

Análise Econômica da Interoperabilidade e Portabilidade no Mercado de Benefícios

Maio de 2025

INFORMAÇÕES IMPORTANTES

A Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (“ABBT”, “Associação”) representa empresas no segmento de benefícios alimentação e refeição aos trabalhadores.

A *Tendências Consultoria* (“*Tendências*”) foi contratada pela ABBT para elaborar este estudo econômico-financeiro (“Estudo”).

As informações utilizadas para a elaboração do Estudo contêm dados provenientes de relatórios gerenciais, bases de dados e documentos preparados pela administração da Associação, seus advogados ou demais consultores por ela contratados. Outras informações públicas também foram utilizadas e estão devidamente identificadas ao longo do texto.

A *Tendências* sempre emprega os seus melhores esforços na coleta dos dados, visando a que sejam os mais atualizados, corretos e precisos, além de prezar pela isenção nas opiniões e conclusões apresentadas nos pareceres. A elaboração deste documento não incluiu a verificação independente de dados e informações fornecidos pela ABBT ou dos dados públicos utilizados.

A *Tendências* não possui qualquer vínculo de natureza econômica com o resultado das políticas abordadas neste caso, apresentando tão somente um trabalho técnico de caráter isento e imparcial.

Ainda que as análises e avaliações econômico-financeiras fornecidas pela *Tendências* como parte integrante deste Estudo possam ser baseadas, em certa medida, em projeções futuras, este documento não é indicativo, de nenhuma forma e em nenhum nível, de resultados futuros reais, os quais poderão ser materialmente diversos, para mais ou para menos, daqueles aqui apresentados.

ANÁLISE ECONÔMICA DA INTEROPERABILIDADE E DA PORTABILIDADE NO MERCADO DE BENEFÍCIOS

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O PAT E O MERCADO DE BENEFÍCIOS.....	10
2.1 O PAT E SEUS OBJETIVOS.....	10
2.2 O MERCADO ATUAL DE ARRANJOS DO PAT	12
2.3 REFORMAS DO PAT.....	15
2.3.1 <i>Proibição expressa do saque em dinheiro.....</i>	<i>15</i>
2.3.2 <i>Interoperabilidade e portabilidade e proibição de outros incentivos</i>	<i>17</i>
3. A INTEROPERABILIDADE NO MERCADO DE ARRANJOS DE BENEFÍCIOS DO PAT	20
3.1 A INTEROPERABILIDADE E SUA CONTRIBUIÇÃO AO FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE ARRANJOS DO PAT.....	21
3.2 ANÁLISE ECONÔMICA DA RELEVÂNCIA DO MODELO DE GESTÃO DA INTEROPERABILIDADE DO PAT.....	23
4. A PORTABILIDADE NO MERCADO DE ARRANJOS DE BENEFÍCIOS DO PAT	26
4.1 IMPACTOS NO MERCADO E SEUS RISCOS	26
5. CONCLUSÕES.....	33
6. EQUIPE RESPONSÁVEL.....	34

Sumário Executivo

O PAT foi criado em 1976 pela Lei 6.321 e tem como objetivo estimular melhores condições de alimentação para os trabalhadores de baixa renda. Como mecanismo de incentivo para as empresas aderirem ao PAT, foi estabelecido um benefício tributário às participantes: sobre os recursos destinados ao PAT não incidem encargos trabalhistas e previdenciários.

Atualmente, o programa movimenta entre R\$ 150 bilhões e R\$ 200 bilhões por ano e abrange mais de 24 milhões de trabalhadores¹ em mais de 470 mil empresas², contando com mais de um milhão de estabelecimentos comerciais credenciados. O valor médio do benefício refeição é de R\$ 494,83, o que corresponde a aproximadamente 32% do salário-mínimo. Portanto, o programa é relevante para ajudar os trabalhadores a comprarem alimentos e manterem a nutrição. O programa é implementado por um conjunto de mais de 500 empresas facilitadoras.

Nesse mercado, trabalhadores e estabelecimentos comerciais credenciados são intermediados pela atuação das facilitadoras, que operacionalizam a utilização dos benefícios por meio da emissão de vales alimentação e refeição aos trabalhadores. A remuneração delas ocorre por meio de taxas e tarifas de serviços pagas pelos estabelecimentos comerciais, que atuam como os principais financiadores deste mercado.

O processo de credenciamento é realizado entre cada facilitadora e cada estabelecimento comercial, mediante a verificação dos pré-requisitos do PAT e acordos técnicos com as adquirentes para a aceitação dos cartões. Isso ocorre porque o PAT impõe requisitos regulatórios rigorosos, o que limita a escala da rede de estabelecimentos credenciados e resulta em maiores custos para o monitoramento e a manutenção do sistema.

Recentemente, o PAT tem passado por alterações regulatórias e há discussões sobre possíveis reformulações. No entanto, algumas mudanças consideradas despertam preocupações. Por exemplo, há propostas de substituição dos cartões de vale-refeição e alimentação por outras formas de operacionalização, como transferências em espécie. Tal mudança, porém, contraria a Lei 6.321/1976, com as alterações da Lei 14.442/2022, e o Decreto 10.854/2021, que proíbem expressamente o saque dos valores depositados em contas vinculadas ao programa. Com a substituição dos vales, haveria uma perda do controle sobre o uso dos recursos, que poderiam não ser empregados para a finalidade de alimentação. Também haveria o risco de renúncia de recursos

¹ Dados informados pela ABBT.

² Disponível no site do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/relacao-de-empresas-beneficiarias-ativas-no-pat>. Acesso em 08/05/2025.

públicos pela dedução tributária às empresas sem a contrapartida de um oferecimento de alimentação de qualidade ao trabalhador. Além disso, tal substituição tenderia a gerar efeitos negativos para a cadeia do setor de alimentação, especialmente para os restaurantes e similares que hoje se beneficiam da destinação exclusiva dos valores à compra de refeições.

Recentemente, foram introduzidas mudanças, como a proibição de programas de recompensas que permitiam às empresas ou aos seus colaboradores receber devolução de valores, seja por meio de descontos oferecidos por parceiros ou durante o uso do auxílio-alimentação. A ideia foi inibir custos não associados ao programa de benefício alimentar, que poderiam elevar as tarifas cobradas dos estabelecimentos comerciais.

Em 2022, com a Lei nº 14.442, foi implementado o Novo PAT, que estabeleceu a interoperabilidade e a portabilidade. A interoperabilidade diz respeito a padrões que funcionam como uma linguagem comum, permitindo que dispositivos e serviços digitais se comuniquem. A portabilidade, por outro lado, permite ao beneficiário transferir os valores disponíveis em sua conta de pagamento de benefícios (como cartões de alimentação ou refeição) para uma conta equivalente em outra facilitadora.

Para atender à interoperabilidade, as empresas propõem a criação da Rede PAT. Trata-se de um sistema de multcredenciamento interoperável, que integra no mesmo ambiente todas as facilitadoras, todos os estabelecimentos comerciais credenciados e todos os prestadores de serviços complementares, como os adquirentes.

Com a Rede PAT, um estabelecimento comercial poderá, de maneira simples, aceitar todos os cartões de benefícios que lhe forem convenientes, independentemente de qual facilitadora o tenha credenciado inicialmente. O objetivo é que os trabalhadores possam utilizar o vale alimentação e refeição em qualquer estabelecimento comercial credenciado, dado que todas as facilitadoras serão amplamente aceitas.

O compartilhamento da rede credenciada e a simplificação permitirão a redução dos custos associados ao processo de credenciamento dos estabelecimentos comerciais junto às facilitadoras, beneficiando especialmente aqueles de menor porte. Os estabelecimentos também poderão comparar facilmente as taxas e as tarifas cobradas por cada facilitadora. Considerando que as facilitadoras buscam ampliar sua rede de estabelecimentos para atrair clientes, isso fomentará a concorrência entre elas.

A maior competição deve contribuir para a redução das taxas e tarifas cobradas pelas facilitadoras. Essas reduções de custos devem ser repassadas aos consumidores, por meio da diminuição dos preços dos produtos e serviços ofertados pelos estabelecimentos comerciais. Devem também contribuir para a

integração de novos estabelecimentos ao PAT, especialmente os de pequeno porte.

Importante mencionar que os arranjos PAT se diferenciam dos meios de pagamento em geral, os quais estão interconectados com todo o sistema financeiro, compartilhando riscos de crédito, de mercado e de liquidez, inerentes aos ativos financeiros. A interconectividade dos ativos financeiros tem o potencial de impactar não apenas um mercado específico, mas também, a depender do grau de interconexão e do porte das instituições financeiras emissoras, todo o sistema financeiro.

Os arranjos PAT, por outro lado, abrangem um setor específico, no qual as interações são restritas a seus participantes – facilitadoras e estabelecimentos credenciados. Não produzem riscos semelhantes aos de outros cartões de pagamento pós-pagos, pois operam com saldos que tipicamente são previamente depositados (pré-pagos) e que podem ser gastos exclusivamente com produtos e serviços alimentícios em estabelecimentos comerciais credenciados. Por esses motivos, propõe-se que a operacionalização da Rede PAT seja realizada por uma entidade especificamente destinada a essa função, com conhecimento das particularidades do PAT e da gestão de seus arranjos, fora do SPB.

A portabilidade, por sua vez, apresenta-se como opção para o trabalhador participante do programa escolher a facilitadora que mantiver contratos com estabelecimentos comerciais de sua preferência. Porém, em face a um modelo bem-sucedido de interoperabilidade, isto é, que amplie a concorrência, tal opção dificilmente será necessária.

Ademais, a portabilidade provocaria impactos negativos ao promover a competição em uma ponta do sistema que não é responsável pela sua remuneração – a dos beneficiários.

A portabilidade estimularia uma disputa por beneficiários pela concessão de vantagens não relacionadas à alimentação. Isso induziria um aumento nos custos de toda a cadeia, com prováveis repasses para os estabelecimentos comerciais integrados ao PAT. Assim, em vez de promover ganhos de eficiência, essa nova dinâmica instaurada pela portabilidade tenderia a criar um ambiente de maiores custos pela “guerra de incentivos” entre as facilitadoras, cuja consequência seria o aumento do custo dos preços da comida para o trabalhador.

Além disso, a portabilidade deve aumentar o poder das empresas de maior porte, com melhor estrutura financeira e presença consolidada no mercado, favorecendo a prática de benefícios cruzados. Empresas estruturadas podem rapidamente capturar beneficiários de outras empresas, gerando riscos concorrenciais.

A portabilidade também inclui desafios técnicos que podem dificultar sua implementação e comprometer a aderência ao princípio constitutivo do PAT, dificultando o controle efetivo do cumprimento de seus requisitos. Isso poderia acarretar desafios para os próprios recursos humanos (RHs) das empresas beneficiárias e ainda gerar insegurança jurídica nas relações contratuais entre as empresas beneficiárias e as facilitadoras. Em suma, os aspectos negativos da implementação irrestrita da portabilidade revelam-se maiores que os eventuais benefícios.

Havendo a implementação de um modelo eficiente para a interoperabilidade, que atua sobre a ponta do sistema pagador das taxas e das tarifas e que, de fato, usufrui dos benefícios da competição, ganhos que têm sido atribuídos à portabilidade são minimizados, senão eliminados.

Assim, é razoável observar a resposta do mercado à implementação da interoperabilidade antes de promover intervenções com medidas adicionais. Caso ainda se identifique a necessidade de implantação de novas medidas, é importante que isso seja feito de maneira cautelosa, avaliando o custo-benefício, e não de forma irrestrita.

1. Introdução

A Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador (ABBT) foi fundada em 1981 sob o nome de Associação das Empresas de Refeição e Alimentação (ASSERT), mas adotou sua denominação atual em junho de 2017, quando ampliou seu escopo de atuação e passou a contemplar também benefícios relacionados à saúde e à cultura. A Associação congrega empresas que fornecem vouchers de benefícios a trabalhadores, incluídos os vales alimentação e refeição estabelecidos pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

As regras dos benefícios de vale-refeição e vale-alimentação concedidos pelas empresas a seus funcionários são determinadas pelo PAT, com o intuito de promover a melhoria da situação nutricional e de saúde dos trabalhadores. Trata-se de uma política pública executada pela iniciativa privada, na qual o Governo cria as regras e fiscaliza, enquanto as empresas as colocam em prática, buscando a disseminação do programa em todo o Brasil.

A Lei nº 14.442, de setembro de 2022, alterou as regras de funcionamento dos vales-alimentação e refeição estabelecidos pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Dentre as mudanças propostas, estabeleceu-se a implementação da interoperabilidade e da portabilidade. Alguns dos ajustes propostos na Lei nº 14.442, como o fim do *rebate*, foram regulamentados, inclusive com a edição da Portaria MTE nº 1.707, de 10 de outubro de 2024; entretanto, as regras estabelecidas para interoperabilidade e portabilidade ainda não foram definidas.

A implementação da interoperabilidade amplia a aceitação dos vales-alimentação e refeição, pois possibilita que os estabelecimentos credenciados aceitem qualquer vale, se assim o desejarem, independentemente da empresa de benefícios facilitadora responsável pela emissão.

A portabilidade, por sua vez, requer uma análise mais cautelosa, dado que se torna menos necessária com a implementação da interoperabilidade. Ademais, há riscos associados à portabilidade, incluindo ameaças concorrenciais, insegurança jurídica, desvios de finalidade, fraudes e acréscimos de custos relacionados, entre outros, que merecem ser ponderados.

Por exemplo, a portabilidade exigirá uma gestão mais complexa e mais recursos para monitorar e reconciliar transações de diferentes plataformas, elevando os custos administrativos. Há ainda desafios na integração dos sistemas e na segurança das transações, diante da probabilidade de aumento dos riscos de fraudes e do uso indevido dos vouchers para finalidades distintas da alimentação. Também há a preocupação em relação à transferência de responsabilidades para o uso e monitoramento dos benefícios, considerando a

perda de controle por parte do contratante (empresa que oferece o benefício ao trabalhador), além de questões relacionadas a uma possível disputa ineficiente entre empresas e eventuais subsídios cruzados como possíveis consequências da portabilidade. Para as empresas, pode ser desafiador garantir que os vales estejam sendo utilizados de acordo com as políticas internas de benefícios.

Neste cenário de revisão das normas do PAT, há ainda propostas envolvendo modelos alternativos para o pagamento de benefícios. Todas medidas aventadas requerem cuidadosa análise, pois podem trazer riscos ao cumprimento das premissas e finalidades do programa, inclusive o seu fim, como o pagamento em dinheiro. Ademais, o atendimento adequado dessas premissas requer um desenho eficaz da governança do PAT.

Diante dessa contingência, a ABBT solicitou à Tendências assessoramento econômico para analisar os impactos qualitativos, especialmente os riscos e os benefícios, derivados das novas medidas no setor, a interoperabilidade e a portabilidade. Embora essas atualizações tenham o pressuposto de contribuir para a competitividade e a inovação, a Associação receia que equívocos em sua aplicação possam trazer riscos relevantes à atuação do setor na implementação do PAT.

Este Estudo apresenta a análise econômica da Tendências sobre o tema e está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 faz uma breve apresentação do mercado em análise e suas mudanças recentes. A seção 3 trata da interoperabilidade e de seus benefícios ao sistema. A seção 4 aborda a portabilidade, seu propósito e seus riscos. A seção 5 apresenta uma síntese dos principais pontos do Estudo.

2. O PAT e o Mercado de Benefícios

Esta seção expõe a relevância do PAT ao longo do tempo, dentro de seu arcabouço institucional, e detalha os agentes envolvidos no funcionamento do programa.

2.1 O PAT e seus objetivos

Criado em 1976 pela Lei 6.321, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) tem como objetivo estimular melhores condições de alimentação para os trabalhadores de baixa renda.

Trata-se de uma política pública voltada à promoção da saúde alimentar do trabalhador, com incentivos fiscais concedidos às empresas que aderem voluntariamente ao programa, desde que cumpram as obrigações estipuladas por ele.

Entre as obrigações, destacam-se a proibição da conversão do benefício em dinheiro em espécie e a obrigatoriedade do direcionamento do valor para gastos com alimentação.

Como mecanismo de estímulo para as empresas aderirem ao PAT foi estabelecido, de acordo com a Lei 6.321/76, benefício tributário às participantes, conforme aponta o trecho a seguir:

“Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir, do lucro tributável para fins do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período base, em programas de alimentação do trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho na forma em que dispuser o Regulamento desta Lei.”

Atualmente, a decisão de aderir ou de permanecer no PAT pelos empregadores leva em consideração o tratamento tributário do benefício como sendo de natureza não salarial, indenizatória, sem, portanto, a incidência de encargos trabalhistas para o empregador sobre o valor dos benefícios.

Conforme Art. 457 da CLT:

“§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, limitadas a cinquenta por cento da remuneração mensal, o auxílio-alimentação, vedado o seu pagamento em dinheiro, as diárias para viagem e os prêmios não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de encargo trabalhista e previdenciário”.

Com o decorrer dos anos, o PAT se tornou um programa que abrange parcela relevante de trabalhadores do setor formal da economia (cerca de 50% dos empregados no mercado formal, de acordo com dados da ABBT), promovendo a melhoria de sua alimentação devido ao aumento do poder de consumo direcionado para alimentação nutritiva e saudável.

Em seu primeiro ano, o PAT beneficiou 760 mil trabalhadores de 1.300 empresas que adotaram o programa. Atualmente, o programa movimenta cerca de R\$ 150

bilhões a R\$ 200 bilhões por ano³ e abrange mais de 24 milhões de trabalhadores⁴ em mais de 470 mil empresas⁵. Além disso, possui mais de um milhão de estabelecimentos comerciais credenciados, principalmente pequenas e médias empresas (PMEs). O mercado conta com 514 facilitadoras⁶, sendo a maior parte pequenas e médias empresas regionais.

Figura 1. O PAT hoje



Fonte: ABBT, IBGE e InfoMoney. Elaboração: *Tendências*.

Segundo pesquisa realizada pela Alelo, em 2024, o vale-refeição oferecido pelas empresas no Brasil registrou o valor médio mensal de R\$ 494,83, o que corresponde a aproximadamente 32% do salário-mínimo. Esse auxílio garante, em média, um valor de R\$ 22,49⁷ por dia destinado à alimentação.

O valor do vale-alimentação médio pago em 2024, por sua vez, seria de R\$ 390,70, o que corresponde a aproximadamente 25% do salário-mínimo.

Figura 2. Valores de VR e VA

³ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/vale-refeicao-e-vale-alimentacao-governo-coloca-fogo-em-briga-por-mercado-bilionario/>. Acesso em 05/05/2025.

⁴ Dados informados pela ABBT.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/relacao-de-empresas-beneficiarias-ativas-no-pat>. Acesso em 05/05/2025.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/relacao-de-empresas-beneficiarias-ativas-no-pat>. Acesso em 05/05/2025.

⁷ Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/panoramabeneficiosbrasil-1t2024.pdf/>. Acesso em 06/05/2025.



Elaboração: Tendências.

Considerando que, em função da inflação dos alimentos, 58% dos brasileiros reduziram a quantidade de alimentos comprados – 67% dos que têm renda mensal de até 2 salários-mínimos⁸ – e que mais de 80% dos beneficiários do PAT têm renda de até 5 salários-mínimos, o benefício se mostra relevante para ajudar os trabalhadores a comprarem alimentos e manter a nutrição.

2.2 O mercado atual de arranjos do PAT

O mercado de arranjo de pagamentos do PAT configura-se como o que a literatura econômica usualmente chama de mercado de dois lados, caracterizado pela interdependência entre os participantes. Nesse tipo de estrutura, há dois grupos de usuários conectados pelo prestador do serviço, que realiza a intermediação e viabiliza as transações, sendo que o valor para cada grupo aumenta proporcionalmente à participação do outro.

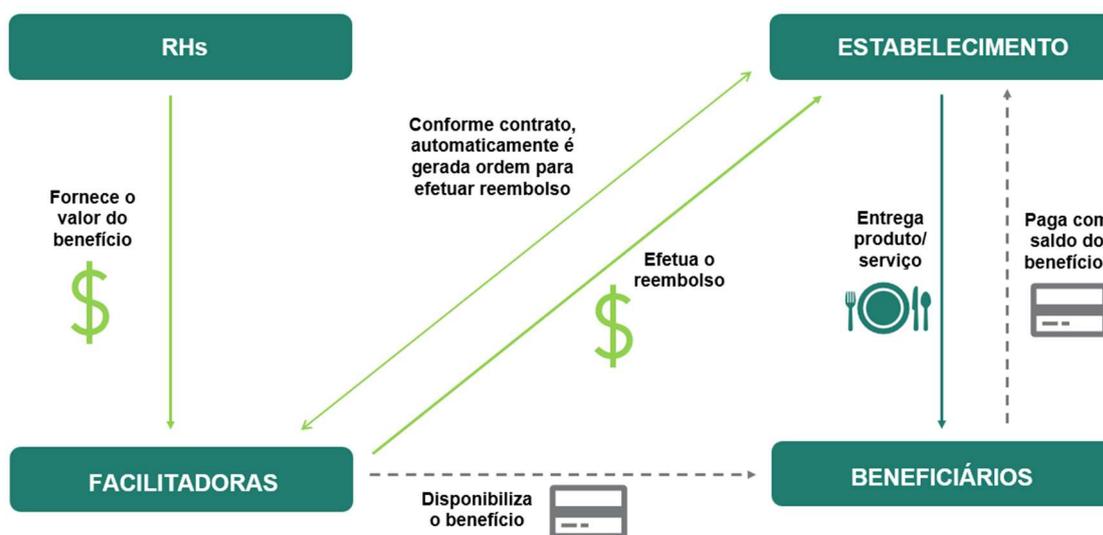
Na esfera do mercado de benefícios, as empresas buscam facilitadoras credenciadas ao PAT para fornecer benefícios aos funcionários. Essas facilitadoras assumem responsabilidades operacionais que incluem o credenciamento e o monitoramento de estabelecimentos comerciais, o fornecimento de equipamentos para processamento de transações, a conversão dos recursos em vales alimentação e refeição, além da emissão e distribuição dos recursos dos vales alimentação e refeição aos beneficiários. Por sua vez, os beneficiários utilizam os saldos recebidos exclusivamente para a aquisição de produtos e serviços alimentícios em estabelecimentos comerciais credenciados, que são reembolsados pelas facilitadoras conforme contratos estabelecidos entre as partes. Sobre tais reembolsos, incide o pagamento das tarifas de serviço.

⁸ Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2025/04/nos-ultimos-meses-58-dos-brasileiros-reduziram-a-quantidade-de-alimentos-que-costumam-comprar.shtml>. Acesso em 06/05/2025.

Essa configuração posiciona trabalhadores e estabelecimentos comerciais como usuários finais, enquanto as facilitadoras atuam como intermediárias nas transações do mercado de vales alimentação e refeição. Além disso, como a remuneração das facilitadoras ocorre por meio de taxas e tarifas de serviços pagas pelos estabelecimentos comerciais, estes são os agentes que atuam como principais financiadores desse mercado.

O fluxograma simplificado do setor na Figura 3 ilustra o funcionamento desse mercado.

Figura 3. Fluxograma do setor



Elaboração: *Tendências*. *Quando o beneficiário usa o cartão de benefícios para fazer o pagamento, na verdade, o estabelecimento automaticamente ganha o direito de receber o valor desse pagamento das facilitadoras (reembolso).

Como se trata de um benefício direcionado, a concessão do PAT por meio de vales fomenta o mercado alimentício, dado que uma de suas características é a exclusiva utilização dos recursos pelo beneficiário para a aquisição de produtos alimentícios em estabelecimentos credenciados do setor.

O processo de credenciamento do estabelecimento comercial pela facilitadora exige a verificação de pré-requisitos do PAT, a negociação entre as partes e, posteriormente, procedimentos técnicos tratados com as adquirentes⁹ para a aceitação daquele vale pelas máquinas de cartão disponíveis no estabelecimento comercial. A cada nova facilitadora que o estabelecimento decide aceitar, todo o procedimento de credenciamento é repetido.

A concorrência nesse mercado é muito influenciada pelo tamanho e pela diversidade da rede credenciada de cada facilitadora. Aqueles que possuem maior cobertura oferecem mais conveniência e liberdade de escolha aos

⁹ Simplificadamente, são as empresas que ofertam as máquinas de cartão aos estabelecimentos comerciais, como Cielo, GetNet, Stone, Rede etc.

colaboradores das empresas contratantes, tendendo, portanto, a serem mais escolhidos.

Atualmente, o sistema do PAT passou a aceitar duas formas de arranjos de pagamento: o arranjo fechado, vinculado diretamente ao PAT, e o arranjo aberto na modalidade “voucher”, implementado pelo Decreto nº 10.854, de 2021.

O arranjo fechado foi desenvolvido em conjunto com o PAT. Nesse modelo, as facilitadoras de pagamento realizam diretamente o credenciamento dos estabelecimentos comerciais, assegurando sua elegibilidade e conformidade com as regras do programa. Há um controle direto e efetivo sobre os participantes da rede, permitindo a curadoria rigorosa dos estabelecimentos. A destinação dos recursos é monitorada e fiscalizada. Em 2024, mais de 14 mil estabelecimentos foram verificados quanto à existência do Certificado Municipal de Vigilância Sanitária (CMVS)¹⁰, de modo a garantir aderência aos objetivos do PAT.

Diferentemente, no arranjo aberto, não há necessariamente uma estrutura própria de relacionamento com os estabelecimentos. Esse modelo é operacionalizado por meio de redes de cartões de crédito, como Mastercard, Visa e Elo, que utilizam adquirentes independentes¹¹ para credenciar os estabelecimentos comerciais de todos os tipos. Logo, caracteriza-se por uma rede de aceitação vinculada a essas bandeiras. Embora esse modelo não preveja um relacionamento direto com os estabelecimentos comerciais, ainda permanece como responsabilidade das facilitadoras a adequação dos estabelecimentos credenciados às regras do PAT.

Importante frisar que as especificidades do PAT criam um contexto operacional fundamentalmente diferente para as facilitadoras de vales-alimentação e refeição quando comparadas às operadoras de cartões de crédito convencionais.

O PAT impõe requisitos regulatórios rigorosos que limitam a escala da rede de estabelecimentos credenciados. Enquanto os cartões de crédito buscam maximizar sua aceitação em qualquer estabelecimento comercial, as facilitadoras de benefícios de alimentação e refeição precisam garantir que os estabelecimentos credenciados atendam fundamentalmente à finalidade alimentar e detenham higidez sanitária, em obediência a critérios específicos.

Os estabelecimentos comerciais credenciados são monitorados continuamente e verificados de forma amostral anualmente para garantir a conformidade com o PAT. Há a necessidade de coleta e o armazenamento de documentos comprobatórios, como cardápios para fins de verificação do valor nutricional e

¹⁰ Dados informados pela ABBT.

¹¹ Exemplos de adquirentes no Brasil: Cielo, GetNet, Rede, Stone, Elavon, SafraPay, Vero, WorldPay, Global Payments, First Data etc.

certificados de vigilância sanitária, entre outros, para o funcionamento da pessoa jurídica no setor de alimentação. Além disso, são realizadas verificações, inclusive por meio de visitas presenciais, para atestar as condições operacionais dos estabelecimentos. Isso resulta em um descredenciamento anual médio de 3.500 estabelecimentos¹².

Note-se que, no caso de arranjos abertos, a vinculação de estabelecimentos às bandeiras por meio de alguma adquirente credenciadora não assegura a adequação da operação em conformidade com o PAT. A finalidade comercial dos cartões de crédito é aumentar o número de usuários (portadores e lojistas) para maximizar as transações realizadas com o cartão, com foco na capilaridade.

As facilitadoras de benefícios de alimentação apresentam outro “modus operandi”. Embora se beneficiem de uma grande base de usuários, composta de trabalhadores e estabelecimentos comerciais credenciados, precisam garantir a adequação ao PAT por meio do serviço de curadoria. Isso resulta em uma rede limitada e de maiores custos para o monitoramento e manutenção do sistema, com impacto nas tarifas cobradas, que não são comparáveis àquelas cobradas pelos cartões de crédito e débito.

Tabela 1. Comparação cartão de crédito e vales alimentação e refeição (VA/VR)

PAT (VA/VR)	Cartão de Crédito
Programa social para garantir alimentação saudável e adequada ao trabalhador	Instrumento financeiro para compra de bens/serviços em geral
Benefício trabalhista, previsto em legislação específica	Produto financeiro regulado pelo Banco Central / setor bancário
Apenas em estabelecimentos credenciados e autorizados pelo PAT	Aceito em qualquer estabelecimento que aceite a bandeira do cartão
Só pode ser usado para compra de alimentos ou refeições	Usado para qualquer tipo de produto ou serviço
Fiscalizado pelo MTE e órgãos públicos	Não há controle público sobre o destino dos gastos
Gera benefício fiscal (dedução no IRPJ)	Não gera benefício fiscal

Elaboração: *Tendências*.

2.3 Reformas do PAT

Nos últimos anos, o Programa de Alimentação do Trabalhador tem passado por diversas reformas com o objetivo de modernizar o sistema, mas com a preservação dos princípios que orientaram a sua criação. Essas modificações serão detalhadas a seguir.

2.3.1 Proibição expressa do saque em dinheiro

Nas discussões sobre possíveis reformas do PAT, há propostas de substituição dos cartões de vale-refeição e alimentação por formas de difícil controle, como transferências em espécie. No entanto, para preservar a integridade do PAT, o

¹² Dados informados pela ABBT.

Artigo 174 do Decreto 10.854, de 2021, proíbe expressamente o saque dos valores depositados em contas vinculadas ao programa, considerando essa prática uma distorção de seus objetivos. O PAT foi criado para garantir que os recursos sejam efetivamente utilizados com alimentação, promovendo a saúde e o bem-estar dos trabalhadores.

Com o propósito de incentivar uma alimentação saudável, é oferecido um benefício tributário à empresa empregadora que fornece vales alimentação e/ou refeição aos seus funcionários. Os recursos destinados ao PAT não exigem o recolhimento de tributos e encargos trabalhistas e previdenciários do trabalhador. Trata-se de um recurso destinado a um propósito específico que visa contribuir para a saúde e a produtividade dos trabalhadores – uma alimentação nutritiva e saudável adequada. Assim, eles não compõem a renda dos trabalhadores, que pode ser dispendida conforme suas preferências.

O depósito direto do valor do benefício em conta corrente compromete a finalidade do programa, pois permitiria a utilização do valor para outros fins. Os valores do benefício não são considerados remuneração salarial e estão isentos de tributação, garantindo seu uso exclusivo para fins nutricionais como contrapartida às isenções fiscais das empresas participantes do programa.

O pagamento em espécie e a flexibilização do uso dos recursos do PAT poderão criar incentivos para que as empresas direcionem parcelas do salário, que originalmente integraria a renda dos trabalhadores, para os vales alimentação e refeição. Na prática, em razão da ausência de mecanismos eficazes de controle, esses recursos passarão a compor a renda dos trabalhadores, mas sem a incidência de tributos e contribuições normalmente devidas. Como consequência, poderá haver uma diminuição na arrecadação tributária, previdenciária e trabalhista, impactando as finanças públicas sem qualquer contrapartida.

Por exemplo, uma empresa que esteja considerando aumentar o salário de um trabalhador pode elevar o valor relatado como benefício de alimentação, em vez de aumentar o recurso declarado como salário. Nenhuma garantia é dada de que esses recursos de fato serão usados para alimentação (trabalhadores com salários muito elevados tipicamente despendem uma fração pequena da sua renda com alimentação). Assim, do ponto de vista do trabalhador, esses recursos adicionais seriam indistinguíveis de um aumento de salário. No entanto, esse aumento seria isento de tributação e de encargos trabalhistas e previdenciários.

Além disso, a medida pode gerar efeitos negativos para o setor de alimentação, especialmente para os bares e restaurantes que hoje se beneficiam da destinação exclusiva dos valores à compra diária de refeições. Os vales-alimentação e refeição asseguram que os recursos do PAT sejam utilizados exclusivamente para a compra de alimentos em bares, restaurantes,

lanchonetes, padarias, supermercados etc., estabelecimentos que efetivamente forneçam alimentação.

Assim, trabalhadores frequentam assiduamente estabelecimentos comerciais que vendem alimentos no entorno de seus locais de trabalho. Esse arranjo fomenta uma rede de restaurantes destinados a almoços próximos aos locais de trabalho que substituem os refeitórios das próprias empresas. Caso os pagamentos do PAT sejam feitos em espécie, esses recursos poderão ser desviados para outros produtos não alimentícios, inclusive bebidas alcoólicas, cigarros e até apostas, diminuindo o público desses restaurantes, o que poderá ameaçar sua viabilidade econômica.

Também existe o risco de perdas para as famílias dos trabalhadores, uma vez que os benefícios de alimentação são frequentemente utilizados para comprar os alimentos “in natura”, de preparo e consumo domiciliar. Ao permitir o uso indiscriminado dos recursos, compromete-se o propósito original do PAT, que é assegurar a promoção da alimentação adequada e saudável dos trabalhadores.

Para preservar a integridade do PAT e evitar encargos adicionais, é essencial que os vales alimentação e refeição sejam fornecidos em formatos que assegurem sua destinação exclusiva à alimentação do trabalhador. As empresas de benefícios têm como finalidade assegurar a destinação adequada dos recursos do PAT, e os veículos utilizados para os pagamentos (por exemplo, cartões de benefícios ou aplicativos) foram desenvolvidos para manter o controle sobre essa destinação.

Em suma, qualquer proposta de substituição desses veículos por formas de difícil controle, como transferências em espécie, tende a violar o propósito original do PAT e pode induzir à diminuição da arrecadação de tributos e contribuições trabalhistas.

2.3.2 Interoperabilidade e portabilidade e proibição de outros incentivos

Em setembro de 2022, a Lei nº 14.442 implementou o que ficou conhecido como o Novo PAT, e alterou a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que havia criado o programa. Dentre as mudanças propostas, estabeleceu a implementação de interoperabilidade e portabilidade em seu Artigo 1, conforme replicado abaixo:

“Art. 1º-A. Os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução dos programas de alimentação de que trata esta Lei observarão o seguinte:

*I - a operacionalização por meio de arranjo de pagamento fechado ou aberto, **devendo as empresas organizadas na forma de arranjo de pagamento fechado permitir a interoperabilidade entre si e com arranjos abertos**, indistintamente, com o objetivo de compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, a partir de 1º de maio de 2023;*

II - a portabilidade gratuita do serviço, mediante solicitação expressa do trabalhador, além de outras normas fixadas em decreto do Poder Executivo, a partir de 1º de maio de 2023;” (grifo nosso)

A avaliação dos conceitos e respectivos impactos de interoperabilidade e de portabilidade serão abordados nas seções 3 e 4 deste Estudo.

No Artigo 175 da mesma lei, fica especificado a vedação de qualquer benefício direto ou indireto que não seja diretamente atrelado à promoção da segurança alimentar dos beneficiários:

Art. 175. As pessoas jurídicas beneficiárias (...) não poderão exigir ou receber qualquer tipo de deságio ou imposição de descontos sobre o valor contratado, prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores a serem disponibilizados aos trabalhadores, ou outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador.

Após a aprovação da lei, foi publicado também o Decreto Federal nº 11.678, que buscou assegurar o uso do vale-refeição e do vale-alimentação de acordo com sua característica central de benefício alimentício. Assim, reforçou-se a proibição explícita de todos os tipos de benefícios diretos e indiretos, incluindo aqueles relacionados a planos de saúde, odontológicos e outros serviços oferecidos pelas emissoras do mercado.

O Decreto também vetou o oferecimento de benefícios como "cashback" como recompensa pela contratação das emissoras, ratificando a vedação da Lei nº 14.442/2022.

“Art. 175-A. Na execução do serviço de pagamento de alimentação de que trata o art. 174, são vedados quaisquer programas de recompensa que envolvam operações de cashback.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se operações de cashback aquelas que envolvam programa de recompensas em que o consumidor receba de volta, em dinheiro, parte do valor pago ao adquirir produto ou contratar serviço, após o pagamento integral à empresa fornecedora ou prestadora.” (NR)

Consequentemente, foram proibidos os programas de recompensas que permitem às empresas ou aos seus colaboradores receber devolução de valores, seja por meio de descontos oferecidos por parceiros ou durante o uso do auxílio-alimentação. Juntamente, foram proibidas práticas de “rebate”, pelas quais determinadas facilitadoras ofereciam descontos, vantagens financeiras ou participação em outros programas às empresas contratantes como uma forma de incentivo à adesão ao programa.

A ideia por trás da proibição era coibir custos não associados ao programa de benefício alimentar que poderiam elevar os gastos efetivamente vinculados a

esse, especialmente as tarifas cobradas dos estabelecimentos comerciais, e manter o caráter eminentemente nutricional do programa.

Dessa forma, o PAT foi submetido a mudanças regulamentares nos últimos anos que o modernizaram. Algumas das sugestões de modificações, no entanto, contém conceitos que podem alterar significativamente o modelo dos arranjos PAT, por isso, requerem discussão para que o programa não seja desvirtuado e seja aprimorado de forma a manter seus princípios fundamentais.

3. A Interoperabilidade no Mercado de Arranjos de Benefícios do PAT

O conceito de interoperabilidade contempla padrões técnicos que são estabelecidos com o objetivo de permitir a comunicação entre diferentes dispositivos¹³¹⁴. Esses padrões funcionam como uma linguagem comum, permitindo que dispositivos/serviços digitais oferecidos pela mesma empresa, ou por empresas diferentes, possam se comunicar e se interconectar.¹⁵

A interoperabilidade auxilia a evitar o domínio de um mercado por poucas empresas, na medida em que possibilita que novos entrantes utilizem os padrões técnicos necessários para oferecer um produto ou serviço capaz de se comunicar com os existentes.

Este conceito pode ser exemplificado pelos serviços de e-mail. Por conta dos padrões técnicos estabelecidos, é possível que outra empresa entre no mercado e passe a oferecer um novo serviço de e-mail, o qual permitirá que os usuários enviem e recebam mensagens de qualquer outra pessoa com uma conta de e-mail, mesmo que esta seja de outro provedor. Embora haja outras barreiras de entrada para tal mercado, as quais não são o foco do presente estudo, em termos técnicos essa comunicação seria possível.

Assim, a interoperabilidade contribui para ampliar a concorrência. O grau de interoperabilidade, no entanto, pode variar dependendo do mercado em questão e de seu objetivo final.

No mercado de arranjos do PAT, não há exclusividade para que apenas a máquina de cartões de um determinado adquirente aceite o cartão de benefícios de uma determinada facilitadora. No entanto, para que a máquina de cartões de um estabelecimento aceite um cartão de benefícios, é preciso realizar um procedimento técnico de autorização junto à adquirente responsável.

Visando facilitar o processo de credenciamento e a autorização de aceite das máquinas de cartão, conforme determinação da Lei nº 14.442/2022 (mencionada na subseção 2.3 deste Estudo), o mercado deve implementar a

¹³ OCDE. Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition. 2021. *OECD Competition Committee Discussion Paper*. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/data-portability-interoperability-and-competition_f09a402e/73a083a9-en.pdf. Acesso em 22/04/2025.

¹⁴ Similarmente, mas especificamente no âmbito financeiro, o Banco Central define interoperabilidade como “interconexão entre sistemas de liquidação com contraparte central, entre sistemas de depósito centralizado ou entre sistemas de registro.” (Res. BCB 304/2023).

¹⁵ OCDE. Data Portability, Interoperability and Digital Platform Competition. 2021. *OECD Competition Committee Discussion Paper*. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/data-portability-interoperability-and-competition_f09a402e/73a083a9-en.pdf. Acesso em 22/04/2025.

interoperabilidade para “*compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais*”¹⁶.

3.1 A interoperabilidade e sua contribuição ao funcionamento do mercado de arranjos do PAT

No âmbito de arranjos do PAT, a implementação da interoperabilidade, com vistas a compartilhar a rede credenciada de estabelecimentos comerciais, trará mudanças para a dinâmica competitiva do setor, beneficiando a concorrência.

Para atender às determinações da Lei nº 14.442/2022, as empresas do setor propõem a criação da Rede PAT. Trata-se de um sistema de multcredenciamento interoperável, com um ambiente que integra todas as facilitadoras, sejam elas operantes em arranjos fechados ou abertos, todos os estabelecimentos comerciais credenciados e todas as adquirentes.

A interoperabilidade das máquinas de cartões providas pelos adquirentes é essencial para que a rede credenciada e os vales alimentação e refeição emitidos pelas diversas facilitadoras sejam interoperáveis.

De acordo com a proposta, o acesso à Rede PAT se dará de forma isonômica e não discriminatória a todos os participantes, com prioridade para a integração e comunicação entre eles. Embora, como mencionado, hoje não haja exclusividade entre as diferentes máquinas e cartões de benefícios ofertados no mercado, a interoperabilidade deverá garantir a infraestrutura tecnológica para que todos os vales alimentação e refeição sejam aceitos nas máquinas de cartão de qualquer adquirente.

Assim, ao se adequar aos requisitos do PAT e solicitar o credenciamento junto a uma facilitadora, um estabelecimento poderá, de forma muito mais simples e automática, aceitar todos os cartões de benefícios que lhe forem convenientes, independentemente de qual tenha sido a facilitadora que inicialmente o credenciou. Ressalta-se que a escolha sobre quais facilitadoras aceitar será do estabelecimento comercial em questão.

Como explicado na subseção 2.2 deste Estudo, esse procedimento de credenciamento e aceitação de um determinado arranjo PAT é atualmente negociado entre cada facilitadora e cada estabelecimento. Dessa forma, além de arcarem com a parcela mais significativa dos custos, haja vista o pagamento de taxas e tarifas às empresas de vales, os estabelecimentos comerciais credenciados ainda incorrem em custos adicionais, como aqueles associados aos procedimentos técnicos realizados nas máquinas de cartões para a aceitação de cada arranjo PAT junto aos adquirentes.

¹⁶ Lei 14.442, Art. 1º-A.

Com a implementação da Rede PAT, a escolha entre aceitar apenas um ou diversos vales permanecerá discricionária ao estabelecimento, e os diferentes arranjos existentes manterão diferenças entre si. No entanto, o sistema trará a facilitação do multcredenciamento, unificando essa etapa do processo para todas as facilitadoras. Segundo a ABBT, a negociação com as adquirentes para disponibilização das máquinas de cartão também será unificada, com provável redução de custos. Dessa forma, o processo para aceitar ou deixar de aceitar um vale será simplificado.

Trata-se de uma inovação extremamente relevante. Conforme reporta a seção 2 deste estudo, há mais de 500 facilitadoras no Brasil¹⁷. Atualmente, os custos de transação de um estabelecimento para firmar contratos com cada uma delas e as dificuldades para se informar sobre os termos de cada uma tornam pouco viável o acesso amplo ao conjunto das facilitadoras. O modelo de interoperabilidade proposto propicia a cada estabelecimento o acesso direto a todas as facilitadoras, desde que os requisitos do PAT sejam atendidos.

Espera-se que esse mecanismo impulse a competição no setor. Os estabelecimentos poderão verificar facilmente as empresas disponíveis e suas taxas e tarifas, podendo selecionar de forma simples aquelas que lhes interessam e descartar aquelas cujas tarifas lhes pareçam elevadas.

Como as facilitadoras buscam ampliar a rede de estabelecimentos para também ampliar os benefícios auferidos pelos trabalhadores, tornando-as mais atrativas aos RHs das empresas beneficiárias empregadoras, a tendência é que, com a facilitação dos procedimentos de credenciamento e de comparabilidade entre as facilitadoras, haja uma ampliação da competição na ponta dos estabelecimentos comerciais desse mercado, que é justamente aquele que financia o sistema.

Assim, adicionalmente à redução de custos incorridos pelos estabelecimentos comerciais com a simplificação dos processos de credenciamento, é provável que a maior competição contribua para a diminuição das taxas e tarifas cobradas pelas facilitadoras. Essas reduções de custos devem ser repassadas aos consumidores por meio da redução dos preços dos produtos e serviços oferecidos pelos estabelecimentos comerciais.

A diminuição do custo de acesso às facilitadoras é especialmente benéfica para pequenos estabelecimentos comerciais. Dados de facilitadoras demonstram que os custos para acesso à tecnologia são especialmente relevantes para pequenos estabelecimentos, uma vez que os custos fixos associados à adesão não são diluídos em um grande volume de vendas. O modelo de interoperabilidade proposto deve minimizar esses custos fixos, facilitando o acesso de estabelecimentos de menor porte aos beneficiários do PAT. Note-se que a

¹⁷ Dados do MTE.

expansão no número de estabelecimentos também é vantajosa para os beneficiários, que passarão a contar com uma rede maior e mais diversa.

Em suma, a interoperabilidade deve trazer redução de custos e um poder maior de barganha àqueles que financiam o mercado PAT, ou seja, os estabelecimentos comerciais, o que significará uma mudança na dinâmica competitiva desse mercado.

Além de fomentar a competição nessa ponta do mercado, a interoperabilidade (i) não implicará necessariamente a reestruturação dos contratos existentes entre facilitadoras e estabelecimentos credenciados, reduzindo os riscos relacionados à insegurança jurídica; e (ii) beneficiará estabelecimentos comerciais e novas facilitadoras, pois a Rede PAT simplificará o acesso de possíveis entrantes, o que, por sua vez, aumentará a competição pela atração de estabelecimentos comerciais e empresas dispostas a ofertar vales alimentação e refeição aos trabalhadores. Ressalta-se também que a maior parte das facilitadoras atualmente operantes são pequenas e médias empresas com atendimento regional, beneficiadas pelo multcredenciamento interoperável, em face da possibilidade de facilitar a sua expansão.

3.2 Análise econômica da relevância do modelo de gestão da interoperabilidade do PAT.

Como um sistema interoperável que permeia o funcionamento do mercado de vales alimentação e refeição, a Rede PAT deve observar princípios de governança que visem garantir não apenas uma comunicação eficiente entre os participantes por meio dos padrões técnicos determinados, mas também o cumprimento das normas legais e setoriais, em especial a regulamentação do PAT.

Conforme apontado, o PAT é uma política pública que promove melhores condições de alimentação para os trabalhadores e abrange mais de 24 milhões de trabalhadores em mais de 400 mil empresas¹⁸. Pelas normas, os beneficiários podem utilizar os valores recebidos exclusivamente para aquisição de produtos e serviços alimentícios em estabelecimentos comerciais credenciados – atualmente há mais de um milhão destes.

Além de operar os arranjos de pagamento, as facilitadoras acabam sendo responsáveis pelo monitoramento dos estabelecimentos credenciados de forma a zelar pelo cumprimento do PAT. A remuneração delas, e, portanto, o financiamento de todo esse sistema, tem origem em taxas e tarifas pagas pelos estabelecimentos comerciais cobradas sobre o valor gasto dos benefícios pelos usuários.

¹⁸ Dados informados pela ABBT.

Dessa forma, as normas que regem o PAT constituem os fundamentos do mercado de vales alimentação e refeição. A operacionalização da Rede PAT, incluindo o seu monitoramento e fiscalização, deve, portanto, ser realizada por entidades atuantes neste mercado, que possuem conhecimento de sua dinâmica, incluindo regras, eficiências e desafios.

De acordo com a ABBT, a governança da Rede PAT poderia contar com estruturas que detivessem competências deliberativas e de gestão, com a participação do setor público e privado, inclusive com autorregulação.

A entidade avalia que o órgão máximo de governança do PAT, responsável pela regulamentação, poderia ter representantes do Governo Federal, da classe trabalhadora, dos estabelecimentos comerciais, das associações de facilitadores e das empresas empregadoras.

Para fins de operacionalização, a ABBT propõe que seja criado um comitê gestor da Rede PAT, que seria responsável pela autorregulação e estabeleceria as regras e os procedimentos operacionais para o funcionamento da interoperabilidade (convenções), com níveis de governança similares àqueles exigidos no mercado financeiro. A sua composição seria de representantes das associações de facilitadoras.

Nesse sentido, os aspectos relevantes para o mercado de vales alimentação e refeição diferem daqueles do mercado de meios de pagamento como um todo, até mesmo dos cartões.

Os meios de pagamento de propósito geral, como cartões de crédito e débito, estão integrados a todo o sistema financeiro. Por exemplo, os cartões de débito operam com recursos de depósitos sujeitos à regulação bancária. Os cartões de crédito geram recebíveis que são usados como contrapartida em outras operações de crédito, inclusive como lastro em Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCs). Assim, é razoável que esses instrumentos sejam acompanhados pelos entes que monitoram riscos de crédito, de mercado e de liquidez inerentes aos ativos financeiros. Note-se que os ativos financeiros têm potencial para impactar não apenas um mercado específico, mas também, dependendo da sua interconectividade e características como o porte das instituições financeiras emissoras, todo o sistema financeiro como um todo. Eventuais problemas de solvência dessas instituições podem rapidamente se espalhar para outros setores e causar, por exemplo, corridas bancárias.

Em função desse chamado risco sistêmico, no Brasil, as instituições de pagamento são consideradas instituições financeiras e são integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiros (SPB), sob a supervisão do Banco Central do Brasil (BCB), devendo manter conformidade com os princípios de Basileia e respeitar os parâmetros de risco estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB, a fim de zelar pela estabilidade financeira nacional.

Isto é, devem manter níveis adequados de capital e exposição ao risco condizentes com seu porte e submeter periodicamente essas informações ao BCB para acompanhamento.

Os arranjos PAT, por outro lado, constituem um arranjo de pagamentos de alimentação que contempla sistemas de pagamentos de um setor específico – de vales alimentação e refeição – e seus participantes – facilitadoras e estabelecimentos credenciados. Os valores transacionados tipicamente são constituídos por saldos previamente depositados (pré-pagos) e que, portanto, não oferecem riscos de crédito, de mercado ou de liquidez. Além disso, esses montantes podem ser utilizados apenas para a aquisição de produtos e serviços alimentícios em estabelecimentos comerciais credenciados, ou seja, as transações envolvem apenas um grupo de produtos e um grupo de estabelecimentos específicos: os estabelecimentos comerciais credenciados.

Essas normas sobre como podem ser gastos os recursos recebidos pelos beneficiários ainda demandam um trabalho de curadoria para a constante avaliação da adequação dos estabelecimentos credenciados, de forma a garantir o cumprimento do PAT. Tal trabalho acarreta custos para as facilitadoras e exige uma expertise específica para o monitoramento e a fiscalização dos estabelecimentos credenciados. Assim, são sistemas cujos riscos e número de agentes envolvidos são muito díspares, exigindo competências específicas e conhecimento de mercado.

Os arranjos de pagamentos de alimentação têm em seu cerne o regramento do PAT. Tratar os arranjos PAT como os outros meios de pagamento do sistema financeiro e colocá-los sob a supervisão do BCB acarretaria custos e responsabilidades para a autarquia bancária que poderiam ser melhor empregados na supervisão de seu objeto principal – o Sistema Financeiro Nacional (SFN). Além disso, exigiria o desenvolvimento de conhecimento e expertise para compreender e supervisionar o PAT, fundamento do mercado de vales alimentação e refeição.

Por esses motivos, propõe-se que a Rede PAT seja implementada por uma entidade especificamente destinada a essa função, com conhecimento das particularidades do PAT e da gestão de seus arranjos.

4. A portabilidade no Mercado de Arranjos de Benefícios do PAT

Conforme exposto, a Lei nº 14.442/2022 instituiu a portabilidade dos serviços do PAT, que ainda requer regulamentação.

A portabilidade garante que o trabalhador beneficiário possa transferir, de forma gratuita, os valores disponíveis em sua conta de pagamento de benefícios (como cartões de alimentação ou refeição) para uma conta equivalente em outra facilitadora.

Essa medida daria mais autonomia ao trabalhador participante do programa e, supostamente, poderia aumentar a concorrência entre as empresas do setor. A portabilidade seria solicitada pelo próprio trabalhador, sem a necessidade de mediação do empregador, e deveria respeitar as mesmas condições do benefício original, garantindo que não haja cobrança de taxas ou tarifas e nem restrições por parte da facilitadora anterior.

O racional econômico que orienta o conceito de portabilidade é o fortalecimento do poder de barganha do usuário do benefício frente às facilitadoras do sistema. Ao possibilitar a escolha do prestador de serviço que oferece melhores condições, a medida alteraria a lógica anterior, na qual apenas os empregadores decidem a contratação da operadora. Assim, em tese, haveria a criação de um ambiente no qual os beneficiários atuariam ativamente no âmbito do sistema PAT para pressionar as facilitadoras por melhores serviços, o que estimularia a concorrência, gerando benefícios. Entretanto, é relevante que seja feita uma avaliação das implicações que isso causaria no mercado e seus riscos.

4.1 Impactos no mercado e seus riscos

O conceito de portabilidade entre diferentes prestadores de serviços existe em outros setores. Em alguns deles, de fato, fortaleceu o poder de escolha dos usuários e estimulou a concorrência. Isso ocorreu, por exemplo, com a portabilidade de números de celular no setor de telecomunicações e de contas bancárias no setor bancário. Nesse contexto, a portabilidade visou reduzir taxas e tarifas pagas diretamente pelos clientes. Fazia sentido que eles pudessem optar pela transferência do número do celular ou da conta bancária para outra empresa caso lhes fossem oferecidas melhores condições.

No entanto, o setor que integra o PAT apresenta uma série de especificidades que minimizam as vantagens da portabilidade, o que traz desvantagens e gera riscos concretos à boa operação do programa.

Como o benefício do PAT se dá pelo acesso à alimentação, o que realmente importa para os beneficiários é sua funcionalidade prática: ou seja, que o cartão seja amplamente aceito, independentemente do emissor, pelos

estabelecimentos comerciais, como restaurantes, supermercados, mercearias, açougues, padarias e outros pontos de venda de alimentos.

A portabilidade permitiria a troca de facilitador. Isso contribuiria para que os beneficiários pudessem optar por facilitadoras que atendessem a estabelecimentos de seu interesse. No entanto, esse benefício torna-se desnecessário caso haja a implementação bem-sucedida da interoperabilidade, que deve expandir substancialmente a rede de estabelecimentos atendidos por cada facilitadora. Note-se que é do interesse das facilitadoras que haja uma grande quantidade de estabelecimentos utilizando seus serviços, uma vez que é nesse aspecto que reside sua atratividade para os beneficiários.

Ademais, no setor em análise, a portabilidade, embora tenha como objetivo aumentar a concorrência, provocaria impactos negativos ao promover a competição com foco na ponta do sistema, onde, de fato, não é feita a sua remuneração.

Apesar de estar vedada a distribuição de vantagens como *cashback* ou *rebate* tanto pela legislação quanto pelas regulamentações aprovadas, a adoção da portabilidade estimularia a concessão de benefícios extras aos beneficiários pelas facilitadoras, que passariam a ter um maior incentivo econômico para a oferta de bônus em dinheiro, prêmios ou vantagens de outra natureza, oferecidos como motivação para que o beneficiário migrasse sua conta de uma facilitadora para aquela em questão.

Nesse cenário, a maioria das facilitadoras hoje atuantes, que são pequenas e médias empresas com atendimento regional, seria prejudicada por possivelmente não ter capacidade e recursos para oferecer outros benefícios.

A concessão dessas vantagens, que não tem relação com a natureza do programa, também poderia facilitar comportamentos anticompetitivos e induzir um aumento nos custos de toda a cadeia, sendo que esse aumento de custos poderia acarretar repasses para os estabelecimentos comerciais que aderiram ao PAT.

Tal indução a um aumento de custos poderia ocorrer mesmo em uma situação em que as empresas fossem simétricas, ou seja, não houvesse empresas dominantes. A disputa pelos beneficiários contribuiria para uma dinâmica concorrencial ineficiente, na qual a busca pelo interesse próprio das empresas acabaria prejudicando a todos. Trata-se de uma situação muito conhecida em economia como *Dilema dos Prisioneiros*¹⁹, em que a busca do interesse próprio por agentes econômicos produz um prejuízo coletivo.

¹⁹ Ver box sobre o tema.

Box 1. Dilema dos prisioneiros

O dilema dos prisioneiros é um exemplo clássico da teoria dos jogos que ilustra como dois indivíduos racionais, agindo em seu próprio interesse, podem acabar em um resultado pior do que se tivessem suas ações limitadas. Nele, dois suspeitos são presos e interrogados separadamente. Cada um tem duas opções: confessar (trair o outro) ou permanecer em silêncio (cooperar com o outro). As penas variam dependendo da combinação de decisões: se ambos se calam, pegam uma pena leve; se um trai e o outro se cala, o traidor sai livre e o outro pega a pena máxima; se ambos traem, recebem uma pena intermediária.

O ponto-chave está nas estratégias dominantes. Confessar é a estratégia dominante para ambos, pois, independentemente do que o outro fizer, confessar sempre resulta em uma pena igual ou menor do que ficar em silêncio. Se o outro ficar em silêncio, confessar garante liberdade. Se o outro confessar, confessar evita a pena máxima.

O problema é que, quando ambos seguem essa lógica e escolhem confessar — o que é racional individualmente — eles acabam em um resultado pior (pena intermediária para ambos) do que se tivessem cooperado e ficado em silêncio (pena leve para ambos). Ou seja, o equilíbrio de estratégias dominantes (ambos confessam) é ineficiente do ponto de vista coletivo.

Esse dilema mostra como a busca racional por interesses individuais pode levar a um equilíbrio subótimo para todos os envolvidos. Ele é frequentemente usado para explicar fenômenos como corrida armamentista, problemas ambientais e falhas de cooperação em geral, onde o melhor resultado coletivo exige mecanismos de coordenação ou a vedação de ações que geram ineficiências (no caso, por exemplo, *cashback* ou *rebates*).

Elaboração: *Tendências*.

No caso em análise, a portabilidade ofereceria a todas as empresas de vales alimentação e refeição incentivos para oferecer vantagens aos portadores de benefícios, com o objetivo de se tornarem mais atraentes em relação às demais, ainda que essas vantagens fossem custosas. Como esses incentivos se apresentariam a todas as empresas, no final, todas elas ofereceriam vantagens e, portanto, teriam custos mais elevados. No entanto, nenhuma delas extrairia qualquer benefício como contrapartida a esses custos, uma vez que as empresas permaneceriam igualmente atraentes para os beneficiários (todas oferecem vantagens) e, portanto, as participações de mercado não se alterariam. Apenas os custos de todas as empresas, que podem ser repassados aos estabelecimentos, aumentariam, contribuindo para a instabilidade no sistema.

No lugar de promover ganhos de eficiência, essa nova dinâmica instaurada pela portabilidade poderia criar um ambiente de “guerra de incentivos” e desperdício

de recursos, cuja consequência seria o aumento do custo médio do setor. Assim, a tendência seria o aumento do valor das tarifas cobradas dos estabelecimentos, de modo a compensar os custos adicionais causados pela nova disputa por clientes que a portabilidade induzira.

Em 2021, o iFood fez uma contribuição à consulta pública para as propostas de minuta de portaria e de decreto, com a instituição do Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas (“Contribuição do iFood”, “Contribuição”)²⁰. Nela, alegou-se que essa disputa por beneficiários seria positiva e poderia gerar diminuições de tarifas. No entanto, a contribuição do iFood ignora que, no sistema de benefícios de alimentação, as taxas e as tarifas não são cobradas dos beneficiários ou das empresas que os empregam, mas sim dos estabelecimentos comerciais. Assim, essa disputa tenderia a aumentar os custos do sistema e não a diminuir tarifas.

Essa característica distingue o caso dos vales-alimentação e refeição de outros setores que adotaram a portabilidade, nos quais a opção por mudar de serviço era feita pelo próprio agente que o pagava. A Contribuição do iFood também não considera que um outro instrumento – a interoperabilidade, que atua na ponta do sistema em que ocorre a cobrança de taxas e tarifas, ou seja, nos estabelecimentos comerciais – pode, de fato, estimular a competição, inclusive diminuindo os benefícios potenciais da portabilidade.

Outro ponto desconsiderado pela Contribuição do iFood é que a portabilidade, caso seja introduzida de maneira descuidada, pode favorecer empresas de maior porte, com melhor estrutura financeira e presença consolidada no mercado. Assim, pode oferecer um risco concorrencial.

Empresas facilitadoras de grande porte pertencentes a conglomerados, inclusive financeiros, que atuam na área de alimentação ou nichos correlatos, têm condições privilegiadas para atrair uma fatia significativa dos usuários com facilidade. Isso oferece riscos às empresas menores, que têm menos margem de manobra para oferecer benefícios ou absorver perdas. Por exemplo, grandes empresas nas áreas de restaurantes, varejo ou entrega de comida podem atrair beneficiários oferecendo vantagens em outros serviços por elas prestados, incluindo bonificações ou acesso a condições promocionais.

Além disso, a prática de benefícios cruzados, em que uma empresa oferece vantagens a novos clientes por meio de receitas provenientes de outras áreas do negócio, beneficiaria grandes conglomerados capazes de usar sua posição dominante no ecossistema para conquistar parcelas significativas do mercado, enfraquecendo os concorrentes menores e comprometendo a diversidade do setor.

²⁰ Contribuição feita na Plataforma Participe Mais Brasil. A Consulta Pública foi aberta entre em 18 de janeiro de 2021.

Assim, receia-se que, caso a portabilidade seja introduzida de maneira descuidada, possa produzir uma rápida e expressiva concentração de mercado, com poucas empresas dominando o setor, dificultando a concorrência e enfraquecendo a diversidade de modelos de negócio.

Note-se que a maioria das mais de 500 facilitadoras autorizadas são de pequeno porte e, frequentemente, atuação localizada em regiões específicas. Essas empresas estariam ameaçadas em um contexto em que a portabilidade poderia produzir uma rápida captura de seus beneficiários.

A portabilidade também inclui desafios técnicos que podem dificultar a implementação e comprometer a aderência ao princípio constitutivo do PAT – a alimentação saudável.

Com a possibilidade de movimentação de beneficiários entre operadoras, o rastreamento e a certificação do uso correto desses valores tornam-se mais complexos. A diversidade de sistemas, a descentralização das informações e a falta de padronização nos relatórios operacionais podem prejudicar a capacidade dos órgãos fiscalizadores de verificar a aderência aos objetivos nutricionais do programa. A ausência de controle efetivo também abre espaço para que facilitadoras adotem estratégias que burlam os critérios do PAT, priorizando a ampliação de suas carteiras de clientes em detrimento da função social do benefício.

Note-se que as próprias empresas que oferecem vales alimentação e refeição a seus funcionários podem fazê-lo com o interesse de garantir uma alimentação adequada a seus trabalhadores. É comum que empresas tenham refeitórios em suas próprias instalações, oferecendo alimentação nutritiva a seus funcionários. O uso de vales de benefícios constitui uma terceirização dessa tarefa. Assim, uma empresa pode aderir a um determinado facilitador tendo em vista a qualidade de sua rede de estabelecimentos. A capacidade de controle sobre essa rede é perdida com a adoção da portabilidade.

A entrada em vigor da portabilidade também implicará desafios para o próprio RH das empresas dos beneficiários, uma vez que terão de manter os cadastros constantemente atualizados sempre que os trabalhadores optarem por mudar de emissora. Com o sistema PAT contando com cerca de 400 mil empresas e quase 24 milhões de empregados, se apenas uma ínfima parcela optar pela troca anual da facilitadora, isso pode significar uma quantidade extremamente significativa de horas de trabalho gastas apenas na transição dos beneficiários.

A implementação da portabilidade também pode gerar insegurança jurídica significativa nas relações contratuais entre as empresas beneficiárias e as facilitadoras de benefícios. Isso ocorre porque, ao permitir que o trabalhador migre para outras facilitadoras sem que o empregador tenha relação contratual direta com elas, amplia-se a possibilidade de conflitos e responsabilizações por

falhas ou descumprimentos das obrigações. Essa situação pode colocar as empresas beneficiárias em uma posição vulnerável, tendo de arcar com consequências legais por atos de terceiros, além de comprometer a previsibilidade e a estabilidade das obrigações assumidas originalmente.

Por fim, é importante considerar o risco da criação de uma dinâmica de *free riding*²¹ entre as facilitadoras participantes do PAT. Cada empresa investe tempo e recursos para conquistar o setor de RH de determinada empresa, convencendo-a a aderir ao PAT com a apresentação de uma proposta de valor contendo suas vantagens competitivas e a qualidade de sua rede de atendimento.

No entanto, após esse esforço inicial, outra facilitadora pode se aproveitar da abertura gerada e fidelizar os usuários dos benefícios, sem qualquer relação com o RH em questão. Essa prática acaba desincentivando a atuação de pequenas empresas, que possuem margens menores para absorver esse tipo de perda. Com o tempo, isso pode reduzir a diversidade de participantes no mercado, enfraquecendo a concorrência e favorecendo a concentração em grandes grupos com maior capacidade de absorver riscos e operar de forma mais agressiva.

Em suma, importantes ganhos de concorrência no setor de facilitadoras do PAT devem se materializar com a implementação da interoperabilidade, medida que, conforme discutido anteriormente, incentiva a entrada de novas facilitadoras ao simplificar o acesso aos estabelecimentos credenciados, simplifica a expansão das pequenas e médias facilitadoras existentes e, ao mesmo tempo, preserva os contratos existentes, reduzindo riscos jurídicos. Esses efeitos, por si só, promovem um ambiente mais competitivo e eficiente e minimizam a necessidade de intervenções adicionais, como a portabilidade.

Por outro lado, a aplicação da portabilidade, ainda que possa eventualmente trazer alguma conveniência para os beneficiários, produz riscos muito relevantes caso seja adotada de maneira irrestrita e descuidada no sistema PAT.

Havendo a implementação de um modelo de interoperabilidade, o qual altera a dinâmica de competição do setor, é razoável que haja um acompanhamento de seus impactos sobre o mercado, a fim de verificar sua eficiência e efeitos sobre a qualidade de atendimento aos consumidores. Seria procedente somente em um momento posterior verificar a necessidade de medidas adicionais.

Mesmo considerando os riscos mencionados, caso se opte por implementar alguma forma de portabilidade, é importante que isso seja feito de maneira

²¹ Em economia, o termo *free-riding* refere-se a situações em que um agente econômico se beneficia de um bem ou serviço coletivo sem contribuir para sua produção ou manutenção, aproveitando-se do esforço dos outros — como alguém que usa um parque limpo sem ajudar na limpeza ou pagamento de impostos. Isso pode levar à oferta sub-ótima desses bens, já que, se todos agirem assim, ninguém terá incentivo para contribuir.

bastante cautelosa, avaliando a real necessidade e os custos-benefícios envolvidos de uma forma macro, e não de maneira irrestrita e localizada.

5. Conclusões

A análise realizada sobre as reformas no mercado de benefícios no âmbito do PAT, incluindo a interoperabilidade e a portabilidade, evidencia a necessidade de um desenho regulatório que garanta os objetivos do sistema, bem como sua eficiência e estabilidade.

É importante que as regras do PAT garantam que seus recursos sejam utilizados de acordo com as diretrizes do programa, visando à alimentação do trabalhador. Inovações que ignorem esse propósito, como a mera distribuição de recursos em espécie, produzem um desvirtuamento do programa.

A interoperabilidade, ao estabelecer padrões técnicos que viabilizam a integração entre facilitadoras e estabelecimentos comerciais – por meio da Rede PAT –, apresenta-se como um mecanismo relevante para promover maior eficiência operacional. Tal medida tende a simplificar os processos de credenciamento, reduzir custos transacionais para os estabelecimentos comerciais e intensificar a concorrência no segmento, maximizando efeitos positivos sobre os preços e serviços ofertados.

Por sua vez, a portabilidade, ainda que prevista para ampliar a autonomia dos beneficiários e fomentar a competição entre facilitadoras, apresenta desafios técnicos e econômicos relevantes. Sua adoção irrestrita pode gerar distorções, como o aumento de custos operacionais, indução a práticas não alinhadas à finalidade do programa e potenciais riscos concorrenciais. Além disso, há implicações jurídicas e administrativas que podem comprometer a eficiência e a estabilidade contratual entre empregadores, facilitadoras e beneficiários.

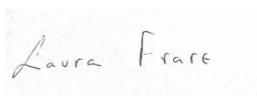
Assim, conclui-se que a prioridade deve ser a implementação eficaz da interoperabilidade, que oferece ganhos concretos de eficiência e competitividade, com menor risco de desestabilização do mercado. A eventual adoção da portabilidade deve ser avaliada com cautela, sem deixar de considerar potenciais impactos adversos sobre a dinâmica do setor.

Este é o nosso parecer.

São Paulo, 21 de maio de 2025.



Fabiana Tito
CORECON/SP: 32.675



Laura Segurado Frare



Gabriel Madeira
CORECON/SP: 31.829



Priscila Kneipp Barbuy Wilhelm

EQUIPE RESPONSÁVEL

Este relatório foi elaborado por:

Fabiana Tito: Doutora em Teoria Econômica pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP), Mestre em Economia da Concorrência e Regulação pelas Instituições Universitat Pompeu Fabra e Universitat Autònoma de Barcelona (Espanha) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com especialização em Direito Econômico pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Foi Coordenadora-Geral da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça de 2004 a 2007. Possui experiência em consultorias internacionais (Londres e Madri) da área antitruste e trabalhou na Autoridade da Concorrência Britânica (Competition and Market Authority) em 2009. Sócia da Tendências desde 2017, é Diretora de Novos Negócios e reconhecida pelo Who's Who Legal (WWL) nas categorias Consulting Experts (2017 a 2024) e Thought Leaders (2021 a 2024). Também é autora premiada na edição de 2024 do Antitrust Writing Awards. Além disso, é Diretora de Economia do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (IBRAC) (2024-2025), após outra gestão no cargo (2020-2021) e três gestões como Conselheira do Instituto (2016-2017, 2018-2019 e 2022-2023), Diretora do Women in Antitrust (2024-2025) e consultora não governamental da International Competition Network (ICN).

Gabriel Madeira: Doutor em Economia pela Universidade de Chicago, Mestre e Bacharel em Economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Desde 2009 é Professor e pesquisador no Departamento de Economia da FEA/USP, onde ministra cursos de graduação e pós-graduação. Possui experiência em projetos relacionados a intermediação financeira, defesa da concorrência, contratos e microeconomia aplicada.

Laura Segurado Frare: Graduanda em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Bacharel em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Integra a equipe da *Tendências* desde 2023.

Priscila Kneipp Barbuy Wilhelm: Mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e em Audiovisual pela Escola de Comunicações e Artes da mesma Universidade (ECA/USP). Possui experiência com temas relacionados a tecnologia, especialmente no setor financeiro, e em projetos que tratam de concessões e finanças. Integra a equipe da *Tendências* desde 2019.

Título do relatório: Análise Econômica da Interoperabilidade e Portabilidade no Mercado de Benefícios	
Tipo de relatório: Estudo Econômico	
Razão social do cliente (se aplicável): ABBT	
Código do projeto: P25/30	Data da versão final: 21/05/2025
Tema principal: Regulação	
Palavras-chave: 1. Mercado de vale-benefícios; 2. ABBT; 3. Estudo da Dinâmica de Mercado; 4. Regulação; 5. Programa de Amparo ao Trabalhador.	