

Exmos. Senhores,
Deputados do Bloco de Esquerda,

Na sequência da disponibilização do Projeto de Lei 218/XIV, melhor identificado em assunto, e estando o mesmo em apreciação pública, vem a Edenred Portugal, S.A. apresentar a sua pronúncia, a qual representa a sua posição formal relativamente ao tema em discussão.

Na expectativa das v/ notícias, subscrevemo-nos com elevada consideração e manifestamos desde já a nossa total disponibilidade para os esclarecimentos que entendam necessários.

Com os melhores cumprimentos,
Eunice Valério



Eunice Valério

Legal Department Coordinator / Lawyer

Tel. +351 218 917 700

M. +351 910 184 723

Edenred Portugal

Av. D. João II, nº9-I, Piso 6

1990-077 Lisboa



AO

BLOCO DE ESQUERDA

ASSUNTO: Pronúncia da EDENRED PORTUGAL, S.A., no âmbito da Apreciação Pública em curso

REF^a: PROJETO DE LEI N.º 218/XIV/1.^a – Consagra o direito ao pagamento do subsídio de alimentação a todos/as os trabalhadores/as, em valor mínimo equiparado à Administração Pública

Exmos. Senhores

Deputados e Deputadas do Bloco de Esquerda na Assembleia da República,

Na sequência da apresentação da proposta acima referenciada e consubstanciada no Projeto de Lei com o nº 218/XIV/1.^a, estando em prazo e tendo legitimidade para o fazer, vem a EDENRED PORTUGAL, S.A., expor a V. Exas. o seguinte:

A EDENRED – Atividade e Objetivos

1. A Edenred Portugal S.A. (doravante a “Edenred”) é uma empresa portuguesa, que desenvolve a sua atividade em Portugal há mais de 35 anos e cujo objeto é a criação e operacionalização de soluções de benefícios sociais apoiadas em redes credenciadas de prestadores de serviços de refeição/alimentação e educação. A Edenred Portugal pertence ao Grupo Edenred, líder mundial em soluções transacionais para empresas, colaboradores e estabelecimentos parceiros, que opera em 45 países e que tem cerca de 10.000 colaboradores em todo o mundo.
2. A Edenred Portugal emite e distribui – entre outras soluções - o Euroticket Refeição[®], benefício social em forma de título que permite às entidades empregadoras efetuarem o pagamento do subsídio de refeição aos seus colaboradores, assim contribuindo para suportar os custos em que incorrem, garantindo uma melhoria da sua qualidade de vida.
3. É corolário da Edenred a defesa, nomeadamente, da alimentação condigna dos trabalhadores durante a sua jornada de trabalho, a qual deverá ser providenciada pelas entidades empregadoras; tal alimentação condigna é conseguida através da atribuição de um subsídio específico para a refeição (seja para que o trabalhador adquira refeições prontas, seja para adquirir alimentos para a sua confeção).
4. Existem hoje, ainda, alternativas ao pagamento do subsídio de refeição pelas entidades empregadoras. As cantinas continuam a ser uma opção em algumas organizações, caso em que o subsídio se considera atribuído em espécie. No entanto, o investimento inicial e de manutenção, os custos com o pessoal, a necessidade de ter um espaço amplo e com comodidade e de montar uma unidade organizacional específica para a administração da cozinha e do refeitório - desviando parcialmente as atenções da empresa do seu core-business – bem como toda a operacionalidade associada (a prestação do serviço em tempo oportuno para evitar pausas desnecessárias, o tratamento de resíduos, a limpeza e manutenção dos espaços, a gestão do desperdício alimentar, etc.), tornam esta solução desvantajosa quer para as entidades empregadoras quer para os seus trabalhadores.

5. Também o pagamento deste benefício social em numerário, não é a alternativa mais viável, uma vez que impossibilita a garantia de afetação do subsídio à finalidade social e nutricional para o qual foi criado - o pagamento de uma refeição em contexto de trabalho; em comparação com o sistema de titularização do subsídio de refeição, reduz significativamente os impactos económicos e sociais (economia, saúde, emprego, produtividade, finanças públicas etc.) para as economias locais, em particular para os sectores da hotelaria, restauração e distribuição de alimentos ready-to-eat; contribui, pelo menos passivamente, para a expansão da economia não registada e para o aumento das distorções na concorrência entre empresas; aumenta o risco de desvirtuar a natureza do subsídio de refeição na medida em que este pode, nesta circunstância, ser mais facilmente percecionado por trabalhadores e empregadores como uma componente da remuneração do trabalho dependente e não um benefício social; e aumenta os riscos de acidentes de trabalho devido à má nutrição.

6. Entende assim a Edenred, na mesma medida que V. Exas., que a atribuição obrigatória de subsídio de refeição a todos os trabalhadores, sem distinção entre o setor privado e o setor público, bem como a imposição de um limite mínimo a atribuir, colmata estas desvantagens e lacunas – por um lado – e é demonstrativa dos princípios que dignificam a vida humana e que assentam na igualdade que deve reger qualquer relação laboral.

7. Entende ainda a Edenred, conforme infra melhor se demonstrará, que este objetivo será melhor conseguido se a atribuição do subsídio de refeição for efetuada através de título, assim se garantindo o cumprimento do ecossistema em que se insere esta cadeia, através da correta afetação do valor atribuído (a refeições ou alimentos para a confeção de refeições), minimizando situações de incumprimento e uso inadequado e potenciando a economia, quer através da geração de empregos e conseqüente aumento de receitas para o Estado, redução da economia não registrada, crescimento do setor da restauração, etc..

DO SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO- Conceito, sua evolução histórica e legislativa

8. Sendo a Edenred uma entidade emissora especializada na emissão de títulos extrassalariais (nos quais se insere o título refeição, que atualmente assume maioritariamente o formato de cartão mas que na sua génese assumia o formato de cheque em papel) e que portanto está inserida neste mercado há já largos anos, é bem conhecedora da realidade e evolução do conceito de subsídio de refeição (enquanto benefício social), em Portugal.

9. Vejamos:

10. Não obstante a sua presença em Portugal desde 1977, o subsídio de refeição nunca foi alvo de um enquadramento jurídico próprio até à data, nem em sede de legislação laboral, nem social, nem fiscal.

11. Existiram, desde então, inúmeros diplomas referenciadores do subsídio de refeição -o primeiro momento relevante é registado em 1979 com a aprovação do Decreto-Lei n.º 297/79, de 17 de agosto, que vem excluir do âmbito de incidência do imposto as importâncias atribuídas a título de subsídio de refeição, até ao limite do quantitativo estabelecido para o Estado; após este, também o Decreto-Lei n.º 183-D/80, de 9 de junho mantém as medidas de desagravamento em matéria do imposto do subsídio de refeição, exclusão essa que continuava no entanto a ter como limite máximo o quantitativo estabelecido para os funcionários públicos.

12. Uns anos mais tarde, com a publicação do Decreto-Lei n.º 198/82, de 21 de maio, determina-se que o limite máximo da isenção dos subsídios de refeição de imposto profissional passa a ser fixado anualmente por portaria do Ministro de Estado e das Finanças e do Plano; com a publicação do Decreto-Lei n.º 115-B/85, de 18 de abril, introduz-se, pela primeira vez, a diferenciação no tratamento fiscal dos títulos de refeição em função do método adotado para

o respectivo pagamento, passando a majorar-se a isenção fiscal e contributiva no caso das formas de pagamento que não em numerário.

13. Após a introdução desta diferenciação fiscal em função da forma de pagamento do subsídio de refeição, diversas alterações foram sendo introduzidas em legislação dispersa, tendo sempre por base o valor estipulado anualmente para os trabalhadores da função pública.

14. É já no final de 2012, com a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro que aprova o Orçamento de Estado para 2013, que é novamente alterada a majoração fiscal dos subsídios de refeição atendendo ao método de pagamento, passando a majoração a ser de 0% para os pagamentos feitos em numerário mas mantendo os 60% para os pagamentos sob a forma de títulos ou de vales de refeição.

15. É este o enquadramento fiscal atual do subsídio de refeição em Portugal, enquanto benefício social, sendo que, encontrando-se atualmente definido o valor de referência de € 4,77 para os trabalhadores do setor público, o montante isento de subsídio de refeição quando pago em título é de € 7,63.

16. Não existe obrigatoriedade no seu pagamento, no setor privado (apenas se estiver previsto em contrato individual de trabalho ou contrato coletivo), não estão definidas as condições necessárias à sua atribuição e não está prevista a obrigatoriedade de atribuir a todos os colaboradores o mesmo valor de subsídio (o que nos faz assistir a discrepâncias extremas e desigualdades entre colegas de trabalho da mesma entidade empregadora ou do mesmo setor de atividade).

17. O que, repita-se, não é de todo defensável pela ora expoente nem de um ponto de vista ideológico. É nosso entendimento que, enquanto benefício social que é, tem de ter caráter universal, sendo atribuído a todos os trabalhadores.

18. Tendo em conta o objetivo da sua atribuição (proporcionar aos trabalhadores das empresas uma refeição condigna durante a jornada laboral) o subsídio de refeição é considerado um benefício social e não uma componente da remuneração do trabalho – como aliás resulta do artº 2º do Código do IRS e do espírito do artigo 126º do mesmo diploma, razão pela qual beneficia em Portugal (e um pouco por todo o mundo) de um tratamento fiscal mais favorável para os trabalhadores (através da isenção parcial ou total de impostos sobre o rendimento e de contribuições para os sistemas de proteção social) e para as empresas (através da isenção parcial ou total de contribuições para os sistemas de proteção social).

19. A alimentação é não apenas uma necessidade mas *“um dos principais requisitos para a dignificação do ser humano. Ela contribui para a concretização de outros direitos essenciais, entre os quais o direito ao trabalho e o direito à justiça social, razão pela qual a garantia de acesso universal a uma alimentação nutritiva e saudável deve decorrer de políticas públicas e privadas que visam a promoção do bem-estar, a igualdade de oportunidades, a erradicação da pobreza e a realização dos direitos humanos para toda a população. Uma alimentação adequada tem um impacto bastante positivo na saúde e na segurança ocupacional e é um dos requisitos fundamentais para uma força de trabalho produtiva e uma economia competitiva. Os contextos de trabalho são fundamentais na promoção da saúde e na prevenção de doenças.”*(in *Estudo sobre o Impacto Macroeconómico da Titularização do Subsídio de Refeição em Portugal*, NOVA IMS, 2018)

20. Deve ser por isso, SIM, considerado um direito universal de todos os trabalhadores, independentemente do setor em que se inserem, categoria profissional ou demais variáveis que apenas geram desigualdades e injustiça no contexto laboral.

DA TITULARIZAÇÃO DO SUBSÍDIO DE REFEIÇÃO – Conceito e Impacto Macroeconómico

21. Foi já referido supra, que a atribuição de subsídio de refeição aos trabalhadores beneficia de determinadas vantagens fiscais (decorrentes da finalidade social da atribuição) que, aliás, diferem atualmente quando o subsídio é atribuído em dinheiro e quando o é através de título (seja o tradicional cheque em papel seja o mais atual formato de cartão).

22. Esta diferenciação fiscal que o legislador criou em face do método de pagamento deste benefício social tem razão de ser.

23. Isto porque,

24. A Edenred Portugal é membro da EBFS – Associação Portuguesa de Empresas de Títulos Extrassalariais, a qual é composta por entidades emissoras especializadas destes títulos e portanto sobejamente conhecedoras dos benefícios da atribuição do subsídio de refeição através de título refeição, quer em Portugal quer nos demais países do mundo em que o sistema de titularização está presente; A EBFS é ainda membro da SVIA- Social Vouchers International Association, que representa a nível internacional as Associações locais que defendem estas matérias.

25. A pedido da EBFS, a NOVA IMS (Universidade Nova de Lisboa) levou a cabo no final de 2018, um Estudo independente sobre o Impacto Macroeconómico da Titularização do Subsídio de Refeição em Portugal – já acima referenciado e cujas principais conclusões nos propomos aqui apresentar.

26. O Estudo foi desenvolvido e apresentado em diversos fóruns, inclusive no Seminário do GEE e GPEARI, órgãos do Ministério da Economia e das Finanças, pelo Professor Doutor Jorge Miguel Ventura Bravo, investigador e docente daquela Universidade, Diretor do Executive Program in Financial Markets and Risks e do Executive Program in Data Science for Finance e membro do BBVA Pensions Institute em Madrid e Professor convidado da Université Paris-Dauphine em França.

27. Importa, em primeiro lugar, perceber o que distingue os títulos refeição – e neste capítulo em particular, quando os mesmos assumem o formato cartão – dos demais meios de pagamento disponíveis e utilizados diariamente, para efetuar um sem número de operações financeiras.

28. A distinção era, no entender da Edenred, clara mas o legislador português veio, em transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (UE) 2015/2366, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno (Diretiva de Serviços de Pagamento, DSP2), a qual aconteceu através do Decreto-Lei 91/2018 de 12 de novembro, excluir expressamente os títulos refeição do leque de meios de pagamento. Reza o artigo 5º, nº 1, alínea k) iii) que os títulos de refeição são "... Instrumentos válidos apenas em Portugal, fornecidos a pedido de uma empresa ou de uma entidade do setor público e regulados por uma autoridade pública nacional ou regional para fins sociais ou fiscais específicos, a fim de permitirem a aquisição de bens ou serviços específicos a fornecedores ligados por um acordo comercial ao emitente".

29. Ou seja, além do tratamento fiscal mais favorável de que já beneficiam, o legislador veio ainda reconhecer a natureza de **benefício social dos títulos de refeição**, mais definindo as características dos mesmos.

30. Em segundo lugar, dar nota de que o sistema de titularização do subsídio de refeição é um sistema fechado que opera em rede e no qual participam quatro atores principais: (i) as empresas emissoras de títulos de refeição, (ii) os empregadores, adquirentes e recetores dos títulos, (iii) os trabalhadores, beneficiários dos títulos e (iv) uma rede

credenciada de estabelecimentos comerciais do setor da alimentação aderentes, *players* que estão todos obrigados ao cumprimento de um conjunto de disposições legais e regulamentares em termos de emissão, atribuição, utilização e aceitação dos títulos.

31. Os títulos têm uma finalidade específica, pelo que devem ser usados exclusivamente no consumo de refeições e/ou na aquisição de alimentos para a sua confeção num estabelecimento pertencente à rede de aderentes.

32. Aliás, só assim se garante que os títulos cumprem a finalidade para a qual foram emitidos e atribuídos, que é a de proporcionar uma refeição condigna durante a jornada de trabalho. E em Portugal, são já mais de 1.200.000,00 de trabalhadores do setor privado que recebem o seu subsídio de refeição em título.

33. Se o sistema funcionar corretamente e todos os *players* envolvidos cumprirem com as obrigações a que estão adstritos – como se assegura – é oferecida uma forma prática e flexível de pagamento e gestão dos sistemas dos benefícios sociais, com poupança fiscal, com a possibilidade adicional de assegurar a completa rastreabilidade dos fluxos financeiros envolvidos no sistema, contribuindo para a redução da economia não registada e na geração de empregos. Ou seja, é certo que o Estado ao conceder determinada vantagem fiscal, abre mão de uma receita inicial; no entanto, o mesmo Estado sabe que essa receita será recebida de outra forma, nomeadamente através da geração de outros impostos (o IVA que é gerado nos estabelecimentos aderentes, as contribuições de IRS e Segurança Social provenientes do aumento da empregabilidade – como adiante se comprovará – etc.).

34. A adoção do título para pagamento do subsídio de refeição, traz inúmeras vantagens relativamente aos demais meios disponíveis, nomeadamente as cantinas e o pagamento em numerário, como já demonstrado nos pontos 4 e 5 da presente pronúncia.

35. O sistema contribui igualmente para a *melhoria dos indicadores de nutrição dos trabalhadores, para a promoção de uma alimentação saudável, para a melhoria dos indicadores de produtividade e de bem-estar no trabalho, para um aumento do rendimento disponível dos trabalhadores, para a dinamização das economias locais e dos setores da hotelaria e restauração, e gera significativos impactos macroeconómicos e sociais (crescimento económico, emprego, receitas fiscais) diferenciais face às alternativas existentes (in Estudo sobre o Impacto Macroeconómico da Titularização do Subsídio de Refeição em Portugal, NOVA IMS, 2018)* – e que são atualmente o pagamento em numerário ou em espécie, através das refeições em cantinas.

36. O Estudo efetuado visou assim avaliar, entre outras coisas, o impacto da forma como os trabalhadores beneficiários alocam os montantes recebidos através de título aos diferentes setores de atividade, o seu nível de poupança, as possibilidades de substituição de consumo interno e o nível de consumo externo. Para tal, foram testados um conjunto alargado de dezassete cenários que diferem, entre si, entre outros aspetos, em termos do valor diário do subsídio de refeição pago e isento, a forma da sua atribuição (em numerário ou em título) e em termos do número de trabalhadores por conta de outrem beneficiários.

37. A análise dos resultados obtidos nos distintos cenários permite concluir que, em comparação com a alternativa de pagamento do subsídio de refeição em numerário:

- i. os ganhos proporcionados pela titularização em termos de criação de riqueza, mercado de trabalho e finanças públicas são tanto maiores quanto maior for o valor diário do subsídio de refeição pago e isento e quanto maior for o número de trabalhadores beneficiários;
- ii. **o sistema de titularização gera ganhos orçamentais muito significativos**, não apenas pelo seu contributo para o aumento das receitas fiscais e contributivas, mas também pelo impacto na **redução da despesa com prestações**

socialis e pelo contributo para a **redução da economia não registada**. Estes ganhos orçamentais seriam ainda maiores se considerássemos os efeitos nas finanças públicas das externalidades positivas geradas pelo sistema de titularização;

- iii. os impactos orçamentais do sistema de titularização são consistentes e positivos mesmo quando é exigido ao Estado um esforço inicial mais significativo com a exoneração de um valor diário do subsídio de refeição mais elevado, ou seja, o modelo de financiamento do sistema é equilibrado na relação entre os seus custos e benefícios;
- iv. o mesmo não se pode dizer no caso em que o subsídio é pago em numerário, verificando-se que o aumento das isenções neste caso agrava o défice das contas públicas; **a titularização contribui de forma muito expressiva para a criação de novos postos de trabalho e para a redução da taxa de desemprego total, da taxa de desemprego jovem e da taxa de desemprego de longa duração;**
- v. considerando o cenário que melhor aproxima a situação atual do mercado em termos de volume de emissão (1,2 milhões de beneficiários, valor diário do subsídio de refeição atribuído em título de €6,50), a estimativa aponta para que o sistema de titularização gere mais 33.753 (27.748) postos de trabalho totais (remunerados) do que a alternativa equivalente de pagamento do subsídio de refeição em numerário e estima-se que **por cada 32 beneficiários do sistema de titularização é criado um posto de trabalho remunerado na economia portuguesa**. Este número pode baixar para apenas 25 se forem nulos os efeitos de substituição do consumo interno e uma maior fatia da despesa decorrente da utilização dos títulos for efetuada no setor da hotelaria e restauração;
- vi. os aspetos comportamentais e o controlo do uso adequado dos títulos de refeição são cruciais na dimensão dos ganhos proporcionados pelo sistema de titularização;
- vii. o contributo do sistema de titularização em termos macroeconómicos e sociais (criação de riqueza, mercado de trabalho e finanças públicas) é tanto mais significativo quanto menores forem genericamente as possibilidades de uso inadequado do título, i.e., quanto menor for o efeito de substituição do consumo interno. Este facto alerta para a necessidade imperiosa de **garantir que a função social atribuída ao benefício - adquirir uma refeição e/ou alimentos para a sua confeção num estabelecimento aderente - e que justifica a discriminação fiscal de que beneficia, é de facto cumprida**, evitando tentativas de abuso na utilização dos títulos e moralizando o sistema.

38. Não obstante estas conclusões, a realidade é que o setor dos benefícios extrassalariais continua a deparar-se com diversos temas relacionados com a ainda insuficiente regulação da atividade em Portugal – desde logo a inexistência de legislação específica quanto à atribuição de subsídio de refeição, mormente no setor privado – bem como com a necessidade de estabelecer claramente as regras de utilização e aceitação do título e de garantir o seu cumprimento, por forma a maximizar as suas potencialidades.

39. Para além da ideia ainda enraizada de que o subsídio de refeição recebido é para ser livremente utilizado pelo trabalhador (leia-se, utilizado em quaisquer bens ou serviços onde seja possível pagar em numerário), em claro prejuízo do Estado que atribuiu àquela quantia uma vantagem fiscal.

40. Que, repita-se, só foi atribuída pelo facto de o Estado reconhecer que existe uma componente social que precisa de ser acautelada.

41. Aliás, semelhante conclusão se extrai do relatório apresentado pelo Grupo de Trabalho para a Revisão dos Benefícios Fiscais em Portugal (com quem a Associação EBFS esteve reunida), ao afirmar veementemente que qualquer benefício fiscal que seja concedido pelo Estado, tem de ter uma causa subjacente que seja objetiva e claramente definida – nomeadamente, de cariz social.

42. Por outro lado, ainda neste domínio e de encontro com o exposto na Proposta apresentada por V. Exas., importa garantir que o valor diário do subsídio de refeição é atribuído a todos os trabalhadores em termos universais,

igualitários e não está dependente de quaisquer condições impostas pela entidade empregadora (e.g., métricas internas de desempenho, nível remuneratório, posição no organograma da empresa, antiguidade na empresa); isto porque, sendo classificado contabilisticamente como subsídio de refeição, passa a estar isento de tributação e é muitas vezes utilizado pelas entidades empregadores como um “acréscimo remuneratório” e “moeda de troca” pelo facto de não pretenderem aumentar os vencimentos.

43. Não deixa de ser verdade que o rendimento disponível do trabalhador, é maior quando este recebe subsídio de refeição.

44. Mas é um montante que tem obrigatoriamente de ser canalizado para a finalidade para a qual foi criado e atribuído.

CONCLUSÕES

45. Posto isto e em conclusão:

- i) Tendo em vista o seu objeto social e atividade é entendimento da Edenred que se torna imperioso regular uma matéria que apesar de extremamente relevante, nunca mereceu a cuidada atenção do legislador;
- ii) É também entendimento desta entidade, que a legislação em causa deve acautelar não só a obrigatoriedade de pagamento deste subsídio a todos os trabalhadores do setor privado, como também a definição de critérios de igualdade, transparência e forma de atribuição de forma a respeitar a destinação dos fundos para qual este benefício social foi criado;
- iii) Para além da atribuição, deverá também ser complementada a legislação quanto à utilização do benefício social que é o subsídio de refeição, mormente em título, tendo em conta tudo o supra exposto;
- iv) Nomeadamente, aproveitando o embalo legislativo já criado com a transposição da Diretiva de Serviços de Pagamento II para o ordenamento jurídico português, que transpôs mas não concretiza. Ou seja, o preceito legal não está a ser devidamente aplicado nem criou regime sancionatório, verificando-se ademais situações de incumprimento e má utilização dos títulos de refeição;
- v) Deverá ainda ser devidamente analisada a argumentação supra exposta e as conclusões macroeconómicas do Estudo levado a cabo pela NOVA IMS (Universidade Nova de Lisboa), consciencializando-se o próprio Estado quanto aos impactos económicos positivos resultantes - para todos os participantes do ecossistema - da preferência pela atribuição do subsídio de refeição em título, em detrimento do numerário ou espécie.

Mantendo-se naturalmente a Edenred Portugal ao dispor de V. Exas. ou demais interessados para, presencialmente, apresentar publicamente a sua posição formal.

A Edenred,

Mauro Borochovcicius

Diretor Geral