

# Programa de Alimentação do Trabalhador

entenda as reformulações  
e o futuro do mercado  
de vouchers



## Introdução



Em vigor desde 1976, o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) é, de acordo com dados de associação representativa do setor, o programa socioeconômico mais duradouro entre as políticas do mesmo cunho no Brasil, conferindo aos trabalhadores, há quase 50 anos, uma alimentação de qualidade e saúde nutricional<sup>1</sup>. Em 2023, mais de 24 milhões de trabalhadores foram beneficiados por meio da legislação instituída pelo PAT, em uma média de mais de 300 mil empresas participantes<sup>2</sup>. Segundo os mesmos dados, durante os primeiros 40 anos do PAT, um total próximo de 80 bilhões de refeições foram servidas para trabalhadores – desde refeições principais como almoço e jantar, até refeições rápidas e curtas, como café da manhã e lanches.

Uma das formas de oferta dos benefícios associados ao PAT se dá mediante a disponibilização de instrumento de pagamento vinculado a conta destinada exclusivamente à finalidade de alimentação e refeição do trabalhador (“vouchers”). Historicamente, o mercado de vouchers foi caracterizado pela operacionalização por meio de arranjos de pagamento instituídos por operadoras de benefícios em

modelo de três partes, conhecido como modelo *Value Added Network* (VAN) ou arranjo de pagamento fechado.

Nesse modelo, as operadoras exercem com exclusividade e sem concorrência as atividades de instituição do arranjo de pagamento, emissão do instrumento de pagamento e credenciamento de estabelecimentos comerciais<sup>3</sup>.

### Essa estrutura gera inúmeras ineficiências para os usuários, como:

- 1 a falta de concorrência na habilitação de pagadores e recebedores e a concentração de poder de mercado em um grupo pequeno de operadoras;
- 2 altos custos de aceitação de cartões, que são, ao final, refletidos na balança do trabalhador;
- 3 e a necessidade de celebração pelo supermercado ou restaurante de contratos com cada operadora de benefício para sua habilitação à aceitação dos instrumentos.

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR (ABBT). Programa de Alimentação do Trabalhador. 2017. Disponível em: [https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder\\_of\\_pro\\_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZl-dzh4qOLM6W9/2017\\_08\\_28\\_12\\_01\\_59\\_folderabbt\\_pat40anos.pdf](https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_pro_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZl-dzh4qOLM6W9/2017_08_28_12_01_59_folderabbt_pat40anos.pdf). Acesso em 27 abr. 2024.

2. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>. Acesso em 27 abr. 2024.

3. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Departamento de Estudos Econômicos. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-depagamento-2019.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.



Para endereçar os desafios do mercado de *vouchers*, torna-se cabível resgatar o histórico recente do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e a transformação do setor de cartões a partir da Lei nº 12.865/2013<sup>4</sup> e da regulação do Banco Central, que determinaram a abertura de mercado – ou seja, a implementação de arranjos de pagamento abertos – e a interoperabilidade.

No setor de cartões, buscou-se endereçar desafios similares em relação aos enfrentados no mercado de *vouchers*, tais como a adoção de práticas anticompetitivas, com relações de exclusividade que impunham elevadas barreiras de entrada; o monopólio de informações; e o alto custo na utilização do instrumento para usuários pagadores e recebedores.

Os aprimoramentos do arcabouço regulatório possibilitaram que os diferentes participantes de um mesmo arranjo se relacionassem de forma não discriminatória, estimulando o mercado a ser mais eficiente e oferecer melhores preços, serviços e produtos para beneficiar o usuário contratante.

Com a entrada de novos participantes e a modernização das instituições tradicionais, atualmente, mais de uma década depois, o mercado de cartões é um dos principais hubs de inovação e modernização do SPB, promovendo novas tendências na fronteira da evolução tecnológica e oferecendo um serviço de qualidade para os diferentes perfis de clientes.



Buscando utilizar do conhecimento adquirido e da experiência do mercado de pagamentos como *benchmark* de sucesso, o Governo Federal – em voga com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), principal autoridade responsável pelo Programa – promoveu a atualização do PAT, marcando um ponto de transformação no mercado de *vouchers* nacional. Em especial, a partir da Lei nº 14.442/22 e do Decreto nº 10.854/21, passou a ser prevista a interoperabilidade, viabilizando a implementação do modelo *full-acquirer* com concorrência na habilitação de pagadores e recebedores de transações de alimentação e refeição.

Tendo isso posto, este *White Paper* se dedica a explorar as principais características do mercado de *vouchers* na dinâmica atual e, consequentemente, elencar os gargalos de eficiência que motivaram a atualização do PAT. A partir do diagnóstico apresentado, busca-se, por meio do paralelo com a experiência de abertura do mercado de cartões em 2013, identificar as vantagens e oportunidades que podem ser adquiridas para o novo mercado de *vouchers* após a regulamentação da interoperabilidade no setor, usando dos números de evolução do mercado de cartões como um parâmetro positivo para o futuro do mercado de benefícios.



4. BRASIL. Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm#art6%C2%A74.0](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12865.htm#art6%C2%A74.0). Acesso em 27 abr. 2024.

## 1

## O novo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT): principais mudanças e próximos passos



Criado, desenvolvido e supervisionado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o PAT foi reconhecido internacionalmente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>5</sup> por sua dinâmica de sucesso na aplicação de uma política pública executada pela iniciativa privada. Em outras palavras, enquanto o poder público é responsável pela regulamentação e supervisão do Programa, as empresas participantes cumprem o papel de ofertar os benefícios para o trabalhador.

Quando olhado para o cenário internacional e os diferentes projetos socioeconômicos voltados para trabalho digno e alimentação de qualidade na esfera laboral, o PAT é reconhecido como o único programa no mundo que prevê por lei um benefício alimentar completo, sem distinção entre refeições e sem limitação de quantidades nutricionais pelo dia de jornada de trabalho.<sup>6</sup>

Como mencionado na seção anterior, o PAT foi instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e, de acordo com o MTE, a política pública foi desenvolvida com objetivo de melhorar a situação nutricional e de saúde dos trabalhadores brasileiros, especialmente aqueles que recebem até cinco salários-mínimos. Porém, esse

fator não é restritivo para a adesão de demais trabalhadores. Os benefícios atrelados ao PAT podem ser aplicados para trabalhadores de faixa salarial variada, desde que aqueles que se enquadrem em até cinco salários sejam obrigatoriamente contemplados. Em 2015, a ABBT fez um levantamento de que, entre os trabalhadores assistidos do programa, 85% estavam na faixa salarial de até 5 salários-mínimos, enquanto os outros 15% eram distribuídos entre faixas salariais superiores<sup>7</sup>.

O PAT é um programa voluntário, isto é, não há obrigatoriedade que uma empresa se cadastre no programa. Contudo, existem mecanismos de incentivo para que a malha de participantes seja cada vez maior e, conseqüentemente, mais trabalhadores sejam abarcados pelas vantagens da política alimentícia. A adesão ao PAT oferece diversos benefícios para as empresas, incluindo a isenção de encargos sociais (como contribuição para o Fundo de Garantia sobre o Tempo de Serviço – FGTS e contribuições previdenciárias) sobre o valor da parcela dos benefícios concedidos aos trabalhadores pagos pela empresa. Além disso, as empresas podem deduzir as des-

5. MAZZON, José Afonso et al. 40 anos do Programa de Alimentação do Trabalhador: conquistas e desafios da política nutricional com foco em desenvolvimento econômico e social. 2016.

6. ABBT. Programa de Alimentação do Trabalhador. 2017. Disponível em: [https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder\\_of\\_pro\\_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZldzh4qOLM6W9/2017\\_08\\_28\\_12\\_01\\_59\\_folderabbt\\_pat40anos.pdf](https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_pro_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZldzh4qOLM6W9/2017_08_28_12_01_59_folderabbt_pat40anos.pdf). Acesso em 27 abr. 2024.

7. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE BENEFÍCIOS AO TRABALHADOR (ABBT). Programa de Alimentação do Trabalhador. 2017. Disponível em: [https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder\\_of\\_pro\\_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZldzh4qOLM6W9/2017\\_08\\_28\\_12\\_01\\_59\\_folderabbt\\_pat40anos.pdf](https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_pro_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZldzh4qOLM6W9/2017_08_28_12_01_59_folderabbt_pat40anos.pdf). Acesso em 27 abr. 2024.

8. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Versão 01, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst\\_ago23.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst_ago23.pdf). Acesso em 27 abr. 2024.

pesas com a alimentação dos trabalhadores em até 4% do imposto de renda, observados os critérios normativos.<sup>8</sup>

Em um panorama geral, o PAT tem sido um sucesso no que diz respeito à garantia de direitos dos trabalhadores. Visando acompanhar o movimento de evolução e modernização das suas estruturas – tal qual promovido no SPB –, em 2021, o Governo Federal por meio do Decreto 10.854, promoveu uma série de iniciativas para a modernização do PAT e, conseqüentemente, do mercado de pagamentos dos benefícios operacionalizados pelo programa, que foram complementadas em 2022 pela Lei nº 14.442.

Nesse sentido, foram introduzidas quatro regras centrais que caracterizam o novo programa:

- 1 estímulo ao arranjo aberto;
- 2 fim do rebate;
- 3 interoperabilidade;
- 4 e portabilidade de *vouchers*. Embora referidos dispositivos já estejam em vigor, estes carecem de regulamentação para sua implementação efetiva, em especial quanto à interoperabilidade e portabilidade.

### Resumo das 4 alterações

Os benefícios de estímulo à competição e redução dos preços finais repassados para o varejo e os clientes são o norte das atualizações normativas para o novo PAT, contudo, essas novidades não foram recebidas de forma 100% positiva pelo mercado.

Considerando que o mercado de *vouchers* tem um diagnóstico de alta concentração do poder de mercado com um grupo pequeno de *players* e barreiras de entrada instituídas pelo modelo VAN, o debate sobre essas novas medidas tornou-se acirrado entre entrantes – reconhecidos por *fintechs* e instituições de pagamento – e instituições incumbentes do mercado de *vouchers*, representados por operadoras de benefícios.

Até o momento em que esse *White Paper* é elaborado, a regulamentação definitiva ainda não ocorreu e os debates continuam preenchendo o atual mercado de *vouchers*. Nesse sentido, o próximo capítulo se dedica a explorar o diagnóstico do mercado antes da atualização do PAT, pontuando os principais gargalos de eficiência que levaram aos incentivos de modernização do programa.

Figura 1: Principais movimentos na legislação sobre auxílio-alimentação



2021

#### DECRETO 10.854/2021

- ✓ Proíbe o rebate;
- ✓ Proíbe o pós-pago;
- ✓ Cria o instituto da portabilidade e da interoperabilidade;
- ✓ Ratifica a existência do arranjo aberto.



2022

#### LEI 14.442/2022

- ✓ Consolida as mudanças do Decreto na Lei e dá prazo até maio de 2023 para regulamentar a portabilidade e a interoperabilidade.



2023

#### MP 1173/2023

- ✓ Prorroga o prazo da regulamentação da portabilidade e da interoperabilidade para maio de 2024.

#### A MP 1173 altera o arranjo aberto?

Não. O arranjo aberto sempre foi permitido.

A Lei 14.442 e o Decreto estimulam o arranjo aberto dos meios de pagamento, que está valendo.

8. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Versão 01, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst\\_ago23.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst_ago23.pdf). Acesso em 27 abr. 2024.



## 2

## O mercado de *voucher* brasileiro: como funciona e os gargalos de eficiência que levaram ao novo PAT

Na estrutura desenhada pelo poder público, as empresas que aderirem ao PAT podem atender os trabalhadores por meio de três principais modalidades:

- 1 serviço próprio de alimentação, isto é, disponibilidade e oferta de refeições nas instalações da empresa;
- 2 fornecimento de alimentação coletiva, quando há uma empresa terceirizada que oferece as refeições por meio de cozinhas e refeitórios também nas instalações das empresas;
- 3 e, por fim, a contratação de uma empresa operadora de benefícios, responsável pela gestão, fornecimento e operacionalização dos instrumentos de pagamentos do PAT: o vale refeição e o vale alimentação.

De acordo com a ABBT, entre os sistemas oferecidos pelo PAT, as modalidades de vale-alimentação e vale-refeição ocupam cerca de 63% de preferência das empresas participantes<sup>9</sup>, compondo, assim, o mercado de *vouchers* alimentícios no Brasil.

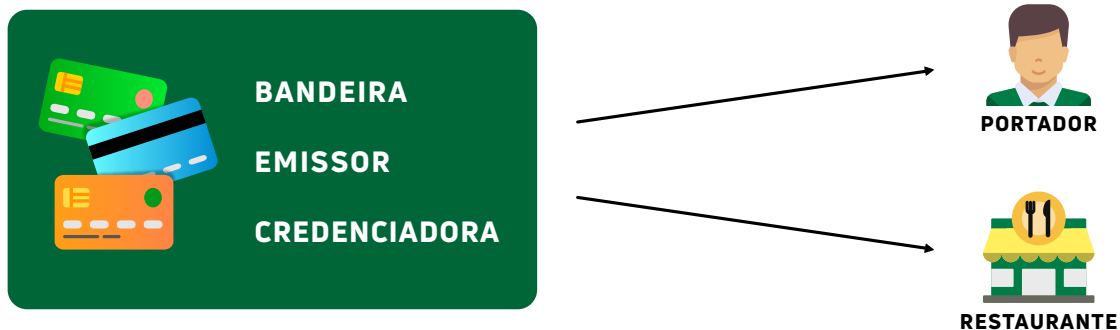
Como apontado anteriormente, esse mercado é organizado em um modelo de arranjo de pagamento fechado – ou arranjo de pagamento de três partes – no qual um único agente



concentra todas as atividades no arranjo de pagamentos: a atuação como instituidor do arranjo de pagamentos, emissão dos instrumentos de pagamento, e credenciamento de estabelecimentos participantes da rede de serviços. Na prática, esse agente possui a capacidade de definir tarifas para a aceitação dos instrumentos pelo estabelecimento credenciado<sup>10</sup>, que são, ao fim, repassadas na balança ao trabalhador.

No contexto do mercado de *vouchers*, as operadoras de benefícios atuam como o agente exclusivo que opera o arranjo de pagamento, definindo a dinâmica operacional para as outras duas pontas da estrutura, conforme ilustrado na **Figura 1** abaixo:

**Figura 2: Arranjo de Pagamento Fechado no Mercado de Voucher**



Fonte: Elaboração própria

9. Dados referentes ao levantamento realizado para os 40 anos do PAT, em 2017.

10. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Departamento de Estudos Econômicos. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-depagamento-2019.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.

Em um comparativo direto para melhor entendimento, o mercado de cartões atual funciona em uma dinâmica de arranjo aberto – ou arranjo de pagamento de quatro partes – no qual o emissor, a credenciadora e as bandeiras são representadas por instituições distintas, com acesso não discriminatório para emissores e credenciadoras. Antes de 2013, as duas principais bandeiras mantinham relações de exclusividade com credenciadoras dominantes, criando elevadas barreiras de entrada para novos agentes.

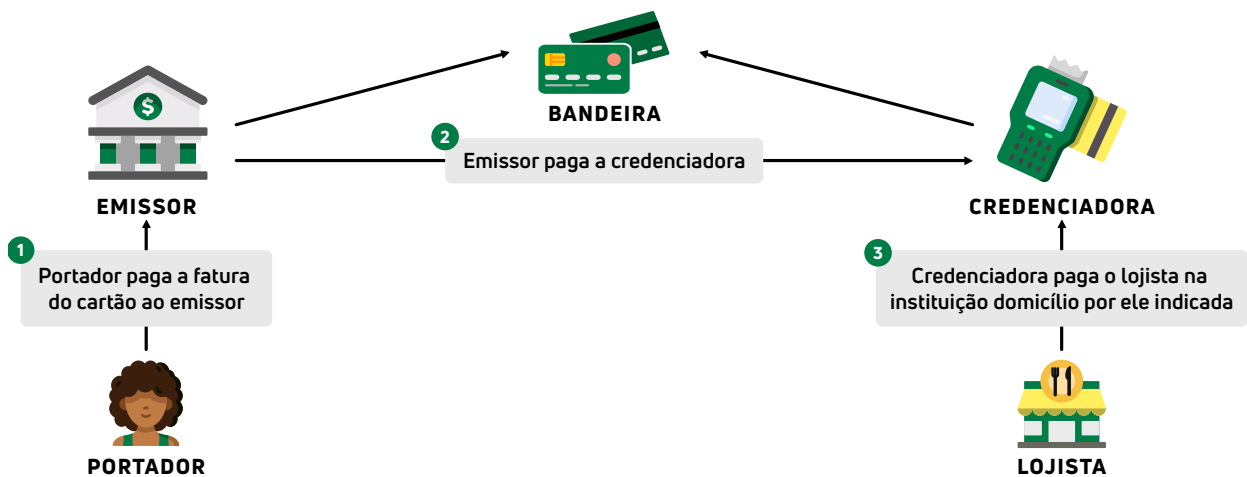
Visando superar os desafios de alta concentração no mercado e solucionar ineficiências geradas pelos altos custos impostos sobre a contratação dos serviços e a baixa concorrência, a Lei nº 12.865/2013 foi promulgada a fim de promover a abertura dos arranjos de pagamento para permitir a entrada de novos *players*, atraindo arranjos sistemicamente relevantes e instituições de pagamento para o perímetro regulatório do Banco Central do Brasil (BC).

Dessa forma, promovendo uma dinâmica mais competitiva entre as novas possíveis opções no modelo de negócio contratado, a expectativa era de que o poder de decisão e centralidade das operações fosse transferido para o pagador e para o lojista, ao invés de ficar concentrado no *player* instituidor do arranjo: as bandeiras.

**Nesse novo modelo:**

- 1 o emissor, geralmente representado por instituições financeiras e instituições de pagamento, é quem fornece os instrumentos de pagamento – nesse caso, os cartões – para o consumidor e é responsável pela autorização das operações de pagamentos;
- 2 as credenciadoras ou adquirentes, também conhecidas como as “maquininhas”, são responsáveis pela habilitação dos estabelecimentos comerciais para aceitar o cartão de crédito, débito ou pré-pago como forma de pagamento;
- 3 e as bandeiras, também conhecidas como as instituidoras do arranjo de pagamento, são centrais na comunicação entre o emissor e a credenciadora. No sistema de pagamentos, as bandeiras são vistas como o ponto de sustentação da estrutura, uma vez que exercem a função de plataforma, bem como determinam certas tarifas unilateralmente – em especial, aquelas devidas entre participantes.<sup>11</sup>

**Figura 3: Arranjo de Pagamento Aberto no Mercado de Cartões**



Fonte: Elaboração própria

11. Para ver mais sobre mercado de plataformas: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de Plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. Instituto Propague, 2023. Disponível em: <https://institutopropague.org/wp-content/uploads/2023/02/White-Paper-Mercado-de-Plataforma-Instituto-Propague.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.

A grande diferença entre os dois arranjos apresentados é na concentração e exclusividade de funções e determinações que um único agente opera no arranjo de pagamento fechado. Em resumo, no mercado de *vouchers*, as operadoras de benefícios são responsáveis pelas atividades típicas tanto das bandeiras de cartão, quanto dos emissores e das credenciadoras, razão pela qual atuam concomitantemente instituindo o próprio arranjo de pagamento, emitindo os instrumentos de pagamento e habilitando com exclusividade os estabelecimentos comerciais a aceitá-los, respectivamente. As “maquininhas”, nesse cenário, limitam-se à captura e redirecionamento das transações para as operadoras de benefícios.

No que diz respeito às lacunas de eficiência que esse modelo gera, o monopólio das operadoras de benefícios no fluxo de liquidação entre os estabelecimentos e os clientes implica um gargalo concorrencial. Isso acontece porque, de acordo com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em sua leitura do arranjo de três partes, por ser uma única empresa que presta esses serviços, a precificação das tarifas e encargos incorridos pelo estabelecimento não sofre com a concorrência de outros *players* no mercado, sendo a tarifa ao portador e a taxa de desconto os principais componentes de precificação desse sistema.<sup>12</sup>

Portanto, nesse esquema, o varejo não tem a opção e liberdade de escolher a credenciadora que julga ser a mais adequada para a prestação do serviço – como ocorre em um arranjo aberto – sendo obrigado a contratar diretamente com cada uma das operadoras de benefício para que seja habilitado ao recebimento de recursos oriundos de *vouchers*. Essa falta de concorrência resulta em aumento dos preços cobrados dos estabelecimentos comerciais para aceitação do instrumento de pagamento, o que se reflete no preço final da refeição e dos gêneros alimentícios adquiridos pelo trabalhador.

Embora o PAT represente um avanço significativo no direito e qualidade de vida dos trabalhadores brasileiros, a sua operacionalização por meio do modelo de três partes gera gargalos de eficiência que prejudicam a oferta de melhores condições para o trabalhador.



Na seção seguinte, serão apontados os principais gargalos no modelo atual do mercado de *voucher* como reflexo da concentração e desequilíbrio gerados pelo arranjo de pagamentos fechado exposto.

12. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Departamento de Estudos Econômicos. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-depagamento-2019.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.



## 2.1 Gargalos do mercado de voucher alimentício no Brasil

Nos últimos anos, em especial no biênio 2021-2022, diferentes grupos de trabalho promovidos pelo poder público vêm debatendo as necessidades de modernização do mercado de *vouchers* a fim de sanar os gargalos de competição e eficiência que se associam ao modelo concentrado do arranjo de pagamentos fechado. Com foco em retomar a centralidade do trabalhador como principal beneficiado da política pública associada ao PAT, foram identificadas três principais deficiências na dinâmica do mercado que, enfim, motivaram a atualização do aparelho legal.

### Dentre os gargalos mapeados, estão:

- 1 a alta concentração do mercado em um nicho restrito de operadoras com domínio quase total do *market share* e lacunas concorrenciais no credenciamento de estabelecimentos habilitados dentro do arranjo;
- 2 pouca margem de negociação pelo varejo das taxas cobradas para as operações de liquidação dos cartões de benefícios;
- 3 e a falta de interoperabilidade nos sistemas de benefícios, obrigando os estabelecimentos a manterem uma gestão de contrato para cada prestadora do serviço de benefício;



## 1. Concentração do mercado em poucos players

O debate internacional sobre concorrência no setor financeiro e seus benefícios é extenso. Entre diferentes *players* e reguladores, o Banco Mundial apresenta um histórico de pesquisa em defesa da concorrência de décadas, apontando como um ecossistema financeiro com orientação e estímulo à competição pode ter resultados claros nos níveis de eficiência dos seus produtos e serviços, na qualidade e na criação de espaço para inovação. De acordo com referidas pesquisas, “quando os sistemas financeiros se tornam mais abertos e contestáveis, assistimos geralmente a uma maior diferenciação dos produtos, a uma redução do custo da intermediação financeira e a um maior acesso aos serviços financeiros”<sup>13</sup>.

Quando olhamos para o mercado de *vouchers* brasileiro, é possível observar um panorama oposto à visão de mercado eficiente promovida pelo Banco Mundial. Segundo levantamento realizado pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), o mercado de *vouchers* no Brasil registrou um faturamento de mais de R\$ 150 bilhões anuais. Contudo, restrito a um arranjo de três partes com baixa capilaridade e concorrência, esse capital se encontra concentrado nas mãos de apenas quatro grandes *players* que atuam como operadoras de benefícios e detêm quase 90% do poder de mercado atualmente, sendo elas: Alelo, Sodexo, Ticket e VR.



Embora existam outros *players* menores no mercado, o poder de mercado das quatro gigantes do segmento criam elevadas barreiras de entrada no setor. Para ilustrar essa ausência de equilíbrio e barreiras de oportunidade para um espaço de inovação no mercado de *vouchers*, em 2023, o MTE, responsável por registrar a relação de empresas beneficiárias, facilitadoras, fornecedoras e nutricionistas ativos inscritos no PAT, disponibiliza informações de que, até o primeiro semestre anual, entre 22 milhões de trabalhadores beneficiados pelo PAT, cerca de 18 milhões estavam sendo atendidos por meio de *vouchers* refeição e alimentação.

13. WORLD BANK. *Bank Concentration, Competition and Financial Stability: What Are the Trade-offs?*. 2010. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/allaboutfinance/bank-concentration-competition-and-financial-stability-what-are-trade-offs>. Acesso em 27 abr. 2024.

No entanto, o número que realmente chama a atenção é de que, dos 18 milhões usuários de *vouchers* alimentícios, apenas pouco mais de 27 mil trabalhadores fazem uso de

outras operadoras de benefícios disponíveis no mercado para além das quatro principais, como podemos perceber a partir da tabela a seguir.

**Figura 4: Relação de trabalhadores inseridos no PAT e a concentração de operadoras de benefícios**

 <b>Bandeira</b>	 <b>Nº de trabalhadores</b>
<b>Alelo</b>	<b>6.478.495</b>
<b>Sodexo</b>	<b>5.962.012</b>
<b>Ticket</b>	<b>4.592.390</b>
<b>VR</b>	<b>939.989</b>

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego, 2023



No caso do mercado de *vouchers* operado no arranjo fechado, em que as operadoras de benefícios realizam todas as funções – bandeira, emissor e credenciadora – acaba por inexistir uma pressão de concorrência por melhores alternativas de serviços e preços disponíveis ao contratante. Para entender melhor, imagine um restaurante que aceite *vouchers* de alimentação de várias operadoras, como Sodexo, Ticket e Alelo. Apesar de ter a opção de contratar diferentes maquininhas em seu estabelecimento, no fim, todas elas funcionam apenas como infraestrutura de rede para capturar a transação dessas operadoras. Dessa forma, mesmo que o restaurante tenha contrato com diferentes credenciadoras, a taxa cobrada é determinada pelas bandeiras de *voucher*, o que limita o poder de barganha do varejista em renegociar melhores opções e ofertas no mercado.

Em outras palavras, a competição no setor de maquininhas não reflete na redução de custos de aceitação de *vouchers*, que são determinados pelas operadoras – sendo estas, com efeito, as responsáveis por habilitar o lojista para aceitar os cartões. Ou seja, essa limitação torna o ambiente de negociação desfavorável para o restaurante, pois ele não consegue negociar melhores taxas com as operadoras de *vouchers*, independentemente da maquininha utilizada.

## 2. Altos custos de aceitação para o varejo

Em meio ao debate sobre a MP 1173/2023<sup>14</sup>, as altas taxas cobradas do varejo por repasse das operadoras de benefícios foram tema central de discussão durante uma audiência pública interativa na qual representantes de importantes segmentos do SPB argumentam sobre a regulamentação da interoperabilidade e portabilidade. Como consequência de um mercado limitado e concentrado, os valores negociados entre as operadoras do arranjo e os contratantes acabavam por ser bem altos em comparação a outros mercados de pagamentos no cenário brasileiro.

No modelo anterior do PAT, as taxas cobradas dos estabelecimentos comerciais eram determinadas pelas empresas operadoras dos benefícios, chegando a valores de até 12%, o que resultava em uma rede limitada de estabelecimentos e na perda de efetividade da política pública para os trabalhadores. Nessa dinâmica, como não há competição suficiente, não há também um incentivo para que as operadoras de benefícios reduzam seus preços, muito menos uma pressão dos estabelecimentos com capacidade para negociar melhores preços e condições para seus contratos de serviços.

No contexto das altas taxas de aceitação impostas aos estabelecimentos e lojistas, foi

apontada a insustentabilidade da cadeia de pagamentos dentro do arranjo atual, uma vez que, mesmo o usuário pagando à vista, o estabelecimento acaba por receber a prazo extenso. Ou seja, além das taxas destoantes do restante do mercado e a inflexibilidade de negociação, os varejistas ainda contavam com prazos de liquidação ineficientes para manter um caixa positivo e uma sustentabilidade financeira do negócio. Dessa forma, novamente a interoperabilidade e portabilidade foram apontadas como soluções inegociáveis para se ter uma dinâmica mais justa e de qualidade em prol do varejo e dos clientes.

Em um paralelo, como exemplo, após o fim de relações de exclusividade entre duas bandeiras e credenciadoras e a abertura de mercado para entrada de novas instituições no arranjo aberto dos cartões, o ecossistema de adquirentes sofreu uma grande pressão competitiva por espaço frente aos seus clientes do varejo. Logo, as grandes adquirentes que ocupavam o mercado quase totalmente tiveram de fazer mudanças radicais nas suas propostas de serviço a fim de não perder clientes para seus concorrentes, o que resultou em taxas de aceitação (MDR) mais baixas, redução do aluguel das maquininhas, e tarifas mais baixas sobre o valor cobrado na antecipação de recebíveis de um negócio<sup>15</sup>.



14. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2603>

15. MONTEIRO, Ana Júlia. Impactos da abertura de mercado na indústria de Pagamentos. Trabalho de Conclusão de Curso, UNICAMP. 2020. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download?codigoArquivo=549112> Acesso em 27 abr. 2024.



### 3. Gargalos na gestão de contratos para os varejistas

Reflexo direto da ausência de interoperabilidade entre os *players* do arranjo, a necessidade de uma gestão de diferentes contratos imposta aos varejistas torna-se um gargalo de eficiência que muitas vezes pode refletir na performance de vendas e na vida útil de um negócio. Por conta do arranjo fechado, o dono do estabelecimento fica responsável por manter um ponto de comunicação e firmar diferentes contratos com cada operadora de benefício para garantir a possibilidade de oferecer aquela opção de pagamento aos seus clientes.

A literatura aponta que existe uma correlação entre a ineficiência do mercado em larga escala com as lacunas de interoperabilidade, especialmente em relação à contratação com as operadoras para aceitação dos cartões. Enquanto no arranjo integrante do SPB a contratação de uma única credenciadora habilita o lojista para a aceitação de cartões de todos os arranjos dos quais aquela credenciadora é participante, nos arranjos *voucher* é necessário que o lojista celebre um contrato para cada operadora. Isso porque é a operadora do *voucher* quem habilita o lojista para a aceitação de cartões, com a “maquininha” atuando apenas como prestador de serviços da operadora para a captura das transações.

Ou seja, mesmo com a abertura do arranjo e as eventuais entradas de novos *players* no mercado de *vouchers*, a ausência de políticas mais

direcionadas à aplicação da interoperabilidade na infraestrutura do mercado acaba por reforçar a dependência dos comerciantes em continuar operando contratos apenas com os quatro grandes *players* que dominam o setor. Isso porque a gestão dos contratos individuais com cada operador se torna uma tarefa altamente custosa para os comerciantes, ampliando a complexidade operacional para a celebração de novos contratos.

Sendo assim, como apontado anteriormente, a interoperabilidade se coloca como uma solução viável e central para responder os desafios mapeados no arranjo do mercado de *vouchers*. Por mais que as medidas do novo PAT mereçam ser celebradas por tamanho impacto na nova era de modernização da legislação do trabalhador – abertura de mercado e fim do rebate –, estas demandam a disciplina regulatória para sua efetiva implementação. É por isso que a regulação da interoperabilidade – juntamente ao instrumento de portabilidade – se faz tão importante para o novo capítulo do ecossistema de *vouchers*, gerando expectativa para os diferentes *players* participantes.

Com o objetivo de fortalecer o debate favorável ao avanço da regulamentação, no próximo capítulo exploraremos, enfim, como a interoperabilidade foi peça fundamental para a modernização do mercado de cartões na última década, visando utilizar do histórico de transformações e dos resultados obtidos como material de apoio comparativo para projeção do futuro do mercado de *vouchers*.



## 3

## Interoperabilidade: a solução para o futuro do mercado de *voucher* no novo PAT



Em 2023, completaram-se 10 anos de um dos principais marcos regulatórios do Sistema de Pagamentos Brasileiro, a Lei nº 12.865, de 2013. Conhecida, de fato, como o marco regulatório do mercado de pagamentos, a Lei revolucionou não só a dinâmica do ecossistema de pagamentos e de cartões, mas também a atuação de autoridades como o próprio Banco Central e o CADE. Pelo retrospecto, até a aprovação da Lei nº 12.865/2013, a atividade de pagamento não estava sob supervisão direta do regulador, sendo desempenhada essencialmente por instituições financeiras<sup>16</sup>.

Por conta dessa estrutura, os instituidores dos dois maiores arranjos de pagamento – neste caso, as principais bandeiras Mastercard e Visa – estabeleciam relações de exclusividade com credenciadoras, impondo elevadas barreiras de entrada no setor. Ou seja, até 2010, o mercado de credenciamento era formado por um duopólio entre Redecard (que operava apenas sobre a bandeira Mastercard) e Visanet (que operava unicamente pela Visa) como reflexo claro da dominância e concentração provocada pelas bandeiras.<sup>17</sup>

Em 2013, foi aprovado o marco regulatório dos pagamentos a fim de atrair para o períme-

tro do BC as instituições e os arranjos de pagamento. Por meio da Circular nº 3.682, também de 2013, o BC “aprova o regulamento que disciplina a prestação de serviço de pagamento no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), estabelece os critérios segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o SPB e dá outras providências.”<sup>18</sup>

Nos anos subsequentes, o BC emitiu normativos que disciplinaram a interoperabilidade apresentando-a como ferramenta de solução das restrições e gargalos do mercado anterior em duas perspectivas: interoperabilidade externa entre arranjos diferentes e interoperabilidade interna entre os participantes de uma mesma infraestrutura de pagamentos. No que tange à interoperabilidade entre os arranjos, o BC classifica esse instrumento como um mecanismo regido por isonomia de tecnologia e orientações que viabilize o fluxo de recursos, informações e oportunidades entre diferentes arranjos de pagamento; e, no que diz respeito à interoperabilidade entre participantes comuns, possibilita que, sob as mesmas condições e estruturas, os diferentes participantes do arranjo se relacionem de forma não discriminatória e não limitada.<sup>19</sup>

16. BRITO, Gabriel. Os efeitos da interoperabilidade no sistema de pagamentos brasileiro: Uma análise empírica sobre as características e desafios das interações públicas e privadas. Trabalho de Conclusão de Curso, 2023. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/35157/1/2023\\_GabrielLimaLopesBrito.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/35157/1/2023_GabrielLimaLopesBrito.pdf) Acesso em 27 abr. 2024.

17. SUSSUMU, Marcos Filipe. Desafios regulatórios no setor financeiro: uma análise das transformações promovidas por *fintechs* no mercado de meios de pagamento no Brasil. Revista de Defesa da Concorrência, Brasília, v. 11, n. 2, p. 143-171, 2023. <https://doi.org/10.52896/rdc.v11i2.1068>. Acesso em 27 abr. 2024.

18. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ\\_3682\\_v2\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2013/pdf/circ_3682_v2_L.pdf). Acesso em 01 mai. 2024.

19. Op. cit.

Na prática, a interoperabilidade pressupõe a abertura do arranjo de pagamento a participantes independentes, como credenciadoras e emissores, e a adoção do modelo de arranjo de pagamentos aberto<sup>20</sup>. Em outras palavras, esse conceito implica a divisão das atividades de instituição do arranjo de pagamento, emissão e credenciamento entre diferentes agentes, possibilitando que qualquer participante que cumpra os requisitos estabelecidos no regulamento possa fazer parte do arranjo de pagamento. A aplicação desse conceito de interoperabilidade contribuiu para endereçar diversas ineficiências do setor de cartões, incluindo aquelas identificadas no mercado de *vouchers*, como a falta de competição, monopólio e concentração de *market share*.

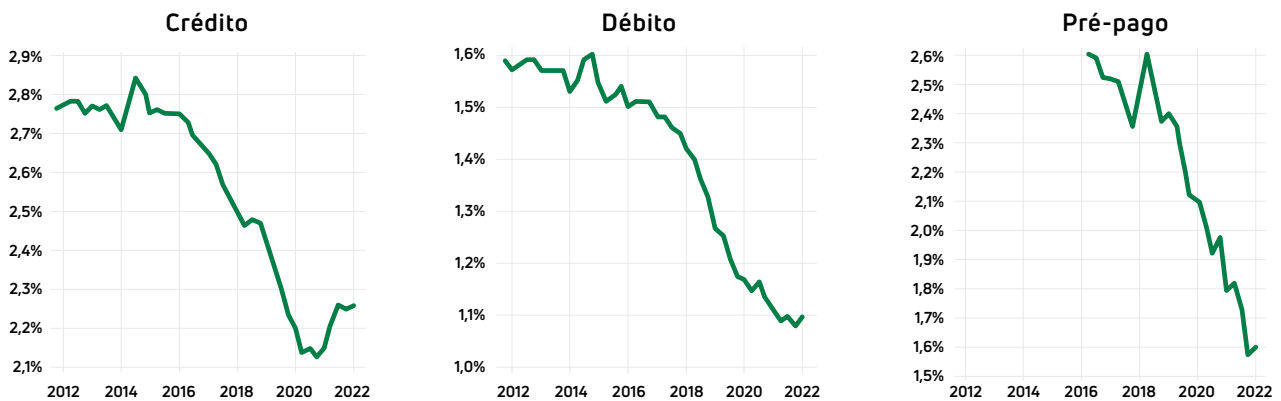
Nesta conjuntura, o custo de aceitação de cartões – ainda que contenha componentes determinados unilateralmente pelas bandeiras, tais como a tarifa de intercâmbio e as tarifas de bandeira<sup>21</sup> – é negociado pela credenciadora com o lojista; logo, o poder de decisão das regras de mercado não ficam concentradas nas bandeiras única e exclusivamente. Com isso, juntamente ao estímulo gerado pelo regulador em promover a entrada de novos *players* na estrutura de prestação de serviços financeiros, diferentes

credenciadoras conseguiram disputar entre si por meio de preços mais baixos e melhores serviços, intensificando a competição e incentivando a queda de preços.

Atualmente, segundo dados do SPB, o número de credenciadoras e subcredenciadoras<sup>22</sup> se multiplicou de forma expressiva, refletindo na alta capilaridade nos arranjos das grandes bandeiras: no arranjo operado pela Visa, cerca de 235 participantes atuam de forma equilibrada, enquanto, pelo arranjo Mastercard, o número se aproxima de 300 *players* contemplados.

Além do aumento de participantes e competidores no ecossistema de pagamentos, outro fator que sofreu grande impacto com a aplicação do mecanismo de interoperabilidade foi o de preço e custo de tarifas atreladas aos meios de pagamento – no caso, os cartões de crédito, débito e pré-pago. Com uma redução média de aproximadamente 30% do custo assumido por varejistas no firmamento de contrato para aceitação e oferta de cartões para seus clientes, a curva decrescente (como pode ser observado na abaixo) mostra uma evolução ao longo dos anos, sofrendo alterações à medida que novos atores entram no mercado e pressionam o arrocho da precificação alinhado à concorrência.

**Figura 5: Redução dos cursos de aceitação dos cartões de 2012-2022**



Fonte: BRASIL, 2023.<sup>23</sup>

20. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Departamento de Estudos Econômicos. Cadernos do Cade: Mercado de Instrumentos de Pagamento. Brasília, 2019. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-deconteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-instrumentos-depagamento-2019.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.

21. Para ver mais sobre tarifas de cartão: RAGAZZO, Carlos; TOLENTINO, Morgana; CATALDO, Bruna. Mercado de Plataforma: o que é, como funciona e o caso dos cartões. Instituto Propague, 2023. Disponível em: <https://institutopropague.org/wp-content/uploads/2023/02/White-Paper-Mercado-de-Plataforma-Instituto-Propague.pdf>. Acesso em 27 abr. 2024.

22. De acordo com o Banco Central do Brasil, “subcredenciador é o participante do arranjo de pagamento (facilitador de pagamento) que habilita estabelecimentos comerciais para a aceitação de instrumento de pagamento emitido por instituição de pagamento ou por instituição financeira, mas que não faz parte do processo de liquidação das transações de pagamento como credor perante o emissor.” Ver mais em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. FAQ: Qual a diferença entre credenciadores e subcredenciadores?. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/faqs/p/qual-a-diferenca-entre-credenciadores-e-subcredenciadores>. Acesso em 06 mai. 2024.

23. SENADO FEDERAL. Benefícios da interoperabilidade no mercado de pagamentos. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/56d460d0-bf1d-4200-96ed-bb8c6651d6a2> Acesso em 27 abr. 2024.



Traçando um comparativo com o mercado de *vouchers*, as taxas cobradas sobre contratos para aceitação dos *vouchers* emitidos pelas operadoras de benefícios chegam a 12%, apresentando uma média anual de 7,5%<sup>24</sup>, um valor notadamente superior aos praticados no mercado de cartões. Se a pressão competitiva pela interoperabilidade implicar na redução de taxas cobradas do varejo, é esperado que varejistas economizem cerca de R\$ 7 bilhões com contratos e taxas de manutenção, podendo resultar em um fôlego a mais na gestão financeira e sustentabilidade econômica do varejo<sup>25</sup>.

Existe, ainda, um último ponto que diz respeito ao total de adesão e cobertura de beneficiados pelo PAT sob o olhar limitador do potencial de crescimento do segmento de *vouchers*. Ao encarar os números atuais do Programa, cerca de 24 milhões de trabalhadores são assistidos pela política pública de segurança alimentar do trabalhador, porém, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2023 o Brasil celebrou a menor taxa de desempre-

go nos últimos 20 anos<sup>26</sup>, com quase 44 milhões de vagas preenchidas no estoque formal de trabalhos. Com pouco mais da metade dos trabalhadores incluídos sob a política do PAT, os novos mecanismos de interoperabilidade e portabilidade de *voucher* tendem a ampliar as oportunidades de crescimento do mercado, cumprindo seu real objetivo de centralizar o trabalhador para melhores condições de vida laboral e pessoal.

Por fim, em defesa da modernização do PAT, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) defendeu, em audiência pública referente à extensão de prazo da MP 1173/2013, que a extensão do PAT deve ser prioridade para os próximos passos de modernização do mercado, focalizando na superação de barreiras e limitadores para empresas aderirem ao Programa, especialmente, micro e pequenas empresas que acabam por ser marginalizadas por conta de dificuldades operacionais, adequação às exigências do PAT e custos adquiridos.<sup>27</sup>



24. <https://valorinveste.globo.com/produtos/servicos-financeiros/noticia/2023/12/04/entidades-pedem-regras-para-implantar-portabilidade-de-vale-refeicao.ghtml>

25. JOTA. Como mais competitividade no mercado de vale-refeição impacta a economia. <https://www.jota.info/coberturas-especiais/pat-competitividade-trabalhador/como-mais-competitividade-no-mercado-de-vale-refeicao-impacta-a-economia-21072023?non-beta=1>. Acesso em 27 abr. 2024.

26. A taxa de desemprego registrada foi de 7,8%, a menor desde 2014. Ver mais em: GOV.BR. Taxa de desemprego fecha 2023 em 7,8%, menor desde 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/taxa-de-desemprego-fecha-2023-em-7-8-menor-patamar-desde-2014#:~:text=A%20taxa%20de%20desemprego%20fechou,2023%20em%207%2C8%25>. Acesso em 27 abr. 2024.

27. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2603>.

## 4 Propague Análises

Após uma análise profunda sobre a questão da regulamentação da interoperabilidade e portabilidade no mercado de *vouchers*, podemos observar que esse debate se desdobrou em meio a um embate entre diferentes atores do mercado. De um lado, instituições financeiras tradicionais e associações do mercado de cartões de benefícios; do outro, novas instituições e entidades sindicais dos trabalhadores.

Assim como as demais medidas aprovadas na nova lei do PAT, a interoperabilidade emerge como uma solução para diversos desafios enfrentados pelo mercado de *vouchers* em um claro benefício para toda a infraestrutura do setor e seus participantes. Primeiramente, ela incentiva a concorrência entre diversas credenciadoras para habilitação dos estabelecimentos comerciais, função que atualmente é exercida exclusivamente pela operadora de benefícios. Além disso, ela contribui para a redução dos custos de aceitação de cartões cobrados dos varejistas, o que impacta diretamente no bolso dos trabalhadores. Por fim, a redução da complexidade na gestão do negócio pelo varejo também é posta como um potencializador na nova era do Programa, uma vez que o lojista não precisaria mais celebrar contratos com cada operadora de benefícios.

Vale ressaltar, ainda, que – assim como prati-

cado no SPB – a interoperabilidade poderia ser mandatória apenas para as operadoras de benefícios de grande porte que detêm o domínio de quase todo o *market share* atual. Isso significa que os *players* entrantes continuarão operando com o modelo de três partes, sem que isso afete o interesse do varejista em aceitar os arranjos de pagamento de menor porte.

Portanto, a implementação da interoperabilidade nos arranjos de pagamento do PAT surge como uma medida fundamental para promover a concorrência, reduzir custos, e beneficiar tanto os trabalhadores quanto os estabelecimentos comerciais. Em 2023, dez anos após o marco regulatório do mercado de pagamentos e as novas regras de interoperabilidade aplicadas ao segmento de cartões, o mercado encerrou o ano com um crescimento de 10%, registrando mais de R\$ 3,7 trilhões transacionados. Em comparação, o mercado de *vouchers* que registrou um volume de R\$ 150 bilhões, evidenciando que há ainda margem para evolução e crescimento do mercado, tal qual promovido no setor de cartões.

A experiência positiva no setor de cartões até o momento e o crescimento expressivo nos últimos anos expõe que essa mudança é viável e possibilita projetar resultados positivos concretos para o mercado de *vouchers*.





## AUTORES

### **Carlos Ragazzo**

Professor da FGV-Rio, Presidente do Conselho do Instituto Propague e Ex-Superintendente Geral do CADE

### **Amanda Stelitano**

Pesquisadora do Instituto Propague e mestranda em Economia Política Internacional (UFRJ)

### **Morgana Tolentino**

Pesquisadora do Instituto Propague e doutoranda em Economia (UFRJ)

## DIAGRAMAÇÃO

### **Gabriel Madeira**

Mais informações: [contato@institutopropague.org](mailto:contato@institutopropague.org)