopul prezentei legi este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, origine națională, etnică și socială, statut social, cetățenie, limbă, religie sau convingeri, vârstă, sex, identitate de gen, statut matrimonial, orientare sexuală, dizabilitate, stare de sănătate, statut HIV, opinie, apartenență politică, avere, naștere sau orice alt criteriu; **art. 2 discriminare** – orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți, interese legitime și beneficii ale persoanei sau ale unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile protejate, reale sau presupuse, în afară de cazul în care acestea se justifică în mod obiectiv și rezonabil, printr-un scop legitim și dacă mijloacele de atingere a aceluși scop sunt proporționale, adecvate și necesare; **art. 3** subiecți în domeniul discriminării sânt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat; **art. 8 alin. (1)** Este interzisă orice formă de discriminare privind accesul la următoarele servicii și privind furnizarea acestora: **lit. g)** de alte servicii și bunuri disponibile publicului.
- 3.6 **Regulamentul de activitate al Consiliului pentru egalitate, aprobat prin Legea nr. 298/2012, pct. 21** În scopul perfecționării legislației și al schimbării practicilor în vederea prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității, Consiliul: **a)** analizează corespunderea legislației cu standardele privind nediscriminarea și înaintea propuneri de modificare a legislației în vederea prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității.
- 3.7 **Codul muncii nr. 154/2003, art. 1 remunerație** – retribuție bănească care include salariul de bază (salariul tarifar, salariul funcției), precum și toate adaosurile, sporurile, premiile și alte plăți de stimulare și compensare acordate salariatului de către angajator în temeiul contractului individual de muncă pentru munca prestată; **art. 5** Principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă și a altor raporturi legate nemijlocit de acestea, principii ce reies din normele dreptului internațional și din cele ale Constituției Republicii Moldova, sânt următoarele: **lit. e)** egalitatea în drepturi și în posibilități a salariaților; **art. 8 alin. (1)** În cadrul raporturilor de muncă acționează principiul egalității în drepturi a tuturor salariaților. Orice discriminare, directă sau indirectă, a salariatului pe criterii de sex, vârstă, rasă, culoare a pielii, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, domiciliu, dizabilitate, infectare cu HIV/SIDA, apartenență sau activitate sindicală, precum și pe alte criterii nelegate de calitățile sale profesionale, este interzisă.
- 3.8 **Legea cu privire la tichetele de masă nr. 166/2017, art. 2 angajator** – persoană fizică sau juridică de drept public sau privat, care angajează salariații în baza contractului individual de muncă și care a încheiat un contract de prestare a serviciilor cu operatorul în condițiile prezentei legi; **art. 3 alin. (3)** Acordarea tichetelor de masă este facultativă. Angajatorul este în drept să suporte cheltuieli pentru hrană pentru un angajat, care vor

fi deduse în scopuri fiscale conform art. 24 alin. (19) din Codul fiscal, ori să acorde tichete de masă, fiind permisă doar o singură opțiune; **art. 4 alin. (1)** Valoarea nominală deductibilă în scopuri fiscale a unui tichet de masă pentru o zi lucrătoare trebuie să fie cuprinsă între 35 și 70 de lei. Valoarea tichetelor de masă nu include contribuția individuală de asigurări sociale de stat obligatorii; **alin. (2)** Angajatorii pot acorda tichete de masă cu valoarea nominală mai mare, diferența dintre aceasta și valoarea nominală prevăzută la alin. (1) fiind nedeductibilă în scopuri fiscale; **art. 7 alin. (2)** Valoarea nominală deductibilă a tichetelor de masă acordate de către angajator salariaților, potrivit prezentei legi, reprezintă un venit din care nu se calculează prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și impozit pe venit din salariu. În cazul în care valoarea nominală a tichetelor este mai mare decât limita stabilită la art. 4 alin. (1), pentru suma care depășește limita respectivă se calculează contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii, prime de asigurare obligatorie de asistență medicală și impozit pe venit din salariu.

- 3.9 **Hotărârea Guvernului nr. 227/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de operare cu tichetele de masă, pct. 7** Angajatorul este în drept să acorde salariaților o alocație individuală de hrană sub formă de tichet de masă; **pct. 8** Angajatorul acordă tichete de masă în baza unui ordin semnat de conducătorul entității; **pct. 72** Acordarea tichetelor de masă pentru sectorul bugetar se efectuează la decizia angajatorului din contul alocațiilor prevăzute pentru cheltuieli de personal în anul bugetar în curs; **pct. 74** Mărimea valorii nominale a tichetelor de masă pentru sectorul bugetar nu poate fi mai mare decât valoarea nominală deductibilă stabilită în Legea nr. 166 din 21 septembrie 2017 cu privire la tichetele de masă și în Codul fiscal nr. 1163 - XIII din 24 aprilie 1997.

IV. În concluzie, Consiliul reține următoarele

- 4.1 Consiliul, examinând aspectele sesizate, stabilește că urmează să se pronunțe asupra compatibilității noțiunii de „angajator” din cadrul art. 2 al Legii 166/2017 cu privire la tichetele de masă cu standardele în vigoare privind nediscriminarea. Or, autorii sesizării indică asupra faptului că aceasta exclude salariații, care sunt angajați pe baza unui act administrativ de numire în funcție din cercul subiecților eligibili pentru acordarea tichetelor de masă.
- 4.2 Astfel, reieșind din circumstanțele cauzei, Consiliul reține o pretinsă discriminare directă a salariaților, care sunt angajați pe baza unui act administrativ, manifestată prin limitarea accesului acestora la beneficii suplimentare sub forma tichetelor de masă. În această privință, Consiliul urmează să verifice prezența cumulativă a următoarelor elemente ale discriminării directe:
- a) existența unui tratament mai puțin favorabil (excludere, deosebire, restricție etc.) în exercitarea unui drept recunoscut de lege
 - b) aplicat în comparație cu alte persoane (un grup de persoane)
 - c) care se află în situație analogică
 - d) în baza unui criteriu protejat.
- 4.3 Consiliul notează că art. 2 al Legii 166/2017 stabilește că noțiunea de *angajator* se referă la *persoana fizică sau juridică de drept public sau privat, care angajează salariații în baza contractului individual de muncă* și care a încheiat un contract de prestare a serviciilor cu operatorul în condițiile prezentei legi. Respectiv, caracterul restrictiv al noțiunii de „angajator” din conținutul Legii nr.166/2017 determină un tratament mai puțin favorabil acordat unor angajați față de alții, or conform prevederii legale citate, tichetele de masă pot fi acordate prin definiție numai salariaților care își desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă.
- 4.4 Totodată, Consiliul notează că această regulă se aplică indiferent de tipul entității juridice în cadrul căreia activează angajatul, fie că este vorba despre o persoană juridică de drept privat sau de drept public. Or, potrivit prevederilor pct. 72 al Hotărârii nr. 227/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de operare cu tichetele de masă,

acordarea tichetelor de masă pentru sectorul bugetar se efectuează la decizia angajatorului din contul alocațiilor prevăzute pentru cheltuieli de personal în anul bugetar în curs. Astfel, Consiliul observă că deși legiuitorul a admis posibilitatea acordării tichetelor de masă salariaților din cadrul persoanelor juridice de drept public, prevederea pct. 2 potrivit căreia Regulamentul se aplică doar în privința angajatorilor care oferă tichete de masă salariaților în condițiile Legii nr. 166/2017, exclude posibilitatea salariaților angajați printr-un act administrativ de numire în funcție de a beneficia de acestea. Respectiv, se poate constata că angajații din sectorul public, care își desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă au dreptul la tichete de masă, în timp ce salariații angajați pe baza unui act administrativ de numire în funcție nu beneficiază de această facilitate. Astfel, Consiliul reține că criteriul protejat incident speței este modalitatea de angajare a salariaților.

- 4.5 Consiliul remarcă că din conținutul noțiunii de angajator prevăzută la art. 2 al Legii nr. 166/2017 sunt excluși funcționarii publici, ai căror raporturi de serviciu apar în baza actului administrativ de numire în funcția publică, emis în condițiile Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și nu cad sub incidența Legii nr. 166/2017, fiind excluși din a beneficia de privilegiile suplimentare sub forma tichetelor de masă. În asemenea situație sunt și funcționarii publici cu statut special, persoanele cu funcții de demnitate publică ale căror raporturi de serviciu apar în baza actelor administrative de numire în funcție, emise în baza Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum și a altor legi speciale pentru funcționarii publici cu statut special, Legii nr. 320/2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, Legii nr. 1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, Legii nr. 753/1999 cu privire la Serviciul de Informații și Securitate, Legii nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, etc.
- 4.6 Consiliul notează că potrivit legii, tichetele de masă sunt acordate de către angajator salariaților, pentru a fi folosite ca instrument de plată în scopul procurării de produse alimentare în unitățile comerciale sau de alimentație publică. De asemenea, art. 4 al Legii nr. 166/2017 stabilește că valoarea nominală deductibilă în scopuri fiscale a unui tichet de masă pentru o zi lucrătoare trebuie să fie cuprinsă între 35 și 70 de lei, venit care conform dispozițiilor art. 7 alineatul (2) al aceleiași legi este scutit de calculul primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a impozitului pe venit din salariu. Aceste considerente permit Consiliului să stabilească că acordarea tichetelor de masă poate fi apreciată drept un “beneficiu” în sensul art. 2 al Legii 121/2012 cu privire la asigurarea egalității, potrivit căruia orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți, interese legitime și beneficii ale persoanei sau ale unui grup de persoane constituie discriminare în cazul în care este bazată pe un criteriu protejat și nu se justifică în mod obiectiv și rezonabil. Prin urmare, întrucât tichetele de masă sunt acordate doar salariaților care desfășoară activitatea în temeiul unui contract individual de muncă, indiferent de sectorul în care își desfășoară activitatea, absența unei astfel de facilități pentru salariații care sunt angajați pe baza unui act administrativ poate fi considerată un tratament mai puțin favorabil.
- 4.7 În continuare, Consiliul urmează să aprecieze dacă categoriile de salariați supuse tratamentului diferențiat analizat se află în situații comparabile. În această privință, Consiliul va lua în considerare situația funcționarilor publici, funcționarilor publici cu statut special, persoanelor cu funcții de demnitate publică, ale căror raporturi de muncă se bazează pe acte administrative de numire în funcție, privită în raport cu situația persoanelor angajate în baza contractului individual de muncă în sectorul bugetar. În această privință, potrivit art. 2 al Legii salarizării nr. 847/2002, sectorul bugetar cuprinde totalitatea unităților finanțate de la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale și din mijloace speciale, indiferent de subordonarea ramurală. Astfel, atât funcționarii publici, funcționarilor publici cu statut special, persoanele cu funcții de demnitate publică, ale căror relații de serviciu se bazează pe acte administrative de numire în funcție, cât și persoanele angajate în baza contractului individual de muncă în cadrul instituțiilor publice, activează în unități care,

potrivit art. 2 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, constituie entități de drept public finanțate de la bugetele componente ale bugetului public național. Totodată, principiile, regulile și procedurile de stabilire a drepturilor salariale pentru persoanele cu funcții de demnitate publică, funcționarii publici, inclusiv cu statut special, persoanele care ocupă funcții cu statut special specifice apărării naționale, securității statului și ordinii publice, dar și persoanelor angajate în baza contractului individual de muncă în autoritățile și instituțiile bugetare finanțate integral din bugetul de stat sau din bugetele locale sunt uniforme, fiind stabilite de Legea nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. Din această perspectivă, Consiliul apreciază că grupurile de persoane indicate se află în situații comparabile și urmează să stabilească în continuare dacă diferența de tratament în speță se justifică în mod obiectiv și rezonabil.

- 4.8 Respectiv, Consiliul urmează să stabilească dacă neacordarea tichetelor de masă salariaților ale căror raporturi de serviciu se bazează pe acte administrative de numire în funcție urmărește un scop legitim, precum și dacă măsura aleasă pentru atingerea scopului este proporțională și necesară pentru atingerea acestuia. Potrivit prevederilor Legii 166/2017, scopul legitim urmărit este de a acorda salariaților o alocație individuală de hrană, fără a reduce salariul angajaților beneficiari de tichete de masă. În această privință, Consiliul subliniază că tichetele de masă constituie beneficii suplimentare oferite angajaților care contribuie la îmbunătățirea calității vieții prin asigurarea unor resurse financiare suplimentare pentru alimentația lor zilnică. În lumina acestor raționamente, Consiliul nu reține scopul legitim care ar justifica acordarea exclusivă a tichetelor de masă salariaților angajați în baza unui contract individual de muncă și excluderea altor categorii de la acest beneficiu. Or, în conformitate cu Comentariul nr. 23 (2016) al Comitetului ONU pentru drepturile economice, sociale și culturale, termenul „remunerație” depășește noțiunea mai restrânsă de „plată” sau „salariu” și cuprinde și indemnizații suplimentare, atât directe, cât și indirecte, în numerar sau în natură, plătite de către angajator către angajat, care ar trebui să fie într-o sumă echitabilă și rezonabilă, cum ar fi granturi, contribuții la asigurări de sănătate, alocații pentru locuințe și alimente, precum și instituții pentru copii la nivel local la un preț accesibil. În această privință, Consiliul apreciază că tichetele de masă trebuie încadrate în sfera remunerației, asupra căreia angajatorul este îndreptățit să o acorde salariaților, așa cum este definită în prevederile legale. Deși acordarea tichetelor de masă este o măsură facultativă, Consiliul consideră că tratamentul egal și nediscriminatoriu trebuie să fie aplicat tuturor persoanelor care îndeplinesc criteriile relevante, indiferent de modul de angajare sau de alt statut al acestora. Astfel, angajații sectorului bugetar care au fost numiți în funcție prin acte administrative trebuie să beneficieze de aceleași drepturi și beneficii ca și angajații sectorului bugetar ce activează în baza contractului individual de muncă, în măsura în care îndeplinesc aceleași criterii de eligibilitate și se află în situații comparabile. Respectiv, Consiliul ajunge la concluzia că tratamentul diferențiat aplicat în privința acordării tichetelor de masă nu se justifică din punct de vedere obiectiv și rezonabil, întrucât nu există motive întemeiate și valide pentru a oferi anumitor angajați avantaje în materie de tichete de masă, în timp ce alți angajați sunt excluși din această categorie.
- 4.9 Totodată, în privința neacordării tichetelor de masă salariaților angajați printr-un act administrativ de numire în funcție, Ministerul Finanțelor a subliniat că având în vedere o abordare prudentă în ceea ce privește gestionarea cheltuielilor bugetare, s-a recomandat angajatorilor din sectorul bugetar să nu acorde tichete de masă în prezent, urmând a se reveni la această măsură în situația în care indicatorii financiari o vor permite. În această privință, Consiliul atrage atenția că funcționarii publici sunt excluși din acest drept prin efectul normelor legale restrictive analizate *supra*, situație care va fi valabilă chiar și în ipoteza în care s-ar identifica resurse financiare suplimentare.
- 4.10 Consiliul relevă că în aceeași situație favorabilă se regăsesc și persoanele încadrate în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 80/2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, își desfășoară activitatea în baza contractului individual de muncă

încheiat pe perioada aflării în funcție a persoanei cu funcție de demnitate publică. Or, deoarece raporturile de serviciu cu această categorie de salariați apar în temeiul contractului individual de muncă, această circumstanță determină eligibilitatea personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică pentru acordarea tichetelor de masă. Respectiv, se atestă o situație în care două categorii de salariați din cadrul aceleiași autorități, aflate în situații comparabile din punct de vedere al statutului, atribuțiilor și principiilor de salarizare sunt tratate diferit în dependență de modalitatea de angajare. Mai exact, persoanele încadrate în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică vor putea beneficia de tichete de masă în conformitate cu Legea nr. 166/2017, în timp ce funcționarilor publici, funcționarilor publici cu statut special, persoanelor cu funcții de demnitate publică din cadrul aceleiași autorități nu le este recunoscut acest beneficiu.

- 4.11 Prin urmare, Consiliul încurajează adoptarea unei abordări echitabile și consistente în privința acordării beneficiului sub forma tichetelor de masă, care să asigure protejarea drepturilor tuturor angajaților, inclusiv funcționarilor publici și celorlalte categorii ale căror raporturi de muncă apar în temeiul actului administrativ de numire în funcție și să promoveze principiul egalității în conformitate cu legislația națională și cu standardele internaționale relevante. În plus, oferirea tichetelor de masă pentru funcționarii publici poate fi un mod de a îmbunătăți satisfacția și motivarea acestora la locul de muncă, ceea ce ar putea avea un impact pozitiv asupra performanței și eficienței acestora în îndeplinirea atribuțiilor lor. De asemenea, aceasta poate fi o modalitate de a atrage și reține personal calificat în sectorul public.
- 4.12 În altă ordine de idei, este important de subliniat faptul că tichetele de masă primite de la angajator sunt scutite de impozitarea venitului și de plata primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, conform dispozițiilor Legii 166/2017. Această dispensă fiscală poate fi interpretată ca o modalitate indirectă prin care statul susține și compensează, într-o anumită măsură, utilizarea tichetelor de masă de către angajatori. În acest sens, Consiliul subliniază că, deși acordarea tichetelor de masă de către angajatorii din sectorul privat nu este subvenționată de stat, totuși scutirea fiscală aplicată determină neîncasarea anumitor mijloace financiare în bugetul de stat. Astfel, Consiliul remarcă că această situație relevă o lipsă de uniformitate în privința acordării tichetelor de masă atât între categoriile de angajați ai sectorului bugetar, cât și între sectorul bugetar și cel privat. Prin urmare, autoritățile statului ar trebui să ia în considerare această discrepanță și să ofere soluții adecvate pentru a asigura că angajații din sectorul bugetar au acces nediscriminatoriu la aceleași beneficii.
- 4.13 Având în vedere cele menționate, **Consiliul recomandă operarea modificărilor de rigoare la art. 2 din Legea nr.166/2017 cu privire la tichetele de masă, pentru a asigura includerea în noțiunea de “angajator” a unităților (autorităților) bugetare care angajează salariații pe baza unui act administrativ de numire în funcție.**

Președinte

Ian FELDMAN