



A Regulação da Interoperabilidade dos Arranjos de Pagamento Fechados de Alimentação como Otimizadora da Política Pública do Programa de Alimentação do Trabalhador

Cirano Vieira de Cerqueira Filho¹

Resumo:

O presente artigo busca trazer à tona o problema da falta de interoperabilidade nos principais arranjos de pagamento de benefícios de alimentação concedidos aos trabalhadores, que hoje são fechados, prejudicando o trabalhador e o pequeno comerciante, reféns de altíssimas taxas transacionais cobradas pelos maiores operadores de benefícios, os quais dominam o mercado, permitindo a continuidade de grande ineficiência na política pública consubstanciada no já conhecido e consolidado Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Além disso, este trabalho proporá encaminhamentos a esse problema a partir de uma abordagem multidisciplinar e na utilização de métodos comparativos, estes consubstanciados na experiência anterior da abertura dos arranjos de pagamento de cartão, que promoveu a interoperabilidade no setor e proporcionou a diminuição das taxas transacionais nesse mercado ao longo dos anos. Também se utilizará do papel da literatura jurídica sobre regulação, tecnologia e interoperabilidade, e da literatura do campo das políticas públicas, especialmente na abordagem direito e políticas públicas, de forma a permitir seu endereçamento a futuros estudos que visem aprofundar a necessidade de otimização dessa política pública.

Palavras-chave:

Interoperabilidade; Políticas Públicas; Regulação; Alimentação; Arranjo de Pagamentos

The Regulation of Interoperability of Closed Payment Arrangements for Nutrition as an Optimizer of the Public Policy of the Workers's Meal Program

Abstract:

This article aims to address the issue of lack of interoperability in the main arrangements for providing food benefits to workers, which are currently closed, thereby adversely affecting both the worker and the small merchant, who are subject to excessively high transaction fees charged by the largest benefit operators dominating the market, allowing for the perpetuation of significant inefficiency in the well-known and established Worker Food Program. Additionally, this work will propose approaches to this issue through a multidisciplinary perspective and the use of comparative methods, grounded in the previous experience of opening up card payment

¹ É Mestrando em Direito e Políticas Públicas na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), é pós-graduado em Direito Empresarial pela UniAmérica (Faculdade Descomplica) (2019-2021) e em direito processual civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM) (2018-2019). Possui extensão em banking 4.0 pela Future Law (2021) e em privacidade de dados pessoais pela PUC/RJ (2021). É advogado da área de banking, *payments*, *fintech*, cripto e *gambling* no Becker Bruzzi & Lameirão Advogados, graduado pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) (2013-2018). Endereço postal: Rua Manuel Miranda, 236, Engenho Novo, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20950-300. E-mail: ciraninhofilho@gmail.com ou cirano.cerqueira@bbladv.com.br.



arrangements, which promoted interoperability in the sector and led to a reduction in transaction fees in this market over the years. Furthermore, it will draw upon the role of legal literature on regulation, technology, and interoperability, as well as literature in the field of public policies, particularly in the context of law and public policies, to enable its addressing in future studies aimed at deepening the need for optimization of this public policy.

Keywords:

Interoperability; Public Policies; Regulation; Nutrition; Payment Arrangement

1. Introdução

Nas últimas décadas, principalmente após a redemocratização, o Brasil obteve avanços em diversas áreas sociais através de políticas públicas. Ainda em 1976, foi criado o programa de alimentação do trabalhador (“PAT”) pela Lei nº 6.321/1976², com o objetivo de melhorar a qualidade da alimentação dos trabalhadores, o que conseqüentemente também permitiria uma melhora em sua qualidade de vida e saúde, sendo esta uma das políticas públicas socioeconômicas em vigor mais antigas do Brasil e implementada pelo Ministério do Trabalho e pelas empresas que aderem ao programa e disponibilizam a seus trabalhadores os chamados vales (“*vouchers*”) refeição ou alimentação.

Mesmo com o pagamento dos benefícios passando por uma série de melhorias ao longo dos anos, passando de pagamento através de dinheiro em espécie ou mesmo depósito na conta do trabalhador, o que dificultava a identificação da correta destinação dos valores para os fins da política pública, isto é, a alimentação, para o pagamento através de cartões pré-pagos, inovações tecnológicas do setor de meios de pagamento fiscalizado pelo Banco Central do Brasil (“Bacen”)³, eventual concentração de mercado e falta de interoperabilidade entre arranjos de pagamento dos principais provedores de benefícios podem estar sendo prejudiciais aos trabalhadores, culminando em maiores preços em seus pratos de comida e até mesmo falta de aceitação dos *vouchers* por alguns estabelecimentos comerciais.

² Um dos principais atrativos para as empresas aderirem ao PAT são os incentivos fiscais concedidos pelo Governo Federal, tais como a isenção de encargos sociais (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 paga pela empresa, além da dedução das despesas com a alimentação dos trabalhadores em até 4% do imposto de renda, observados os critérios normativos. ABBT. E-book Programa de Alimentação do Trabalhador, 2019. Disponível em: https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_pro_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJivIZjZIdzh4qOLM6W9/2017_08_28_12_01_59_folderabbt_pat40anos.pdf.

³ O Banco Central do Brasil adota uma supervisão baseada em risco, isto é, quanto maior o risco que uma atividade econômica pode representar à economia de modo geral, o que envolve precipuamente o risco sistêmico de crédito e eventual inadimplemento, maior será a fiscalização que a autarquia fará. Como os arranjos de pagamento de *voucher* majoritariamente são de cartões pré-pagos, ou seja, instrumentos que dependem de um *cash-in* anterior e não ofertam possibilidade de parcelamento, não se enxerga tanto risco sistêmico para o setor. Para mais informações sobre a supervisão do Bacen, acessar: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/supervisao>.



Nesse sentido, vale investigar se eventuais ineficiências regulatórias na própria política pública do PAT podem ser causas do problema a ser identificado, utilizando-se a experiência da abertura do mercado de pagamentos de cartão de crédito no Brasil ocorrida durante a primeira década do século XXI em uma análise comparativa, assim como os dados existentes sobre o mercado de vouchers no Brasil, complementada por bibliografia especializada de direito e políticas Públicas, para ao final se propor um encaminhamento para a solução da questão.

2. O programa de alimentação do trabalhador (“PAT”) e os arranjos de pagamento de vouchers

Como já visto, o PAT é previsto pela Lei nº 6.321/1976. Atualmente, é regulamentado a partir do artigo 166 do Decreto nº 10.854/2021, sendo essas as fontes normativas do fornecimento de auxílio-alimentação por parte de empregadores que é previsto no art. 457, §2º da CLT a seus empregados e de disposições acerca de benefícios tributários daí decorrentes.

Na maioria dos casos, o auxílio-alimentação regulado pelo PAT é concedido pelo empregador através da contratação de operadoras de benefícios, entidades previamente aprovadas pelo Ministério do Trabalho que provêm instrumento de pagamento aos trabalhadores para pagamento de refeições e gêneros alimentícios, hoje feito através dos chamados *vouchers*⁴.

É fato notório que o mercado de *vouchers* movimenta aproximadamente R\$ 150 bilhões de reais ao ano e é organizado na forma de um arranjo de pagamento de três partes, também conhecido como modelo *value added network* (“VAN”).

Diferentemente do que ocorre nos arranjos de pagamento de cartões de débito e crédito, neste modelo as operadoras de benefícios são responsáveis por ao mesmo tempo instituir o próprio arranjo de pagamentos, emitir os instrumentos de pagamento (cartões pré-pagos) e credenciar os estabelecimentos comerciais a aceitá-los.

Um arranjo de pagamento, como bem traz COHEN (2023), tanto pode ser instituído por um ente público como por um ente privado, geralmente conectando as chamadas “duas pontas”, a pagadora e a recebedora⁵. Segundo o próprio regulador, um arranjo de pagamento “é o conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público. As regras do arranjo facilitam as transações financeiras que usam dinheiro eletrônico”.

⁴ São exemplos dessas operadoras de benefício empresas como Sodexo, Alelo, Ticket e VR, as quais instituem arranjos de pagamento conectando as empresas que aderem ao PAT, restaurantes, mercados e outros estabelecimentos, e trabalhadores. Como será demonstrado, essas quatro empresas dominam o mercado de pagamentos de voucher no Brasil através de arranjos fechados e sem interoperabilidade.

⁵ Um exemplo de arranjo de pagamento instituído por ente público é o Pix, do Bacen, também conhecido como Sistema de Pagamentos Instantâneos, permitindo a liquidação em tempo real de transações entre pagadores e recebedores.



Nesses arranjos de três partes do mercado de vouchers, as credenciadoras do setor de cartões que disponibilizam terminais de captura para o varejo, como Stone, Rede, Cielo, Mercado Pago, PagSeguro⁶, dentre outras, funcionam apenas como prestadoras de serviço de rede, isto é, disponibilizam somente a infraestrutura para captura e direcionamento de transações de pagamento, sem participar do fluxo de transação.

Isso ocorre porque, como visto, a atividade de credenciamento é realizada apenas pela operadora do benefício, que determina de forma unilateral as condições comerciais junto aos varejistas e controla a agenda de recebíveis (os pagamentos feitos com os cartões).

Além disso, tais arranjos de três partes são fechados, isto é, não é possível a realização de qualquer comunicação com arranjos abertos, como os de cartão de crédito, débito e pré-pago, impossibilitando a troca de recursos entre os usuários.

Em um país cujo dirigismo constitucional típico de um estado de bem-estar social convive com os princípios neoliberais estampados na ordem econômica e financeira presente a partir do art. 170 da CRFB, percebe-se a importância dos ensinamentos de PIERSON (2007, p. 40) sobre *feedback* de políticas públicas pretéritas para a otimização dessas próprias políticas públicas ou elaboração de novas políticas públicas, mesmo que as análises tenham sido feitas em observância de políticas de encolhimento do estado de bem-estar social.

Vale citar também as contribuições dadas pelo neo-institucionalismo histórico e estruturalista, como bem lembra SOUZA (2006), que podem ser utilizadas para entender a movimentação ou ausência de movimentação dos agentes políticos na direção da otimização da política pública do PAT, que é a de que as instituições passam a moldar os decisores, limitando a concepção puramente racional do neo-institucionalismo e da escolha racional

Por essa razão, apesar dos inúmeros benefícios gerados pelo PAT aos trabalhadores⁷, várias ineficiências são percebidas nesse mercado, resultando em custos de operação maiores, aumentando o preço final cobrado pelos estabelecimentos comerciais ao trabalhador, como será esclarecido a seguir.

3. As ineficiências do atual modelo de pagamento dos benefícios do PAT

⁶ Para facilitar o entendimento, pode-se considerar tais empresas como aquelas fornecedoras das “maquininhas” de cartão aos estabelecimentos.

⁷ O PAT atualmente atende mais de 21,5 milhões de trabalhadores brasileiros e desses quase 86% recebem até cinco salários-mínimos, o que demonstra a importância dessa política pública, uma vez que o trabalhador ao invés de usar os recursos de seu próprio salário líquido com alimentação, possui verba específica destinada que só poderá ser descontada em até 20% pelo empregador, provindas das quase trezentas mil empresas inscritas no programa. Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat>.



As quatro principais operadoras de benefícios, que operam arranjos fechados e sem interoperabilidade com outros arranjos, concentram mais de 80% (oitenta por cento) dos trabalhadores brasileiros inseridos no PAT através das empresas participantes⁸.

Por outro lado, segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Benefícios ao Trabalhador⁹, o preço médio de refeições em estabelecimentos comerciais cadastrados no PAT é de aproximadamente R\$ 46,60 (quarenta e seis reais e sessenta centavos).

Em um arranjo fechado ou VAN, as operadoras de benefícios são responsáveis pelas atividades típicas das bandeiras de cartão, bancos emissores e credenciadoras, sendo elas próprias que habilitam bares e restaurantes para aceitação dos vouchers.

Assim, referida atividade é executada exclusivamente pela própria operadora, a qual é ao mesmo tempo bandeira instituidora do arranjo, banco emissor do cartão e credenciadora, habilitando o estabelecimento comercial (usuário final receptor) a aceitar vouchers, liquidando a seu favor os recursos de pagamento e definindo as condições comerciais pactuadas.

Isso significa dizer que apenas a operadora de benefícios participa do fluxo de liquidação entre o portador do cartão e o estabelecimento comercial, definindo os custos incorridos pelo usuário final receptor, que é incapaz de escolher a credenciadora que preste o melhor serviço, como ocorre em um arranjo aberto, devendo contratar diretamente com a operadora do voucher se entender necessária a aceitação de seus cartões.

O cenário enfrentado pelos estabelecimentos comerciais, também chamados de varejistas, é de existência de “monopólios” mantidos por cada operadora de benefícios, inexistindo poder de barganha capaz de reequilibrar as condições de negociação em prol do estabelecimento comercial.

Esses “monopólios” acabam contribuindo para a existência de altas taxas de aceitação pelos estabelecimentos comerciais, os quais acabam sendo repassados ao trabalhador, visto que as operadoras de benefícios impõem unilateralmente altos custos para aceitação de seus vouchers ao varejo alimentício homologado no PAT¹⁰.

Como resultado da organização de arranjos fechados no modelo VAN, os estabelecimentos comerciais que têm interesse em aceitar determinado voucher não possuem capacidade de negociação para obter condições ou taxas diferenciadas ou mais benéficas com

⁸ Segundo dados do Ministério do Trabalho, disponíveis em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/copy2_of_notas-tecnicas-pat.

⁹ É necessário destacar que existem variados de “pratos” disponíveis ao trabalhador, com seus valores variando de acordo com seus “tipos”. A título ilustrativo, o prato “comercial/prato feito” em média custa R\$ 34,30 enquanto o executivo custa R\$ 50,51. Para maiores informações, acessar: <https://www.abbt.org.br/home>.

¹⁰ A título de exemplo, em 2022 a operadora de benefícios VR cobrava 6,85% de taxa transacional para o voucher refeição/alimentação e R\$ 9,90 a título de tarifa operacional. Disponível em: https://portal.vr.com.br/portal/app/UI-Comum/documentos/TERMO_DE_ADESAO_REEMBOLSO_RAPIDO.pdf.



outras credenciadoras, visto que estão presos às próprias operadoras dos benefícios, que como visto também realizam o papel de credenciadoras¹¹.

Esse mercado altamente concentrado compromete os estabelecimentos comerciais, que se veem obrigados a aceitar as condições definidas unilateralmente pelas operadoras caso queiram manter a capacidade de aceitação do voucher e conseqüentemente a grande parcela da clientela que os utiliza para consumir refeições.

Em adição, se menciona a necessidade de os estabelecimentos comerciais precisarem celebrar contratos com cada operadora de benefícios caso queiram aceitar seus respectivos vouchers, tornando muito comum a situação em que os clientes necessitam questionar se o restaurante ou bar aceita determinado cartão de benefícios antes de realizar o pagamento.

Isso se explica porque a organização de arranjos de pagamento no modelo VAN impede que credenciadoras terceiras habilitem usuários finais recebedores, gerando impactos às atividades operacionais dos estabelecimentos comerciais.

Na prática, o que se observa é que os estabelecimentos comerciais precisam gerir relações comerciais simultâneas com cada operadora de benefícios, o que não ocorre no chamado modelo *full acquirer* (arranjos de cartões de crédito e débito), no qual diversas credenciadoras podem oferecer ao estabelecimento a aceitação de diversos meios de pagamento distintos, ampliando o relacionamento e os pontos de contato.

É importante destacar que tal situação já deveria ter sido superada. O advento da Lei nº 14.442/2022, que alterou a Lei nº 6.321/1976 (Lei do PAT), instituiu na própria legislação trabalhista o conceito de interoperabilidade entre arranjos de pagamento, o qual será melhor estudado à frente, além de obrigar o poder executivo a regulamentar o disposto no art. 1º-A, I, colacionado 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 (...).”

Todavia, ainda em 2023, foi publicada a Medida Provisória nº 1.173/2023, adiando a entrada em vigor das disposições do art. 1º-A, I em epígrafe para 1º de maio de 2024¹².

¹¹ Por outro lado, a credenciadora Stone atualmente possui taxas transacionais a partir de 1,25% no cartão de débito, já inseridas as taxas remuneratórias dos bancos emissores dos cartões dos clientes e das principais bandeiras, tais como Visa, Mastercard, American Express, Elo e Hipercard. Valores disponíveis em: <https://www.stone.com.br/planos/>.

¹² A exposição de motivos para a publicação da Medida Provisória nº 1.173/2023 que promoveu o adiamento do prazo do poder executivo para regulamentar o art. 1º-A da Lei do PAT e assim determinar a abertura de arranjos fechados e suas interoperabilidades cita uma suposta complexidade do tema a qual envolveria temas de mais de um ramo do direito, dentre eles econômico e financeiro, além da questão multidisciplinar do problema, que



Sendo assim, *in casu*, os arranjos de pagamento instituídos pelas principais operadoras de benefícios ainda encontram-se fechados, sem interoperabilidade, fazendo com que a norma legal expedida não esteja produzindo os efeitos que dela se espera, enquanto o novo prazo para regulamentação pelo poder executivo está se esgotando, além de não haver quaisquer debates sobre o tema, o que levanta a hipótese de que o prazo novamente seja dilatado ou mesmo o poder executivo simplesmente o descumpra.

Importante nesse ponto citar SALINAS (2012, p. 71) e suas lições sobre transitividade da legislação: “será considerada transitiva uma norma jurídica que estabeleça com precisão a regra de conduta que o mecanismo de implementação deverá exigir dos destinatários da lei para realizar os objetivos da política”.

Infelizmente, o supracitado e adiado art. 1º-A, I, não estabelece com previsão as regras de conduta muito menos mecanismos de implementação da melhoria proposta à política pública do PAT, tratando-se portanto, de uma norma jurídica intransitiva que apenas comanda o administrador (sem citar qual administrador ou apresentar parâmetros de regulamentação). Com isso, na mesma linha, para SALINAS (2012, p. 71), uma norma é intransitiva quando: “até que o mecanismo aja, o público afetado pela lei não terá como saber qual será o comportamento que a lei exigirá”.

Sobre a acepção do conceito de regulação, para fins deste artigo (KOOP e LODGE, 2015), é a intervenção intencional em uma atividade, geralmente econômica, exercida por determinado público ou categoria, que em outras palavras também pode ser chamada de *policy*¹³.

Como será abordado no próximo capítulo, essa situação mostra-se bastante semelhante ao que ocorria nos arranjos de pagamento de cartão durante a primeira década do século XXI, período em que existiam exclusividades entre bandeiras e credenciadoras altamente prejudiciais aos consumidores, que além de ter dificuldades em aceitação de seus instrumentos de pagamento, conviviam com altas taxas transacionais.

4. Análise comparativa: abertura do mercado de arranjos de cartão

Em meados de 2010, foi publicado o “Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos”, mapeando as falhas de mercado decorrentes da estrutura e prática do mercado de cartões vigente à época¹⁴.

segundo a equipe técnica da presidência da república abrangeria agentes de várias pastas do governo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1173-23.pdf.

¹³ KOOP e LODGE (2015) esclarecem que há um caráter direcionador na *policy*, compreendendo intervenções diretas ou indiretas, atividades econômicas ou não e podendo ser exercida por órgãos públicos ou privados.

¹⁴ Foram apontados diversos pontos que geravam ineficiência no mercado, dentre eles: (i) não neutralidade das bandeiras, que além de credenciar os estabelecimentos, prestavam também serviços de compensação e liquidação; (ii) ausência de interoperabilidade entre os instituidores dos arranjos; (iii) duplo monopólio entre as principais credenciadoras da época; (iv) exclusividade contratual para a captura das transações, obrigando estabelecimentos



Esse duplo monopólio e exclusividade contratual fazia com que, à época, a credenciadora Visanet (mais tarde mudando o nome para Cielo) que aceitava cartões da bandeira Visa e a credenciadora Redecard (hoje apenas Rede), a qual realizava as transações dos cartões de bandeira Mastercard, detivessem mais de 90% (noventa por cento) do mercado.

Com isso, o mercado de arranjos de cartão era anticompetitivo, com os portadores necessitando confirmar previamente junto ao lojista se o estabelecimento aceitava o cartão de sua bandeira, além das altas taxas de aluguel cobradas por cada maquininha.

Concomitantemente, no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (“SBDC”), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”), em uma das primeiras intervenções nesse mercado, determinou a descontinuidade do contrato de exclusividade entre a bandeira Visa e a credenciadora Visanet, formalizada por meio da assinatura de um Termo de Compromisso de Cessação de Prática (“TCC”) em 16/12/2009¹⁵.

Assim, já em julho de 2010, Visanet e Redecard passaram a capturar oficialmente transações com as demais bandeiras concorrentes, e colocaram fim nas exclusividades vigentes até então, tornando os arranjos de cartão abertos e interoperáveis.

A partir desse momento, houve um contínuo processo de queda das taxas de transações com cartões de crédito, débito e pré-pago ao longo da última década após a abertura dos arranjos de pagamento de cartão¹⁶.

A abertura dos arranjos, isto é, a interoperabilidade entre eles, permitiu que inúmeras credenciadoras participassem de forma isonômica de um mesmo arranjo de pagamento, possibilitando ao estabelecimento comercial a escolha daquela que oferecesse os melhores serviços e condições comerciais.

Ao contrário do que ocorre no mercado de *vouchers*, em que o lojista precisa celebrar um contrato com cada bandeira individualmente (operadora do benefício), no setor de cartões, após o fim das exclusividades estudadas em epígrafe, basta ao lojista celebrar contrato com uma credenciadora que integra os arranjos de pagamentos desejados.

comerciais a firmar contratos com todas as credenciadoras. Para mais informações, acessar: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Publicacoes_SPB/Relatorio_Cartoes.pdf.

¹⁵ Para maiores informações, acessar: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOeNWDjWbWR1MgizUVzgvONCrDUigu7kEI1ylkrZprqs_aDFbOCfRdGuGikbz-y-DeXH5tWSu_yNUgXvl9f-kJFq%23_ftn14.

¹⁶ É possível visualizar as quedas nas taxas de transações com cartões de crédito, débito e pré-pago ao longo dos últimos anos após a abertura dos arranjos de pagamento de cartão. Para maiores informações, acessar: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/spbadendos>.



Com isso, tendo apenas contrato com uma credenciadora, o lojista já possui acesso a todos os arranjos de pagamento de cartão instituídos pelas bandeiras, pois a interoperabilidade e a adoção do modelo *full acquirer* retira do varejo o ônus de ter que gerir inúmeros contratos com cada bandeira a um preço menor de aceitação.

Diferentemente dos arranjos VAN, no modelo *full acquirer* as credenciadoras não oferecem apenas a infraestrutura necessária para capturar transações, mas também habilitam os estabelecimentos comerciais a aceitar referidos instrumentos de pagamento, processando e liquidando suas transações¹⁷.

Para compreender todo esse processo de abertura do mercado de arranjos de cartão e os desafios que se pretende enfrentar, é importante analisar o conceito de interoperabilidade implementado recentemente pela regulação e seus benefícios ao mercado de *vouchers*.

5. A interoperabilidade entre arranjos de pagamento

Nos termos da Lei nº 12.865/2013, que dispõe sobre as regras de meios de pagamento, a interoperabilidade é um princípio a ser seguido pelos arranjos de pagamento e pelas instituições, significando a obrigatoriedade de comunicação entre os participantes dentro de um arranjo e entre os arranjos (inter e intra).

Pelo princípio da interoperabilidade, alguns objetivos são perseguidos, como o do acesso não discriminatório aos serviços e infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos.

Portanto, os mecanismos de interoperabilidade devem permitir que os arranjos de pagamento e os participantes se interrelacionem entre si, a fim de permitir que um usuário, em uma única transação de pagamento, possa usufruir de serviços prestados por diferentes participantes de um arranjo ou até por diferentes arranjos.

Para o presente artigo, pode-se definir a interoperabilidade como a possibilidade de comunicação entre participantes dentro de um arranjo (bandeiras, emissores e credenciadores) e entre arranjos (arranjo Elo, arranjo Visa, arranjo Mastercard etc.), permitindo o pleno fluxo de recursos nesses arranjos abertos.

COHEN (2023, P. 47) disponibiliza interessante analogia da interoperabilidade no setor de pagamentos à interoperabilidade no setor de telecomunicações, ao explicar que as redes privadas de telecomunicações precisam necessariamente se interconectar para que seus respectivos usuários possam se comunicar devidamente.

A partir desse exemplo, a abertura dos arranjos de *vouchers* hoje fechados e sua consequente interoperabilidade permitiria aos trabalhadores a portabilidade de seus saldos para

¹⁷ Figura oficial do sítio eletrônico do Bacen demonstra o modelo de arranjo *full acquirer*, indicado para arranjos abertos em razão da eficiência amplamente demonstrada e que permitiu a redução dos custos nas taxas das transações de pagamento, podendo ser acessada em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/301/noticia>.



outros arranjos que eventualmente cobrem taxas menores, aumentando seu poder aquisitivo e melhorando sua capacidade alimentar.

Em sua conceituação, a interoperabilidade entre arranjos de pagamento atualmente está prevista em diversos diplomas legais e infralegais, mencionando-se principalmente o art. 2º, IV, do Anexo à Resolução BCB nº 150/2021, que consolida as regras sobre arranjos de pagamento e, dentre outras disposições, estabelece as regras que definirão se um arranjo fará parte ou não do SPB¹⁸.

6. A contribuição do direito e políticas públicas para a análise do problema público

Hodiernamente, como já visto, é a Resolução BCB nº 150/2021 que regulamenta as regras inerentes aos arranjos de pagamento, definindo inclusive se um arranjo fará parte ou não do SPB, com os arranjos de voucher referentes ao PAT estando indicados como não integrantes do SPB no art. 2º, III, b do mesmo diploma, por não representarem demasiado risco financeiro ao mercado, nos termos já explanados.

Sendo assim, o tema pode e deve, como já visto, beber na fonte da regulação financeira para fins de melhor endereçar as regras relacionadas aos *vouchers*, mesmo que o comando legal para a abertura dos arranjos tenha vindo da legislação trabalhista, mais especificamente no mencionado e adiado art. 1º-A, I da Lei nº 6.321/1976, que dispõe sobre as regras que os serviços de pagamentos de alimentação contratados para execução do PAT devem obedecer.

Além da já apontada intransitividade do comando legal, poder-se-ia imputar eventual insuficiência legística ao legislador, como bem informa SALINAS (2012), pois uma legislação promotora de políticas públicas deve ser formulada de modo a garantir a efetividade dos objetivos da política pública promulgada.

Apesar disso, estamos diante de uma política pública já estruturada, vide sua implementação, ainda em 1976, sendo possível a extração de feedbacks para a melhoria de pontos insuficientes PIERSON (2007).

A identificação de melhorias em uma política pública a partir da análise de seus resultados ao longo do tempo, mesmo precipuamente sendo uma tarefa formalmente atribuída aos analistas políticos da Ciência Política, não pode ser ignorada por profissionais de outras áreas, o que demonstra a importância de uma abordagem transdisciplinar sobre políticas públicas.

Ademais, SECCHI (2017, p. 69), ao estipular as três etapas que um analista deve seguir após escolher uma abordagem racionalista para enfrentar um problema público, isto é, gerar alternativas, estabelecer critérios e projetar os resultados, contribui para tal abordagem transdisciplinar, uma vez que *in casu* existem paradigmas a serem utilizados como *cases* de sucesso na abertura de arranjos de pagamento, ou seja, a abertura anterior dos arranjos de cartão.

¹⁸ Para fins deste artigo, a interoperabilidade pode-se utilizar a definição dada pelo diploma infralegal, isto é, o “mecanismo que viabilize, por meio de regras, procedimentos e tecnologias compatíveis, o fluxo de recursos entre usuários finais de diferentes arranjos de pagamento”.



Mesmo que o caráter racional seja mitigado por diversos fatores, como a relação entre instituições e agentes SOUZA (2006), não há se pode afastar que o PAT tem status de política pública estruturada, podendo até ser considerado uma política pública de estado.

Por isso, torna-se viável a proposição de alternativas SECCHI (2017), diretamente ligada ao problema público enfrentado, que pode ser resumida facilmente na dicotomia entre manter o status quo, isto é, os principais arranjos de pagamento de *voucher* continuarem fechados e sem interoperabilidade, e promover a abertura e interoperabilidade entre tais arranjos.

Já sobre o estabelecimento de critérios SECCHI (2017, p. 69), é possível ainda usar da transdisciplinariedade entre direito da regulação e ciência política mais uma vez, já que o analista precisará de requisitos para defender a viabilidade da abertura dos arranjos de pagamento, que encontram respaldo no direito da regulação e no próprio *case* de sucesso já mencionado, qual seja, a abertura dos arranjos de pagamento de cartão.

Nesse sentido, apenas a título ilustrativo, é possível se mencionar a possibilidade de fixação de requisitos para a abertura de arranjos de pagamento, tais como: (i) determinação de uma volumetria mínima de pagamentos em cada arranjo; (ii) elaboração do regulamento do arranjo de pagamento, que é o contrato que rege as relações com todos os participantes envolvidos; e (iii) promoção da interoperabilidade, permitindo o fluxo de recursos entre usuários de diferentes arranjos.

Por acaso, a projeção de resultados será facilitada pela existência de paradigmas com as taxas do mercado de arranjos de cartão, as quais poder-se-iam ser espelhadas pelo mercado de arranjos de voucher.

É claro que, como visto em SALINAS (2012), tal análise vai depender do nível de tecnicidade empregada pelo administrador ao se elaborar eventual norma infralegal que enfim determine a abertura de tais arranjos, regulamentando o art. 1º-A da Lei do PAT. Todavia, não se pode deixar de considerar outros elementos que compõem a análise e formação de políticas públicas.

É nesse íterim que as lições de BUCCI (2018) são muito bem vindas, pois fornecem a metodologia da abordagem direito e políticas públicas cujo ponto focal é examinar os pontos de contato entre os aspectos políticos e jurídicos que cercam a ação governamental e como promovem transformações jurídico-institucionais.

Ademais, a partir da abordagem direito e políticas públicas, será possível a utilização pelo analista da ferramenta metodológica do Quadro de Referência de uma Política Pública BUCCI (2015), importante instrumento de apoio didático à pesquisa.

A partir do Quadro de Referência, mesmo que este seja desenvolvido para políticas públicas inexistentes ou não tanto estruturadas, a otimização do PAT, *in casu* o problema da não abertura dos arranjos fechados e falta de interoperabilidade, poderá ser analisada sobre o prisma multidisciplinar a partir do isolamento de seu objeto de estudo BUCCI (2019, p. 1.144), isto é, encontrar a partir da leitura sistemática das normas que constituem essa política pública os aspectos exclusivamente jurídicos da ação governamental, separando-os dos políticos.



Com isso, poderá ser feito um diagnóstico mais preciso a respeito dos motivos que levaram a tal omissão regulatória, principalmente se considerado o adiamento da produção dos efeitos do art. 1º-A da Lei do PAT.

7. Conclusão

Diante do exposto, é possível vislumbrar que, a partir da abertura dos arranjos de *voucher*, à semelhança do que ocorreu nos arranjos de cartão, poderá haver um substancial incremento de eficiência no setor, com regras promotoras da concorrência, reduzindo custos e, ao fim, permitindo que trabalhadores paguem menos por suas refeições.

A existência de paradigma parecidíssimo ao que se propõe fornece as balizas do que podem vir ser os benefícios aos trabalhadores e até mesmo para pequenos comércios que hoje não conseguem aceitar *vouchers* como pagamento, justamente pelas altas taxas praticadas no mercado dominado pelas grandes operadoras desse benefício.

Contudo, maiores estudos sobre o assunto precisarão ser elaborados, visando entender o porquê da omissão regulatória de agentes e instituições, em especial do do Banco Central do Brasil, em não regulamentar o art. 1º-A da Lei nº 6.321/1976, o que com certeza passará por uma análise de políticas públicas que leve em conta os arranjos institucionais, relação de interesses existentes e dos grupos de poder, e muito mais.

De qualquer forma, acredita-se que quaisquer soluções propostas deverão necessariamente passar pela promoção da interoperabilidade, permitindo que o fluxo de valores entre os arranjos se comunique, proporcionando, com isso, inovação, eficiência, aumento da concorrência e redução de custos aos trabalhadores e aos lojistas, os quais poderão escolher a credenciadora que lhes apresente as melhores condições, nos moldes do que já ocorre nos arranjos de pagamento de cartão, diminuindo-se assim o preço do prato de comida.

8. Referências

ABBT. **E-book Programa de Alimentação do Trabalhador, 2019**. Disponível em: https://www.abbt.org.br/plutofiles/folder_of_pro_arquivolivro/eRmEyFGhgGxzQJgXx9z7BJi vIZjZIdzh4qOLM6W9/2017_08_28_12_01_59_folderabbt_pat40anos.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

BACEN. **Relatório sobre a indústria de cartões de pagamentos, 2010**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Publicacoes_SPB/Relatorio_Cartoes.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

BACEN. **Resolução nº 150, de 6 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=150>. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República [1943]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.



BRASIL. **Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976.** Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Brasília, DF: Presidência da República [1976]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013.** Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol que especifica e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB); autoriza a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), títulos da dívida pública mobiliária federal; estabelece novas condições para as operações de crédito rural oriundas de, ou contratadas com, recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); altera os prazos previstos nas Leis nº 11.941, de 27 de maio de 2009, e nº 12.249, de 11 de junho de 2010; autoriza a União a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão de recursos, obras e serviços de engenharia relacionados ao desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da rede integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência; disciplina o documento digital no Sistema Financeiro Nacional; disciplina a transferência, no caso de falecimento, do direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas; altera a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins na cadeia de produção e comercialização da soja e de seus subprodutos; altera as Leis nºs 12.666, de 14 de junho de 2012, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 11.508, de 20 de julho de 2007, 9.503, de 23 de setembro de 1997, 9.069, de 29 de junho de 1995, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.587, de 3 de janeiro de 2012, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 4.870, de 1º de dezembro de 1965 e 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 4.870, de 1º de dezembro de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12865.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021.** Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10854.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.** Dispõe sobre o pagamento de auxílio-alimentação ao empregado e altera a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF:





Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14442.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.173, de 1º de maio de 2023**. Altera o prazo previsto no art. 1º-A da Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, referente à operacionalização dos serviços de pagamento e à portabilidade dos programas de alimentação do trabalhador. Brasília, DF: Presidência da República [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1173.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; Gaspardo, Murilo (orgs.). **Teoria do Estado: Sentidos contemporâneos**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 27-74.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Problemas de Políticas Públicas: Uma Ferramenta para Análise Jurídico-Institucional**. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1.142-1.167, set./dez 2019.

CADE. **Nota Técnica CGAA2/SGA1/SG nº 10, de 16 de março de 2016**. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOeNWDjWbWR1MgizUVzgVONCrDUigu7kEI1ylkrZprqs_aD FbOCfRdGuGikbzy-DeXH5tWSu_yNUgXvI9f-kJFq. Acesso em: 29 abr. 2024.

COHEN, Gabriel Schwartzman. **Direito dos Meios de Pagamento**. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

KOOP, Christel; LODGE, Martin. **What is regulation? An interdisciplinary concept analysis**. Regulation & Governance, v. 11, nº 1, p. 104-105.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**. 8th printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e Políticas Públicas: A Lei como Instrumento de Ação Governamental**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Prolemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

