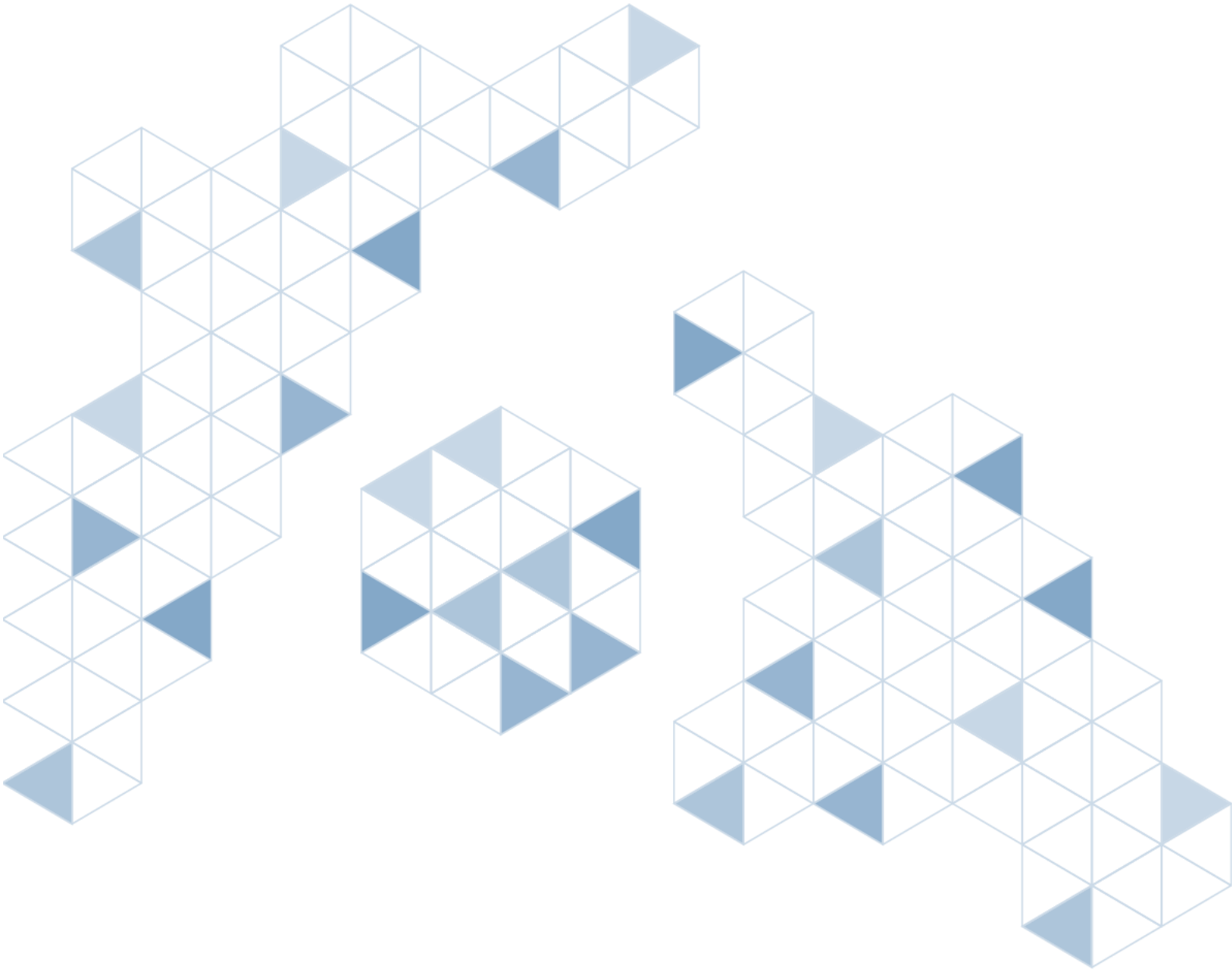
Relatório de Avaliação Executiva

Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT

Ciclo CMAP 2025-2026

2026

30 de setembro



CMAP Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
MINISTÉRIO DA FAZENDA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CASA CIVIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Ficha Técnica

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministro de Estado
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello

Secretário-Executivo Adjunto
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Design
Secretaria Executiva/MPO
Viviane Barros – **Designer Sênior**
Douglas Saymom – **Designer Junior**

Projeto Gráfico e Diagramação
Viviane Barros e Douglas Saymom

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

@MinPlanejamento

@planejamentoeorcamento

Última alteração: 30 de setembro de 2026.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)

Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)

Ciclo CMAP
2025/2026

Política Avaliada

Programa de Alimentação do Trabalhador

Coordenação do Ciclo CMAP
Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Luiz Fernando Arantes Paulo

Andréia Rodrigues dos Santos

Coordenação Técnica

Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Ronan Luiz da Silva

Equipe Técnica
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ana Tereza Pires dos Santos

Felipe Vella Pateo

João Vitor Silveira Pereira

Banco de Avaliadores
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo
Ana Carolina Giuberti

Apoio Técnico

Escola Nacional de Administração Pública

Informações

E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Sumário

1. Descrição Geral 11
***1.1.** Contexto Histórico e Evolução Normativa do PAT 11*
***1.1.1.** Antecedentes 11*
***1.1.2.** Evolução da legislação 14*
***1.1.3.** O objetivo do programa 15*
***1.2.** Alinhamento com compromissos nacionais e internacionais 17*
***1.3.** Atores 18*
***1.4.** PAT – Gasto Tributário 20*
2. Diagnóstico do Problema 23
***2.1.** O problema público enfrentado 24*
***2.2.** Estudos ou registros do problema 26*
***2.3.** A Árvore do Problema 28*
***2.4.** Análise da Árvore do Problema 30*
***2.4.1.** Causas 30*
***2.4.2.** Consequências 34*
3. Desenho da Política 36
***3.1.** Modelo Lógico 36*
***3.2.** Modelo Lógico do PAT 38*
***3.3.** Indicadores 41*
***3.4.** Teoria da Mudança 41*
***3.5.** Formas de Acesso 52*
***3.6.** Semelhança de Funcionamento com outras políticas 55*
***3.7.** Comparação Internacional 56*
4. Governança 57
***4.1.** Atores, competências, instâncias de coordenação e processo decisório 57*
***4.2.** Supervisão e aprimoramento 61*
***4.3.** Gestão de Risco 62*
5. Implementação 64
***5.1.** Introdução 64*
***5.2.** Acesso, elegibilidade dos beneficiários e execução por parte das empresas participantes 68*
***5.3.** Coordenação e fiscalização do PAT 74*
***5.4.** Acompanhamento e avaliação da execução e participação social 76*
6. Execução Orçamentária e Financeira 79
7. Resultados 83
***7.1.** Quadro recente dos indicadores de resultado 84*

7.1.1. *Principais indicadores de insegurança alimentar a partir da PNAD Contínua de 2023 e 2024 ..... 84*
7.1.2. *Análise dos indicadores de resultado a partir dos dados da POF 2017-2018 ..... 91*
7.2. *Considerações finais 103*
7.2.1. *Síntese dos achados em relação às questões avaliativas 103*
8. Impactos 106
8.1. *Revisão de literatura 106*
8.2. *Estratégias para avaliar o PAT 107*
8.3. *Abordagens para responder às perguntas avaliativas de impacto 109*
8.4. *Considerações finais 115*
9. Insights sobre Economicidade 117
9.1. *Insights sobre o incentivo tributário adicional para participação das empresas no programa 118*
9.2. *Insights sobre a economicidade dos mecanismos de controle e garantia de alocação de recursos em alimentação ou refeição 123*
9.3. *Considerações sobre o uso combinado dos benefícios tributários e mecanismos de controle de gastos com alimentação 124*
9.4. *Considerações 127*

Lista de Siglas

CGEPAT	Comitê Gestor do Programa de Alimentação do Trabalhador
CGPAT	Coordenação-Geral do Programa de Alimentação do Trabalhador
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTPAT	Comissão Tripartite do Programa de Alimentação do Trabalhador
DSST	Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
eSocial	Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
MDR	*Merchant Discount Rate* (taxa de desconto cobrada do estabelecimento comercial)
MF	Ministério da Fazenda
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PIFAT	Programa de Incentivo Fiscal à Alimentação do Trabalhador
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RFB	Receita Federal do Brasil
SISAB	Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SPT	Secretaria de Proteção ao Trabalhador

Lista de Gráficos

Gráfico 1 *- Gasto Tributário do Programa de Alimentação do Trabalhador: valores reais para 2025, 2015 - 2023 ..... 80*

Gráfico 2 *- Valor de renúncia por empresa beneficiada no Programa de Alimentação do Trabalhador: valores reais para 2025, 2015 - 2023..... 81*

Lista de Tabelas

Tabela 1 – *Estado de segurança alimentar (em percentual) por posição na ocupação em 2024 ..... 85*

Tabela 2 – *Estado de segurança alimentar de trabalhadores do setor privado com e sem carteira por faixa salarial com base no salário-mínimo (SM) em 2024..... 86*

Tabela 3 – *Setores da economia do setor privado com maiores percentuais de segurança alimentar, 2024 ..... 88*

Tabela 4 – *Setores da economia do setor privado com menores percentuais de segurança alimentar, 2024 ..... 90*

Tabela 5 – *Distribuição dos trabalhadores brasileiros conforme critério de elegibilidade ao PAT e recebimento de auxílio-alimentação. Brasil, 2017-2018 ..... 92*

Tabela 6 – *Cobertura do auxílio-alimentação entre trabalhadores elegíveis ao PAT, por faixa de salário do trabalho principal. Brasil, 2017-2018 ..... 94*

Tabela 7 – *Valor mensal típico do auxílio-alimentação entre os trabalhadores elegíveis que recebem o benefício, por faixa de salário do trabalho principal. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018) 97*

Tabela 8 – *Razão entre o valor mensal típico do auxílio-alimentação e o custo da cesta básica DIEESE, por faixa salarial. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018). 98*

Tabela 9 – *Gasto anual médio com alimentação fora do domicílio, em refeitório e dentro do domicílio (per capita), por grupo analítico. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018)..... 99*

Tabela 10 – *Gasto anual médio com alimentação fora do domicílio e em refeitório, por faixa salarial e recebimento do auxílio (entre trabalhadores elegíveis ao PAT). Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018) 100*

Tabela 11 – *Gasto com alimentação como proporção do salário do trabalho principal, em termos brutos e líquidos do auxílio recebido, por faixa salarial e recebimento (entre trabalhadores elegíveis ao PAT). Brasil, 2017-2018. ..... 101*

Tabela 12 – *Lista de indicadores propostos por componente do modelo lógico, dimensão, ID, indicador original, nome modificado 136*

Tabela 13 – *Indicadores propostos por fontes de dados, periodicidade de apuração, polaridade, fórmula de cálculo, comentários para a interpretação do indicador e critérios de comparabilidade oferecidos pelas fontes. 143*

Lista de Figuras

Figura 1 - Árvore do Problema (versão resumida) *29*
Figura 2 - Modelo Lógico *37*
Figura 3 - Teoria da Mudança *42*
Figura 4 - Teoria da Mudança - Hipóteses *45*
Figura 5 - Teoria da Mudança - Indicadores *51*
Figura 6 - Governança do PAT *59*
Figura 7 - Atores na implementação do PAT *65*
Figura 8 - Formas de implementação do PAT pela empresa beneficiária *67*

Resumo Executivo

Este relatório apresenta a avaliação executiva do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), realizada no âmbito do Ciclo CMAP 2025–2026. A análise examinou a descrição e o diagnóstico do programa, seu desenho, governança, implementação, gasto tributário, resultados, evidências de impacto e condições para avaliação de sua economicidade. Foram utilizados documentos normativos e administrativos, literatura especializada, oficinas com gestores e técnicos, dados da PNAD Contínua de 2023 e 2024, microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017–2018 e informações disponíveis sobre gasto tributário, fiscalização e execução do programa.

O PAT apresenta estrutura normativa e operacional consolidada, diversas modalidades de oferta do benefício e ampla inserção entre trabalhadores formais. A avaliação reconstruiu seu problema público, modelo lógico e teoria da mudança, identificando como intervenção central a indução, mediante incentivo tributário, da oferta de alimentos, refeições ou instrumentos de pagamento destinados à alimentação dos trabalhadores. Entretanto, a cadeia causal entre a entrega do benefício e a melhoria da alimentação e da saúde é mais direta nas modalidades com provisão de refeições ou alimentos sob responsabilidade técnica e mais incerta nas modalidades de vale-refeição e vale-alimentação, nas quais a escolha final cabe ao trabalhador.

Na governança e implementação, foram identificadas competências normativas e operacionais definidas, mas também fragilidades relevantes: ausência de monitoramento institucionalizado, baixa sistematização e divulgação dos resultados das fiscalizações, falta de metas, insuficiência de informações públicas sobre execução e resultados, inexistência de gestão de riscos específica para o programa e participação social ainda não restabelecida de forma permanente. Também permanece necessária a consolidação de diretrizes nutricionais atualizadas e aplicáveis às diferentes modalidades.

A análise dos resultados é limitada pela inexistência de base que identifique simultaneamente empresas participantes, trabalhadores beneficiados, modalidade e valor do benefício. A POF registra auxílio-alimentação, mas não identifica diretamente o PAT e apresenta subdeclaração em comparação com os registros administrativos. Dentro desse recorte analítico, a declaração de recebimento do auxílio cresce com a remuneração, e o valor médio também é maior nas faixas salariais superiores. Esses resultados são compatíveis com problemas de focalização, mas devem ser interpretados como evidência descritiva, e não como mensuração direta da cobertura ou do efeito causal do programa.

A literatura disponível não permite concluir, com abrangência nacional e robustez suficiente, pela efetividade ou inefetividade global do PAT. Parte dos estudos identifica associações desfavoráveis em indicadores nutricionais, laborais ou distributivos, mas predominam limitações de representatividade, mensuração da exposição e controle de confundimento. Avaliações futuras exigem integração validada entre o cadastro do PAT, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), e bases de saúde e produção, com adequada governança e proteção de dados.

Também não foi possível mensurar integralmente a economicidade. Os dados disponíveis são insuficientes para estimar quanto do incentivo fiscal se converte em benefício adicional e quanto desse benefício gera consumo alimentar adicional. A análise desenvolvida constitui, portanto, um marco para avaliações futuras, e não uma estimativa conclusiva de custo-efetividade.

Avaliação Executiva do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT

1. Descrição Geral

O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) consiste em uma política do governo federal financiada por subsídios tributários e voltada a promover o acesso à alimentação adequada e saudável, visando à segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores formais. Trata-se de um programa bastante longevo: instituído em 1976, o programa completou 50 anos em 2026.

Por meio de incentivos fiscais, o PAT procura estimular as empresas a promoverem o acesso à alimentação adequada e saudável a seus empregados, seja direta ou indiretamente. Existem diferentes modalidades pelas quais as empresas podem fazer isso: a empresa pode, ela mesma, preparar as refeições em suas cozinhas e servi-las em seus refeitórios; contratar empresas especializadas para produzir as refeições em suas próprias instalações ou para transportá-las até o local de trabalho; fornecer alimentos in natura (cestas básicas) para que os próprios trabalhadores preparem suas refeições em seus lares; ou ainda, distribuir vales-refeições (VR) ou vales-alimentação (VA), que funcionam como uma espécie de moeda eletrônica, permitindo ao trabalhador pagar por refeições em restaurantes ou por alimentos in natura em supermercados.

Como o PAT é um programa de adesão voluntária, para atrair o interesse das empresas, o programa oferece incentivos tributários. Souza (2013) acredita que a denominação mais acertada para o programa seria PIFAT/PAT, devido a suas duas dimensões: uma fiscal (Programa de Incentivos Fiscais à Alimentação do Trabalhador – PIFAT) e uma dimensão alimentar/nutricional (Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT). O principal incentivo consiste na possibilidade de as empresas deduzirem em dobro, do lucro tributável, as despesas com a alimentação dos trabalhadores, reduzindo assim a base de cálculo do imposto de renda devido. Além disso, os gastos com a alimentação dos trabalhadores não são considerados como salário para as empresas inscritas no PAT e, portanto, não estão sujeitos a encargos trabalhistas e previdenciários.

O site do Ministério do Trabalho e Emprego, na página do PAT, diz que “O PAT busca promover a saúde, a segurança alimentar e a qualidade de vida dos trabalhadores brasileiros, atendendo prioritariamente aqueles de baixa renda” (BRASIL, 2026a).

1.1. Contexto Histórico e Evolução Normativa do PAT

1.1.1. Antecedentes

A literatura consultada foi capaz de perceber o interesse explícito pela área de alimentação e nutrição no Brasil com foco no trabalho desde medidas de governos coloniais que tornaram obrigatório o plantio de mandioca para melhorar a alimentação das populações empregadas nas áreas cultivadas com cana no Nordeste (FILHO e BARBOSA, 1986, p. 43).

Embora a literatura consultada apresente, de forma bastante rica e detalhada, uma sucessão de eventos e fatos nos campos econômico, social, burocrático e político que se encontram em alguma medida relacionados à criação do PAT, limita-se esta análise à apresentação dos marcos considerados mais significativos.

O PAT pode ser considerado como o resultado de um processo evolutivo "cujo marco inaugural pode ser fixado na organização do patronato paulista no final dos anos 20 do século passado e nas políticas relacionadas com o trabalho no primeiro governo Vargas" (SOUZA, 2013, p. 61).

Nesse sentido, cabe destacar a criação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), em 1928, como polo aglutinador da nascente classe industrial nacional. A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder marcam o início de um período de maior intervenção estatal nas relações de trabalho, associado à ampliação da influência urbana-industrial e à criação de instituições e políticas públicas voltadas à proteção social dos trabalhadores. Ainda em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Araújo, Costa-Souza e Trad (2010) apontam que a pesquisa de Josué de Castro, As condições de vida das classes operárias no Recife, desenvolvida em 1933, teria sido o "primeiro inquérito dietético-nutricional do país". Com sua ampla divulgação, o estudo foi capaz de despertar na imprensa nacional a discussão sobre as relações entre saúde e alimentação e entre alimentação, salário e política salarial.

É nesse contexto que, entre 1936 e 1940, surge e é instituído o salário-mínimo, cuja regulamentação foi influenciada pelo estudo de Josué de Castro. O novo salário-mínimo deveria cobrir de 50 a 60% dos gastos alimentares básicos dos trabalhadores. Em 1939, foi determinado que empresas com mais de 500 funcionários deveriam prover refeitórios (BRASIL, 1939), para que os trabalhadores "possam fazer as refeições no intervalo de trabalho" e cursos de capacitação profissional. No ano seguinte, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS),

> considerando que os estudos efetuados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, no sentido de se melhorar a alimentação do trabalhador nacional e, consequentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho, mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares (Brasil, Decreto-Lei nº2.478, de 5 de agosto de 1940, 1940).

O SAPS promoveu, dentre outras coisas: a instalação e o funcionamento de restaurantes destinados aos trabalhadores; o fornecimento de alimentos, por parte das empresas, nos refeitórios para os trabalhadores (estabelecido em 1938); e a seleção de gêneros alimentícios e o barateamento dos respectivos preços. Segundo Araújo, Costa-Souza e Trad (2010, p.977), o SAPS "é considerado o primeiro órgão responsável por uma política social de alimentação no Brasil, sendo uma referência não apenas para a alimentação do trabalhador, mas também para a própria gênese do campo da nutrição brasileira".

É também digna de nota a criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 1945, a quem caberia o "estudo de todos os assuntos que se prendam à alimentação da população brasileira" (BRASIL, 1945). Em 1946, foram criados o Instituto Nacional de Nutrição e o plano salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), do governo

Dutra. No ano seguinte, o Serviço Social da Indústria (Sesi) voltada para promoção de condições sociais dos trabalhadores (ARAUJO, COSTA-SOUZA e TRAD, 2010). Em 1955, foi criada a Companhia de Merenda Escolar (BRASIL, 1955), posteriormente transformada em Companhia Nacional de Merenda do Escolar (CNAE), a quem caberia incentivar os empreendimentos ligados à alimentação escolar, estudar e melhorar o valor nutritivo da merenda escolar, promover medidas para a aquisição dos produtos a preços mais acessíveis. É ainda importante destacar a criação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), vinculada a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a quem caberia

> participar diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Govêrno, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por emprêsas comerciais privadas, em regime competitivo (BRASIL, 1962).

No contexto de reorganização institucional promovido após 1964, o SAPS é extinto em 1967, mesmo ano da regulamentação da profissão de nutricionista. Em 1972, é extinta a CNA e criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) (BRASIL, 1972). Ao INAN caberia: (i) assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição; (ii) elaborar e gerir o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), incluindo sua elaboração, execução, supervisão e avaliação de seus resultados; e (iii) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição. Essa centralização sinaliza a importância estratégica atribuída à alimentação e nutrição no âmbito das políticas públicas desse período.

O primeiro PRONAN foi lançado em 1973, mas não efetivamente implementado. Em 1974, após mudanças no INAN, foi delegado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a coordenação da elaboração do II PRONAN. O II PRONAN, cujas bases foram apresentadas em dezembro de 1974, a princípio, não abordava a temática da alimentação do trabalhador. Sua atuação seria mais centrada nos grupos tidos como mais sensíveis e vulneráveis às carências alimentares – gestantes, nutrizes, lactantes e pré-escolares. Porém, ao ser concluída em 1975, a proposta do II PRONAN incluiu o trabalhador de baixa renda como “grupo de maior vulnerabilidade social biológica” (SOUZA, 2013).

O II PRONAN, instituído pelo Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976 estabelece que:

> Art. 1º Fica aprovado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN, para o período de 1976 a 1979.
>
> Art. 2º São diretrizes gerais da ação do Governo na área de alimentação e nutrição:
>
> [...]
>
> VI - a expansão do sistema de **alimentação do trabalhador**, através de concessão de financiamentos e de **incentivos às empresas** e instituições civis de empregados e empregadores. (grifo nosso)

O PAT é referenciado justamente pelo inciso VI acima. Isto pode ser verificado na própria Exposição de Motivos 1/76 que justifica a criação da Lei nº 6.321/76, que

institui o PAT e o vincula ao Ministério do Trabalho: "(...) o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN prevê o estabelecimento de mecanismos de estímulo ao desenvolvimento, pelas empresas, de programas de alimentação dos trabalhadores" (BRASIL, 1976c, p. 11).

O PAT pode ser entendido como "(...) um subsistema de uma estratégia mais ampla de atuação, consubstanciada no Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN" (MAZZON, 1983, p. 35).

Já a estrutura operacional do PIFAT/PAT foi baseada no Programa de Incentivo Fiscal ao Treinamento de Mão de Obra, também do Ministério do Trabalho (SOUZA, 2013).

1.1.2. Evolução da legislação

Instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que dispõe sobre "a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em programa de alimentação do trabalhador" (BRASIL,1976a), o PAT tem passado por diversas alterações ao longo dos anos.

A lei nº 6.321 foi regulamentada pelo Decreto nº 78.676, de 8 de novembro de 1976. Enquanto o art. 1º da lei estabelece que as despesas comprovadamente realizadas em programas de alimentação do trabalhador podem ser deduzidas do "lucro tributável", o decreto dispõe que a dedução deve ocorrer sobre o "imposto de renda devido":

> **Art. 1°** A utilização do incentivo fiscal previsto na Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, para alimentação do trabalhador far-se-á diretamente, **através de dedução do Imposto sobre a Renda devido pelas pessoas jurídicas**, em **valor equivalente à aplicação da alíquota cabível sobre a soma das despesas** de custeio realizadas na execução de programas previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho, atendendo os limites e condições previstos neste Decreto (BRASIL, 1976b)

Esta diferença de redação entre a lei e seu regulamento, embora inofensiva a princípio, está no cerne de disputas jurídicas posteriores. Isto porque o Decreto-Lei nº 1.704, de 23 de outubro de 1979, que "altera a legislação do imposto sobre a renda que incide sobre o lucro das pessoas jurídicas (...)", instituiu um adicional do imposto de renda, a princípio uma parcela temporária para os exercícios de 1980, 1981 e 1982. Essa inovação seria ponto de disputa entre o fisco e os contribuintes, que entenderiam de forma diferenciada a forma de cálculo do benefício.

O Decreto nº 78.676/1976 foi revogado pelo Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991, e posteriormente atualizado pelos Decretos nº 349, de 21 de novembro de 1991, e nº 2.101, de 23 de dezembro de 1996. Pode-se destacar no Decreto nº 5/91, a manutenção da redação de seu antecessor no que diz respeito à dedução das despesas sobre o imposto de renda devido. Além disso, de acordo com o referido decreto, a prioridade dada aos trabalhadores de baixa renda não constitui exclusividade, ao prever a possibilidade de que trabalhadores "de renda mais elevada" participem do programa, "desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores contratados pela pessoa jurídica beneficiária que percebam até 5 (cinco) salários-mínimos" (BRASIL, 1991).

Ainda na década de 1990, o PAT contaria com mais algumas mudanças importantes trazidas pelas Leis nº 8.849, de 28 de janeiro de 1994, e nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Os referidos instrumentos legais acabaram por fixar o teto da dedução das despesas do PAT em 4% do imposto de renda devido, alterando o que havia sido estabelecido pela própria lei de criação do PAT que fixava o patamar de 5%.

O Decreto nº 5, de 1991 foi revogado pelo Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021 que, ao alterar o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018, que regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, introduziu alterações importantes ao programa. O referido decreto estabelece limites para a dedução do benefício que "será aplicável em relação aos valores despendidos para os trabalhadores que recebam até cinco salários-mínimos" e "deverá abranger apenas a parcela do benefício que corresponder ao valor de, no máximo, um salário-mínimo" (BRASIL, 2021a). Essa tentativa de impor novas limitações ao benefício configura outro ponto de controvérsia jurídica entre o fisco e os contribuintes.

Finalmente, o Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025, alterou o Decreto nº 10.854/21, ao dispor sobre o PAT e estabelecer parâmetros e condições aplicáveis às modalidades de auxílio-alimentação e auxílio-refeição nos termos do disposto na Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022.

Além das leis e decretos descritos acima, a operacionalização do PAT tem sido influenciada ao longo dos anos por um número considerável de Portarias, Portarias Interministeriais e Instruções Normativas (BRASIL, 2026f).

1.1.3. O objetivo do programa

O objetivo de uma política ou programa fornece parâmetros para que seja possível comparar aquilo que foi planejado com o que foi, de fato, alcançado. No caso do PAT, sua longevidade acrescenta complexidade a essa questão uma vez que, ao longo dos últimos 50 anos, a sociedade brasileira mudou e o programa também, conforme sugere a evolução da legislação.

É interessante assinalar que não foi possível identificar o objetivo explícito do programa na legislação vigente.

A Lei nº 6.321/1976 não contém declaração expressa de finalidade, mas é possível inferir que o PAT foi criado para fomentar a alimentação do trabalhador via incentivos fiscais e o atual §4º vincula a execução do programa à promoção da saúde e da segurança alimentar:

> Art. 1º As pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas no período-base em **programas de alimentação do trabalhador** [...]
>
> [...]
>
> § 4º As pessoas jurídicas beneficiárias não poderão exigir ou receber:
>
> [...]

> III - outras verbas e benefícios diretos ou indiretos de qualquer natureza **não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador**, [...] (BRASIL, 1976a, grifo nosso).

Interessante notar que a exposição de motivos presente no projeto de lei do Congresso Nacional PLN 1/1976, que deu origem a lei de criação do PAT, Lei nº 6.321, apresenta expectativas que existiam à época da criação do programa que estão em alguma medida alinhadas às inferências acima, especialmente no que diz respeito à promoção da saúde e bem-estar. A produtividade do trabalho também é citada:

> O Projeto de Lei anexo, de outra parte, ao limitar a dedução permitida a 5% do lucro tributável deverá ter impacto pouco significativo sobre a receita do imposto de renda, sobretudo quando comparado com os **benefícios que poderá trazer à saúde, bem-estar e à produtividade do trabalho brasileiro.** (BRASIL, 1976c, p.12, grifo nosso)

O atual regulamento do programa, o decreto nº 10.854 de 2021, também associa o PAT à promoção de saúde, à segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores, embora também não explicite seu objetivo:

> Art. 167
>
> [...]
>
> § 3º Compete ao Ministério da Saúde e ao Ministério do Trabalho e Previdência regulamentar conjuntamente os aspectos relacionados à **promoção da saúde e à segurança alimentar e nutricional do PAT**.
>
> [...]
>
> Art. 173. As pessoas jurídicas beneficiárias do PAT deverão dispor **de programas destinados a promover e monitorar a saúde e a aprimorar a segurança alimentar e nutricional de seus trabalhadores**, como direito humano à alimentação adequada, [...] (BRASIL, 2021a, grifo nosso).

Já na esfera infralegal, a portaria nº 672 do Ministério do Trabalho e Previdência, de 8 de novembro de 2021, que disciplina processos de programas ligados à saúde do trabalho, faz uma menção explícita ao objetivo do programa. Novamente estão presentes os elementos promoção da saúde e melhoria da situação nutricional. A prevenção das doenças profissionais é um terceiro elemento:

> Art. 139. Este capítulo dispõe sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, instituído pela Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que **tem por objetivo a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando à promoção de sua saúde e prevenção das doenças profissionais** (BRASIL, 2021c, grifo nosso).

Ampliando um pouco a investigação, outras diferentes fontes, produzidas em diferentes momentos, pelo governo e pela academia, parecem convergir parcialmente sobre a finalidade do PAT. Geralmente, o programa é visto como uma forma de melhorar a situação nutricional do trabalhador muito embora existam menções a outros aspectos.

Documento da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que procura responder questões sobre o PAT, repete os mesmos pontos da portaria nº 672:

> O Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) é um programa governamental de adesão voluntária, que busca **a melhoria da situação nutricional dos trabalhadores, visando à promoção de sua saúde e prevenção de doenças profissionais**, por meio da concessão de incentivos fiscais. (BRASIL, 2025c, p.5, grifo nosso)

Trabalho de pesquisa do IPEA de 1980 (ainda próximo da criação do programa) aponta a melhora do estado nutricional, mas destaca suas consequências:

> O Objetivo do programa é **melhorar o estado nutricional do trabalhador e, como consequência, aumentar a produtividade no trabalho e reduzir os índices de absenteísmo e de acidentes profissionais**. (SOARES, 1980, p.1, grifo nosso)

Documento técnico do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) do Ministério da Saúde, também de 1980, cita a melhoria das condições de saúde, o aumento da produtividade e a redução dos índices de absenteísmo e de acidentes de trabalho:

> É desenvolvido, desde 1977, sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho, com os objetivos de:
>
> - **melhorar as condições de saúde do trabalhador;**
>
> **- aumentar a produtividade do trabalho;**
>
> **- reduzir os índices de absenteísmo e de acidentes do trabalho**. (BRASIL, 1980, p.12, grifo nosso)

Dessa forma, ainda que não tenha sido encontrado objetivo explícito do programa na legislação vigente, os aspectos que parecem ser os mais frequentes, nas inferências a partir da legislação e nos documentos consultados, estão ligados à promoção da saúde e aprimoramento do estado nutricional e alimentar.

1.2. Alinhamento com compromissos nacionais e internacionais

É possível associar os objetivos do PAT a alguns dos objetivos fundamentais da República, declarados no Art. 3º da Constituição Federal de 1988 - CF/88 (“II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”), tendo em vista a preocupação do programa com a promoção da saúde do trabalhador e com o aumento da produtividade.

É também interessante notar que o Art. 6º (Direitos Sociais) aponta a alimentação como um direito social (“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação...”), apesar de não ser citada no Art. 7º, que enumera direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, declara que:

> Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Quanto ao seu posicionamento no planejamento federal, o PAT está inserido no Plano Plurianual (PPA), no Programa Finalístico 5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). O PAT, enquanto subsídio tributário, é classificado como a ação não-orçamentária 012P, descrita como:

> Programa de Alimentação do Trabalhador - Trabalho - Dedução do IRPJ devido de valor equivalente à aplicação da alíquota cabível sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Limite individual de 4% do IR devido. Limite conjunto PAT e PDTI/PDTA de 4% do IR devido. O adicional não é dedutível (BRASIL, 2024, p.3440).

O objetivo estratégico 1.1 do PPA 2024-2027 é o que pode ser relacionado ao PAT de forma mais imediata: "1.1 - Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social" (BRASIL, 2024b, p.8).

O PAT também está presente no principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III PLANSAN), período 2025-2027. O PAT consta como uma iniciativa da Estratégia Intersetorial 1 – Promoção da Alimentação Adequada e Saudável para combater todas as formas de má nutrição. A entrega associada ao PAT é a atualização de suas recomendações nutricionais (BRASIL, 2025).

Com relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), é possível relacionar o PAT aos seguintes objetivos:

> 02 – Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
>
> 08 – Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2026).

1.3. Atores

O PAT conta com a atuação conjunta de atores públicos e privados. Como será discutido na seção de desenho de forma mais detalhada, nesse programa, o setor público procura induzir e orientar a atuação do setor privado por meio de incentivos fiscais. Outros detalhes sobre os atores e suas competências serão abordados na seção de Governança.

Nos termos do Decreto nº 10.854/21, os principais atores públicos são os órgãos gestores do programa: o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Saúde (MS) e ao Ministério da Fazenda (MF). Cabe ao MTE "regulamentar a adesão e fiscalizar os aspectos trabalhistas relacionados ao PAT"; ao MS e ao MTE, "regulamentar conjuntamente os aspectos relacionados à promoção da saúde e à

segurança alimentar e nutricional do PAT"; e à Receita Federal do Brasil (MF), "regulamentar e fiscalizar os aspectos tributários relacionados ao PAT" (Brasil, 2021a)[1].

No setor privado, os principais atores são empresas, seus funcionários e os nutricionistas que são os responsáveis técnicos pelos programas de alimentação. Conforme explica o Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2026a), as empresas podem ser classificadas de diferentes formas de acordo com sua atuação:

- Empresa beneficiária: concedem o benefício a seus trabalhadores. Poderão participar como pessoa jurídica beneficiária no PAT as pessoas jurídicas de direito público ou privado e os empregadores que possuam Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF) ou Cadastro Nacional de Obras (CNO).
- Empresa Fornecedora de alimentação coletiva: administra o fornecimento de alimentação aos trabalhadores, que pode ser a refeição pronta e/ou a cesta de alimentos ou ainda pode administrar cozinha da empresa beneficiária.
- Empresa Facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios: é a empresa que exerce a atividade de emissão de moeda eletrônica para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT (emissora PAT) e/ou credencia estabelecimentos para aceitação de moeda eletrônica (credenciadora PAT).

Já os nutricionistas são profissionais legalmente habilitados em nutrição que atuam como responsáveis técnicos pela execução do PAT. De forma geral, o objetivo desses profissionais no âmbito do programa é garantir a correta execução das atividades nutricionais, visando a promoção da alimentação saudável ao trabalhador (BRASIL, 2026a). Mais especificamente, a atuação desse profissional varia de acordo com a modalidade de execução do PAT. Nas modalidades diretas, onde existe a produção de refeições (autogestão e concessão) atuará no nível operacional e gerencial, com ações que compreendem desde o planejamento, gestão, supervisão e avaliação de toda a produção das refeições e elaboração e acompanhamento de cardápios até a promoção da educação alimentar e nutricional. Nas modalidades de benefício indireto, no caso do convênio, a atuação desse profissional inclui atividades como o cadastro e controle de qualidade dos estabelecimentos e promoção de informação aos usuários finais. Já na modalidade de cestas de alimento, as atividades compreendem o planejamento da composição das cestas, atendimento dos requisitos referenciais nutricionais do PAT, educação alimentar dentre outras (CFN, 2018).

[1] Atualmente, tanto MTE como MF contam com a atuação de duas secretarias no PAT. O MTE conta com a Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT) e Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). O MF, com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRF) e Secretaria de Reformas Econômicas (SRE). As competências dos atores públicos são discutidas em maior detalhe na seção de Governança.

Os trabalhadores formais de empresas beneficiárias do PAT recebem o benefício da alimentação ofertada nas diferentes modalidades.

Finalmente, é possível identificar como atores do PAT os conselhos de saúde, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sindicatos e ONGs que atuam com a agenda de promoção da Alimentação Adequada e Saudável.

1.4. PAT – Gasto Tributário

A Receita Federal do Brasil (RFB, 2020, p. 126) classifica o benefício intitulado PAT como um "gasto tributário" que consiste na

> Dedução do imposto devido de valor equivalente à aplicação da alíquota cabível sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Limite individual de 4% do IR devido. Limite conjunto PAT e PDTI/PDTA de 4% do IR devido. O adicional não é dedutível.

Segundo a RFB (2024), gasto tributário consiste em:

> Para a Receita Federal do Brasil, Gastos Tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência - STR, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Conforme a definição acima, a RFB conceitua o gasto tributário como uma exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR). Em outras palavras, uma exceção à regra geral de tributação. Segundo a RFB (2020):

> O Brasil adotou o enfoque legal, com um Sistema Tributário de Referência baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada.
> (...)
> Nesse sentido, as doutrinas jurídica, contábil e econômica, a jurisprudência e as teorias econômicas sobre a tributação são fontes que contribuem para o delineamento da estrutura de implementação dos principais tributos presentes no Brasil.

Nesse contexto, a RFB (2020) procurou delimitar qual seria o Sistema Tributário de Referência para cada imposto, entre eles, o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ):

> O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) são dois tributos de caráter fiscal que incidem sobre a base econômica renda e têm como base de cálculo o lucro das pessoas jurídicas. Conforme mencionado anteriormente, por se tratar de tributos sobre a renda, o princípio da generalidade garante que todas as pessoas que auferirem renda

> estarão sujeitos a estes tributos. Assim, **a norma que excluir algum grupo de indivíduos dessa sujeição estará criando um gasto tributário.**
> (...)
> O cálculo do lucro das atividades da empresa sujeito ao imposto de renda e CSLL toma como ponto de partida o lucro líquido apurado segundo as normas contábeis.
> (...)
> A base de cálculo do imposto de renda e CSLL é o lucro real, apurado segundo registros contábeis e fiscais, ou o lucro presumido, forma simplificada de apuração da base de cálculo. (grifo nosso)

A justificativa apresentada pela RFB para a classificação do benefício PAT como um gasto tributário é que "a dedução do IRPJ devido é um Gasto Tributário, pois trata-se de um desvio a regra geral de apuração do imposto que está associada a uma política que institui um benefício ao trabalhador" (RFB, 2020, p. 126).

Souza (2013) apresenta algumas considerações sobre a dimensão de gasto tributário do PAT, frequentemente negligenciada ou subestimada. A primeira delas refere-se ao esquecimento desse caráter tributário, refletido na própria denominação do programa. Por muitos autores, o programa é tratado apenas como Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e não como Programa de Incentivos Fiscais para a Alimentação do Trabalhador (PIFAT), algo mais explícito nos primeiros anos do programa.

Outro aspecto importante seria o de se contabilizar como custo público do benefício apenas um dos mecanismos de incentivo fiscal: a empresa beneficiária pode deduzir os gastos com os programas de alimentação dos trabalhadores até um limite de 4% do imposto devido. Na visão do autor, outros dois mecanismos seriam negligenciados: (i) a possibilidade de se considerar os gastos com alimentação como despesas operacionais, com impactos sobre o cálculo do lucro operacional; (ii) o fato de que as despesas com alimentação dos trabalhadores de empresas inscritas no programa não serem considerados salário de contribuição, não incidindo sobre eles encargos trabalhistas e previdenciários.

Sobre o primeiro ponto, entende-se que, na atualidade, qualquer empresa, beneficiária do PAT ou não, tem a prerrogativa de considerar as despesas com alimentação dos trabalhadores como despesas operacionais, conforme Art. 13º §1º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 e Art. 383 do Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018.

Com relação ao segundo ponto, conforme assinalado em relatório da CGU sobre o PAT (BRASIL, 2017, p. 33), a isenção dos encargos sociais seria superior ao incentivo fiscal e constituiria o maior atrativo do programa. No entanto, a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, alterou o artigo 457 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e estendeu a isenção a todas as empresas, independente da adesão ao PAT. Segundo a CGU:

> as contribuições dadas ao trabalhador a título de auxílio alimentação não mais constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário. Dessa forma, a isenção de encargos sociais, considerada o principal atrativo do PAT, não mais

> requer a adesão a este programa, pois é assegurada pela CLT. Ou seja, a adesão ao PAT após a reforma trabalhista está adstrita à isenção sobre o imposto de renda.

Dessa forma, a isenção dos encargos sociais não é mais considerada uma exceção ao sistema tributário de referência e, até onde esse relatório conseguiu apurar, não é acompanhada pela Receita Federal.

Ainda sobre a isenção desses encargos sociais, o relatório da CGU (BRASIL, 2017) traz uma preocupação legítima a respeito de um volume significativo de recursos que deixaram de ser recolhidos sem qualquer contraprestação dos trabalhadores e do desvirtuamento da utilização desse benefício como salário indireto.

2. Diagnóstico do Problema

Segundo a metodologia adotada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas para suas avaliações executivas (BRASIL, 2018b), o ideal é que o diagnóstico tenha sido feito quando da instituição da política. Porém, é possível mapear essas informações por meio de documentos que embasaram a criação da política, como a "Exposição de Motivos" da legislação relacionada.

Outra alternativa seria a reconstituição do diagnóstico pelo avaliador "com base no testemunho da equipe gestora da política". Normalmente, o diagnóstico é feito por meio da elaboração de um diagrama chamado "Árvore de Problemas", que destaca causas e consequências de um problema público.

Para a avaliação do PAT, não foi possível identificar estudos específicos que tenham sido criados com o intuito de subsidiar a criação do Programa. A Exposição de Motivos que acompanha o Projeto de Lei nº 01/1976, que deu origem à Lei nº 6.321/1976 de instituição do PAT, cita benefícios à saúde do trabalhador, mas não faz (nem menciona) um diagnóstico mais aprofundado do problema.

Nesse contexto, foi feito levantamento bibliográfico que buscasse reconstituir o diagnóstico do problema além de serem realizadas duas oficinas de trabalho com equipes técnicas do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Saúde, do Ministério do Planejamento (SMA/MPO) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)[2].

A equipe técnica das oficinas, baseada em seu conhecimento, experiência e percepções sobre o programa, discutiu o problema a ser enfrentado, suas causas e consequências. No entanto, como se trata de um programa longevo, é natural que algumas dessas ideias não sejam, exatamente, as mesmas que fundamentaram a criação do programa. Por isso, procura-se complementar e, em alguns casos,

[2] A metodologia para a construção da árvore de Problema, do modelo lógico e da matriz de indicadores contou com atividades síncronas e assíncronas. As atividades síncronas consistiram nas oficinas de trabalho remotas que, para a árvore de problemas, ocorreram nos dias 5 e 12 de novembro de 2025 e tiveram duração de 3 horas cada. As oficinas foram conduzidas por um facilitador que aplicou técnicas de promoção da participação coletiva para a execução das atividades previstas, ou seja, os participantes, ao longo dos seis encontros, foram instados a registrar suas ideias de forma escrita por meio de exercícios de *brainstorming,* a dialogar em plenária para identificar as melhores redações para a execução de cada etapa do projeto. Para tanto, técnicas de clusterização e afunilamento de ideias foram utilizadas para ajudar o grupo a encontrar as melhores respostas possíveis para as questões colocadas em cada atividade. As atividades assíncronas consistiram em momentos entre oficinas em que os participantes foram estimulados a contribuir com a produção dos itens previstos no projeto, seja por meio do levantamento de evidências para os problemas identificados na árvore de problemas, seja por meio da navegação e atualização, por meio do Miro, do modelo lógico elaborado sincronamente e da proposição prévia de indicadores para a matriz de indicadores.

confrontar essa interpretação atual com as informações e perspectivas diferentes encontradas nos documentos e obras relacionadas ao tema.[3]

2.1. O problema público enfrentado

Conforme já discutido, o PAT foi instituído em 1976, como um componente do 2º Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Por sua vez, o II PRONAN estava em consonância com a estratégia de desenvolvimento social previsto no 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), no que diz respeito à nutrição (INAN, 1976).

Para o II PRONAN, o problema público, à época, era amplo:

> O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, ao objetivar, de forma concreta e realista, o **equacionamento do grave problema da desnutrição no País**, procura, simultaneamente, estimular o sistema de produção e comercialização de alimentos, mediante aplicação de incentivos e de medidas de racionalização do seu desempenho (INAN, 1976, p. 26, grifo nosso).

É fácil supor, portanto, que o PAT, enquanto componente do II PRONAN, teria sido criado para enfrentar um recorte particular desse macroproblema, ou seja, combater a desnutrição (ou algumas de suas causas) em um público-alvo específico, trabalhadores formais.

Ao longo dos cinquenta anos desde a criação do PAT, a sociedade brasileira passou por mudanças significativas e o programa, conforme sugere a evolução de sua legislação, também mudou. Segundo a CGU, o programa não teria sido capaz de acompanhar as mudanças no perfil nutricional da população. O objetivo inicial, relacionado à redução da desnutrição, teria perdido relevância ao longo do tempo. Enquanto isso, outros desafios como a obesidade e o consumo de ultraprocessados teriam assumido destaque:

[3] Registre-se que, durante as oficinas de construção da árvore de problemas, a equipe deparou-se com um dilema metodológico: qual deveria ser o horizonte temporal da análise? Os participantes deveriam pensar e discutir problemas, suas causas e consequências à época da criação do programa ou atualmente? Esse impasse foi assinalado pela equipe técnica da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição, do Departamento de Promoção da Saúde, da Secretaria de Atenção primária à Saúde do Ministério da Saúde (CGAN/DEPROS/SAPS/MS), presente nas oficinas e sua resposta é importante, em particular para o caso do PAT com cinquenta anos de história, uma vez que é capaz de influenciar a definição do problema, suas causas e consequências, resultados esperados e podem gerar vieses na interpretação e na análise dos dados. Essa questão foi discutida pela coordenação da avaliação do PAT (SMA/MPO), coordenação do ciclo avaliativo (SMA/MPO) e pela facilitação da oficina (ENAP). A resposta, informada aos participantes na segunda oficina, foi de que o foco estaria no funcionamento atual do programa, mas a "perspectiva histórica" não seria inteiramente abandonada, podendo ser usada para comparação e, até, eventualmente, confrontação. Essa foi a abordagem buscada na elaboração do relatório, em especial nas seções de Descrição, Diagnóstico e Desenho e está presente em vários pontos como a subseção que trata do objetivo do programa e da árvore de problema.

> [...] verificou-se que, passados mais de 40 anos desde sua criação, o PAT não foi capaz de acompanhar as mudanças ocorridas no contexto socioeconômico do país, a exemplo da redução da prevalência de desnutrição e do aumento da incidência de obesidade entre a população (BRASIL, 2017).

Araújo, Costa-Souza e Trad (2010) parecem concordar com a mudança do perfil nutricional da sociedade embora sugiram a permanência do desafio de melhorar o estado nutricional dos trabalhadores:

> Em que pese o fato de ter sido instituído como programa emergencial e transitório para combater a desnutrição calórica proteica, o PAT continua em vigência, com o desafio de melhorar o estado nutricional dos trabalhadores, que na atualidade, em sentido oposto ao que orientou sua criação, apresentam um perfil de excesso de peso, com sérios riscos para o desenvolvimento de doenças crônico-degenerativas (ARAUJO, COSTA-SOUZA E TRAD, 2010, p.984).

Na presente avaliação do PAT, durante as oficinas de trabalho, a equipe chegou a uma redação do problema público a ser enfrentado pelo programa que parece alinhado a esse raciocínio: "**Alimentação não adequada e saudável dos trabalhadores formais**".

Nesse sentido, a redação do problema público produzida nas oficinas de trabalho da avaliação parece ser capaz de se adequar a ambos os contextos: uma "alimentação não adequada e saudável" pode ser tanto aquela que promova desnutrição quanto obesidade.

Finalmente, é oportuna uma consideração: a busca por um problema público central implica numa concepção bastante racional do processo de criação das políticas públicas. Há um pressuposto de que a política surge, necessariamente, devido ao propósito de superar um problema público. Essa visão tecnicista oculta a articulação de atores lutando por interesses privados durante a concepção das políticas e influenciando sua conformação. Souza (2013), em seu estudo da sociogênese do PIFAT/PAT, declara que a noção de que o programa foi uma ação destinada à saúde do trabalhador é uma interpretação, uma "noção construída *a posteriori*", focada em um aspecto nobre e "publicamente defensável". A própria denominação do programa somente como PAT pressupõe uma política voltada a alimentação do trabalhador, que seria seu beneficiário. Porém, essa nomenclatura ocultaria sua dimensão fiscal, o Programa de Incentivos Fiscais para a Alimentação do Trabalhador (PIFAT). Segundo o autor, o Estado teria criado um dispositivo tributário para ajudar as empresas a custearem a alimentação dos trabalhadores, no qual os beneficiários seriam as empresas.

> [...] as fontes analisadas revelaram que a construção social do programa não se deu como produto de um plano racional, de forma ordenada, lógica, claramente destinada à saúde do trabalhador, ou à sua qualidade de vida. O que não quer dizer que essas concepções não existissem em alguns agentes e/ou pudessem se constituir em consequências da intervenção. (Souza, 2013, p. 172)
>
> O Programa de Incentivo Fiscal à Alimentação do Trabalhador (PIFAT/PAT), embora criado como componente do II PRONAN e, por conseguinte, como política Estatal voltada formalmente para reduzir a desnutrição e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores, na verdade, foi um programa de incentivos fiscais, que teve como

> justificativa o aumento da produtividade, a reprodução da força de trabalho e a redução do custo operacional das empresas. Representou um estímulo para um emergente mercado especializado em negociar o fornecimento de refeições para trabalhadores e, secundariamente, contribuiu para a consolidação e expansão da profissão de nutricionista no segmento de refeições coletivas. (Souza, 2013, p. 174)

Tais considerações, que embora reflitam um ponto de vista em particular sobre o processo de criação do programa, são relevantes ao evidenciar que o processo de construção de uma política pública pode ser permeado por uma série de fatores bem mais complexos que os objetivos formalmente declarados. Tais elementos podem ser úteis para a compreensão do programa, sua formatação e longevidade.

Nesse contexto, cabe destacar que, para fins desta avaliação, a definição do problema central, construída no âmbito das oficinas, tem como objetivo estabelecer um referencial analítico comum que oriente as etapas subsequentes.

2.2. Estudos ou registros do problema

Numa perspectiva histórica, considerando-se o problema público identificado à época de instituição do PAT (desnutrição) foi possível encontrar pesquisas e estudos que justificariam, em alguma medida, sua criação.

Mazzon (2016) cita que relatório *Expert Consultation n workers' feeding*, de 1971, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) a partir de uma análise do estado nutricional dos trabalhadores, com base em respostas a uma série de questões sugeriria que

> os governos devem elaborar e promulgar leis e regulamentos exigindo o estabelecimento de programas de alimentação dos trabalhadores com o objetivo de melhorar sua saúde, seu bem-estar e sua produtividade. Ainda segundo esse relatório, essas leis devem ter como propósito a alimentação adequada do trabalhador e de sua família, devendo ser elaboradas de maneira a estimular o estabelecimento de serviços de alimentação apropriados compatíveis às condições do trabalhador, do negócio, da indústria e do país (Mazzon, 2016, p. 99)

Os autores não deixam claro, no entanto, se os idealizadores do PAT teriam sido inspirados por esse relatório.

Souza (2013) cita que o IBGE, em 1973, realizou o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) para atender às necessidades de planejamento do governo. O estudo foi desenhado em 1973 e os dados recolhidos em 1974 e 1975. Os resultados, tornados públicos somente em 1978, apontavam a prevalência da desnutrição adulta em 8% dos homens e 11,8% das mulheres. Embora o IBGE já realizasse pesquisas de orçamento familiar, foi a partir do ENDEF que foram inseridas variáveis de consumo alimentar e do estado antropométrico da população (SOUZA, 2013). O ENDEF, porém, parece ter servido de subsídio para o II PRONAN como um todo.

A princípio, o PRONAN estava focado na saúde de grupos considerados prioritários (gestantes, nutrizes, lactantes e pré-escolares), mas ampliou sua atuação para os trabalhadores de baixa renda. A racionalidade por trás desse movimento pode ser resumida nessa passagem:

> Embora não sendo a maior prioridade do ponto de vista biológico, constitui-se a desnutrição do adulto, quando este é o chefe da família, a de maior repercussão social: a diminuição ou supressão de seus rendimentos afeta decididamente a capacidade de sobrevivência do grupo familiar.
>
> (...)
>
> Propõe-se, além do atendimento aos grupos vulneráveis clássicos e aos escolares, uma atividade especial voltada ao estímulo a programas de alimentação do trabalhador de baixa renda. (INAN, 1976)

Para além daquilo que teria influenciado o II PRONAN, Souza (2013) cita ainda que, o médico pediatra e nutrólogo David Boianovsky, figura importante no processo de criação do PAT, em entrevista sobre a elaboração do programa, menciona o trabalho de um pesquisador chamado Leonardo Matto sobre o "gasto energético dos indivíduos em diferentes atividades de trabalho e a relação da produtividade do trabalho com a disponibilidade de energia dele, com o estado nutricional".

Quando consideramos o problema público formulado pela equipe técnica no âmbito da presente avaliação (Alimentação não adequada e saudável dos trabalhadores formais), a busca por referências se torna mais imediata. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), criada em 1999 e atualizada em 2011, aponta questões atuais da alimentação dos brasileiros:

> A dieta habitual dos brasileiros é composta por diversas influências e na atualidade é fortemente caracterizada por uma combinação de uma dieta dita "tradicional" (baseada no arroz com feijão) com alimentos classificados como ultra-processados, com altos teores de gorduras, sódio e açúcar e com baixo teor de micronutrientes e alto conteúdo calórico. O consumo médio de frutas e hortaliças ainda é metade do valor recomendado pelo Guia Alimentar para a população brasileira e manteve-se estável na última década, enquanto alimentos ultra-processados, como doces e refrigerantes, têm o seu consumo aumentado a cada ano. (BRASIL, 2013, p.13)

A existência da PNAN parece corroborar a existência do problema da alimentação não adequada e saudável uma vez que seu propósito é a "melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira" (BRASIL, 2013, p.21).

O Guia Alimentar para a população brasileira, que serve como subsídio para políticas públicas que promovam a saúde e a segurança alimentar e nutricional, aponta o desafio atual

> Padrões de alimentação estão mudando rapidamente na grande maioria dos países e, em particular, naqueles economicamente emergentes. As principais mudanças envolvem a substituição de alimentos in natura ou minimamente processados de origem vegetal (arroz, feijão, mandioca, batata, legumes e verduras) e preparações culinárias à base desses alimentos por produtos industrializados prontos para consumo. Essas transformações, observadas com grande intensidade no Brasil,

> determinam, entre outras consequências, o desequilíbrio na oferta de nutrientes e a ingestão excessiva de calorias (BRASIL, 2014, p. 17)

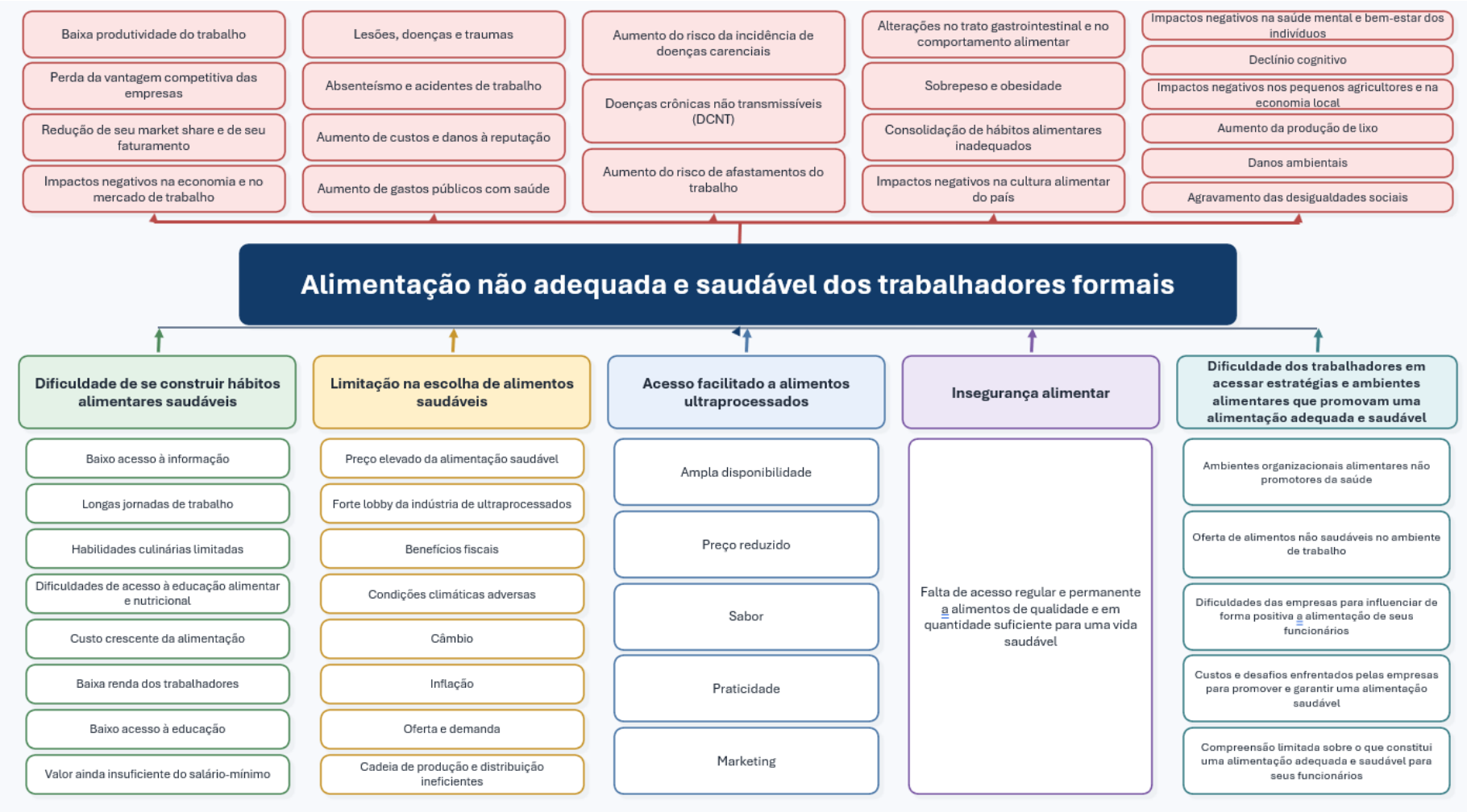
A existência desses e outros desafios ligados à alimentação adequada e saudável são corroborados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, do IBGE (IBGE, 2020).

2.3. A Árvore do Problema

A figura 1 apresenta resumo da árvore do problema desenvolvida pela equipe técnica durante as oficinas de trabalho[4].

[4] A versão integral pode ser visitada em lousa virtual no seguinte endereço: https://miro.com/app/board/uXjVJyaxgUE=/?moveToWidget=3458764649009575483&cot=14.

Figura 1 - *Árvore do Problema (versão resumida)*



2.4. Análise da Árvore do Problema

Durante as oficinas de trabalho de diagnóstico com técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Saúde e avaliadores do IPEA e coordenação da SMA/MPO, o problema público identificado a ser enfrentado pelo PAT foi descrito como: **"Alimentação não adequada e saudável dos trabalhadores formais".** O grupo de trabalho que participou das oficinas de diagnóstico do PAT levantou, além do problema público a ser enfrentado, suas causas e consequências.

Além disso, a equipe técnica da Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN/DEPROS/SAPS/MS) elaborou um apanhado de evidências que discutem o problema e suas causas e dão maior robustez à arvore de problemas desenhada. Esse trabalho foi incorporado ao presente relatório e suas referências ajudaram a fundamentar as causas da árvore.

2.4.1. Causas

Dentre as causas identificadas pelo grupo durante as oficinas podemos destacar macro causas, que por sua vez podem se desmembrar em várias micro causas (vide árvore do problema):

- A dificuldade de se construir hábitos alimentares saudáveis resulta de múltiplos fatores, como o baixo acesso à informação, as longas jornadas de trabalho[5], as habilidades culinárias limitadas[6], as dificuldades de acesso à educação alimentar e nutricional[7], o custo crescente da alimentação[8] e a baixa renda dos

[5] "Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, 58,38% da população com emprego formal no Brasil tem contrato de trabalho que prevê entre 41 e 44 horas durante a semana" (Castro, 2026)

[6] "No Brasil e em muitos outros países, o processo de transmissão de habilidades culinárias entre gerações vem perdendo força e as pessoas mais jovens possuem cada vez menos confiança e autonomia para preparar alimentos. As razões para isso são complexas e envolvem a desvalorização do ato de preparar, combinar e cozinhar alimentos como prática cultural e social…" (BRASIL, 2014).

[7] "No entanto, apesar da obrigatoriedade da empresa em seguir as exigências nutricionais e proporcionar educação alimentar e nutricional aos trabalhadores beneficiados, um dos pontos fracos do programa é justamente a carência de programas e atividades de educação alimentar, visando promover a saúde e incentivar as boas práticas alimentares e de vida saudável." (BORJES; LIMA, 2014)

[8] Segundo o DIEESE, o custo da cesta básica nas capitais brasileiras, em abril de 2026, ficou entre R$ 906,14 e R$ 619,32. "Quando se compara o custo da cesta e o salário mínimo líquido, ou seja, após o desconto de 7,5% referente à Previdência Social, verifica-se que o trabalhador remunerado pelo piso nacional comprometeu em média, nas 27 capitais, em abril de 2026, 49,57% do rendimento para adquirir os produtos alimentícios básicos" (CONAB; DIEESE, 2026, p. 4).

trabalhadores[9]. Esta, por sua vez, está associada ao baixo acesso à educação e do valor ainda insuficiente do salário-mínimo[10].

- A limitação na escolha[11] de alimentos saudáveis foi apontada como consequência do preço elevado da alimentação saudável, principalmente quando comparada a alimentos ultraprocessados[12]. Essa situação compreenderia múltiplas causas, desde o forte *lobby* da indústria de ultraprocessados[13], que seria capaz de gerar benefícios fiscais[14] que se refletiriam no preço desses produtos, a condições climáticas adversas, câmbio, inflação, oferta e demanda e cadeia de produção e distribuição ineficientes.
- Também foi apontado como uma macro causa do problema público o acesso facilitado a alimentos ultraprocessados, questão produzida pela ampla

[9] Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ano-base 2025, (BRASIL, 2026g), a remuneração média dos trabalhadores formais no Brasil em 2025 foi de R$ 4.434,38.

[10] Pelo Decreto nº 12.797/2025, a partir de 01/01/2026, o salário mínimo foi reajustado para R$ 1.621,00. Segundo o DIEESE, "Com base na cesta mais cara, que, em abril, foi a de São Paulo, e levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e da família dele com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência, o DIEESE estima mensalmente o valor do salário mínimo necessário. Em abril de 2026, o salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de quatro pessoas deveria ter sido de R$ 7.612,49 ou 4,70 vezes o mínimo de R$ 1.621,00" (CONAB; DIEESE, 2026, p. 3).

[11] Em Nota Técnica, o Ministério da Saúde ressaltou que o termo mais adequado deveria ser "limitação no acesso a alimentos adequados e saudáveis" por ser uma expressão que abarca outros condicionantes além de preço (disponibilidade, tempo etc.). No entanto, entende-se que essa causa está primordialmente ligada à questão de preço, como indica subcausa logo abaixo.

[12] Segundo pesquisa desenvolvida por grupos de estudo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Instituto de Defesa de Consumidores (Idec): "Os resultados do estudo mostram um cenário preocupante: enquanto os preços dos produtos alimentícios ultraprocessados apresentaram redução ao longo do tempo, os alimentos *in natura* ou minimamente processados e os ingredientes culinários processados se tornaram progressivamente mais caros" (IDEC, 2025).

[13] "É certo que a indústria de produtos ultraprocessados, notadamente as empresas transnacionais e grandes empresas nacionais que produzem e comercializam esse tipo de produto, detém importante poder econômico e político e atua como um grupo de interesse especial com o objetivo de moldar as políticas públicas de alimentação e nutrição em seu favor. Sua capacidade de organização e sua elevada disponibilidade de recursos colocam o setor em posição bastante privilegiada em relação principalmente a grupos de interesse público que fazem *advocacy* por diretos coletivos, como a saúde e a alimentação adequada e saudável" (MARIATH; MARTINS, 2020).

[14] "as fabricantes de ultraprocessados acumulam R$ 15 bilhões em impostos que não foram pagos ao longo de uma década" (PERES, 2025).

disponibilidade[15], preço reduzido[16], sabor[17], praticidade[18] e *marketing*[19] (capaz de influenciar a adesão de consumidores e das próprias empresas).

- A insegurança alimentar, ou a falta de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para uma vida saudável.
- Por fim, a dificuldade dos trabalhadores em acessar estratégias e ambientes alimentares que promovam uma alimentação adequada e saudável[20] decorre, em parte, da existência de ambientes organizacionais alimentares não promotores da saúde. Isso inclui a oferta de alimentos não saudáveis no ambiente de trabalho e as dificuldades das empresas para influenciar de forma positiva a alimentação de seus funcionários. Essas dificuldades, por sua vez, estão relacionadas aos custos e desafios enfrentados pelas empresas para

[15] "Foi possível mostrar por meio de um processo de auditoria que os mercados de bairro são os estabelecimentos comerciais mais predominantes no município de São Paulo e estão em segundo lugar na maior disponibilidade de alimentos ultraprocessados. Os bairros mais periféricos e de maior vulnerabilidade social são os mais afetados pela alta exposição aos alimentos ultraprocessados em diferentes tipos de comércios. A relação entre o escore de disponibilidade de alimentos ultraprocessados e fatores sociodemográficos da região indica desigualdade na exposição aos alimentos não saudáveis e não recomendados pelo Guia Alimentar para a População Brasileira. Nesse sentido é fundamental gerar incentivos e possibilidades para criar um ambiente alimentar do consumidor que favoreça escolhas alimentares mais saudáveis, em especial pela população mais vulnerável" (SERAFIM, 2021).

[16] "A tendência de que os ultraprocessados ficassem mais baratos que os alimentos in natura e minimamente processados estava prevista para 2026. No entanto, o estudo revela que essa mudança aconteceu antes do previsto" (IDEC, 2025).

[17] "...derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes)." (BRASIL, 2014).

[18] "...alimentos ultraprocessados são formulados e embalados para serem consumidos sem necessidade de qualquer preparação, a qualquer hora e em qualquer lugar" (BRASIL, 2014).

[19] "As marcas mais conhecidas são promovidas por campanhas publicitárias milionárias e muito agressivas, incluindo o lançamento, todos os anos, de centenas de produtos que sugerem falso sentido de diversidade" (BRASIL, 2014).

[20] "Too often, food at work is seen as an afterthought or a hindrance by employers and is often a "missed opportunity" to increase productivity and morale. Canteens, if they exist, routinely offer an unhealthy and unvaried selection. Vending machines are regularly stocked with unhealthy snacks. Local restaurants can be expensive or in short supply. Street foods can be bacteria-laden. Workers sometimes have no time or place to eat or no money to purchase food" (ILO, 2005).

promover e garantir uma alimentação saudável[21], além da compreensão limitada sobre o que constitui uma alimentação adequada e saudável para seus funcionários.

É oportuna, nesse momento, uma explicação: embora o problema público identificado possua várias causas, a política em questão, o PAT, não necessariamente se propõe a intervir em todas elas. O conjunto de causas a serem atacadas depende do foco do programa e da modalidade de execução do PAT (serviço próprio, concessão, convênio ou cestas de alimentos). O PAT, ao incentivar as empresas a oferecerem alimentação de qualidade a seus funcionários, está atuando sobre a "dificuldade de se construir hábitos alimentares saudáveis". Isso porque, a oferta de refeições adequadas e saudáveis, pode contribuir para superar as dificuldades dos trabalhadores relacionadas ao baixo acesso à informação e à educação alimentar. Da mesma forma, pode reduzir barreiras ligadas às longas jornadas de trabalho e às habilidades culinárias limitadas, uma vez que as refeições podem ser preparadas por outros profissionais e ofertadas no local de trabalho (ou próximo dele). Da forma semelhante, a insegurança alimentar também é atacada, porque a oferta das refeições ou dos alimentos garante o acesso à alimentação e diminui a incerteza sobre as próximas refeições dos trabalhadores.

Com relação a "dificuldades dos trabalhadores em acessar estratégias e os ambientes alimentares que promovam e garantam a prática de uma alimentação adequada e saudável", podemos dizer que a atuação do PAT é parcial e dependente da modalidade empregada. Ao oferecer incentivos fiscais, o PAT procura atacar algumas dificuldades das empresas em influenciar a alimentação de seus funcionários, ao trazer benefícios imediatos para a empresa e reduzir seus custos para a oferta de refeições. Também pode tornar o ambiente alimentar da empresa mais saudável ao garantir a presença de um refeitório e reduzir a oferta de alimentos não saudáveis no ambiente de trabalho, pelo menos em tese, na modalidade de serviço próprio. Já nas modalidades de convênio (vale-refeição e vale-alimentação)[22], essas últimas duas causas não são diretamente enfrentadas, embora possam, em tese, viabilizar o acesso do trabalhador a um ambiente que promova alimentação adequada e saudável.

Já quando falamos sobre a "limitação na escolha dos alimentos saudáveis", o PAT atua parcialmente sobre a causa "preço elevado da alimentação saudável". Isso porque o programa não pretende intervir diretamente em nenhuma causa ligada a cadeia de

[21] "De modo geral, o conhecimento sobre o PAT entre os gestores e nutricionistas das indústrias estudadas é insuficiente. A maioria deles, apesar de conhecer o programa, o relaciona principalmente a uma exigência legal trabalhista que, de fato, não existe. Este desconhecimento fica ainda mais evidente quando nenhum deles relaciona o programa às ações de educação alimentar e nutricional preconizadas na Portaria Interministerial nº193/20068, bem como pelo fato da maioria dos gestores desconhecerem o motivo da adesão ao programa e da maioria dos nutricionistas atribuírem esta adesão simplesmente ao benefício fiscal recebido" (GUILHERME et al., 2020).

[22] Conforme levantamento feito na seção de economicidade, 76% dos beneficiários do PAT estariam na modalidade convênio.

produção ou distribuição de alimentos saudáveis ou sobre aspectos como inflação, câmbio, condições climáticas, lei de oferta e demanda e políticas de preço de mercado, que podem impactar no preço final dos alimentos. No entanto, o PAT pode proporcionar um aumento de renda disponível para alimentos, tornando a alimentação saudável mais acessível, pelo menos em tese nas modalidades convênio.

Com relação ao "acesso facilitado a alimentos ultraprocessados", pode-se dizer que a atuação do PAT vai depender da modalidade empregada. Quando a distribuição de refeições e alimentos é feita pela própria empresa, há um nível de controle maior. A empresa, por meio de seu responsável técnico, é capaz de selecionar alimentos saudáveis em detrimento dos ultraprocessados. No entanto, na modalidade de vale-refeição e alimentação, o acesso aos alimentos ultraprocessados sai do controle da empresa e passa aos empregados. Além disso, o PAT não é capaz de interferir nas causas subjacentes a esse acesso, embora, conforme dito acima, o PAT pode gerar uma maior disponibilidade de renda tornando a alimentação saudável mais acessível.

2.4.2. Consequências

O grupo participante das oficinas procurou identificar possíveis consequências do problema público. Não há, no entanto, uma vinculação exclusiva dessas consequências com o problema público em análise, sendo que, várias delas podem ser multicausais e se apresentarem em diferentes horizontes temporais. O exercício foi o de levantar aspectos não necessariamente gerados de forma definitiva pelo problema público, mas com os quais o problema possa contribuir em alguma medida. As seguintes consequências foram identificadas:

- Para as empresas, a alimentação inadequada dos funcionários pode levar a uma "baixa produtividade do trabalho" que se desdobra na "perda da vantagem competitiva das empresas" e na "redução de seu *market share* e de seu faturamento". Para a sociedade, essa condição poderá se refletir em "impactos negativos na economia e no mercado de trabalho".
- Outro ponto é que o problema da alimentação inadequada e insuficiente dos trabalhadores pode contribuir para o aparecimento de "lesões, doenças e traumas" nesses indivíduos. Esses eventos, além de contribuírem para a "baixa produtividade do trabalho", podem ocasionar um número maior de "absenteísmo e acidentes de trabalho". A empresa ainda poderá sofrer com "aumento de custos e danos à reputação", enquanto a sociedade enfrentará um "aumento de gastos públicos com saúde".
- Outra possível consequência da "alimentação inadequada e insuficiente dos trabalhadores" seria o "aumento do risco da incidência de doenças carenciais" (causadas pela falta de nutrientes essenciais) e de "doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) como hipertensão, diabetes, cárie dental, obesidade, câncer". Além disso, o problema da alimentação inadequada também pode, em alguma medida, impactar negativamente a "saúde mental e bem-estar dos indivíduos" com possível "declínio cognitivo". Esses impactos negativos na saúde dos trabalhadores podem induzir um "aumento do risco de afastamentos do trabalho".

- Além disso, a “alimentação inadequada e insuficiente dos trabalhadores” pode levar a “alterações no trato gastrointestinal e no comportamento alimentar” e/ou a “sobrepeso e obesidade” desses indivíduos. Essa alimentação inapropriada, com o consumo excessivo de alimentos ultraprocessados, pode, por exemplo, “impactar negativamente os pequenos agricultores e a economia local” devido à redução da demanda por seus produtos e ao “aumento da produção de lixo”, como embalagens plásticas, condição que se traduz em “danos ambientais”. Outro ponto de atenção é que a alimentação inadequada dos trabalhadores pode contribuir para a “consolidação de hábitos alimentares inadequados” com “impactos negativos na cultura alimentar do país”.
- Uma última consequência possível, de abrangência bastante ampla, com a qual o problema poderia contribuir seria o “agravamento das desigualdades sociais”. Isso se explicaria uma vez que estudos demonstram que uma dieta deficiente reduz a produtividade do trabalhador que leva a uma baixa remuneração num ciclo vicioso. A subnutrição pode perpetuar a pobreza entre gerações (MAZZON, 2016).

3. Desenho da Política

Segundo o *Guia Prático de Análise Ex post* (BRASIL, 2018b), “a avaliação de desenho engloba a análise da teoria do programa, verificando a sua consistência e lógica, ou coerência interna”. A teoria do programa é uma descrição da racionalidade que fundamenta a política, demonstrando como, para superar um dado problema, insumos e processos específicos criam produtos capazes de gerar resultados e impactos alinhados com o objetivo da intervenção.

3.1. Modelo Lógico

Uma peça fundamental na avaliação de Desenho da Política é o Modelo Lógico. Em síntese, o modelo lógico consiste em um diagrama que expressa cinco componentes, insumos, processos ou atividades, produtos, resultados e impactos, além de procurar evidenciar as “engrenagens” entre esses componentes.

A equipe de avaliação não localizou nenhum modelo lógico desenvolvido quando da instituição do programa. Então, em conjunto com técnicos dos ministérios gestores (Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Saúde), realizou-se duas oficinas de trabalho com o propósito de construir um modelo lógico para o PAT. O modelo representa o entendimento da equipe sobre como os recursos do programa são trabalhados por atividades para gerar produtos. Por sua vez, esses produtos irão promover, no curto e médio prazo, resultados e, no longo prazo, impactos.

A figura a seguir apresenta o modelo lógico desenvolvido.

Figura 2 - *Modelo Lógico*



3.2. Modelo Lógico do PAT

Por se tratar de uma política financiada por subsídios tributários, o primeiro ponto de atenção é notar que não existe recursos financeiros orçamentários entre os insumos da política. O incentivo fiscal pode, no entanto, ser considerado um insumo da política que decorre da legislação, outro insumo. É possível, ainda, classificar como insumo da política, os recursos financeiros empresariais que consistem no capital empresarial empregado em todo o processo de entrega de refeições.

De forma geral, os insumos identificados no programa ficam mais restritos a recursos humanos, tecnológicos, normativos e institucionais. As bases normativas (lei de criação do programa, seus sucessivos regulamentos, portarias e instruções normativas) servem como a base legal sobre a qual o programa é operacionalizado e o próprio benefício tributário é consequência desse regramento. Os "recursos humanos" representam as equipes do Ministério do Trabalho e Emprego (que gerem e fiscalizam o programa), do Ministério da Saúde (responsáveis pelas diretrizes nutricionais) e da Fazenda (responsáveis por fiscalizar os aspectos ligados aos incentivos fiscais). A "infraestrutura tecnológica" é formada pelo sistema de informações do programa, conhecido como PATNet, responsável pelo cadastro e acompanhamento de beneficiários e responsáveis técnicos. Além disso, há "instrumentos operacionais" como cadastro no gov.br, registro de nutricionistas, que auxiliam a operacionalização do programa.

A equipe de trabalho também identificou como insumos uma série de instrumentos institucionais e guias que estabelecem diretrizes que devem orientar o PAT em alguma medida. Nesse grupo de insumos estão o *Guia alimentar para a população brasileira* (que aborda princípios e recomendações de uma alimentação adequada e saudável para a população brasileira), o Conselho Federal de Nutricionistas, a Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição e Comissão Intersetorial de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora/CIST (instâncias do Conselho Nacional de Saúde), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea (órgão consultivo de assessoramento da Presidência da República em questões relacionadas ao direito à alimentação adequada e saudável, composto por governo e sociedade civil) e Associação Brasileira de Nutrição – ASBRAN.

Ainda foram identificadas como insumos outras políticas, planos e marcos de referência como a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, os Planos Nacionais de Saúde, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Brasil sem Fome, a Política Nacional de Promoção da Saúde e o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas.

Como atividades e processos, o grupo de trabalho identificou grandes grupos de atividades relacionadas à política:

- Gestão: abrangem ações voltadas à organização, qualificação e monitoramento das informações estratégicas do programa. Nesse âmbito, destacam-se a "Gestão e aprimoramento da base de dados do PAT", bem como o "Monitoramento e a gestão do cadastro de nutricionistas que atuam nas empresas participantes". Essas atividades visam garantir a integridade das informações, apoiar a tomada de decisão e fortalecer a capacidade de acompanhamento e regulação do programa;
- Fiscalização: visam garantir o cumprimento das regras que formatam o programa, seus atores e o benefício. Destacam-se, portanto a "Fiscalização e monitoramento do cumprimento das regras do PAT", a "Fiscalização da atividade profissional do nutricionista regularmente inscrito no programa"[23] e o "Controle e análise da dedução fiscal para empresas elegíveis";
- Elaboração de diretrizes e material de apoio: fazem parte desse grupo a "Elaboração de diretrizes nutricionais e de promoção da alimentação adequada e saudável", a "Elaboração de orientações e diretrizes para ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) a serem realizadas no âmbito do programa", a "Elaboração de materiais de comunicação e orientação a empresas, facilitadoras e nutricionistas", a "Elaboração de materiais de comunicação e orientação a trabalhadores" e a "Realização de ações conjuntas intersetoriais para apoio a implementação das diretrizes nutricionais e de promoção da alimentação adequada e saudável";
- Oferta de refeições: está ligado diretamente à oferta das refeições e é formado apenas pela atividade de "oferta de infraestrutura para refeição no local de trabalho".

A equipe de trabalho identificou os seguintes produtos, gerados pelas atividades a partir dos insumos. A partir dos grupos de atividades, tem-se produtos relacionados à:

- Gestão: "Beneficiárias, fornecedores e facilitadores regularmente cadastrados e habilitados no PAT", "Base de dados atualizada sobre participantes do PAT";
- Fiscalização: "Relatórios de fiscalização e conformidade do programa", "Autuação de profissionais de nutrição que não atuam de acordo com os regramentos do programa"23;

[23] Conforme bem apontou o MS em sua manifestação sobre o relatório de avaliação (Nota Técnica nº 60/2026-CGAN/DEPROS/SAPS/MS): "os Conselhos Regionais de Nutrição fiscalizam o exercício profissional de nutricionistas com base na legislação da profissão, nas normas do Sistema CFN/CRN e no Código de Ética. A fiscalização do cumprimento das regras do PAT compete aos órgãos responsáveis pelo Programa, sem prejuízo das competências próprias dos conselhos profissionais".

- Diretrizes e material de apoio: “Implementação das diretrizes nutricionais por nutricionistas regularmente cadastrado no programa”, “Elaboração e execução de atividade de educação alimentar e nutricional aos trabalhadores pelas empresas beneficiárias e facilitadoras”, “Guias e materiais técnicos de boas práticas nutricionais”;
- Oferta de refeições: “Refeições e auxílios-alimentação concedidos aos trabalhadores”.

Como consequência dos produtos entregues, a equipe identificou uma série de resultados que podem ser classificados em:

- Sociais: “Redução da desigualdade no acesso à alimentação adequada e saudável entre trabalhadores de baixa renda”.
- Empresariais: “Maior participação das empresas na promoção de saúde e de segurança alimentar e nutricional dos seus trabalhadores”, “Consolidação de práticas empresariais de responsabilidade social”, “Aumento da atratividade das vagas das empresas participantes”, “Maior adesão de empresas ao PAT” , “Aumento da satisfação com o emprego e melhoria do clima organizacional”, “Redução no absenteísmo no trabalho”, “Redução dos acidentes de trabalho associados à fadiga e à alimentação inadequada”, “Aumento da produtividade do trabalho”, “Redução da rotatividade”.
- Econômicos: “Fortalecimento do setor produtivo e de comércio de alimentos e refeições adequadas e saudáveis”, “Aumento da segurança financeira do trabalhador e previsibilidade nos gastos com alimentação”.
- Alimentar e Nutricional: “Aumento da segurança alimentar e nutricional no ambiente laboral e do domicílio”, “Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores”, “Trabalhadores beneficiados pelo PAT com maior conhecimento sobre alimentação adequada e saudável’, “Ampliação do número de trabalhadores beneficiados com alimentação adequada e saudável”.

No longo prazo, o desdobramento desses resultados, na visão da equipe de trabalho, irá resultar em impactos:

- Sociais: “Redução dos gastos públicos em saúde relacionados a doenças associadas à alimentação inadequada”, “Redução dos gastos públicos com previdência social (benefícios temporários e aposentadorias precoces)”, “Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias nucleares”, “Promoção da equidade entre trabalhadores assalariados formais, beneficiando prioritariamente os trabalhadores de baixa renda”;
- Econômicos: “Fortalecimento da economia e da competitividade das empresas via trabalhadores mais saudáveis e produtivos”, “Incentivo a

economia local via consumo de alimentos e refeições pelos trabalhadores assalariados e formais".

3.3. Indicadores

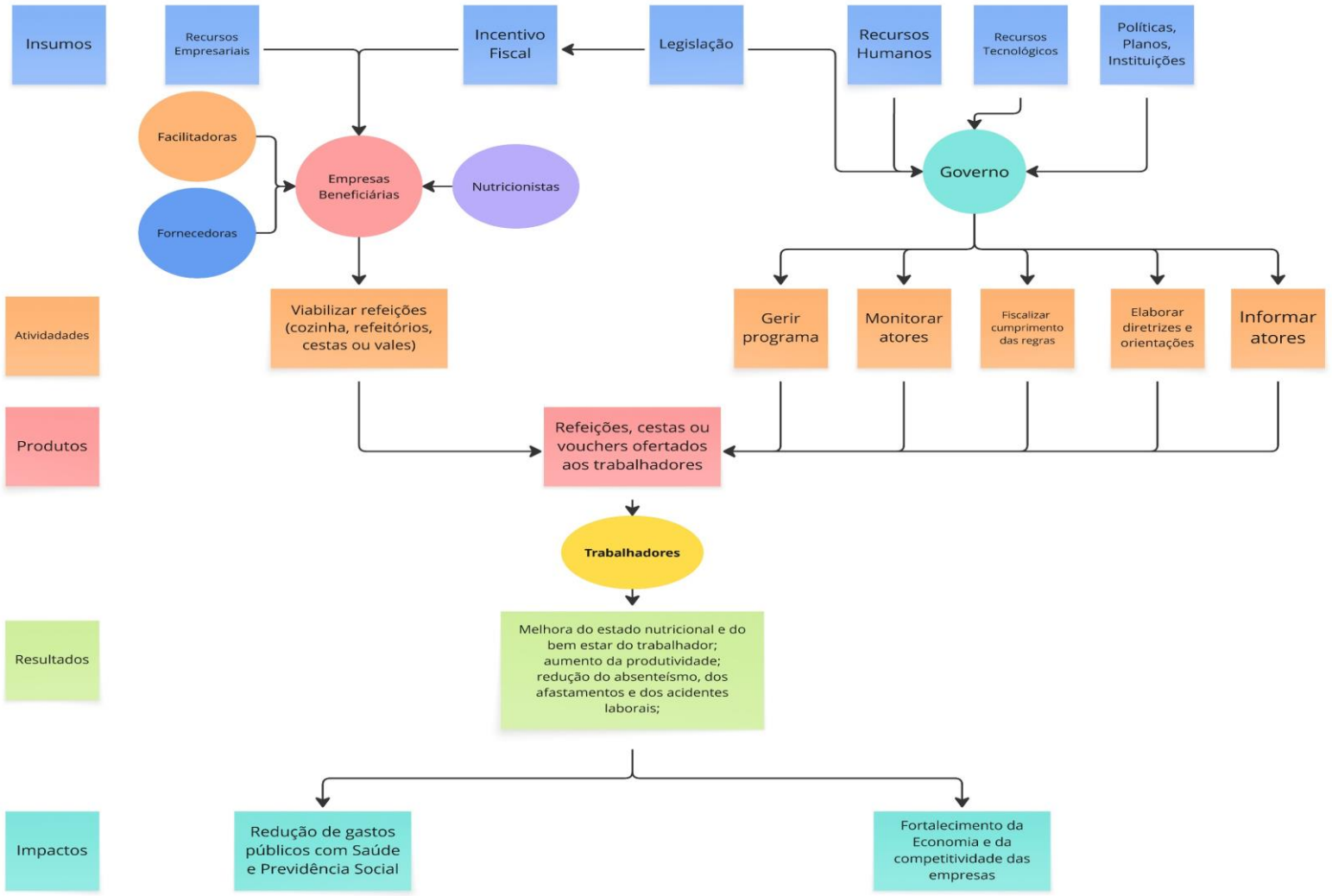
Além de discutir e elaborar os diagramas "Árvore do Problema" e "Modelo Lógico", o grupo de gestores e avaliadores também realizou duas oficinas de trabalho para discutir indicadores. Chegou-se a uma matriz de indicadores com representantes para cada componente do modelo lógico (insumos, atividades, produtos, resultados e impactos). A matriz de indicadores resultante das oficinas foi revisada e a lista de indicadores potenciais foi enviada para a equipe do Evidência Express (EvEx) da ENAP[24] para uma análise da viabilidade desses indicadores. Com o objetivo de garantir que a matriz de indicadores pudesse se converter em um instrumento de gestão exequível, os indicadores foram avaliados quanto à sua viabilidade de cálculo, periodicidade, fonte de dados e outras características relevantes. O resultado desse processo foi o relatório Programa de Alimentação do Trabalhador: análise de indicadores de monitoramento e avaliação (ARAUJO e MOTA, 2026) que discute a lista de indicadores potenciais e sugere alterações, exclusões e inclusões. A síntese desse trabalho pode ser consultada no Anexo I.

3.4. Teoria da Mudança

O modelo lógico desenvolvido pela equipe de trabalho durante as oficinas é bastante detalhado e, em função disso, sua análise torna-se complexa. Por isso, apresenta-se uma simplificação do diagrama que possibilita, a partir dos agrupamentos em cada componente do modelo, um entendimento mais objetivo da racionalidade que sustenta o programa.

[24] "O Evidência Express (EvEx) é uma unidade de pesquisa focada no atendimento a órgãos governamentais e orientada por demandas reais de políticas públicas. Seu papel é conduzir a identificação, produção e disseminação de conhecimento, oferecendo resposta rápida que possa servir de base para o desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas" (BRASIL,2026f).

Figura 3 - *Teoria da Mudança*



A racionalidade do programa pode ser sintetizada da seguinte forma:

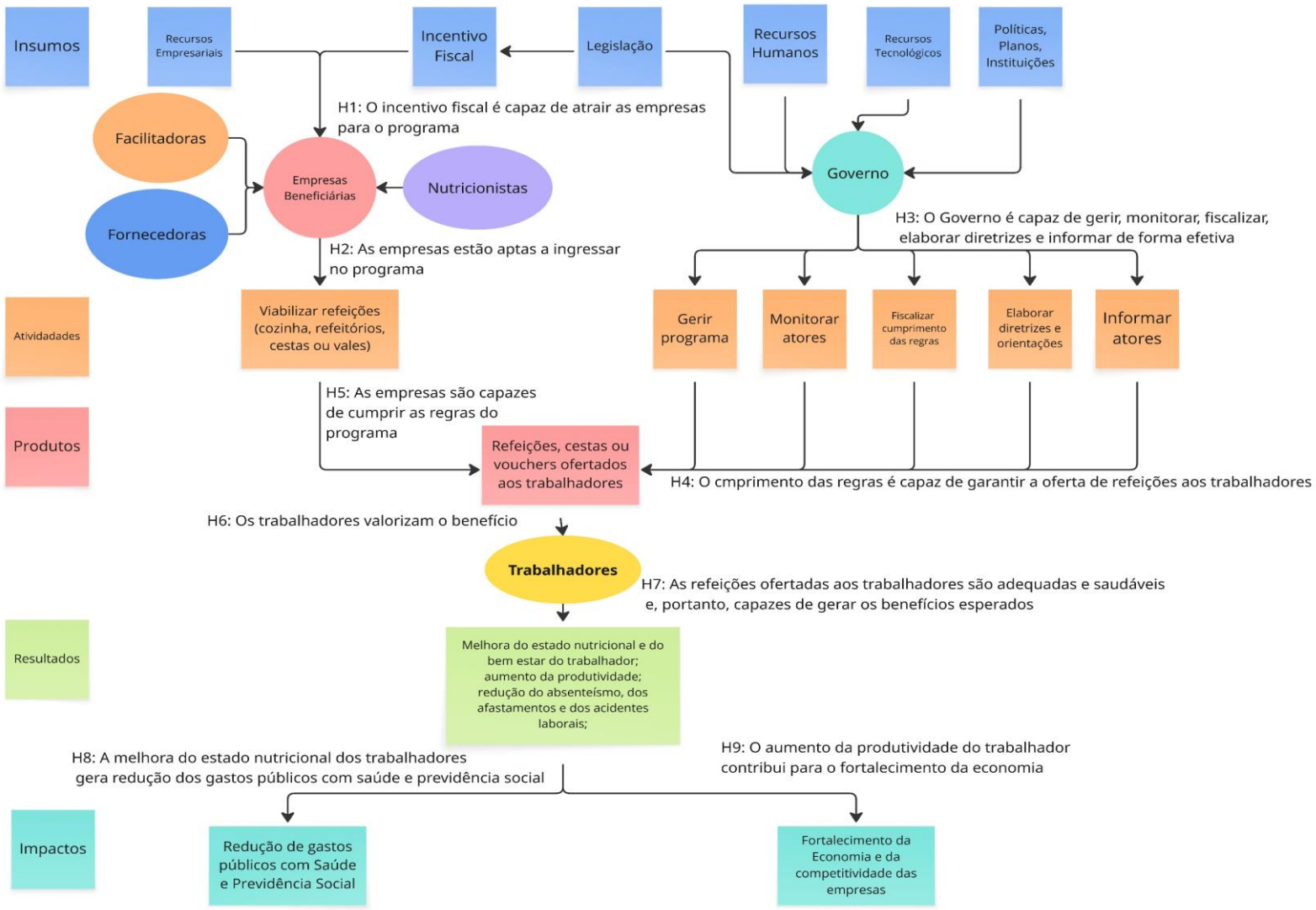
Se o incentivo fiscal, oferecido por meio da legislação, for suficientemente atrativo para as empresas aderirem ao programa, elas trabalharão de forma associada a empresas facilitadoras, fornecedoras e nutricionistas viabilizando a oferta de refeições aos trabalhadores, direta ou indiretamente[25]. Adicionalmente, se o Governo for capaz de gerir, monitorar e fiscalizar o programa e seus participantes e fiscalizar o cumprimento das diretrizes alimentares e nutricionais, isto deverá resultar em refeições adequadas e saudáveis oferecidas aos trabalhadores, direta ou indiretamente. Nessas condições, a ampliação do acesso à alimentação adequada contribui para a melhoria do estado nutricional do trabalhador, aumento de seu bem-estar e de sua produtividade, com diminuição de afastamentos, absenteísmo e acidentes de trabalho[26]. Por sua vez, esses resultados deverão contribuir para redução de gastos com saúde e previdência e para o aumento da competitividade das empresas com consequente fortalecimento da economia e para o incentivo à economia local.

Esta racionalidade é sustentada por uma série de hipóteses (ou pressupostos) sobre as capacidades e comportamentos das empresas, do governo e dos trabalhadores. A figura 4 apresenta essas hipóteses:

[25] O PAT possui diferentes modalidades de execução (serviço próprio ou autogestão, concessão, cestas de alimentos e convênio).

[26] É importante lembrar que o PAT, em alguma medida, pode contribuir com esses resultados. Trata-se de resultados determinados a partir de múltiplas causas, sujeitos a diferentes influenciadores, e não é razoável atribuir à ação do programa a causa direta, definitiva e exclusiva da ocorrência desses efeitos. Da mesma forma, os impactos elencados na sequência (fortalecimento da economia, incentivo à economia local, aumento da competitividade das empresas) também são multifatoriais. A ideia é descrever uma contribuição plausível e não uma suficiência causal do programa.

Figura 4 - *Teoria da Mudança - Hipóteses*



A análise das hipóteses pode ser bastante produtiva porque pode identificar pressupostos que sustentam a racionalidade do programa, mas que podem não ser sempre verdadeiros. Abaixo, algumas das hipóteses são discutidas:

1. O incentivo fiscal é capaz de atrair as empresas para o programa – pelo número crescente de empresas que aderiram ao PAT ao longo dos anos, é razoável aceitar que o incentivo fiscal é atraente o suficiente. No entanto, é oportuno lembrar que mudanças no benefício introduzidas por meio dos regulamentos, portarias e instruções normativas procuraram limitar o incentivo (para trabalhadores que ganham até 5 salários-mínimos, por exemplo). Essas alterações, além da insegurança jurídica, têm potencial de diminuir a atratividade do benefício e, consequentemente, sua capacidade de atrair as empresas.
2. As empresas estão aptas a aderirem ao programa – ainda que o principal incentivo fiscal oferecido (dedução de até 4% do imposto devido com despesas de alimentação dos trabalhadores) esteja disponível apenas para empresas sob o regime de tributação do lucro real, o benefício da não incidência de encargos trabalhistas e previdenciários sobre as despesas com alimentação está disponível para empresas optantes pelo Simples Nacional, lucro presumido ou lucro arbitrado, caso decidam por aderir ao programa[27].
3. O governo, por meio de suas instituições, recursos humanos e tecnológicos, é capaz de gerir, monitorar e fiscalizar o cumprimento das regras do programa – o governo conta com instituições e recursos ligados a diferentes ministérios (Saúde, Trabalho e Receita Federal) capazes de cumprir tais funções. É preciso, no entanto, avaliar se os recursos humanos disponíveis nos ministérios gestores são suficientes para desempenhar as atividades de cumprimento das regras do programa (por exemplo: quem fiscaliza o PAT no Ministério do Trabalho? São quantos servidores? Quantas fiscalizações são realizadas por ano nas empresas beneficiárias? Quantas empresas deveriam ser fiscalizadas? O número de fiscais do trabalho é suficiente?)

[27] Com a alteração do art. 457 Da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) a não incidência de encargos trabalhistas e previdenciários sobre as despesas com alimentação foi estendida a todas as empresas, independentemente de sua adesão ao PAT. A CGU (BRASIL, 2017) aponta que esse foi um evento com potencial de reduzir a atratividade do PAT. (Vide seção de descrição - 1.4)

4. O cumprimento das regras do programa é capaz de garantir a oferta de alimentação aos trabalhadores[28] – inicialmente, é preciso reconhecer que as regras do programa passaram por significativas alterações ao longo dos anos. Apesar disso, conclui-se que essa hipótese parece ser verdadeira. As diferentes modalidades do programa tornam possível essa oferta. Contudo, não se discute aqui a qualidade dessa alimentação.
5. As empresas são capazes de cumprir as regras do programa – as diferentes modalidades do PAT oferecem a possibilidade de diferentes portes e setores possam cumprir as regras, embora haja desvios como em todos os programas de incentivos fiscais. Essa hipótese poderá ser validada observando-se os indicadores relativos a fiscalizações e autuações.
6. Os trabalhadores valorizam a oferta de refeições adequadas e saudáveis[29] – o PAT é percebido como uma conquista dos trabalhadores, embora estes não tenham participado de sua concepção (SOUZA, 2013).
7. As refeições ofertadas são adequadas e saudáveis e, portanto, capazes de contribuir para o alcance dos benefícios esperados (melhorar estado nutricional, bem-estar e produtividade dos trabalhadores e reduzir absenteísmo, afastamentos, doenças e acidentes laborais)[30] – essa hipótese poderia ser dividida em duas partes: a primeira sustenta que as refeições ofertadas são adequadas e saudáveis. Sobre esse ponto, conforme já discutido,

[28] É preciso esclarecer que esse enunciado tinha a pretensão de abarcar as diferentes modalidades do PAT (serviço próprio, concessão, cesta de alimentos e convênios). No entanto, a manifestação do MS sobre o relatório de avaliação chamou a atenção para o fato de que a redação atual não corresponde de forma fidedigna a todas as modalidades. O MS sugeriu como uma redação mais precisa "O cumprimento das regras do programa é capaz de contribuir para o acesso à alimentos e alimentação adequada e saudável dos trabalhadores".

[29] Novamente, o enunciado tinha a pretensão de abarcar as diferentes modalidades do PAT. O MS sugeriu como redação mais precisa: "Os trabalhadores reconhecem valor na oferta de alimentos e refeições adequados e saudáveis e nos benefícios disponibilizados para sua aquisição, e dispõem de condições para utilizá-los conforme sua finalidade". Além disso, o MS questionou a declaração de que os trabalhadores não teriam participado da concepção do programa, classificando-a como fundamental e ainda em curso por meio de "consultas públicas, conferências nacionais e regionais, por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que tem uma comissão especifica para tratar da saúde do trabalhador". Embora se reconheça esses canais de participação do trabalhador no tema saúde do trabalhador, isso não altera o entendimento da coordenação da avaliação, baseado na referência citada, de que os trabalhadores teriam tido pouca participação em sua criação.

[30] A redação dessa hipótese foi adaptada para melhor refletir o caráter de contribuição que o programa pode ter no alcance desses benefícios. Tal adaptação não foi feita no diagrama.

as regras do programa preveem diferentes modalidades. Na modalidade de convênio, com a distribuição de vales-refeição, o controle sobre o que é servido aos trabalhadores foi transferido das empresas, que deveriam seguir as diretrizes alimentares e nutricionais emanadas pelo governo, para restaurantes que, embora tenham que respeitar normas sanitárias, nutricionais e fiscais para serem credenciados no programa, são escolhidos pelos trabalhadores. Nessa modalidade, não é possível garantir que sejam consumidas refeições adequadas e saudáveis, uma vez que cabe ao trabalhador decidir onde e o que comer. É preciso lembrar, no entanto, que o PAT proporciona uma disponibilidade maior de renda, o que poderia, em tese, facilitar o acesso a uma alimentação saudável. A segunda parte da hipótese sustenta que refeições adequadas e saudáveis são capazes de contribuir para o alcance dos benefícios descritos. Sobre essa questão, diferentes estudos sobre consumo alimentar e estado nutricional dos trabalhadores sugerem tal constatação. Mazzon (2016) apresentam uma série de estudos e relatórios de organizações como FAO e OIT que corroboram essa hipótese. Ainda é preciso assinalar que tais benefícios são desfechos multifatoriais não sendo possível atribuir de forma absoluta sua causalidade a um único programa.

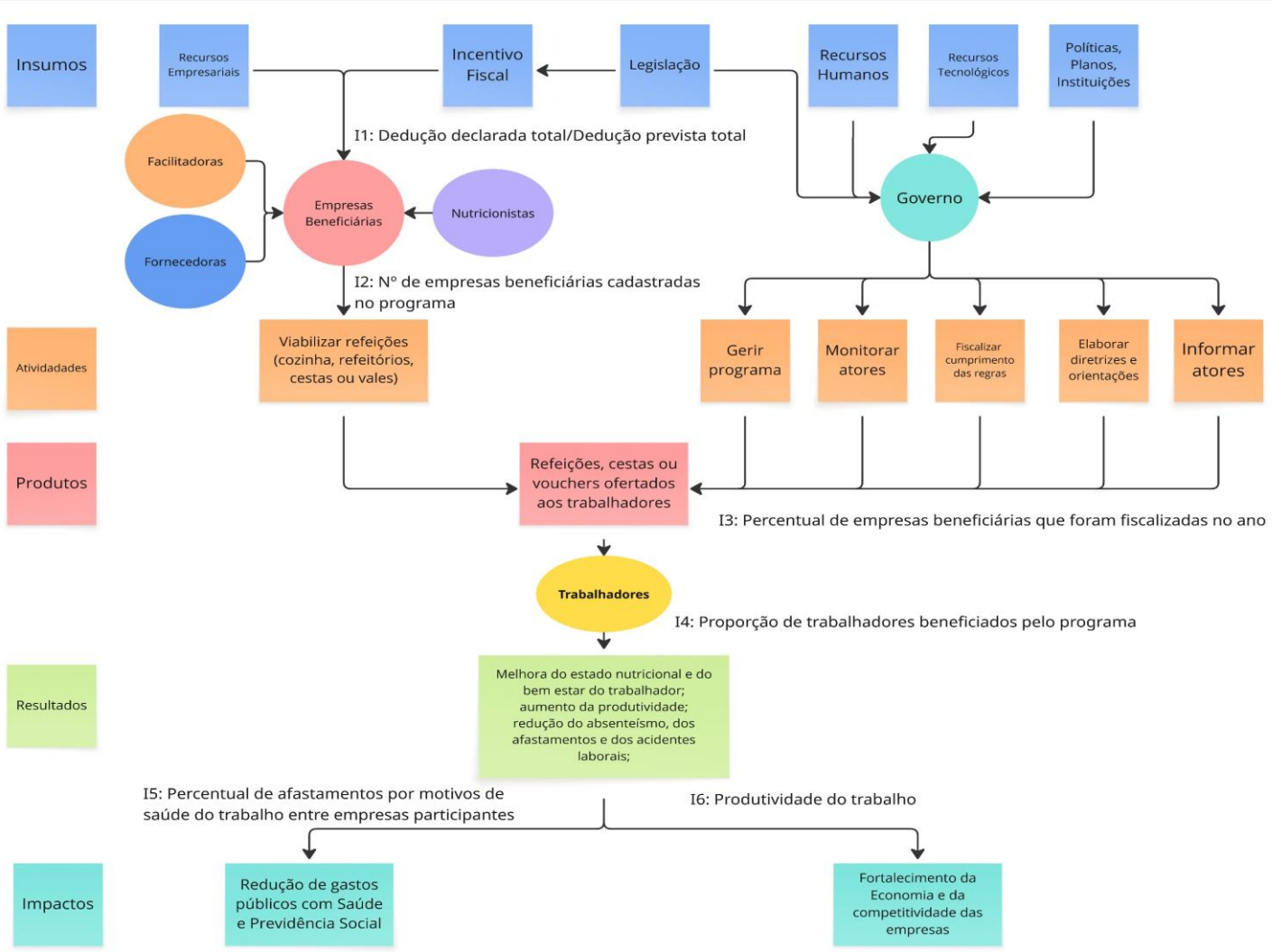
8. A melhora do estado nutricional dos trabalhadores contribui para a redução dos gastos em saúde e previdência30 – uma vez que é possível estabelecer o vínculo entre alimentação inadequada e o surgimento de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), é possível a associação entre a alimentação adequada e a redução de gastos com saúde relacionados ao tratamento desse tipo de enfermidade e suas consequências, como aposentarias precoces e afastamentos. No entanto, é preciso lembrar que “redução dos gastos em saúde e previdência” é um desenlace sujeito a múltiplas influências e causas.
9. O aumento da produtividade do trabalhador contribui para o aumento da competitividade das empresas com consequente fortalecimento da economia – embora não exista uma definição na teoria econômica, o conceito de competitividade pode ser entendido como a capacidade de encarar competição e prosperar diante da competição (LATRUFFE, 2010). Trata-se de um conceito multifatorial (internos e externos), sistêmico e de medida relativa. A produtividade do trabalho é um dos fatores internos responsáveis pela competitividade, mas não é capaz de explicá-la sozinha. Assim, entende-se que essa hipótese é verdadeira, na medida que o aumento da produtividade pode contribuir para o aumento da competitividade das empresas.

Também é possível verificar os encadeamentos lógicos entre os componentes do modelo lógico por meio do uso de indicadores. A figura 5 apresenta uma **proposta** do

uso de alguns indicadores capazes de sinalizar pontos críticos que podem comprometer o alcance dos impactos desejados.[31]

[31] Os indicadores apresentados na figura 5 foram retirados de uma lista de indicadores potenciais antes que esses fossem submetidos a análise de viabilidade dos indicadores pela ENAP, que resultou em críticas e sugestões de alteração de redação e mesmo de exclusão de indicadores. A síntese dessa análise dos indicadores pode ser verificada no Anexo I.

Figura 5 - *Teoria da Mudança - Indicadores*



Abaixo são discutidos esses indicadores:

I1: Dedução declarada total/Dedução prevista total – este indicador poderia, em conjunto com outros indicadores, apontar a atratividade do incentivo tributário. Um valor muito baixo, por exemplo, pode sugerir que as empresas não estão procedendo à dedução esperada. Isso poderia acontecer porque as empresas não percebem vantagem em aderir ao programa ou porque há alguma dificuldade ou desinformação em realizar esse abatimento.

I2: Nº de empresas beneficiárias cadastradas no programa – esse indicador poderia trabalhar junto com o anterior, demonstrando a atratividade do programa para as empresas.

I3:Percentual de empresas beneficiárias que foram fiscalizadas no ano – a ideia desse indicador é demonstrar a capacidade de fiscalização do cumprimento das regras do programa pelas empresas. Um número muito baixo poderia indicar uma capacidade muito reduzida de fiscalização, como um número insuficiente de servidores para realizar a tarefa. Pouca fiscalização pode indicar pouca aderência às regras do programa o que, em tese, poderia resultar na ausência dos impactos desejados.

I4: Proporção de trabalhadores beneficiados pelo programa – este indicador aponta o quão eficaz o programa está sendo para atender os trabalhadores. Um número elevado não necessariamente indica a melhora no estado nutricional desses trabalhadores, mas a possibilidade de que isso aconteça para um número maior de funcionários. Por outro lado, um número muito pequeno pode indicar que o benefício tributário não está se convertendo em trabalhadores alimentados, e isso pode comprometer os resultados.

I5: Percentual de afastamentos por motivos de saúde do trabalho entre empresas participantes – Este indicador pode apontar que o estado nutricional dos trabalhadores alimentados está melhorando ou não. Um número muito alto de afastamentos pode sugerir que a alimentação ofertada não está sendo efetiva para melhorar o estado nutricional dos trabalhadores. É preciso, no entanto, não perder de vista que o afastamento do trabalho por motivos de saúde pode ter múltiplas causas não sendo possível imputar nem a alimentação e nem ao programa toda a responsabilidade pela grandeza dessa variável. Além disso, esse indicador apresenta alguns problemas: não capta adequadamente ausências curtas e presenteísmo, exige identificação clara de participação clara no PAT e não permite a atribuição causal sem grupo comparador e estratégia de identificação apropriados.

I6: Produtividade do trabalho – o crescimento da produtividade é um indício de que a alimentação ofertada aos trabalhadores está, de fato, sendo efetiva na melhora do estado nutricional dos trabalhadores e no seu bem-estar, com consequente incremento de sua produtividade. Deve-se atentar que a produtividade do trabalho é um dos fatores que influenciará a competitividade, mas não é o único.

3.5. Formas de Acesso

As políticas públicas podem ser categorizadas como universais, quando atendem a toda população (como saúde, educação etc.), sem excluir nenhum grupo social. Já as políticas públicas focalizadas utilizam critérios específicos de seleção.

Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018a), a delimitação da população-alvo é essencial para a efetividade de uma política. É fundamental entender a quem deve ser direcionada a política para atacar o problema público mapeado na fase de diagnóstico. Essa delimitação deve acontecer em vários níveis. No nível mais geral, a população potencial de beneficiários constitui toda a população envolvida no problema diagnosticado. Já a população elegível refere-se à parcela da população potencial que atende aos critérios de elegibilidade definidos pela política, ou seja, são aqueles que podem efetivamente se candidatar ao programa. Caso não seja possível atender a toda população elegível é preciso estabelecer uma população priorizada por meio de critérios de priorização. Já os beneficiários são aqueles que efetivamente são atendidos pela política. Os beneficiários se diferenciam dos elegíveis porque nem todo aquele que é elegível irá se candidatar a beneficiário.

A seleção dos beneficiários pode ser feita por seleção do gestor, ao estabelecer critérios de elegibilidade capazes de definir aqueles que poderão ser beneficiários, ou por meio de candidatura dos membros da população elegível, que deverão atender às regras de elegibilidade (local, prazo, agentes responsáveis por receber a candidatura). Em ambos os casos, devem ser analisados aspectos adversos do processo de seleção como distorções em relação ao público não atendido (no primeiro caso) e viés de seleção no processo de seleção, levando a uma participação desbalanceada de um determinado grupo (no segundo caso).

O PAT possui um desenho peculiar, ainda que não possa ser considerado raro: o governo federal oferece um benefício fiscal como forma de induzir as empresas a um comportamento específico, qual seja, a oferta de refeições adequadas e saudáveis a seus trabalhadores. Embora o benefício fiscal seja um estímulo à adesão das empresas ao PAT, não se deve confundir a existência de incentivos com a definição de requisitos de elegibilidade e participação. Assim, ainda que as empresas enquadradas no regime de tributação pelo lucro real sejam as únicas aptas a usufruir do benefício fiscal da dedução dos gastos com alimentação do lucro real, o programa admite a participação de pessoas jurídicas de diferentes naturezas, inclusive entidades públicas e privadas, e de diferentes regimes de tributação como bem assinalou o MTE em sua manifestação sobre esse relatório.

Tomando como ponto de partida o problema público identificado nas oficinas, o público-alvo do programa seria formado pelos trabalhadores ou, num olhar mais próximo da forma como o programa foi concebido, os trabalhadores formais. A população potencial seria formada por todos os trabalhadores, enquanto a população elegível, os trabalhadores formais, uma vez que qualquer empresa, mesmo aquelas optantes pelo lucro presumido ou simples, poderiam se inscrever no programa. Os beneficiários seriam os trabalhadores formais de empresas que se inscreverem no

programa e tiverem seus programas de alimentação do trabalhador aprovados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. [32]

O produto seria a oferta de alimentos e refeições adequadas e saudáveis aos trabalhadores por meio de alguma das modalidades do programa. As regras do programa encontram-se bem delimitadas para garantir a entrega dos produtos.

Embora aberto a todas as empresas, o principal benefício fiscal do PAT (dedução das despesas com alimentação dos trabalhadores até o limite de 4% do imposto devido) só está disponível às empresas optantes pelo Lucro Real, tornando o programa mais atraente para esse grupo específico de empresas. Consequentemente, a maioria dos beneficiários é de trabalhadores de empresas celetistas, optantes pelo regime de tributação pelo lucro real. Esse grupo é formado, em geral, por grandes empresas, nas quais os trabalhadores possuem uma renda média superior aqueles de empresas menores que normalmente fazem opção pelo lucro presumido ou pelo simples. Isso sugere um problema de focalização do programa, uma vez que, desde sua criação, o PAT se propõe a priorizar trabalhadores de baixa renda, conforme declarado no art. 2º da Lei nº 6.321/76.

> Art. 2º Os programas de alimentação a que se refere o artigo anterior deverão conferir prioridade ao atendimento dos trabalhadores de baixa renda e limitar-se-ão aos contratados pela pessoa jurídica beneficiária. (BRASIL, 1976a)

A priorização dos trabalhadores de baixa renda esteve no centro de alterações jurídicas implementadas por regulamentos, portarias interministeriais e Instruções Normativas da Receita Federal que procuraram limitar o incentivo, como aquelas trazidas pelo Decreto nº 10.854, de 2021. Esta situação afetou a atratividade do incentivo, aumentou a complexidade dos cálculos do benefício, exigiu um esforço

[32] Numa hipótese de interpretação puramente especulativa, não alinhada ao problema público identificado nas oficinas, o público-alvo poderia ser formado pelas empresas. Conforme apontou Souza (2013), o programa possuiria uma faceta fiscal (PIFAT) e uma alimentar nutricional (PAT). Segundo o autor, o PIFAT/PAT "foi um programa de incentivos fiscais, que teve como justificativa o aumento da produtividade, a reprodução da força de trabalho e a redução do custo operacional das empresas" (SOUZA, 2013, p. 174). Nesse contexto, com base na perspectiva desse autor, parece razoável supor que, caso o problema público tivesse sido diagnosticado à época da criação do programa, poderia ser outro (por exemplo, "alto custo operacional e baixa produtividade das empresas"). Um aspecto que vai ao encontro dessa interpretação é a denominação de "pessoas jurídicas beneficiárias" frequente nos normativos do programa. Embora exista toda sua dimensão de programa governamental, o PAT pode ser definido como um benefício fiscal, um subsídio tributário, e quem o recebe são as empresas beneficiárias. Os trabalhadores, nessa linha de raciocínio, seriam "beneficiários indiretos", uma ocorrência possível em políticas que possuem um público-alvo específico, mas geram efeitos positivos secundários em outros atores, grupos ou setores.

Conclui-se que, considerando aspectos fiscais mais presentes à época da criação do programa, é possível que o problema público estivesse relacionado ao alto custo operacional das empresas e a baixa produtividade de seus trabalhadores. Em função disso, o público-alvo seria formado pelas empresas e o produto seria o benefício fiscal oferecido às empresas.

adicional para que as empresas estivessem de acordo com as regras tributárias e causou insegurança jurídica. A situação parece ter sido resolvida com a Solução de Consulta nº 3 COSIT, de 12 de janeiro de 2026:

> [...] a limitação introduzida através do Decreto nº 10.854, de 2021, que restringia a dedução do PAT a valores pagos a título de alimentação para os trabalhadores que recebam até cinco salários-mínimos, limitada a dedução ao valor de, no máximo, um salário-mínimo, não mais deve ser exigida para fins tributários. (BRASIL, 2026g)

Finalmente, considerando-se que a legislação frequentemente se refere às empresas vinculadas ao PAT como "empresas beneficiárias" e que é também frequente na literatura o tratamento daqueles trabalhadores que recebem alimentação (ou os meios para se alimentar) dessas empresas como "trabalhadores beneficiados", optou-se por aceitar ambas as denominações ao longo desse relatório.

3.6. Semelhança de Funcionamento com outras políticas

Chama a atenção o fato de que o PAT seja operacionalizado por meio de um mecanismo de benefício tributário bastante semelhante a outros gastos tributários. A estratégia adotada parece ser a de buscar impactar de alguma forma a qualidade de vida dos trabalhadores via benefícios fiscais oferecidos às empresas. São exemplos desse método:

- Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados – **Dedução, como despesa operacional, dos gastos realizados pelas empresas com serviços de assistência médica, odontológica, farmacêutica e social, destinados indistintamente a todos os seus empregados e dirigentes** (art. 13, V da Lei nº 9.249/1995; Art. 372, §1º do Decreto nº 9.580/2018);
- Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI (Fundo de Aposentadoria Individual) – Benefícios Previdenciários, dedução, como **despesa operacional**, dos **gastos realizados com contribuições, não compulsórias destinada a custear planos de benefícios complementares assemelhados aos da previdência social, instituídos em favor dos empregados e dirigentes** da pessoa jurídica. Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI, dedução, como despesa operacional, do valor das quotas adquiridas em favor de seus empregados ou administradores, do FAPI, desde que o plano atinja, no mínimo, 50% dos seus empregados (art. 13, V da Lei nº 9.249/95; art. 7º da Lei nº 9.477/97; art. 11 da Lei nº 9.532/97);
- Doações a Entidades Civis Sem Fins Lucrativos – Dedução, como despesa operacional, das doações efetuadas a: Entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, **que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora e respectivos dependentes**, ou em benefício da comunidade na qual atuem, até o limite de 2% (dois por cento) do lucro operacional (art. 13, §2º, III da Lei nº 9.249/95; art. 59 da MP nº 2.158-35/01);
- PAIT (Planos de Poupança e Investimento) – **Dedução, como despesa operacional**, das contribuições pagas pela pessoa jurídica a plano PAIT por ela instituído, desde que obedeçam a critérios gerais e beneficiem no mínimo **50% dos empregados** (art. 5º, § 2º do Decreto-Lei nº 2.292/86);

- TI e TIC (Tecnologia da Informação e Tecnologia da Informação e da Comunicação) – **Exclusão do lucro líquido**, para efeito de apuração do lucro real, dos **custos e despesas com capacitação de pessoal** que atua no desenvolvimento de programas de computador (*software*) das empresas dos setores de tecnologia de informação - TI e de tecnologia da informação e da comunicação – TIC, sem prejuízo da dedução normal (art. 13-A da Lei nº 11.774/08).

Essa constatação sugere a necessidade de se avaliar, além dos resultados e impactos individuais de cada política, os efeitos que tal estratégia pode causar quando considerado o conjunto dessas ações.

3.7. Comparação Internacional

Mazzon (2016) fazem um levantamento abrangente sobre experiências internacionais em programas de alimentação para trabalhadores. Foram investigados 11 países: Bélgica, França, Índia, Itália, Japão, Marrocos, México, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Turquia. Segundo os autores, em 2016, existiam cerca de 40 países que ofereciam algum sistema de refeição para os trabalhadores. O Reino Unido teria sido o percursor ainda na década de 1940.

De forma geral, os programas guardam muitas semelhanças. Os governos geralmente oferecem benefícios fiscais como forma de incentivar os empregadores a oferecerem refeições adequadas aos seus funcionários. Existem, nesses programas, a possibilidade de servir refeições nos refeitórios das empresas ou da entrega de *voucher*-alimentação. Em geral, o pagamento do benefício alimentar em dinheiro não é permitido. Quando isso acontece, Portugal é o único país da União Europeia que ainda permite a exoneração fiscal. Para as empresas, não há incidência de encargos sociais sobre o valor do benefício. Já para os empregados, não há incidência de imposto de renda sobre o benefício, encarado como benefício alimentar. É comum a existência de limite para o benefício alimentar, alinhado com o preço de uma refeição adequada. Benefícios que ultrapassem esse limite tendem a ser tributados para a empresa e para os trabalhadores.

Percebe-se, assim, que o PAT guarda muitas semelhanças com seus pares internacionais. Alterações de regramento do programa tentaram, inclusive, introduzir limites para o benefício. O PAT também traz diferentes modalidades (refeitório próprio ou *voucher*-alimentação). A experiência bem-sucedida da implantação desse tipo de programa no Reino Unido parece ter sido replicada em outros países, com adaptações pontuais.

4. Governança

Esta seção descreve e analisa a Governança do PAT, a partir da configuração atual do programa, estabelecida nas seguintes normativas: Lei nº 6.321/1976, com as alterações dadas pela Lei nº 14.442/2022 e demais normativas; Lei nº 9.532/1997; Decreto nº 10.854/2021, alterado pelo Decreto nº 12.712/2025; Portaria MTP nº 672/2021; Portaria MTE nº1.707/2024; e Instrução Normativa MTP nº 2/2021. Completam a fonte de dados as informações prestadas pela equipe da Coordenação Geral do Programa de Alimentação do Trabalhador, da Secretaria de Proteção do Trabalhado, do Ministério do Trabalho e Emprego.

4.1. Atores, competências, instâncias de coordenação e processo decisório

Ao longo dos seus 50 anos de história, o PAT teve sua governança caracterizada por um modelo de gestão compartilhada entre Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Saúde (MS). Sendo o PAT uma política do Ministério do Trabalho e Emprego, sua condução é de responsabilidade desta pasta. A gestão é compartilhada nos aspectos que extrapolam as competências do MTE, a saber: a isenção fiscal, cuja competência é do MF, e os parâmetros de saúde e nutrição que cabem ao MS. As alterações realizadas no programa neste período não alteraram esta configuração. Atualmente a gestão compartilhada está definida no Art. 167 do Decreto nº 10.854/2021, que também estabelece a competência dos atores envolvidos.

De acordo com o referido Decreto, cabe ao MTE regulamentar a adesão e fiscalizar os aspectos trabalhistas relacionados ao PAT (Art. 167, §º 1), fiscalizar o atendimento das normas do programa por parte das pessoas jurídicas beneficiárias e das entidades de alimentação coletiva (Art. 167, §º 5º) e editar, no âmbito da sua competência, normas complementares para disciplinar a aplicação do programa (Art. 167, §º 4º).

Ao MF compete regulamentar e fiscalizar os aspectos tributários relacionados ao PAT (Art. 167, §º 2º), bem como editar, no âmbito da sua competência, normas complementares para disciplinar a aplicação do programa (Art. 167, §º 4º). Já ao MS compete, em conjunto com o MTE, regulamentar os aspectos relacionados à promoção da saúde e à segurança alimentar e nutricional do programa (Art. 167, §º 3º).

Dentro do Ministério do Trabalho, a governança operacional é dividida entre o Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho (DSST), da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), e a Coordenação-Geral do PAT (CGPAT), da Secretaria de Proteção ao

Trabalhador (SPT)[33], conforme a reestruturação interna do MTE realizada pelo Decreto nº 12.764/2025. Ao DSST cabe as funções de credenciamento e descredenciamento de empresas (beneficiárias, fornecedoras e facilitadoras) e de nutricionistas, além da fiscalização rotineira ou por denúncia, conforme Portarias MTP nº 672/2021, MTE nº 1.707/2024 (em particular Artigo 7º) e Instrução Normativa MTP nº 2/2021. À CGPAT cabe a gestão da política pública, com suas funções envolvendo a proposição de atos normativos, a defesa jurídica do programa, o diálogo com operadores e a discussão de melhorias na execução da política, conforme esclarecido pelos técnicos do MTE.

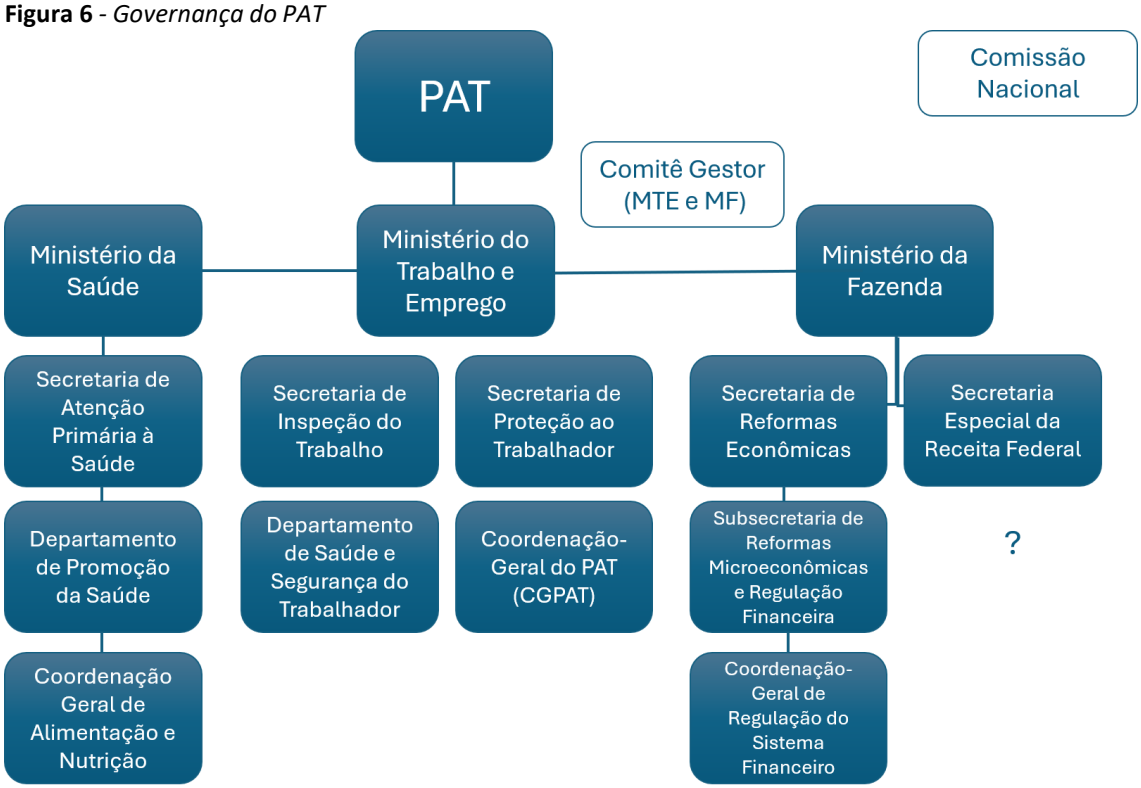
No MS, as atribuições do PAT estão sob Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, do Departamento de Promoção da Saúde, da Secretaria de Atenção Primária à Saúde.

No MF, as normativas atribuem às funções relativas ao PAT à Secretaria da Especial da Receita Federal (Decreto nº 10.854/2021, Art. 167), que atua na operacionalização do benefício fiscal às pessoas jurídicas beneficiárias do programa, além de regulamentar e fiscalizar os aspectos tributários relacionados ao PAT. Embora não exista previsão expressa, a Coordenação-Geral de Regulação do Sistema Financeiro, situada na Subsecretaria de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira da Secretaria de Reformas Econômicas, é um ator recente do Ministério da Fazenda a atuar no PAT em conjunto com a CGPAT do Ministério do Trabalho e Emprego. O Secretário de Reformas Econômicas é o membro titular designado pelo MF no âmbito do Comitê Gestor do PAT. Como participante do Comitê Gestor, a Secretaria atua no papel regulatório e de monitoramento do programa, além de avaliar aspectos concorrenciais, uma vez que a SRE faz parte do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), inclusive para proposição de melhorias regulatórias e reformas microeconômicas, especialmente em relação ao PAT enquanto meio de pagamento de benefícios. A Subsecretaria de Reformas Microeconômicas e Regulação Financeira, da SRE/MF, possui competências expressas no Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, relacionadas a reformas microeconômicas e aos meios de pagamento (modalidade *voucher* PAT).

A figura 6 apresenta a Governança do programa.

[33] As competências da Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT) relacionadas ao PAT expressas no Decreto nº 12.764/2025 são genéricas: “planejar, coordenar e executar as atividades relativas ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT”.

Figura 6 - *Governança do PAT*



Fonte: Elaboração Própria.
Nota: as caixas em branco indicam que o órgão não foi legalmente instituído.

Entende-se, desta forma, que os instrumentos normativos do programa estabelecem os atores e seus respectivos papéis, com suas competências e responsabilidades, no processo de implementação da política.

Uma vez que atores e suas competências encontram-se bem delimitados, é importante analisar a existência de espaços de interação e cooperação entre eles que promovam uma atuação coordenada. Ao longo de sua existência, o PAT já apresentou diferentes formas de instância de coordenação. A Comissão Tripartite do Programa de Alimentação do Trabalhador (CTPAT) foi instituída pela Portaria Interministerial n.º 1, de 1997, e era formada por representantes do Ministério do Trabalho, da Fazenda e da Saúde, bem como representantes dos trabalhadores e empregadores. Suas atribuições consistiam em: acompanhar e avaliar a execução do PAT; propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao PAT, principalmente ao credenciamento das empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva e à definição das regras de utilização e aceitação dos documentos de legitimação; elaborar estudos visando estabelecer regras para a fiscalização e a aplicação de penalidades às empresas e estabelecimentos conveniados que não cumprirem as regras do programa; avaliar propostas de medidas legislativas; entre outras. A CTPAT sofreu modificações em portarias subsequentes e foi extinta em 2019, pela Portaria n.º 972.

O atual modelo de instância de coordenação foi estabelecido apenas em 2025, quando o Decreto nº 12.712/2025 incluiu o Art. 182 G ao Decreto nº 10.854/2021. De acordo com este artigo, ato conjunto do MTE e MF deveria instituir o Comitê Gestor Interministerial do PAT, com atribuições relacionadas aos arranjos de pagamento dos

benefícios. Desta forma, o MS, com sua atribuição dentro do programa relacionados à promoção da saúde e à segurança alimentar e nutricional do PAT, não compõe este comitê.

O Comitê Gestor do Programa de Alimentação do Trabalhador (CGEPAT) foi instituído recentemente, pela Portaria Interministerial MTE/MF nº 30, de 15 de maio de 2026. As atribuições do Comitê estão ligadas aos arranjos de pagamento do sistema e englobam: (i) estabelecer limite máximo para taxa de desconto e tarifa de intercâmbio; (ii) determinar a abertura de arranjo para as empresas facilitadoras, quando esses arranjos atendam a um número inferior a 500 mil trabalhadores; (iii) disciplinar as regras e estabelecer as condições para o funcionamento dos arranjos abertos; e (iv) editar normas complementares relativas à interoperabilidade (Art. 2º). O CGEPAT é composto por representantes (titular e suplente) do MTE, MF e Casa Civil, sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (Art. 3º) e deve se reunir trimestralmente, em caráter ordinário, além das reuniões extraordinárias (Art. 4º). Ressalta-se, no entanto, que a portaria dispensa o CGEPAT de apresentar relatório periódicos do seu funcionamento (Art. 7º). Sob o ponto de vista da transparência, este dispositivo retira uma fonte que permitiria acompanhar a gestão do programa e o seu processo de governança, reduzindo o *accountability* da política.

Pontua-se aqui que, embora o programa tenha ficado sem uma instância de coordenação formalmente instituída, entre a extinção da CTPAT, em 2019, e a constituição do Comitê Gestor do PAT, em 2026, o diálogo entre os atores para o funcionamento e aperfeiçoamento da política foi mantido, sob a coordenação do MTE, com o apoio da Casa Civil, como as discussões e reuniões ocorridas por mais de dois anos até a publicação do novo Decreto nº 12.712, em 2025 exemplificam. Este processo demonstra que: (i) há interação e cooperação entre os atores envolvidos para a resolução de questões pertinentes ao programa, mas sem uma periodicidade definida, como seria típico em órgãos colegiados; e (ii) que este processo garante não apenas a manutenção da política, mas sua evolução operacional, garantindo o valor público do PAT.

Do ponto de vista da participação social no processo de condução da política, a extinção da CTPAT representou uma redução do campo de atuação da sociedade civil, em particular das partes diretamente alcançadas pelo programa, pois sem a representação formal de trabalhadores e empregadores em um órgão da política, sua participação ficou restrita às consultas públicas realizadas pelo governo.

Cabe ressaltar que a existência de um órgão colegiado, como o CTPAT, nunca foi uma obrigação legal dentro das normativas do programa. Sua constituição foi uma decisão dos ministérios formalmente envolvidos no PAT, que julgaram ser importante a existência desse órgão colegiado naquele momento. Novamente, entendimento semelhante prevalece na gestão atual, estando prevista a criação de uma Comissão Nacional do PAT, com participação da sociedade civil. Até o momento, a portaria de

instituição da comissão ainda não foi publicada. O processo encontra-se na fase de colhimento de assinaturas[34].

4.2. Supervisão e aprimoramento

Como mencionado, a operacionalização do PAT está dividida entre o DSST e a CGPAT. A CGPAT é uma coordenação nova, criada em novembro de 2025, pelo Decreto nº 12.764/2025, e responsável pela gestão do programa. O DSST executa a implementação do PAT por meio do credenciamento e descredenciamento de empresas (beneficiárias, fornecedoras e facilitadoras) e de nutricionistas, bem como fiscalizações, por meio da atuação dos auditores-fiscais do Trabalho. Os procedimentos de fiscalização do programa estão definidos na Instrução Normativa MTP nº 2/2021. O Departamento trabalha com um planejamento anual, no qual são previstas entre 200 e 300 inspeções aos participantes do programa, para averiguar o cumprimento da legislação relativa à execução do PAT. Além das fiscalizações constantes no plano anual, também são realizadas fiscalizações a partir de denúncias relativas ao não cumprimento das normativas do programa.

Cabe ressaltar, no entanto, que informações sobre estas fiscalizações, como a quantidade total realizada, quais as infrações encontradas e em qual frequência, quais os resultados obtidos, não são consolidados em um relatório. A única informação publicizada é a de descredenciamento de uma empresa do programa, quando este é o resultado do processo de fiscalização, feita de forma individual e apenas no Diário Oficial da União. De forma semelhante, não foi identificado o acompanhamento periódico de indicadores de implementação e resultados da política, como a quantidade de participantes, quantidade de trabalhadores atendidos, ticket médio, entre outros. Não há, portanto, o monitoramento institucionalizado da política, nem o estabelecimento de metas para o programa. Esta ausência de informações sobre a gestão e fiscalização já havia sido apontada pela CGU em seu relatório de auditoria do programa (Brasil, 2017, p. 26-29) e as recomendações então apresentadas não foram implementadas de forma a sanar esta questão. A CGPAT, contudo, tem no seu horizonte de trabalho, em 2026, a estruturação destas informações para análise interna do programa.

No que diz respeito à transparência, as informações públicas sobre o PAT são disponibilizadas no sitio https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat, que contém: informações sobre a legislação do programa, como se cadastrar, como consultar inscrições, como alterar inscrições, registro ou cadastro, orientações em relação a dúvidas sobre programa na opção “PAT Responde”, o Guia Alimentar para a População Brasileira, base para o programa e a relação de Empresas Beneficiárias, Facilitadoras, Fornecedoras e Nutricionistas ativos inscritos no PAT. Com exceção da relação de

[34] Informações atualizadas até 06 de maio de 2026.

empresas e nutricionistas ativos no programa, que são informações referentes a sua execução, as demais informações disponibilizadas são de caráter instrutivo relativo à adesão e participação no programa.

Identifica-se, desta forma, espaço para o aprimoramento do processo de gestão e tomada de decisão do PAT, por meio do monitoramento dos principais de indicadores da política pela equipe gestora. Identifica-se, também, a necessidade de ampliar a prestação de contas para sociedade e a transparência ativa a partir da construção e divulgação de informações sistematizadas da política relativas a execução e resultados, seja no formato de relatórios, painéis de indicadores ou outros tipos de documentos.

4.3. Gestão de Risco

Não foi possível identificar um sistema de gestão de riscos formalmente estruturado[35], responsável pela identificação, mitigação e monitoramento dos riscos do PAT. No entanto, a partir das competências dos atores do programa e das entrevistas realizadas juntos aos gestores do programa do MTE[36], pode-se inferir que a gestão dos riscos na condução da política está a cargo CGPAT e que também está responsável pelo processo de mitigação dos problemas na execução da política. Quando a mitigação dos riscos requer ações de fiscalização, a CGPAT atua com a DSST.

Considerando que o momento atual é de implementação das mudanças trazidas pelo Decreto nº 12.712/2025, a CGPAT vem enfrentando novos riscos, não todos previstos. A coordenação identificou riscos relacionados aos questionamentos de normativas, ao entendimento de como aplicar as novas regras, às dificuldades e aos problemas na operação e ao não cumprimento das regras do programa. Entende-se que o processo de mapeamento dos riscos não é sistemático e ocorre sob demanda, quando as questões chegam até a coordenação.

O primeiro passo no processo de mitigar os problemas citados na execução da política está em consolidar o entendimento das novas regras por meio de reuniões e apresentações para as partes, além de demais encaminhamentos necessários dentro do ministério, para que os atores entendam e operem dentro do sistema. A título de exemplo, uma demanda atual tem sido a questão da gestão dos contratos entre beneficiárias e entidades de alimentação coletiva, com algumas empresas não aceitando rever os contratos ou exigindo revisão antecipada. Em relação ao não cumprimento das regras, por parte dos participantes, a mitigação é realizada por meio

[35] O MTE possui um sistema de gestão de riscos formalmente estruturado por meio da Portaria MTE nº 3.849, de 18 de dezembro de 2023, que instituiu o Sistema de Governança do MTE. Em 2024, o Comitê de Governança Estratégica (CGE) identificou 26 processos de trabalhos obrigatórios para a realização do gerenciamento de riscos, conforme exposto no Relatório de Gestão Integrado 2025. No entanto, o PAT não integra o gerenciamento de riscos obrigatório do sistema.

[36] O sistema de gestão de risco do PAT não foi objeto de pergunta específica nas entrevistas e oficinas, junto ao Ministério da Saúde.

da fiscalização. A CGPAT se reúne com a DSST para que seja iniciado o processo de fiscalização para efetivar as mudanças do decreto.

5. Implementação

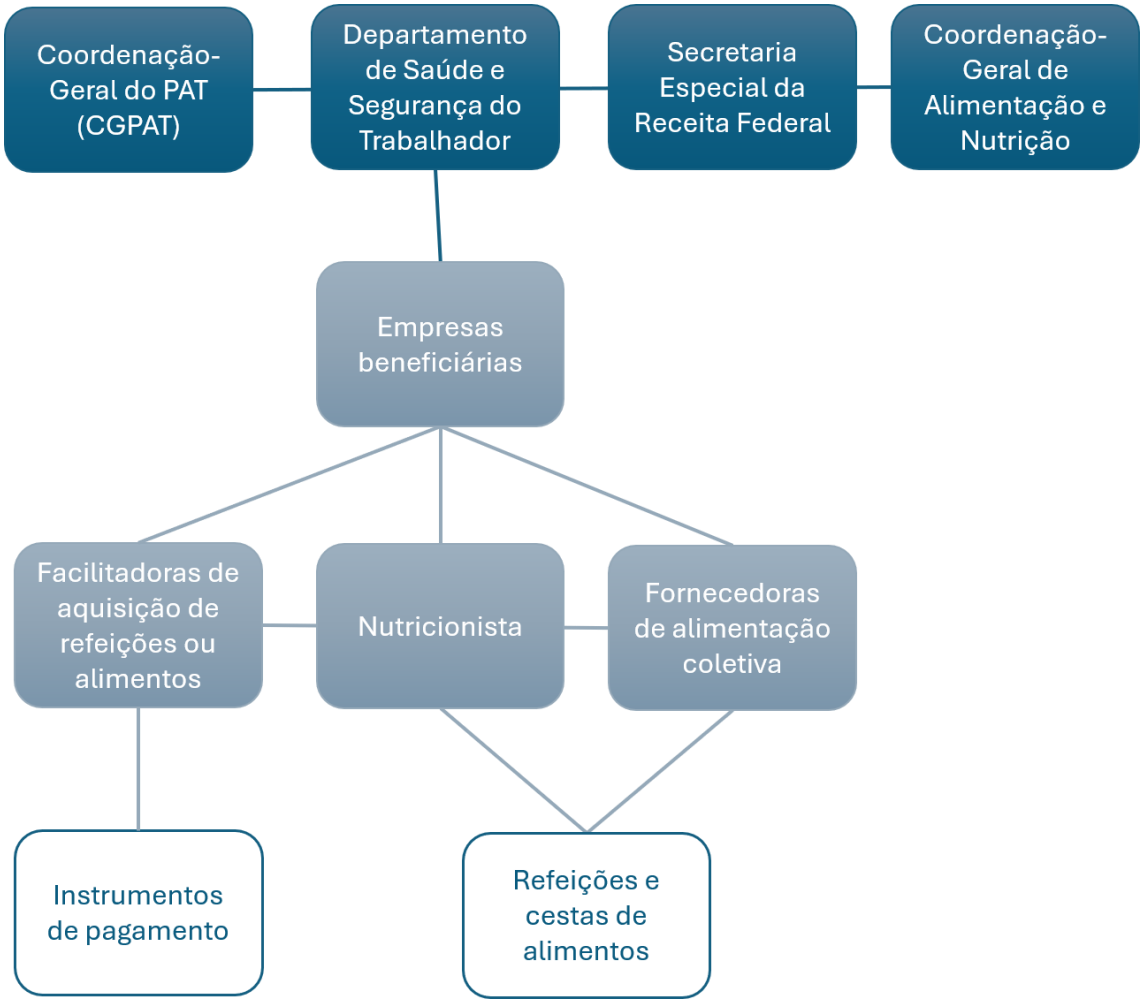
Esta seção descreve e analisa a implementação do PAT, a partir da configuração atual do programa estabelecida nas seguintes normativas: Lei nº 6.321/1976, com as alterações dadas pela Lei nº 14.442/2022 e demais normativas; na Lei nº 9.532/1997; Decreto nº 10.854/2021, alterado pelo Decreto nº 12.712/2025; Portaria MTP nº 672/2021; Portaria MTE nº1.707/2024; Instrução Normativa MTP nº 2/2021; e Lei nº 9.532/1997. Completam a fonte de dados as informações prestadas pela equipe da Coordenação Geral do Programa de Alimentação do Trabalhador, da Secretaria de Proteção do Trabalhador do Ministério do Trabalho.

Destaca-se que as alterações trazidas pelo Decreto 12.712/2025, em particular a interoperabilidade da rede credenciada de estabelecimentos comerciais, ainda estão em processo de implementação.

5.1. Introdução

O objetivo do PAT, em sua configuração atual, reside na promoção da saúde e no fomento ao acesso do trabalhador à alimentação saudável. Para o alcance desse propósito, dois grupos de atores operam no processo de implementação do programa. No primeiro nível, situa-se o governo federal, responsável pelas atividades de normatização, gestão e fiscalização. O segundo nível é constituído pelas empresas participantes em suas diferentes modalidades, incumbidas da provisão direta do benefício, seja por meio da oferta de refeições, da distribuição de cestas de alimentos ou da concessão de instrumentos de pagamento para aquisição de refeições ou gêneros alimentícios. A figura a seguir representa o processo de implementação do PAT.

Figura 7 - *Atores na implementação do PAT*



Fonte: Elaboração própria a partir das normativas do programa.

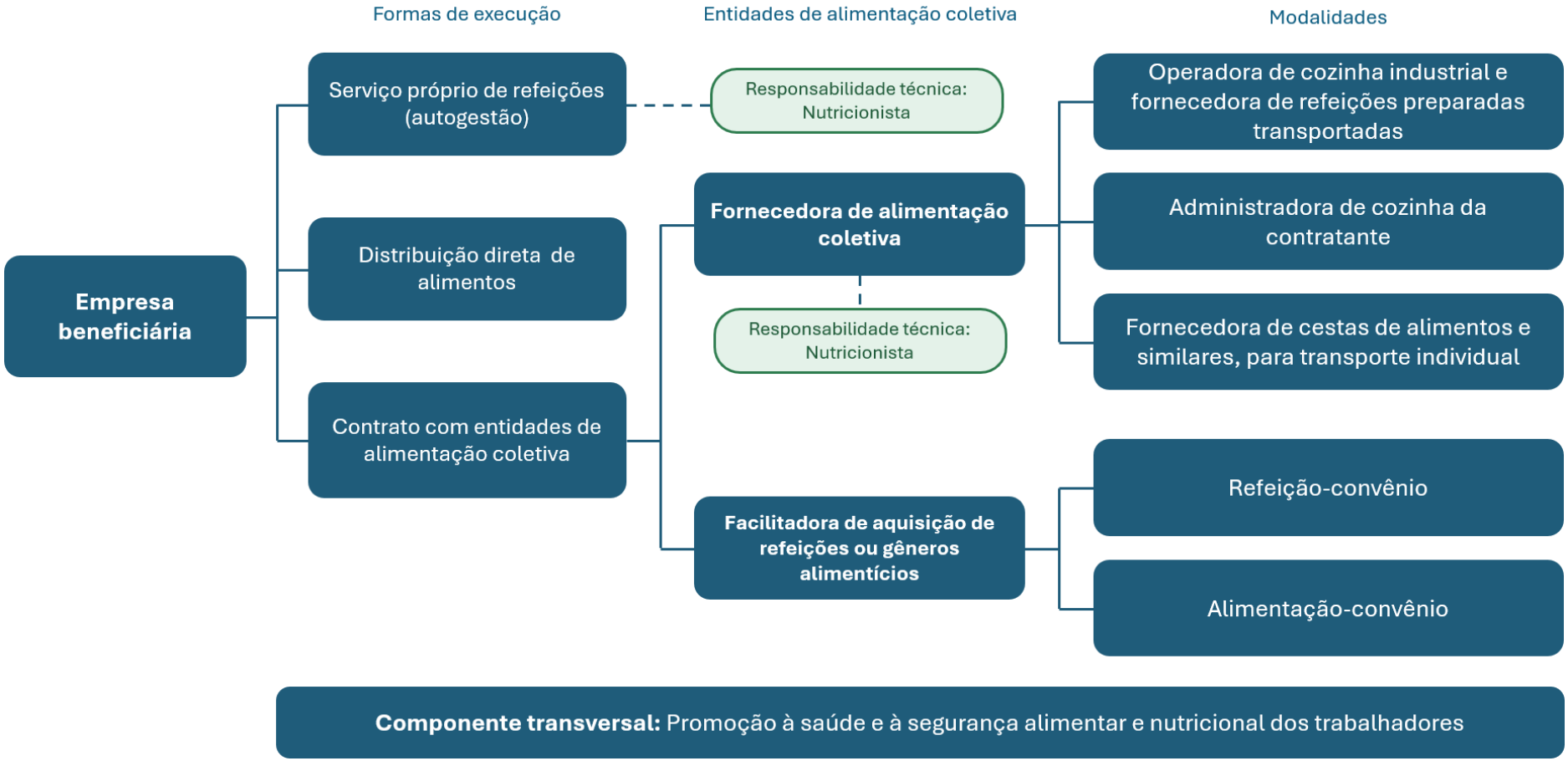
A implementação do PAT no nível federal está sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Decreto nº 10.854/2021, Art. 167), em particular do Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho (DSST) da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e da Coordenação-Geral do PAT (CGPAT) da Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT), conforme a reestruturação interna do MTE realizada pelo Decreto nº 12.764/2025. O DSST é a porta de entrada do programa ao executar as funções de credenciamento e descredenciamento de empresas e de nutricionistas, além da função de fiscalização rotineira ou por denúncia, conforme Portarias MTP nº 672/2021, MTE nº1.707/2024 (em particular Artigo 7º) e Instrução Normativa MTP nº 2/2021. À CGPAT cabe a gestão da política pública, com suas funções envolvendo a proposição de atos normativos, a defesa jurídica do programa, o diálogo com operadores e a discussão de melhorias na execução da política.

O Ministério da Saúde e o Ministério da Fazenda atuam na gestão do programa de acordo com suas competências[37].

Do lado das empresas participantes, a Lei nº 6.321/1976 estabelece como beneficiários do PAT as pessoas jurídicas que realizem despesas comprovadas em programas de alimentação do trabalhador aprovados pelo MTE. As empresas beneficiárias podem fornecer alimentação por meio de serviço próprio de refeições, distribuição de alimentos ou contratação de entidades de alimentação coletiva (Decreto nº 10.854/2021, Art. 169, e Portaria MTP nº 672/2021, Art. 140). É permitida a adoção de mais de uma modalidade, sendo permitido um trabalhador receber dois ou mais benefícios ou trabalhadores de uma mesma empresa beneficiária receber benefícios de modalidades distintas. Contudo, independente da forma escolhida, o benefício concedido deve possuir o mesmo valor para todos os trabalhadores participantes, que pode abranger todos os trabalhadores da empresa, mas com prioridade para os de baixa renda (Decreto nº 10.854/2021, Art. 171 e 172). Além da promoção do acesso à alimentação adequada e saudável, as empresas beneficiárias do PAT devem desenvolver ações e programas de promoção da saúde e segurança alimentar e nutricional de seus trabalhadores, bem como o monitoramento da sua saúde, com ações relativas à promoção da alimentação adequada e saudável. As diretrizes e metas destes programas são de sua responsabilidade (Decreto nº 10.854/2021, Art. 173). A figura a seguir descreve as formas de implementação do PAT pela empresa beneficiária.

[37] Uma discussão mais detalhada sobre os atores públicos e suas competências é feita na seção de Governança.

Figura 8 - *Formas de implementação do PAT pela empresa beneficiária*



Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 6.321/1976 e Decreto nº 10.854/2021.

As entidades de alimentação coletiva, por sua vez, podem atuar como fornecedoras de alimentação coletiva ou facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios. Como fornecedoras de alimentação coletiva, a entidade pode: operar cozinha industrial e fornecer refeições preparadas, transportadas até a empresa beneficiária; administrar a cozinha da empresa beneficiária contratante; ou fornecer cestas de alimento e similares para transporte individual. Como facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, elas atuam como emissora de moeda eletrônica para pagamento de refeições ou alimentos ou como credenciadoras de estabelecimentos para aceitação da moeda eletrônica. Em ambos os casos, entidades fornecem como produtos instrumentos para pagamento de refeições em restaurantes e estabelecimentos similares, o chamado refeição convênio, também conhecido como vale-refeição, e instrumentos de pagamento para aquisição de gêneros alimentícios, denominado convênio alimentação, ou vale- alimentação na nomenclatura popular (Decreto nº 10.854/2021, Art. 170, e Portaria MTP nº 672/2021, Art. 141).

5.2. Acesso, elegibilidade dos beneficiários e execução por parte das empresas participantes

São consideradas beneficiárias do PAT as pessoas jurídicas de direito público e privado e os empregadores que possuam Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF) ou Cadastro Nacional de Obras (CNO) (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 141)[38]. Cabe destacar, no entanto, que apesar das normativas do PAT estabelecerem como beneficiárias do programa as pessoas jurídicas em termos gerais, a Instrução Normativa RFB nº 1.700/2017 (Art. 142) estabelece que as despesas com alimentação, realizada ou não no âmbito do PAT, somente poderão ser deduzidas na apuração do lucro real. Desta forma, empresas optantes pela apuração do IRPJ por lucro presumido ou optantes do Simples Nacional podem se inscrever no programa, mas não fazem jus ao benefício fiscal, ficando limitadas a não incidência de contribuições trabalhistas sobre o valor pago.

Para acessar o benefício fiscal do programa, a pessoa jurídica beneficiária deve requerer a sua inscrição junto ao MTE (Decreto nº 10.854/2021, Art. 168, e Portaria MTP nº 672/2021, Art. 142). Esta inscrição é realizada por meio do preenchimento do formulário de adesão ao PAT, no sistema PATNET/Novo PAT[39]. O ato de inscrição é

[38] Para uma discussão mais detalhada sobre público-alvo, elegíveis e beneficiários do programa vide seção de Desenho.

[39] O sistema de inscrição do PAT, encontra-se neste momento, em processo de migração do PATNET (https://www3.mte.gov.br/sistemas/patnet/) para o Novo PAT (https://novopat.trabalho.gov.br/login). Conforme informação divulgada pelo governo, entre 15/05 e 15/06/2026 ocorre o processo de atualização cadastral dos nutricionistas prestadores de serviço vinculados ao programa. No período de 15/06 a 15/07/2026, os demais participantes deverão fazer a atualização (https://www.gov.br/trabalho-

voluntário, possui validade por prazo indeterminado, poderá ser feito a qualquer tempo e implica na aceitação na íntegra das regras do PAT. Também pode ser cancelado a qualquer tempo por iniciativa da empresa beneficiária ou pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do MTE, em razão de execução inadequada do PAT.

Na execução do programa, a empresa beneficiária deve: (i) garantir que o benefício possua o mesmo valor para todos os seus trabalhadores; (ii) quando optar pelo serviço de alimentação próprio, contratar profissional em nutrição legalmente habilitado e cadastrado no PAT, que atuará como responsável técnico pela execução do programa; (iii) obter, guardar e manter à disposição da inspeção do trabalho, a confirmação de cada trabalhador do recebimento do instrumento de pagamento; (iv) orientar seus trabalhadores sobre a correta utilização dos instrumentos de pagamento; (v) dispor de programas destinados a monitorar a saúde e a aprimorar a segurança alimentar e nutricional de seus trabalhadores; (vi) manter à disposição da inspeção do trabalho os documentos e registros relacionados aos gastos com o PAT e aos incentivos fiscais dele decorrente; e (vii) manter suas informações cadastrais atualizadas (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 142).

Ainda na execução, a empresa beneficiária deve observar as seguintes vedações: (i) não usar o programa como forma de punição ao trabalhador por meio de suspensão, redução ou supressão do benefício; (ii) não utilizar o PAT como premiação; e (iii) não exceder a 20% do custo direto da refeição a parcela do PAT operacionalizada com participação do trabalhador (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 143).

Para evitar que o programa seja desvirtuado em favor de ganhos financeiros para as empresas participantes, o Decreto nº 10.854/2021, Art. 175 e 182-F, veda às empresas beneficiárias e facilitadoras a exigência ou recebimento de qualquer tipo de deságio ou desconto sobre o valor contratado, a previsão de prazos de repasse que descaracterizem a natureza pré-paga dos valores disponibilizados aos trabalhadores, ou a inclusão de outras verbas e benefícios diretos ou indiretos não vinculados diretamente à promoção de saúde e segurança alimentar do trabalhador. O objetivo é garantir que o recurso chegue integralmente ao trabalhador, sem perdas para compensar custos de intermediação.

Como mostra a figura 2, a pessoa jurídica beneficiária pode executar o programa de três formas distintas. Contudo, a opção pelo serviço próprio de refeições ou a contratação empresa fornecedora de alimentação coletiva, enseja a obrigatoriedade de contratar profissional em nutrição legalmente habilitado para atuar como responsável técnico pela execução do programa (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 142 e 144). Este profissional também deve se cadastrar no PAT, por meio do formulário de

---

e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/maio/novo-sistema-do-pat-entra-no-ar-com-atualizacao-obrigatoria-de-cadastro). O site do programa disponibiliza as instruções de como fazer o cadastro (https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/como-se-cadastrar-no-pat).

registro do nutricionista no PAT, no sistema PATNET/Novo PAT, e deve atuar mediante Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

Ao nutricionista responsável técnico pelo PAT compete planejar, organizar, dirigir, supervisionar e avaliar os serviços de alimentação e nutrição, bem como realizar ações de educação alimentar e nutricional, nos termos da Resolução CFN nº 600/2018. Ao longo da existência do PAT, os parâmetros nutricionais que guiavam a atuação do nutricionista estavam estabelecidos em Portaria Interministerial MTE e MS, sendo a última a Portaria Interministerial nº 66/2006. No entanto, tal normativa foi revogada pela Portaria MTP nº 672/2021. Há, no momento, um vácuo normativo relativo aos parâmetros nutricionais específicos, enquanto a nova portaria, que se encontra em processo de consulta pública[40], não é publicada. Apesar da ausência de uma portaria específica, os nutricionistas continuam atuando como responsáveis técnicos na execução do programa e as fiscalizações continuam ocorrendo. A previsão é que o Guia Alimentar para a População Brasileira passe a ser referência para as fiscalizações, a partir da publicação da nova portaria[41].

Para atuar no PAT, a empresa fornecedora de alimentação coletiva deve: (i) se cadastrar no PAT, por meio do formulário de registro no PAT, no sistema PATNET/Novo PAT; (ii) contratar profissional em nutrição legalmente habilidade e cadastrado no PAT, que atuará como responsável técnico pela execução do programa mediante ART; (iii) manter suas informações cadastrais atualizadas (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 144).

No caso de a empresa beneficiária optar por executar o programa na forma de refeição convênio ou alimentação convênio, a empresa facilitadora de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios contratada deve: (i) estar devidamente cadastrada no programa[42]; (ii) manter suas informações cadastrais atualizadas; (iii) denunciar irregularidades na execução do PAT; (iv) reembolsar ao estabelecimento comercial credenciado os valores dos instrumentos de pagamento; (v) garantir que os recursos sejam utilizados exclusivamente para o pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto; (vi) adotar mecanismos que assegurem proteção contra falsificação; e (vii) possibilitar que o

[40] A consulta pública sobre novas diretrizes nutricionais para a execução técnica do PAT teve início no dia 08/05 e estará disponível até o dia 22/06/2026, no endereço: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/PAT-MTE

[41] De acordo com as informações prestadas na Nota Técnica n. 60/2026 - CGAN/DEPROS/SAPS/MS.

[42] https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-o-cadastro-de-facilitadoras-do-programa-de-alimentacao-do-trabalhador-2013-pat

trabalhador utilize integralmente o valor do benefício concedido mesmo após a rescisão do seu contrato de trabalho (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 145).

Dentro da execução do programa por refeição convênio ou alimentação convênio, cabe à empresa facilitadora credenciar os estabelecimentos comerciais que aceitam os instrumentos de pagamento emitidos (Decreto nº 10.854/2021, Art. 170, § 2º, e Portaria MTP nº 672/2021, Art. 146). Neste processo, a empresa facilitadora deve: (i) verificar a documentação referente ao cumprimento das normas de vigilância sanitária; (ii) certificar-se que os estabelecimentos são classificados (CNAE) e desenvolvem atividades de comercialização de refeições ou de gêneros alimentícios; (iii) verificar a regularidade da inscrição e da situação cadastral de pessoa jurídica; (iv) garantir que os restaurantes e outros estabelecimentos por elas credenciados se situem, preferencialmente, nas imediações dos locais de trabalho; e (v) proceder à verificação das informações prestadas pelos estabelecimentos comerciais credenciados, devendo o documento de cadastramento ficar à disposição da inspeção do trabalho.

Também é de responsabilidade da empresa facilitadora cancelar o credenciamento dos estabelecimentos comerciais que não cumprirem as exigências sanitárias e nutricionais do programa e que procedam ao uso indevido dos instrumentos de pagamento (ou outras práticas irregulares). Dentre o uso indevido dos instrumentos de pagamento, a Portaria MTP nº 672/2021, Art. 146, inciso V, destaca: a troca dos instrumentos de pagamento por dinheiro em espécie ou por mercadorias, serviços ou produtos não compreendidos na finalidade do Programa; a exigência de qualquer tipo de ágio ou a imposição de descontos sobre o valor dos instrumentos de pagamento; e o uso de instrumentos de pagamento para fins outros que não o reembolso direto junto à empresa facilitadora. Ao final, a facilitadora deve disponibilizar à inspeção do trabalho, a cada três meses e por meio eletrônico, a lista atualizada dos estabelecimentos credenciados e a relação dos estabelecimentos descredenciados em decorrência das irregularidades previstas (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 146, parágrafo único).

O Decreto nº 10.854/2021 também normatiza a operacionalização dos serviços de pagamento. Estes devem ser realizados por meio de arranjo de pagamento[43], sendo que os recursos repassados devem ser mantidos em conta de titularidade do trabalhador, na forma de moeda eletrônica, exclusiva para essa finalidade e deverão ser utilizados exclusivamente para pagamento de refeição em restaurantes e estabelecimentos similares ou para a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais, conforme a modalidade do produto. Os recursos destinados ao pagamento de refeição devem ser escriturados de forma separada dos

[43] Conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento ao público aceito por mais de um recebedor, mediante acesso direto pelos usuários finais, pagadores e recebedores, conforme disposto na Lei nº 12.865/2013 (Art. 6º, caput, inciso I).

recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios. Fica vedado o saque desses recursos ou sua transferência para outra conta e finalidade (Art. 174).

O arranjo de pagamento pode ser fechado ou aberto. O arranjo de pagamento fechado caracteriza-se pela concentração de todas as etapas da cadeia de pagamento (gestão de conta, emissão e credenciamento de instrumento de pagamento) em uma única instituição ou em empresas do mesmo grupo econômico. Essa modalidade implica, na prática, que a empresa facilitadora detém o controle total da operação, determinando com exclusividade a bandeira do cartão e os estabelecimentos comerciais onde o benefício poderá ser utilizado.

O arranjo aberto, por sua, vez é aquele em que as atividades relacionadas à prestação de serviços de pagamento são realizadas por qualquer instituição que atenda aos critérios de participação estabelecidos no regulamento do arranjo, com a possibilidade de haver múltiplas instituições como emissoras e credenciadoras do PAT, sendo vedado o estabelecimento de quaisquer critérios de exclusividade (Decreto nº 10.854/2021, Art. 174, § 3º e § 4º).

Cabe destacar, no entanto, que a partir do Decreto nº 12.712/2025, os arranjos que atendem a mais de 500 mil trabalhadores devem ser obrigatoriamente abertos. O intuito desta alteração foi promover a desconcentração de mercado, hoje concentrado em quatro grandes empresas, e aumentar a liberdade de escolha do beneficiário. O prazo para o atendimento desta norma foi de seis meses a partir da data de publicação do decreto, encerrando-se no início de maio de 2026.

Na execução do PAT por serviço de pagamento de alimentação são vedados programas de recompensa (*cashback*) (Decreto nº 10.854/2021, Art. 175).

Outra alteração trazida pelo Decreto nº 12.712/2025 no âmbito da execução do programa foi a interoperabilidade plena da rede credenciada de estabelecimentos comerciais entre os arranjos de pagamento, com prazo até início de novembro de 2026 para o atendimento desta normatização (Decreto nº 10.854/2021, Art. 177), sendo vedado estabelecer quaisquer critérios de exclusividade aos arranjos de pagamento abertos. Na prática, isso permite que o cartão de uma determinada bandeira seja aceito em terminais de pagamento de qualquer credenciadora, eliminando a exclusividade técnica entre o cartão e a "maquininha". O trabalhador deixa de ser limitado aos restaurantes credenciados por uma única bandeira, podendo utilizar seu benefício em qualquer estabelecimento que aceite pagamentos eletrônicos no âmbito do PAT.

O Decreto nº 12.712/2025 estabeleceu ainda limites máximos a serem cobrados nas transações do sistema e prazo máximo de 15 dias para a liquidação financeira das transações, ambos em vigor (Decreto nº 10.854/2021, Art. 182-B e 182-C). No caso dos limites para as transações do sistema, a taxa de desconto (*merchant discount rate* – MDR) cobrada pela credenciadora PAT dos restaurantes e demais estabelecimentos comerciais deve ser de no máximo 3,6%. No caso da tarifa de intercâmbio cobrada da credenciadora PAT por parte da emissora PAT, o limite máximo é de 2%. Fica vedada a cobrança de outras taxas, tarifas ou despesas adicionais nas transações entre os atores

do arranjo de pagamento (emissora PAT, credenciadora PAT e restaurantes e outros estabelecimentos comerciais). A expectativa da gestão da política é que a interoperabilidade plena e a abertura dos arranjos, na forma como foi desenhado, fomentem a concorrência de mercado e levem a uma redução das taxas, abaixo dos limites estabelecidos.

Por fim, o Decreto nº 10.854/2021, Art. 182, estabelece a portabilidade dos valores entre diferentes contas de pagamento de titularidade do mesmo trabalhador, desde que as contas estejam em instituições diversas, possuam a mesma natureza e refiram-se ao mesmo produto. A portabilidade ocorre a partir da solicitação expressa do trabalhador, é gratuita e abrange o saldo e todos os valores que venham a ser creditados na conta de pagamento.

Conclui-se que a estrutura de execução do programa está bem estabelecida e propicia a entrega do produto ao público-alvo, a saber, o acesso do trabalhador empregado nas empresas beneficiárias a refeições, cestas ou instrumentos de pagamento para uso em refeições ou aquisições de gêneros alimentícios. As mudanças trazidas a partir de 2021, com a abertura dos arranjos de pagamentos com grande número de trabalhadores, a interoperabilidade e a portabilidade apontam na direção do aprimoramento do programa, ao ampliar o acesso e a possibilidade de escolha do trabalhador participante dentro da rede de estabelecimentos comerciais credenciados.

Um ponto de atenção é a ausência de norma que estabeleça os parâmetros nutricionais a serem seguidos pelas empresas beneficiárias, que optam pelo serviço próprio de refeição ou pelas fornecedoras de alimentação coletiva. Isto gera uma fragilidade na implementação do PAT quanto ao objetivo de promover a alimentação saudável ao trabalhador. No entanto, a CGPAT está atenta a esta questão e a nova portaria encontra-se em processo de consulta pública, como mencionado anteriormente.

Considerando ainda o objetivo de promover a alimentação saudável, ressalta-se que a opção de executar o programa por meio de refeição convênio e alimentação convênio fragiliza o elo causal entre o produto da política (refeições, cestas e instrumentos de pagamento) e o resultado esperado de melhora do estado nutricional e do bem-estar do trabalhador, aumento da produtividade e redução do absenteísmo, dos afastamentos e dos acidentes laborais. Diferente do fornecimento de refeições e cestas, nos quais um nutricionista responsável atesta a qualidade dos alimentos fornecidos, a empresa, ao fornecer os instrumentos de pagamento, não garante que o trabalhador esteja acessando uma alimentação saudável, uma vez que na rede credenciada ele pode ter acesso a produtos ultraprocessados e de baixo teor nutricional. Tem-se, portanto, um ponto de atenção no processo de implementação do PAT face ao seu objetivo. Cabe destacar que esta questão já tinha sido apontada pela CGU, em 2017, no seu relatório de auditoria do PAT (Relatório nº 201702245), ao fazer referência à Portaria MT nº 03/2002. Conforme o referido relatório, "[o] (cupom ou tíquete alimentação ou refeição), ao permitir a livre escolha de alimentação por parte do trabalhador, não assegura a melhoria nutricional almejada pelo programa. Mesmo que o Decreto impute responsabilização às empresas beneficiárias, este mecanismo

não garante que o objetivo do PAT seja alcançado.” (BRASIL, 2017, p. 19). As críticas então apresentadas permanecem relevantes atualmente.

5.3. Coordenação e fiscalização do PAT

A CGPAT é uma coordenação nova, criada em novembro de 2025 pelo Decreto nº 12.764/2025, e responsável pela gestão do programa. No processo de execução da política, a coordenação desempenha as funções de proposição de atos normativos, suporte à defesa jurídica do programa, diálogo com operadores e discussão de melhorias na execução da política.

Em relação à coordenação da execução da política, esta está a cargo atualmente da CGPAT, que mantém diálogo com todos os atores do PAT. As discussões e reuniões por mais de dois anos até a publicação do novo decreto em 2025, coordenadas no âmbito do MTE e ocorridas com o apoio da Casa Civil, exemplificam bem como esse processo tem funcionado e garantido uma colaboração eficaz entre os atores envolvidos com a política. Destaca-se que, a partir de 2025, com a inclusão do Art. 182G no Decreto nº 10.854/2021, trazido pelo Decreto nº 12.712/2025, foi prevista a instituição do Comitê Gestor Interministerial do PAT. O Comitê Gestor do Programa de Alimentação do Trabalhador (CGEPAT) foi instituído recentemente pela Portaria Interministerial MTE/MF nº 30, de 15 de maio de 2026, sendo composto por representantes do MTE, da Casa Civil e do MF, com atribuições relacionadas aos arranjos de pagamento dos benefícios. Entende-se que o pleno funcionamento do Comitê Gestor formalizará os canais de comunicação existentes entre os atores governamentais, fortalecendo a coordenação do programa.

Já a comunicação entre os gestores públicos e as empresas que executam o PAT ainda não está formalmente estruturada nas normativas atuais do programa. Entre 1997 e 2019, havia a Comissão Tripartite do Programa de Alimentação do Trabalhador (CTPAT)[44], composta por representantes do Ministério do Trabalho, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde e representantes dos trabalhadores e empregadores, que tinha como atribuições: acompanhar e avaliar a execução do PAT; propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao PAT, principalmente ao credenciamento das empresas prestadoras de serviço de alimentação coletiva e à definição das regras de utilização e aceitação dos documentos de legitimação; elaborar estudos visando estabelecer regras para a fiscalização e a aplicação de penalidades às empresas e estabelecimentos conveniados que não cumprirem as regras do programa; e avaliar propostas de medidas legislativas, entre outras. Representava, portanto, um canal formal e direto de comunicação entre coordenadores e implementadores da política e tinha funcionamento regular com reuniões periódicas. Atualmente, a gestão disponibiliza como canal para dúvidas relativas ao PAT o e-mail

[44] A CTPAT foi instituída pela Portaria Interministerial n.º 1, de 1997, sofreu modificações em portarias subsequentes e foi extinta em 2019, pela Portaria n.º 972.

atendimento.pat@trabalho.gov.br[45], mas a participação em questões normativas ficou restrita às consultas públicas realizadas pelo governo.

Está prevista a criação de uma Comissão Nacional do PAT, como órgão consultivo, com participação da sociedade civil, incluindo representantes dos trabalhadores e empregadores. A constituição dessa comissão representa um novo canal de comunicação entre coordenadores e implementadores, com potencial de aprimorar a eficácia da execução do programa, contingente, é claro, à forma como ela efetivamente irá funcionar. Até o momento, a portaria de instituição da comissão ainda não foi publicada. O processo encontra-se na fase de colhimento de assinaturas[46].

A Secretaria de Inspeção do Trabalho, por meio do DSST, executa a implementação do PAT com as funções de credenciamento e descredenciamento de empresas (beneficiárias, fornecedoras e facilitadoras) e de nutricionistas, conforme descritos na seção anterior. A DSST executa também a função de fiscalização do programa por meio da atuação dos Auditores-Fiscais do Trabalho.

Os procedimentos de fiscalização do programa estão definidos na Instrução Normativa MTP nº 2/2021. Seguindo o disposto pelo Art. 198, o DSST trabalha com um planejamento anual, no qual são previstas entre 200 e 300 inspeções aos participantes do programa, para averiguar desde a regularidade cadastral até a efetiva entrega de alimentação saudável, conforme legislação relativa à execução do PAT. Além das fiscalizações constantes no plano anual, também são realizadas fiscalizações a partir de denúncias[47] relativas ao não cumprimento das normativas do programa.

As ações do PAT devem contemplar ações de divulgação do programa, visando à melhoria da qualidade nutricional da alimentação fornecida e buscando a promoção da alimentação saudável ao trabalhador, além de ações de fiscalização, que devem verificar o cumprimento das normas do programa. No planejamento das ações de fiscalização, devem ser priorizadas as empresas beneficiárias de médio e grande porte, as empresas facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios e as empresas fornecedoras de alimentação coletiva (IN MTP nº 2/2021, Art. 199 e 200).

A ação fiscalizatória deve ser consolidada pelo Auditor-Fiscal do Trabalho em sistema informatizado da inspeção do trabalho, independente da constatação de

[45] De acordo com as informações disponibilizadas no documento PAT Responde – Orientações, disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat.

[46] Informações atualizadas até 06 de maio de 2026.

[47] Conforme previsto no Decreto nº 10.854/2021, Art. 181, a Secretaria de Inspeção do Trabalho disponibiliza o seguinte canal de denúncia: https://denuncia.sit.trabalho.gov.br/home.

irregularidades. No caso de constatação de execução inadequada ou do não cumprimento de prazos de regularização, o Auditor-Fiscal do Trabalho deve inserir relatório circunstanciado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), propondo o cancelamento da inscrição ou registro da pessoa jurídica no Programa. O relatório passa então pelo rito administrativo: encaminhamento para o setor responsável dentro da SIT, notificação do empregador, prazo de defesa de 10 dias, análise e decisão por analista designado, notificação do interessado, prazo de recurso de 10 dias e, em caso de cancelamento da inscrição ou do registro, publicação da decisão final no Diário Oficial da União. Após o cancelamento, o processo segue para efetivação da perda do incentivo fiscal da pessoa jurídica beneficiária (IN MTP nº 2/2021, Art. 201 a 208).

Em 2024, o MTE colocou em funcionamento o sistema Domicílio Eletrônico Trabalhista (DET)[48] com o objetivo de prover maior padronização e eficiência nas comunicações entre os Auditores-Fiscais do Trabalho e os empregadores, incluindo os cadastrados no PAT. Na versão implementação completa do DET, toda a comunicação com a Inspeção do Trabalho é feita pela nova plataforma, inclusive envio da documentação digital solicitada pelos auditores-fiscais. Além disso, o sistema conta com o Livro de Inspeção de Trabalho Eletrônico (eLIT), no qual o empregador poderá consultar a linha do tempo das ações fiscais em andamento e ainda o histórico das fiscalizações já finalizadas (Brasil, 2026c e 2026d). Esse sistema trouxe avanços na relação SIT e empregadores em ações de fiscalização.

Por fim, cabe destacar que o Decreto nº 10.854/2021, Art. 176, atribui às facilitadoras de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento das regras do PAT. Em particular, no âmbito do credenciamento dos estabelecimentos comerciais, cabe às facilitadoras verificar a documentação referente ao cumprimento das normas de vigilância sanitária dos estabelecimentos comerciais credenciados e a regularidade da inscrição e da situação cadastral de pessoa jurídica dessas empresas. Também é de responsabilidade da empresa facilitadora cancelar o credenciamento dos estabelecimentos comerciais que não cumprirem as exigências sanitárias e nutricionais do programa e que procedam ao uso indevido dos instrumentos de pagamento. Ao final, a facilitadora deve disponibilizar à inspeção do trabalho, a cada três meses e por meio eletrônico, a lista atualizada dos estabelecimentos credenciados, bem como a relação dos estabelecimentos descredenciados em decorrência das irregularidades previstas (Portaria MTP nº 672/2021, Art. 146).

5.4. Acompanhamento e avaliação da execução e participação social

[48] Endereço eletrônico do Sistema Domicílio Eletrônico Trabalhista (DET): https://det.sit.trabalho.gov.br/.

Não foi identificado acompanhamento periódico e sistematizado de indicadores de execução e resultados da política, como a quantidade de participantes, quantidade de trabalhadores atendidos, *ticket* médio, entre outros. No caso do resultado das fiscalizações, não há relatórios consolidados com informações como quantidade total realizada, quais as infrações encontradas e em qual frequência, quais os resultados obtidos. A única informação publicizada é a de descredenciamento de uma empresa do programa, quando este é o resultado do processo de fiscalização, feita de forma individual e apenas no Diário Oficial da União. De modo semelhante, os gestores não possuem informação sobre o estado nutricional dos trabalhadores atendidos pelo programa. Embora se trate de desfecho distal e influenciado por múltiplos fatores além do PAT, essa informação é relevante para acompanhar a contribuição da política para seus objetivos, sobretudo quando analisada em conjunto com indicadores mais diretamente associados à execução do programa.

Não há, portanto, o monitoramento institucionalizado da política. A CGPAT, contudo, tem no seu horizonte de trabalho em 2026, a estruturação de parte destas informações, em particular sobre a execução, para análise interna do programa.

Do ponto de vista da participação social no processo de condução da política, a extinção CTPAT representou uma redução do campo de atuação da sociedade civil, em particular dos trabalhadores e empregadores beneficiários do PAT. Como mencionado anteriormente, está prevista a criação de uma Comissão Nacional do PAT, com participação da sociedade civil. No entanto, enquanto a comissão não é constituída, a participação social está restrita às consultas públicas realizadas pelo governo.

Conforme discutido na seção de Governança, o PAT conta com sítio eletrônico que disponibiliza informações sobre o programa. Na sua maioria são informações de caráter instrutivo e poucas são as informações sobre a execução do programa, como o exemplo abaixo:

> Principais resultados dos programas, projetos e ações que desenvolve: O programa atende atualmente mais de 21,5 milhões de trabalhadores brasileiros, dos quais aproximadamente 86% recebem até 5 salários-mínimos. Esses trabalhadores recebem o benefício por meio das cerca de 300 mil empresas beneficiárias inscritas no PAT em todo o Brasil. (BRASIL, 2026a).

Entende-se, portanto, que há importantes fragilidades na disponibilização dos dados referentes à execução da política e de seus resultados e que os dados disponibilizados não são suficientes para que a sociedade exerça controle social efetivo na implementação da política. Estas fragilidades relativas tanto à adesão e execução do PAT, quanto à fiscalização e acompanhamento dos resultados do programa já haviam sido apontadas pela CGU em relatório de auditoria (BRASIL, 2017, p.26-29), tendo demonstrado pouco avanço, até o momento. Há espaço para aprimorar a comunicação das atividades e dos resultados da política com a sociedade, para que ela de fato se torne aberta, sistemática, voluntária e transparente.

O programa tem caminhado neste sentido. A entrada em operação do novo sistema do PAT, citado anteriormente, é visto pela CGPAT como um passo para “ampliar a transparência e rastreabilidade das informações relacionadas ao programa, permitindo

maior acompanhamento das empresas e profissionais participantes, além de fortalecer a gestão, o controle e a integridade das operações realizadas no âmbito do PAT" (BRASIL, 2026b). Contudo, é adequado um maior avanço com a instituição de um monitoramento sistemático dos principais indicadores da política e a publicização destes indicadores para a sociedade, seja no formato de relatórios e/ou de painéis interativos.

6. Execução Orçamentária e Financeira

O PAT pode ser caracterizado como um benefício tributário cedido às empresas que realizem despesas em programas de alimentação do trabalhador previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A Lei que estabelece o PAT dispõe que

> as pessoas jurídicas poderão deduzir do lucro tributável, para fins de apuração 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 e Previdência, na forma e de acordo com os limites dispostos no decreto que regulamenta esta Lei (BRASIL, 1976a)

Conforme a regulamentação tributária atualmente vigente, as empresas atualmente aderentes ao PAT adquirem um direito de dedução do Imposto de Renda equivalente a um máximo de 15% das despesas comprovadamente realizadas no programa condicionado ao teto de 4% do IRPJ devido.

Adicionalmente, a legislação prevê que caso em um determinado ano a empresa não possa deduzir o valor integral do crédito tributário adquirido com seus gastos no âmbito do programa, esse crédito pode ser transferido para dedução nos dois exercícios subsequentes.

Além dessa dedução direta, existe ainda uma outra camada de benefício tributário à medida em que seu decreto regulamentador[49] estabelece que

> Art. 178. A parcela paga in natura pela pessoa jurídica beneficiária, no âmbito do PAT, **ou disponibilizada na forma de instrumentos de pagamento**, vedado o seu pagamento em dinheiro:
>
> I - não tem natureza salarial;
>
> II - não se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos; e
>
> III - não constitui base de incidência do FGTS (BRASIL, 2021a, grifo nosso)

Não obstante, desde a reforma trabalhista, implementada pela Lei nº 13.467/2017, generalizou-se a não incidência de encargos trabalhistas e previdenciários às despesas com auxílio-alimentação. Conforme incorporação do § 2º ao artigo 457 da CLT:

> As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

[49] DECRETO Nº 10.854, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021

Sendo assim, é discutível se a não incidência tributária sobre esses valores deve ser considerada uma desoneração específica do PAT, uma vez que continuaria estando acessível mesmo em hipótese de eventual extinção da política.

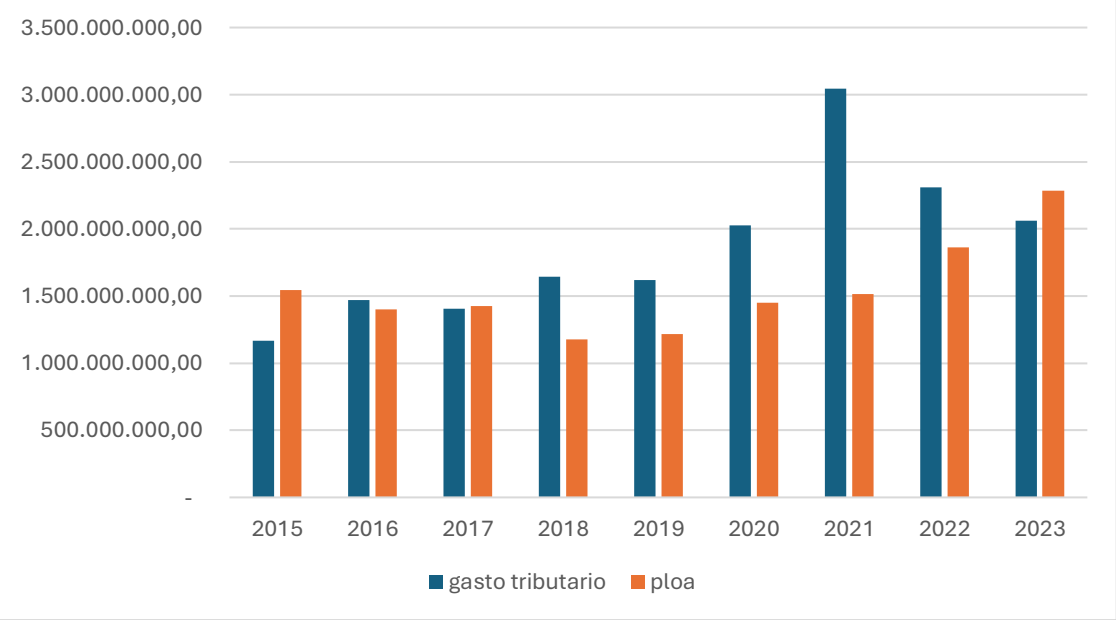
Assim sendo, nesta seção a execução orçamentária do PAT, será analisada apenas do ponto de vista da dedução permitida pelo programa em relação ao IRPJ.

Em primeiro lugar, consideram-se como fontes de informação os valores de renúncias fiscais apresentados nos dados abertos da Receita Federal do Brasil[50]. Para o caso do Programa de Alimentação do Trabalhador, os valores estão atualmente disponibilizados para o período de 2015 a 2023. As informações apresentadas tratam do benefício declarado pelo contribuinte para apuração do IRPJ e da CSLL, para o Benefício Fiscal atribuído ao PAT.

Na sequência estes dados são cotejados com as estimativas apresentadas pela Receita Federal no Demonstrativo de Gastos Tributários apresentados para compor o Projeto de Lei Orçamentária para o mesmo período. O PAT é apresentado como um gasto tributário da Função Orçamentária Trabalho.

Os resultados são apresentados no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Gasto Tributário do Programa de Alimentação do Trabalhador: valores reais para 2025, 2015 - 2023



Fonte: Portal da Transparência – renúncias fiscais e Demonstrativo de Gastos Tributários do Projeto de Lei orçamentária anual (anos selecionados)

[50] Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/renuncias

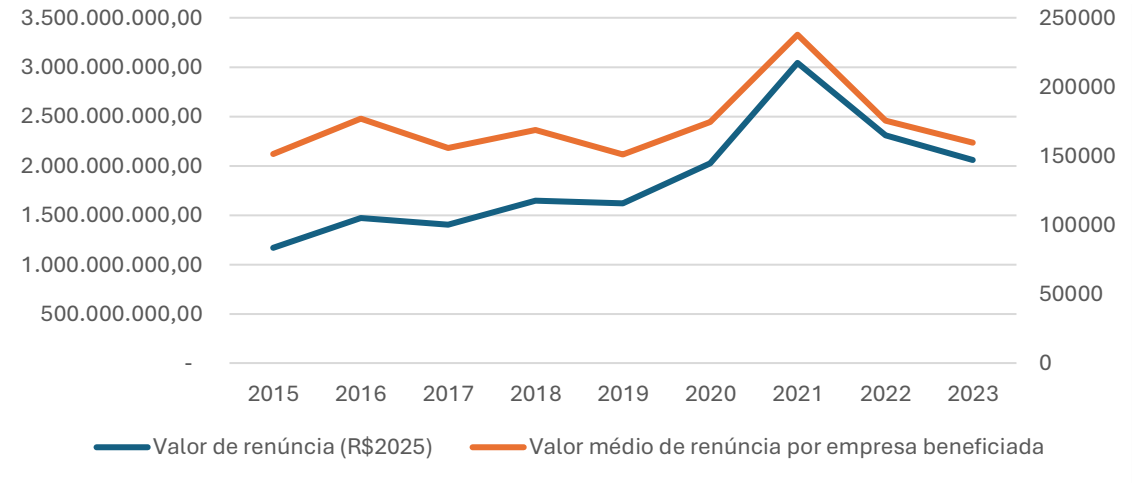
Verifica-se, no gráfico acima, que a renúncia fiscal do programa apresentou uma leve tendência de crescimento entre 2015 e 2019, mantendo-se em torno de 1,5 bilhão de reais. O ano de 2021 apresenta um pico em que a renúncia atingiu 3 bilhões de reais, logo voltando para o patamar de 2 bilhões de reais no ano de 2023.

A comparação entre a renúncia efetiva e as previsões do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) demonstram que há dificuldade de obter previsibilidade nos gastos realizados pelo programa. Percebe-se especialmente que o processo de crescimento desde 2018 não foi antecipado nas propostas orçamentárias, ainda que as previsões tenham se ajustado e harmonizado a partir de 2022.

Uma limitação de informação importante para análise do programa é a ausência de informação sobre a despesa efetivada por cada beneficiário com alimentação dos seus trabalhadores. Dessa forma, torna-se impossível de estimar e avaliar qual tem sido o componente mais importante no estabelecimento do teto do gasto tributário (o valor efetivamente pago aos trabalhadores ou o teto de desconto do Imposto de Renda).

Uma pista para analisar os motivos das variações é analisar o valor da desoneração

Gráfico 2 - Valor de renúncia por empresa beneficiada no Programa de Alimentação do Trabalhador: valores reais para 2025, 2015 - 2023



média por empresa beneficiada no programa, comparando sua variação com a variação no valor total da desoneração, conforme o gráfico abaixo.

Fonte: Portal da Transparência – renúncias fiscais

O gráfico acima permite perceber que o crescimento de valor total ocorrido no período de 2015 e 2020 corresponde em grande parte a um aumento no número de empresas beneficiadas, uma vez que o valor médio do benefício esteve oscilando R$150 mil e R$ 175 mil reais. Interessa ainda perceber que, após o pico de 2021, o valor do benefício voltou ao mesmo patamar anterior.

Para entender a dinâmica da evolução orçamentária do programa importa destacar que 48% do crescimento de um bilhão de reais do orçamento de 2020 para 2021 refere-se a apenas duas empresas no ramo de *commodities*, que também representam 85% da queda de 500 milhões na evolução orçamentária entre 2021 e 2022.

Frente a impossibilidade de variações de tal monta no número de trabalhadores e valores do benefício de alimentação em um período de três anos, a diferença encontrada só poderia ser explicada por diferentes interpretações judiciais ou variações no teto tributável de Imposto de Renda das empresas. Nesse último caso, mostra-se uma baixa correlação entre benefício recebido pelos trabalhadores e os valores desonerados, o que indica um potencial de aperfeiçoamento do programa que poderia ser mais bem explorado a partir do acesso a informações discriminadas sobre os benefícios efetivamente pagos aos trabalhadores.

7. Resultados

A presente seção tem por objetivo discutir os principais resultados do PAT, à luz dos indicadores definidos nas oficinas de Modelo Lógico e posteriormente sistematizados pela equipe do Evidência Express da Enap (Araujo e Mota, 2026). Especificamente, busca-se: (i) examinar o quadro recente dos indicadores de resultado e impacto do programa cuja apuração foi viável no escopo desta avaliação, bem como de outros indicadores considerados relevantes; (ii) analisar a focalização do programa nos trabalhadores de baixa renda; e (iii) entender em que medida as entregas da política têm efetivamente alcançado seu público-alvo.

As principais fontes de informação acessadas para esta avaliação foram: (i) os módulos de segurança alimentar das edições de 2023 e 2024 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), que oferece informações sobre a segurança alimentar das famílias; (ii) os microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, a partir dos quais se obtêm os dados de gastos familiares com alimentação e o registro do recebimento de auxílio-alimentação como rendimento do trabalho; (iii) o eSocial, no qual se podem obter dados sobre benefícios recebidos pelos trabalhadores e trabalhadoras; e (iv) a base de dados da Receita Federal do Brasil, onde se podem consultar valores das isenções fiscais recebidas pelas empresas. A análise é complementada por revisão da literatura especializada.

Os indicadores de resultado propostos pelo modelo lógico distribuem-se em quatro dimensões. A primeira é a redução do absenteísmo, capturada pela incidência de afastamentos por motivo de saúde e pela frequência de faltas não justificadas em empresas inscritas no programa. A segunda é a melhora no estado nutricional e no bem-estar dos trabalhadores, mensurada pela prevalência de consumo de bebidas adoçadas e de alimentos ultraprocessados, pela cobertura do acompanhamento nutricional e pela adequação do estado nutricional dos trabalhadores beneficiados. A terceira é o aumento da segurança alimentar e nutricional, capturada pela distribuição dos trabalhadores formais nas escalas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A quarta é a redução das desigualdades no acesso à alimentação adequada e saudável entre trabalhadores de baixa renda, mensurada pelo gasto com alimentação como proporção do salário e pela focalização das entregas do programa nos trabalhadores de menor renda.

A apuração desse conjunto de indicadores enfrenta, contudo, três ordens de dificuldades. A primeira é de natureza informacional e afeta os indicadores das dimensões de consumo alimentar e estado nutricional, que dependem da criação de módulos específicos no PATNET voltados à coleta sistemática de informações sobre hábitos alimentares e estado nutricional dos trabalhadores beneficiados. As bases de saúde pública atualmente disponíveis (SISVAN e e-SUS) não cobrem adequadamente o público de trabalhadores formais e não possuem registro específico relacionado à sua adesão ao PAT, o que restringe seu uso para o monitoramento da política, e não estavam disponíveis para a equipe avaliadora no momento da elaboração do presente relatório, o que impossibilitou sua incorporação.

A segunda dificuldade é de natureza amostral. As pesquisas estruturais do IBGE que permitem aferir segurança alimentar e gasto com alimentação têm periodicidade quinquenal ou irregular, o que limita seu uso como instrumentos de monitoramento contínuo, ainda que sejam fontes adequadas para avaliações ex-post de longo prazo (Araujo e Mota, 2026).

A terceira dificuldade é específica dos dados amostrais utilizados: a PNAD Contínua e a POF 2017-2018 não permitem identificar diretamente as pessoas beneficiárias do PAT. A POF registra o recebimento de auxílio-alimentação como parte da remuneração do trabalhador, mas não identifica a vinculação da empresa empregadora ao programa. Por essa razão, não é possível distinguir, nos microdados, entre beneficiários do PAT e trabalhadores que recebem auxílio-alimentação por outros arranjos contratuais, o que impede análises diretas de correlação ou causalidade entre o recebimento do benefício e indicadores como consumo de alimentos saudáveis ou taxas de segurança alimentar.

Diante dessas lacunas, a estratégia adotada nesta avaliação combinou as duas fontes amostrais disponíveis de modo a extrair, das informações existentes, o conteúdo informativo para os indicadores priorizados. A PNAD Contínua, com seus módulos recentes de segurança alimentar, permite aferir a evolução da insegurança alimentar entre os trabalhadores brasileiros e seus recortes por posição na ocupação, faixa salarial e setor de atividade econômica, traçando recortes de grupos sobre os quais se pode esperar maior probabilidade de inclusão no público-alvo do PAT. A POF 2017-2018, por sua vez, permite identificar diretamente, no nível do indivíduo, o recebimento de auxílio-alimentação como rendimento do trabalho, o que abre caminho para a comparação entre trabalhadores formais que recebem o benefício e aqueles que, embora elegíveis, não o recebem. Embora essa identificação não distinga entre beneficiários do PAT e trabalhadores cobertos por outros arranjos, a literatura especializada considera o auxílio-alimentação registrado na POF como uma *proxy* do programa, dado que o PAT concentra a maior parte do auxílio-alimentação canalizado no Brasil (Hoffmann e Santiago, 2017; Canella et al., 2016). Reconhece-se que essa não é a estratégia ideal de identificação, mas trata-se da melhor possibilidade disponível para uma análise de resultados de caráter preliminar sobre o programa.

A apresentação dos resultados que segue está organizada de modo a percorrer os indicadores por ordem de disponibilidade de informação. Examina-se inicialmente a evolução da insegurança alimentar entre os trabalhadores brasileiros a partir da PNAD Contínua, com o objetivo de estabelecer o quadro geral da vulnerabilidade alimentar segundo posição na ocupação, faixa salarial e setor econômico. Em seguida, aprofunda-se a análise utilizando a POF 2017-2018 para distinguir, dentro do universo dos trabalhadores formais, aqueles que recebem auxílio-alimentação daqueles que não recebem, estratégia que permite examinar de forma direta a cobertura do benefício, sua focalização, o valor recebido e seus padrões de associação com indicadores de gasto alimentar.

7.1. Quadro recente dos indicadores de resultado

7.1.1. Principais indicadores de insegurança alimentar a partir da PNAD Contínua de 2023 e 2024

A PNAD Contínua realizada pelo IBGE conta com dois módulos de segurança alimentar, feitos com o objetivo de oferecer métricas sobre o tema a partir de uma considerável amostra de domicílios brasileiros. A pesquisa foi realizada com o auxílio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), e as variáveis de insegurança alimentar construídas com base na EBIA.

A PNAD Contínua não permite a identificação dos rendimentos provenientes do auxílio alimentação e, por consequência, impossibilita uma identificação exata dos trabalhadores beneficiários do PAT, mas isso não elimina a possibilidade de fazer algumas análises a partir do *status* de segurança alimentar dos trabalhadores brasileiros. A Tabela 1 apresenta o estado de segurança alimentar dos trabalhadores e trabalhadoras a partir de suas posições na ocupação no ano de 2024.

Tabela 1 – *Estado de segurança alimentar (em percentual) por posição na ocupação em 2024*

Posição na ocupação	Segurança alimentar	Insegurança leve	Insegurança moderada	Insegurança grave
Conta própria	76,53	16,69	4,22	2,56
Empregado no setor privado com carteira	82,52	13,52	2,69	1,26
Empregado no setor privado sem carteira	69,30	20,81	5,92	3,97
Empregado no setor público com carteira	86,15	10,99	2,10	0,75
Empregado no setor público sem carteira	77,57	17,29	3,12	2,02
Empregador	92,81	6,19	0,57	0,43
Militar e estatutário	89,02	9,30	1,31	0,37
Trabalhador doméstico com carteira	78,75	16,90	2,51	1,84
Trabalhador doméstico sem carteira	62,61	24,52	8,10	4,77
Trabalhador familiar auxiliar	69,84	20,48	5,57	4,11
Média nacional	74,23	18,11	4,61	3,05

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD Contínua 2024 (IBGE), módulo de Segurança Alimentar. Variáveis de insegurança alimentar construídas com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Na tabela é possível identificar que dentre os grupos com maior nível de segurança alimentar, estão presentes os trabalhadores formais com carteira, no qual 82,5% dos trabalhadores reportaram estar em segurança alimentar. Não se pode afirmar se há uma relação de causalidade, nem em qual sentido essa possível causalidade se

apresentaria, mas é importante ressaltar que esse também é o grupo no qual o PAT possui maior presença.

O grupo de empregados no setor privado sem carteira, por outro lado, se encontra numa situação mais complicada, com um percentual de segurança alimentar bem inferior aos empregados no setor privado com carteira (69,3%), sendo o segundo grupo com menor percentual de segurança alimentar. Para aprofundar na comparação entre os dois grupos de trabalhadores do setor privado, a Tabela 2 faz uma comparação da situação de segurança alimentar dos dois grupos de trabalhadores do setor privado, separados de acordo com sua faixa salarial.

Tabela 2 – *Estado de segurança alimentar de trabalhadores do setor privado com e sem carteira por faixa salarial com base no salário-mínimo (SM) em 2024*

Faixa salarial	Vínculo	Seg. alim.	Inseg. leve	Inseg. moderada	Inseg. grave
Até 0,5 SM	Com carteira	69,31	20,98	5,75	3,96
Até 0,5 SM	Sem carteira	52,56	29,19	10,43	7,82
De 0,5 a 1 SM	Com carteira	69,71	21,42	5,80	3,07
De 0,5 a 1 SM	Sem carteira	64,87	23,84	6,83	4,47
De 1 a 2 SM	Com carteira	80,82	14,87	2,97	1,34
De 1 a 2 SM	Sem carteira	76,75	17,11	3,87	2,27
De 2 a 3 SM	Com carteira	88,65	9,66	1,25	0,44
De 2 a 3 SM	Sem carteira	84,60	12,92	1,80	0,68
De 3 a 5 SM	Com carteira	91,30	8,07	0,42	0,21
De 3 a 5 SM	Sem carteira	88,85	9,44	1,21	0,51

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD Contínua 2024 (IBGE), módulo de Segurança Alimentar. Salário-mínimo de referência: R$ 1.412 (2024).

As diferenças entre trabalhadores com e sem carteira, no que tange à insegurança alimentar, se mantém para todas as faixas de renda, considerando o recorte de até cinco salários-mínimos: na faixa mais baixa, de até 0,5 salário-mínimo, a diferença no percentual de indivíduos em situação de segurança alimentar é de aproximadamente 17 pontos percentuais em favor das pessoas empregadas com carteira. Inclusive, nessa faixa de renda, mais de 18% dos trabalhadores do setor privado sem carteira se encontram em situação de insegurança alimentar moderada ou grave. Em todas as faixas de renda o grupo de trabalhadores sem carteiras constantemente se encontra num estado nutricional inferior ao outro grupo. Ainda que não seja possível afirmar que essa persistente diferença se deva por causa do PAT, parece haver uma correlação positiva entre a presença de segurança alimentar e empregos que oferecem a formalização dos funcionários, via carteira de trabalho.

As Tabelas 3 e 4 apresentam o estado de segurança alimentar dos trabalhadores formais com e sem carteira, separados de acordo com o setor da economia, organizado pela CNAE domiciliar em 2024[51]. As Tabelas 3 e 4 apresentam, respectivamente, os vinte setores de maior e menor incidência de insegurança alimentar. Dentre os setores de maior percentual de segurança alimentar, destacam-se seguros, serviços financeiros, tecnologia da informação, fabricação de coque e derivados e fabricação de veículos, que também apresenta cobertura abrangente do PAT. Paralelamente, na Tabela 4, nota-se a presença de setores nos quais o PAT está relativamente menos presente, como serviços pessoais, esportes e recreação e saúde humana.

[51] Os setores de extração de carvão mineral, atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental, e descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos foram omitidos das Tabelas 4 e 5 em razão do tamanho reduzido da amostra. Nos três casos, menos de 10.000 trabalhadores do setor privado foram identificados na amostra.

Tabela 3 – *Setores da economia do setor privado com maiores percentuais de segurança alimentar, 2024*

Setor da economia (CNAE Domiciliar)	Seg. alim.	Inseg. leve	Inseg. moderada	Inseg. grave
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	98,16	1,84	0,00	0,00
Atividades Cinematográficas, Produção de Vídeos e de Programas de Televisão; Gravação de Som e de Música	91,72	3,00	5,28	0,00
Serviços de Arquitetura e Engenharia; Testes e Análises Técnicas	91,61	6,78	0,46	1,15
Agências de Viagens, Operadores Turísticos e Serviços de Reservas	91,12	8,23	0,18	0,46
Fabricação de Coque; Produtos Derivados de Petróleo e de Biocombustíveis	91,11	7,00	1,05	0,84
Atividades de Serviços Financeiros	90,44	7,36	1,59	0,60
Atividades dos Serviços de Tecnologia da Informação	90,39	7,48	1,71	0,42
Atividades de Rádio e de Televisão	89,64	7,82	1,59	0,95
Seguros, Resseguros, Previdência Complementar e Planos de Saúde	89,10	9,31	1,15	0,45
Outras Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	88,92	9,66	1,11	0,32
Edição e Edição Integrada à de Impressão	88,90	9,28	1,81	0,00
Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	88,47	8,51	1,74	1,28
Fabricação de Máquinas e Equipamentos	88,10	10,72	0,73	0,45
Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	88,08	9,45	1,12	1,36
Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel	87,84	9,28	1,95	0,93
Atividades Auxiliares dos Serviços Financeiros, Seguros, Previdência Complementar e Planos de Saúde	87,79	11,03	0,49	0,68
Fabricação de Produtos Químicos	87,78	11,12	0,71	0,39

Atividades Jurídicas, de Contabilidade e de Auditoria	86,68	10,94	1,78	0,60
Publicidade e Pesquisas de Mercado	86,64	10,71	1,93	0,72
Atividades Imobiliárias	86,24	9,66	2,76	1,34

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD Contínua 2024 (IBGE), módulo de Segurança Alimentar. Setores classificados conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) Domiciliar.

Tabela 4 – *Setores da economia do setor privado com menores percentuais de segurança alimentar, 2024*

Setor da economia (CNAE Domiciliar)	Seg. alim.	Inseg. leve	Inseg. moderada	Inseg. grave
Serviços de Escritório, de Apoio Administrativo e Outros Serviços Prestados a Empresas	76,90	16,01	5,51	1,58
Aluguéis Não Imobiliários e Gestão de Ativos Intangíveis Não Financeiros	76,34	23,13	0,53	0,00
Alojamento	76,30	18,26	4,50	0,94
Correio e Outras Atividades de Entrega	76,27	19,44	1,86	2,43
Obras de Infraestrutura	76,26	15,90	4,88	2,95
Fabricação de Produtos de Minerais Não-Metálicos	75,93	17,18	4,65	2,24
Outras Atividades de Serviços Pessoais	75,90	16,58	4,40	3,12
Seleção, Agenciamento e Locação de Mão-de-Obra	75,69	18,18	4,09	2,04
Manutenção, Reparação e Instalação de Máquinas e Equipamentos	74,61	18,56	4,39	2,43
Preparação de Couros e Fabricação de Artefatos de Couro, Artigos de Viagem e Calçados	74,59	19,52	4,37	1,52
Alimentação	73,55	18,87	4,73	2,85
Coleta, Tratamento e Disposição de Resíduos; Recuperação de Materiais	73,34	19,98	3,89	2,79
Reparação e Manutenção de Equipamentos de Informática e Comunicação e de Objetos Pessoais e Domésticos	73,30	16,53	3,97	6,19
Fabricação de Produtos de Madeira	72,84	18,05	5,92	3,19
Produção Florestal	72,75	21,06	3,11	3,09
Serviços para Edifícios e Atividades Paisagísticas	72,47	18,91	5,53	3,09
Pesca e Aquicultura	70,74	15,63	7,68	5,95
Agricultura, Pecuária, Caça e Serviços Relacionados	69,06	20,60	5,96	4,38

Construção e Incorporação de Edifícios	65,99	21,30	8,07	4,64
Atividades de Exploração de Jogos de Azar e Apostas	60,68	24,85	8,43	6,04

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD Contínua 2024 (IBGE), módulo de Segurança Alimentar. Setores classificados conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) Domiciliar.

Os achados da PNAD Contínua estabelecem o quadro geral de vulnerabilidade alimentar entre os trabalhadores brasileiros e indicam que a formalização do vínculo e o pertencimento a setores de maior remuneração estão associados a maior segurança alimentar. A análise não permite, contudo, isolar o efeito específico do PAT, dado que a pesquisa não identifica beneficiários do programa. Para avançar nessa direção, a subseção seguinte mobiliza a POF 2017-2018, que permite distinguir, dentro do universo dos trabalhadores formais, aqueles que recebem auxílio-alimentação daqueles que, embora elegíveis, não o recebem.

7.1.2. Análise dos indicadores de resultado a partir dos dados da POF 2017-2018

A análise dos resultados do PAT a partir da POF 2017-2018 parte da identificação direta dos beneficiários do auxílio-alimentação nos microdados. O Quadro 54 (Outros Rendimentos) registra as parcelas de remuneração não monetária recebidas pelo trabalhador, entre as quais o auxílio-alimentação em tíquete ou cartão, a cesta básica em dinheiro e o auxílio agregado de alimentação e transporte; complementarmente, o Quadro 48 (Outras Despesas) registra o PAT *in natura*, em que o trabalhador recebe alimentação subsidiada no local de trabalho mediante coparticipação descontada da remuneração. A estratégia replica a metodologia de Hoffmann e Santiago (2017) e Canella, Martins e Bandoni (2016), aplicada aos códigos equivalentes da POF 2008-2009.

A definição do público-alvo da análise combinou a regulamentação do programa e os critérios consolidados na literatura (Hoffmann e Santiago, 2017; Canella, Martins e Bandoni, 2016). São considerados "elegíveis", para fins desta análise, os trabalhadores que reúnem, simultaneamente: vínculo empregatício com carteira assinada, jornada de pelo menos trinta horas semanais, salário do trabalho principal de até dez salários-mínimos e atuação no setor privado. Trata-se de recorte analítico, e não de critério legal de elegibilidade: a legislação do PAT não restringe a adesão a empresas privadas ou a vínculos celetistas, e há entes públicos, câmaras municipais e associações entre as pessoas jurídicas inscritas no programa. O recorte busca aproximar o contingente de trabalhadores de empresas potencialmente aderentes, no qual se concentra a maior parte dos beneficiários. Como a adesão ao PAT é voluntária, não se espera que o programa alcance a totalidade desse contingente. O teto de dez salários-mínimos foi adotado para captar a totalidade dos trabalhadores potencialmente alcançáveis, dado

o que a regulamentação prioriza, mas não restringe, o atendimento à faixa de até cinco salários-mínimos[52].

Cobertura do PAT

A Tabela apresenta a distribuição dos trabalhadores brasileiros na interseção dos dois critérios (elegibilidade ao PAT e recebimento do auxílio) para a população expandida de 134,9 milhões. Três grupos compõem a base analítica desta subseção: os 100,1 milhões de “não elegíveis, não recebem” (74,2% da população), que servem de referência geral; os 25,9 milhões de “elegíveis, não recebem” (19,2%), trabalhadores formais privados dentro do perfil-alvo, mas sem registro do benefício; e os 6,1 milhões de "elegíveis que declaram receber auxílio" (4,5%). A comparação entre os dois últimos grupos permite contrastar trabalhadores com características ocupacionais semelhantes, enquanto o tamanho relativo do grupo "elegível que não declara auxílio" oferece uma aproximação, sujeita às limitações discutidas a seguir, do contingente situado no recorte analítico que não declara receber o benefício.

A segunda linha da Tabela 5 identifica 2,84 milhões de trabalhadores (2,1% da população) que recebem auxílio-alimentação sem atender aos critérios de elegibilidade ao PAT. Esse contingente é composto majoritariamente por servidores públicos estatutários (47%), que recebem o benefício por regime legal distinto de natureza indenizatória[53], custeado por dotação orçamentária do órgão, sem o mecanismo de incentivo fiscal característico do PAT. Os 53% restantes correspondem a trabalhadores em ocupações atípicas, conta-próprias com vínculos secundários formais, executivos acima do teto adotado e trabalhadores em transição entre empregos, hipótese amparada pela legislação do programa. A POF não distingue entre os regimes ao registrar o auxílio como rendimento. Por isso, o contingente foi caracterizado em separado e excluído das análises de desfecho a seguir, preservando a homogeneidade dos grupos comparados.

Tabela 5 – *Distribuição dos trabalhadores brasileiros conforme critério de elegibilidade ao PAT e recebimento de auxílio-alimentação. Brasil, 2017-2018*

Grupo	n (amostra)	População expandida	% da população	População (milhões)
Não elegível, não declara auxílio	89.329	100.132.322	74,2%	100,13
Não elegível, declara auxílio	1.773	2.835.750	2,1%	2,84

[52] A sensibilidade dos resultados a esse limite é baixa: o contingente de elegíveis varia entre 5,7 milhões (teto de cinco salários mínimos) e 6,4 milhões (sem teto).

[53] Art. 22 da Lei nº 8.460/1992, com redação dada pela Lei nº 9.527/1997 e regulamentado pelo Decreto nº 3.887/2001.

Elegível ao PAT, não declara auxílio	19.545	25.852.587	19,2%	25,85
Elegível ao PAT, declara auxílio	3.830	6.098.072	4,5%	6,10
Total	114.477	134.918.731	100,0%	134,92

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Critérios de elegibilidade ao PAT: carteira assinada, jornada de pelo menos 30 horas semanais, setor privado (CNAE ≠ 84) e salário do trabalho principal de até 10 salários-mínimos. Os 2,84 milhões classificados como "Não elegível, recebe auxílio" correspondem majoritariamente a servidores públicos estatutários, que recebem auxílio-alimentação por regime próprio (Lei nº 8.460/1992) e não pelo PAT. A caracterização desse contingente está na Tabela A.

É válido notar que o contingente de 6,1 milhões de trabalhadores elegíveis ao PAT e que recebem auxílio está provavelmente subestimado em relação à cobertura efetiva do programa. Os registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego indicam que, em 2017, aproximadamente 19,6 milhões de trabalhadores foram beneficiados pelo PAT. Mesmo que se somassem aos 6,1 milhões os 2,8 milhões de não elegíveis que recebem algum auxílio alimentício, o total captado pela POF permaneceria muito aquém do registro administrativo.

A discrepância reproduz, em magnitude ampliada, a subdeclaração já observada por Hoffmann e Santiago (2017) com a POF 2008-2009, na qual a taxa de captura foi de aproximadamente 62%, que os autores atribuem à omissão frequente desse rendimento nos questionários da pesquisa. Na POF 2017-2018, essa taxa de captura cai para aproximadamente 47%. Uma hipótese para essa queda, não testada nesta avaliação, é a migração do benefício do formato físico (tíquete em papel) para o cartão eletrônico ao longo da década intermediária[54]. Ainda que não haja elementos o suficiente para confirmar essa hipótese, pode-se considerá-la uma explicação plausível cuja verificação depende de estudos específicos. A Tabela seguinte apresenta a cobertura do auxílio-alimentação entre os trabalhadores elegíveis, desagregada por faixa salarial. O padrão observado é claramente regressivo: a taxa de cobertura aumenta de forma monotônica com a remuneração, partindo de 10,8% entre os trabalhadores que recebem até um salário-mínimo e atingindo 28,5% na faixa de mais de cinco a dez salários-mínimos. Em termos absolutos, a chance de um trabalhador elegível receber o benefício é quase três vezes maior no topo da distribuição salarial

[54]Diferentemente do tíquete, cujo recebimento mensal era visível ao trabalhador, o cartão é creditado sem necessariamente aparecer como linha discriminada no contracheque, o que poderia reduzir sua saliência como rendimento no momento da resposta ao questionário. Trata-se de limitação estrutural da pesquisa domiciliar para esse benefício, não corrigível por escolha metodológica. Não é possível verificar, com os dados disponíveis, se a subdeclaração é homogênea entre subgrupos. Caso ela varie com a faixa salarial, o setor ou a região, as diferenças entre grupos apresentadas a seguir podem estar sub ou superestimadas. A semelhança de direção entre os achados das POFs 2008-2009 e 2017-2018 é compatível com os resultados aqui apresentados, mas não permite descartar erro de mensuração diferencial.

do que na base. Considerada a faixa agregada de até cinco salários-mínimos, recorte de baixa renda previsto no art. 2º da Lei nº 6.321/1976, a cobertura é de 18,7%, o que representa 5,7 milhões de cobertos sobre 30,7 milhões de elegíveis, valor próximo da taxa média geral (19,1%) e inferior à cobertura observada nas faixas de remuneração mais alta.

A faixa de mais de um a dois salários-mínimos concentra o maior contingente populacional de elegíveis, com 19,2 milhões de trabalhadores, dos quais 17,3% recebem o auxílio. Trata-se da faixa em que o PAT tem maior potencial de ampliação, dado que reúne mais da metade dos elegíveis ao programa e apresenta cobertura inferior à observada nas faixas de remuneração mais elevada. A distribuição da cobertura por faixa de renda é compatível com a estrutura de incentivos do programa, que opera pela via da dedutibilidade do IRPJ e tende, por construção, a ser mais utilizada por empresas com maior capacidade tributária, ou seja, com perfil de remuneração média mais alto. A leitura dos achados sugere espaço para discussão sobre instrumentos complementares de adesão capazes de ampliar a cobertura nas faixas salariais prioritárias do ponto de vista normativo, indicadas pelo art. 2º da Lei nº 6.321/1976 e pelo art. 2º do Decreto nº 5/1991.

O padrão observado é consistente, em direção e intensidade, com o achado central de Hoffmann e Santiago (2017) para a POF 2008-2009. A persistência da distribuição ao longo de quase uma década, em um período de expansão quantitativa expressiva do programa segundo os dados administrativos do MTE, indica que os problemas de focalização continuam a representar um desafio para a política.

Tabela 6 – *Cobertura do auxílio-alimentação entre trabalhadores elegíveis ao PAT, por faixa de salário do trabalho principal. Brasil, 2017-2018*

Faixa salarial	n elegíveis (amostra)	População elegível (expandida)	População que recebe (expandida)	Taxa de cobertura
Até 1 salário-mínimo	3.053	3.147.047	339.127	10,8%
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	14.349	19.182.555	3.327.769	17,3%
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	3.504	5.318.363	1.216.691	22,9%
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	1.785	3.032.946	852.130	28,1%
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	684	1.269.748	362.354	28,5%
Total	23.375	31.950.659	6.098.071	19,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Salário-mínimo vigente em janeiro de 2018: R$ 954.

Os quantitativos apresentados nas Tabelas 6 e 7 permitem uma primeira aproximação à questão pactuada para esta seção avaliativa: "Em que medida as entregas da política estão alcançando o público-alvo?". Segundo a POF, 6,1 milhões de trabalhadores formais privados situados no recorte analítico declaram receber auxílio-alimentação, o equivalente a 19,1% dos 31,95 milhões de trabalhadores nesse recorte. Essa proporção deve ser lida como limite inferior da cobertura, dada a subdeclaração discutida acima e a divergência em relação aos registros administrativos do MTE. Em direção, a proporção que declara receber o benefício cresce com o salário: parte de 10,8% na faixa de até um salário-mínimo e chega a 28,5% na faixa de cinco a dez salários-mínimos. Caso a subdeclaração não varie de forma expressiva entre faixas salariais, esse padrão indica que o programa alcança seu público em ordem inversa à prioridade normativa estabelecida pelo art. 2º da Lei nº 6.321/1976.

Valor do Benefício

Para complementar esta análise por faixa de renda e examinar o caráter regressivo apontado até aqui, a Tabela 8 apresenta o valor mensal típico do auxílio entre os trabalhadores elegíveis que efetivamente recebem o benefício. O valor médio cresce com o salário, partindo de R$ 232 na faixa de até um salário-mínimo e atingindo R$ 575 na faixa de cinco a dez salários-mínimos, isto é, mais que o dobro entre os extremos da distribuição. O valor mediano, menos sensível a observações atípicas, segue o mesmo padrão e vai de R$ 202 a R$ 524 entre as faixas. Trata-se de regressividade adicional àquela já documentada na Tabela 7: além de a probabilidade de receber o benefício ser maior nos salários mais altos, o valor recebido por quem está coberto também é mais elevado nessas faixas.

A última coluna da Tabela 8 traz a razão entre o valor do auxílio e o salário do trabalho principal, indicador que reverte a leitura anterior. Embora o valor absoluto seja crescente, ele representa proporção decrescente do salário à medida que a remuneração aumenta: equivale a 25,3% do salário entre os trabalhadores de até um salário-mínimo e cai para 8,8% na faixa de cinco a dez salários-mínimos. Em outras palavras, o auxílio tem peso relativo expressivo na renda dos trabalhadores de menor remuneração que efetivamente o recebem, mas justamente esse grupo, conforme mostra a Tabela 7, é o que apresenta menor probabilidade de acesso ao benefício. A política, portanto, opera com efeito redistributivo intenso para uma minoria dos elegíveis de baixa renda, em vez de efeito redistributivo moderado para a maioria, configuração coerente com a hipótese de que o aprimoramento do PAT reside primordialmente na ampliação da cobertura, e não no ajuste do valor individual do benefício.

O resultado replica, em magnitude próxima, o achado de Hoffmann e Santiago (2017), que documentaram correlação de 0,747 entre salário médio do setor e valor médio do auxílio na POF 2008-2009. Para a POF 2017-2018, essa correlação setorial é de 0,854, indicando que o alinhamento entre o nível de remuneração do setor e o valor do benefício se aprofundou no período intercensitário. O movimento na direção da maior associação, e não da menor, é relevante por si só: ao longo de uma década em que o programa passou por expansão quantitativa expressiva, a relação entre salário e valor do auxílio tornou-se mais estreita, não mais frouxa. O resultado é consistente com a hipótese de que a transição do tíquete em papel para o cartão eletrônico facilitou o ajuste contínuo do valor do benefício à política salarial das empresas aderentes e indica que o desenho atual do incentivo fiscal opera como reflexo passivo da estrutura salarial vigente, em vez de operar como mecanismo corretivo da desigualdade no acesso à alimentação adequada entre trabalhadores formais. A consideração desse padrão é particularmente relevante para discussões sobre eventual estabelecimento de teto ou banda de variação do valor do auxílio.

Tabela 7 – *Valor mensal típico do auxílio-alimentação entre os trabalhadores elegíveis que recebem o benefício, por faixa de salário do trabalho principal. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018)*

Faixa salarial	n	Valor médio (R$)	Valor mediano (R$)	Salário médio (R$)	Valor / Salário
Até 1 salário-mínimo	297	232	202	918	25.3%
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	2,203	288	249	1,379	20.9%
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	693	352	330	2,317	15.2%
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	441	477	406	3,564	13.4%
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	185	575	524	6,539	8.8%

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Valor mensal típico corresponde ao valor recebido em um mês característico (V8500_DEFLA do Quadro 54), ponderado pelo fator amostral. Restrito aos trabalhadores elegíveis ao PAT que recebem o benefício na forma monetária registrada no Quadro 54 da POF (códigos 5401601, 5402301 e 5403301)

Para examinar a adequação do valor do benefício ao custo de uma alimentação básica nutricionalmente equilibrada, a Tabela 8 calcula a razão entre o valor médio mensal do auxílio recebido em cada faixa salarial e o custo da cesta básica DIEESE, referência consolidada na literatura brasileira para mensurar o padrão mínimo de consumo alimentar familiar[55]. O custo da cesta básica em janeiro de 2018, R$ 408 na média nacional, foi adotado como denominador fixo, em correspondência com a base temporal dos demais indicadores deste relatório.

[55] Considerando a variação do custo da cesta básica por estado, a análise feita a partir da média nacional tem como objetivo auxiliar na exploração e compreensão dos dados ao invés de um teste de adequação nutricional.

Tabela 8 – *Razão entre o valor mensal típico do auxílio-alimentação e o custo da cesta básica DIEESE, por faixa salarial. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018).*

Faixa salarial	n	Valor médio do auxílio (R$)	Custo da cesta básica DIEESE (R$)	Razão auxílio / cesta básica
Até 1 salário-mínimo	297	232	408	56.9%
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	2,203	288	408	70.6%
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	693	352	408	86.3%
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	441	477	408	116.9%
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	185	575	408	140.9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE) e da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos do DIEESE. O custo da cesta básica DIEESE corresponde à média nacional ponderada em janeiro de 2018 (R$ 408), utilizada como referência fixa de forma simplificada para todas as faixas salariais. Em aplicação operacional do indicador IMP-05 do Modelo Lógico, recomenda-se a desagregação regional do custo da cesta, conforme disponível na publicação mensal do DIEESE por capital, dada a variação relevante do custo entre regiões (em janeiro de 2018, a cesta variava de aproximadamente R$ 360 em capitais do Nordeste a mais de R$ 460 em São Paulo, Florianópolis e Porto Alegre). A análise regional permitiria identificar localidades em que o descompasso entre valor do benefício e custo nutricional é mais agudo. Razão igual a 100% indica equivalência entre o valor do auxílio e o custo integral de uma cesta básica mensal; valores abaixo de 100% indicam cobertura parcial e valores acima indicam que o auxílio supera o custo da cesta básica de referência.

O resultado evidencia uma característica do desenho do benefício que merece atenção: o valor do auxílio cobre apenas 56,9% do custo da cesta básica entre os trabalhadores cobertos na faixa de até um salário-mínimo, e 70,6% na faixa de mais de um a dois salários-mínimos, isto é, falta a esses trabalhadores parcela significativa do valor necessário para custear uma alimentação básica somente com o benefício. Em contraposição, nas faixas de mais de três a cinco e de mais de cinco a dez salários-mínimos, o valor do auxílio supera o custo da cesta básica em 16,9% e 40,9%, respectivamente. Nessa comparação, o valor médio do auxílio fica abaixo do custo da cesta de referência justamente nas faixas de menor salário, em que o benefício teria maior peso no consumo alimentar, e acima dele nas faixas superiores.

O padrão é compatível com a estrutura de incentivos do PAT, que vincula o valor concedido à política salarial da empresa e à sua capacidade tributária, em vez de estabelecer um valor mínimo proporcional ao custo nutricional de referência. O achado articula-se com a discussão sobre regressividade apresentada nas Tabelas 8 e 9 e oferece um critério objetivo para o debate sobre a definição de um piso mínimo de valor do benefício atrelado a referenciais alimentares, dimensão que tem sido tema recorrente nas discussões sobre o aprimoramento do programa.

Gastos com Alimentação

A Tabela abaixo desloca o foco do valor recebido para o uso efetivo do benefício entendido como o gasto com alimentação nos três grupos analíticos. O contraste entre os elegíveis que recebem e os elegíveis que não recebem o auxílio é a comparação

mais informativa da tabela, porque isola o efeito do benefício entre trabalhadores com características ocupacionais comparáveis. O gasto anual médio com alimentação fora do domicílio é de R$ 711 entre os elegíveis sem cobertura e de R$ 1.286 entre os elegíveis cobertos, isto é, 81% mais alto no segundo grupo. O gasto em refeitório no local de trabalho, por sua vez, é mais que o dobro entre os cobertos (R$ 84 contra R$ 39), padrão consistente com a destinação esperada do benefício.

Tabela 9 – *Gasto anual médio com alimentação fora do domicílio, em refeitório e dentro do domicílio (per capita), por grupo analítico. Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018).*

Grupo	n	Gasto fora do domicílio (R$/ano)	Gasto em refeitório (R$/ano)	Gasto no domicílio per capita (R$/ano)
Não elegível, não recebe auxílio	89,329	555	5	2,233
Elegível ao PAT, não recebe auxílio	19,545	711	39	2,228
Elegível ao PAT, recebe auxílio	3,830	1,286	84	2,611

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Os 2,84 milhões de trabalhadores que recebem auxílio-alimentação, mas não atendem aos critérios do PAT, em sua maioria servidores estatutários regidos pela Lei nº 8.460/1992, foram excluídos desta análise para evitar contaminação do grupo de referência. Gasto em refeitório corresponde ao subconjunto do gasto fora associado ao código de aquisição em refeitório do local de trabalho (V9004 = 8101). Médias ponderadas pelo fator de expansão amostral.

A Tabela seguinte desagrega o gasto com alimentação fora do domicílio e em refeitório por faixa salarial, distinguindo cobertos e não cobertos dentro de cada faixa. A estratificação é importante porque permite verificar se o diferencial bruto observado na Tabela 10 persiste quando se controla pela faixa de renda, comparando trabalhadores com remuneração semelhante.

Tabela 10 – *Gasto anual médio com alimentação fora do domicílio e em refeitório, por faixa salarial e recebimento do auxílio (entre trabalhadores elegíveis ao PAT). Brasil, 2017-2018 (valores em reais de janeiro de 2018)*

Faixa salarial	Não recebe — Fora (R$/ano)	Não recebe — Refeitório (R$/ano)	Recebe — Fora (R$/ano)	Recebe — Refeitório (R$/ano)
Até 1 salário-mínimo	340	17	801	244
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	532	29	779	62
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	918	59	1.436	56
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	1.332	101	2.089	56
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	2.553	29	4.008	302

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Restrito aos trabalhadores elegíveis ao PAT. Médias ponderadas pelo fator de expansão amostral

O padrão é nítido: em todas as cinco faixas salariais, os trabalhadores que recebem o auxílio apresentam gasto com alimentação fora do domicílio superior ao dos não cobertos. A diferença é de R$ 461 na faixa de até um salário-mínimo (R$ 801 contra R$ 340), de R$ 247 na faixa de mais de um a dois salários-mínimos (R$ 779 contra R$ 532), e cresce em valor absoluto à medida em que se sobe na distribuição, chegando a R$ 1.455 na faixa de cinco a dez salários-mínimos (R$ 4.008 contra R$ 2.553). Em termos proporcionais, a razão entre o gasto dos cobertos e o dos não cobertos varia entre 1,47 (na faixa de mais de três a cinco salários-mínimos) e 2,36 (na faixa de até um salário-mínimo), com média próxima de 1,6 entre as faixas.

O gasto em refeitório segue padrão coerente, ainda que com magnitudes menores e mais ruidosas, dado o tamanho amostral reduzido. Entre os cobertos da faixa de até um salário-mínimo, o gasto em refeitório atinge R$ 244 ao ano, contra R$ 17 entre os não cobertos da mesma faixa, isto é, mais de 14 vezes superior. O resultado é consistente com a destinação típica do benefício, que viabiliza o acesso a refeições prontas no local de trabalho ou em estabelecimentos credenciados, alternativa frequentemente indisponível para o trabalhador que não recebe o auxílio.

A persistência do diferencial dentro de cada faixa salarial é uma evidência mais forte do que a comparação agregada da Tabela 10, porque mitiga em parte a hipótese de que o resultado bruto se deveria apenas à diferença de renda média entre cobertos e não cobertos. Ainda assim, a comparação não resolve por completo a questão da seleção: dentro de uma mesma faixa salarial, trabalhadores cobertos e não cobertos podem diferir em outras dimensões relevantes, como composição familiar, localização do emprego, hábitos alimentares ou disponibilidade de refeitório no estabelecimento.

A leitura adequada da Tabela 11, portanto, é que o auxílio está associado a maior gasto com alimentação fora do domicílio em todas as faixas de renda, mas a magnitude do efeito causal estrito permanece subidentificada nesta análise descritiva.

A análise do gasto com alimentação fora do domicílio entre cobertos e não cobertos remete a uma questão central na avaliação de transferências em espécie: o conceito de fungibilidade. Diz-se que uma transferência condicional é fungível quando o recurso recebido sob a forma específica do benefício acaba liberando, no orçamento doméstico, recursos equivalentes que seriam de qualquer modo destinados àquele consumo, de modo que o efeito final do programa sobre o gasto total na rubrica subsidiada é menor do que o valor nominal transferido (Southworth, 1945). Exemplificando: se um trabalhador receberia R$ 400 mensais para alimentação fora do domicílio mesmo sem o auxílio, e passa a receber R$ 400 do programa, o gasto adicional total com alimentação não cresce em R$ 400, e sim em valor inferior, porque a parcela do salário antes destinada a esse fim é redirecionada para outros consumos. No limite teórico da fungibilidade perfeita, o auxílio funcionaria como transferência monetária pura, sem alteração da composição do gasto familiar.

A literatura empírica sobre o PAT documentou esse padrão de forma consistente. Hoffmann e Santiago (2017), na análise da POF 2008-2009, encontraram que o gasto domiciliar com alimentação, líquido do valor do auxílio recebido, não diferia significativamente entre trabalhadores cobertos e não cobertos com características comparáveis, evidência interpretada pelos autores como indicação de fungibilidade próxima do total. Canella, Martins e Bandoni (2016), na mesma base de dados, chegaram a conclusões coerentes ao examinar a composição do gasto alimentar das famílias beneficiárias. Em ambos os estudos, o benefício aparenta operar mais como complemento monetário da remuneração do que como instrumento de modificação dos padrões de consumo alimentar, leitura que tem implicações relevantes para a discussão do desenho da política.

A Tabela abaixo, apresentada a seguir, permite testar essa hipótese para a POF 2017-2018 ao decompor a proporção do salário do trabalho principal destinada a alimentação em termos brutos e líquidos do auxílio recebido, comparando trabalhadores cobertos e não cobertos dentro de cada faixa salarial. A apresentação por faixa de renda atende, ainda, ao indicador formalmente pactuado para esta seção avaliativa, qual seja a proporção do gasto salarial destinada à compra de alimentos por faixa salarial. Caso a fungibilidade se confirme, espera-se que a proporção líquida do salário entre os cobertos se aproxime da proporção observada entre os não cobertos da mesma faixa, indicando que o gasto com recursos próprios em alimentação não se altera em função do recebimento do benefício. Caso contrário, observa-se diferencial sistemático na proporção líquida, indicando algum grau de complementaridade entre o benefício e o gasto custeado pelo salário.

Tabela 11 – *Gasto com alimentação como proporção do salário do trabalho principal, em termos brutos e líquidos do auxílio recebido, por faixa salarial e recebimento (entre trabalhadores elegíveis ao PAT). Brasil, 2017-2018.*

Faixa salarial	n — Não recebe	n — Recebe	% salário — Não recebe	% salário (bruto) — Recebe	% salário (líquido) — Recebe	Efeito do auxílio (pp)
Até 1 salário-mínimo	2,755	298	17.3%	25.0%	4.4%	20.6
Mais de 1 a 2 salários-mínimos	12,140	2,209	14.6%	17.5%	0.1%	17.4
Mais de 2 a 3 salários-mínimos	2,808	696	11.5%	13.8%	0.2%	13.6
Mais de 3 a 5 salários-mínimos	1,343	442	9.0%	12.0%	-0.6%	12.6
Mais de 5 a 10 salários-mínimos	499	185	7.7%	9.5%	0.9%	8.6

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da POF 2017-2018 (IBGE). Restrito aos trabalhadores elegíveis ao PAT com salário do trabalho principal positivo. Numerador bruto: gasto anual do trabalhador com alimentação fora do domicílio somado à parcela per capita do gasto domiciliar com alimentação. Na versão líquida, subtrai-se o valor anualizado do auxílio recebido do numerador. Denominador: salário do trabalho principal multiplicado por doze (V8500_DEFLA × 12), em reais de janeiro de 2018. Efeito do auxílio: diferença, em pontos percentuais do salário, entre a proporção bruta e a proporção líquida do grupo que recebe o benefício, equivalente ao subsídio efetivo do programa. Médias ponderadas pelo fator de expansão amostral.

A Tabela apresenta o indicador pactuado para esta seção avaliativa, estratificado por faixa salarial e por situação de recebimento do auxílio. Em ambos os grupos, o indicador cumpre o padrão de Engel: a proporção cai monotonicamente com a renda, de 17,3% para 7,7% entre os não cobertos e de 25,0% para 9,5% entre os cobertos, comportamento esperado quando o gasto com alimentação cresce menos que proporcionalmente à renda. A comparação direta entre cobertos e não cobertos em cada faixa, contudo, requer cautela: o valor do auxílio entra no numerador, pois custeia parte do gasto registrado com alimentação, mas não no denominador, uma vez que o salário do trabalho principal não inclui o benefício, o que infla mecanicamente a proporção bruta dos cobertos em relação à dos não cobertos.

A coluna que resolve essa ambiguidade é a de proporção líquida do auxílio, que subtrai o valor anualizado do benefício do numerador. Entre os trabalhadores que declaram receber o auxílio, o gasto com alimentação não coberto pelo benefício fica próximo de zero em quatro das cinco faixas salariais (0,1% na faixa de mais de um a dois salários-mínimos, 0,2% na de mais de dois a três, -0,6% na de mais de três a cinco e 0,9% na de mais de cinco a dez). Entre os que não declaram, as proporções nas mesmas faixas são de 14,6%, 11,5%, 9,0% e 7,7%. Esse resultado decorre de um exercício contábil descritivo e não identifica efeito causal. Ele não permite saber quanto esses trabalhadores gastariam com alimentação na ausência do benefício, nem demonstra que recursos do salário tenham sido efetivamente realocados para outras finalidades. O padrão é, contudo, compatível com um grau elevado de fungibilidade, em linha com o que Hoffmann e Santiago (2017) reportaram para a POF 2008-2009, com dados de natureza semelhante e igualmente sem identificação direta dos beneficiários do PAT. O valor negativo observado na faixa de mais de três a cinco salários-mínimos sugere, ainda, a presença de erro de mensuração ou de imprecisão amostral nessas estimativas.

Importante exceção é a faixa de até um salário-mínimo, em que a proporção líquida do salário gasta em alimentação permanece em 4,4% entre os cobertos. O resultado indica que, para esse grupo, o valor do auxílio (em média R$ 232 mensais, conforme a Tabela 9) não é suficiente para cobrir integralmente o gasto típico com alimentação, e o trabalhador continua a destinar parcela própria a essa rubrica. Em termos do indicador, isso significa que há indícios de que o auxílio adicione gasto alimentar apenas no segmento mais baixo da distribuição, justamente entre os trabalhadores que apresentam a menor probabilidade de cobertura segundo a Tabela 7 (10,8%). Reforça-se, portanto, a leitura já apresentada na discussão da Tabela 7: o aprimoramento da política reside na ampliação da cobertura nas faixas de baixa renda, onde há indícios de que o auxílio adicione consumo alimentar.

Articulados, os achados das Tabelas 7 a 12 desenham um padrão consistente que merece destaque. A cobertura do PAT é regressiva e triplica da base ao topo da distribuição salarial dos elegíveis (Tabela 2). O valor recebido por quem está coberto também cresce com o salário e mais que dobra entre os extremos (Tabela 8). O valor é insuficiente para cobrir a cesta básica DIEESE nas faixas de até dois salários-mínimos, mas a supera em 17% e 41% nas faixas mais altas (Tabela 9).

Por fim, o exercício da Tabela 12 é compatível com elevado grau de fungibilidade do benefício em quatro das cinco faixas salariais. A única faixa em que há indícios de que o auxílio complemente o gasto com alimentação é a de até um salário-mínimo, que é também a de menor cobertura declarada (10,8%) e de menor valor médio do benefício (R$ 232 mensais). Os resultados sugerem, portanto, que o benefício tende a complementar o gasto alimentar justamente onde menos alcança e a operar de forma mais próxima a um complemento de renda onde mais se concentra. Esse descompasso, a ser confirmado por estudos com estratégia de identificação adequada, constitui a oportunidade de aprimoramento mais relevante identificada nesta seção.

7.2. Considerações finais

A presente seção avaliativa buscou caracterizar os principais resultados do PAT a partir das fontes de dados disponíveis à equipe avaliadora no prazo do produto, isto é, os microdados da POF 2017-2018 e os módulos de segurança alimentar da PNAD Contínua de 2023 e 2024. A análise foi orientada pelas questões avaliativas formalmente pactuadas no Plano de Trabalho desta avaliação e pela matriz revisada de indicadores de resultado e impacto consolidada pela equipe do Evidência Express da Enap (ARAUJO e MOTA, 2026), embora os achados extrapolem o escopo destes documentos.

7.2.1. Síntese dos achados em relação às questões avaliativas

O conjunto de evidências produzido nesta seção sustenta uma leitura articulada do desempenho do PAT como entrega de política pública, organizada em torno de quatro achados principais.

O primeiro achado refere-se à magnitude do alcance do programa. Entre os 31,95 milhões de trabalhadores formais privados que atendem aos critérios de elegibilidade ao PAT, 19,1% recebem o benefício, contingente que corresponde a 6,1 milhões de

pessoas de acordo com as estimativas a partir da POF. Os 25,9 milhões restantes permanecem dentro do perfil-alvo declarado pela política e não são alcançados pela entrega do benefício. Em magnitude, portanto, o programa cobre cerca de um quinto do seu público elegível, deixando parcela majoritária fora de seu alcance operacional[5657].

Em seguida, o segundo achado descreve à direção da cobertura por faixa salarial e por setor de atividade econômica. A taxa de cobertura cresce monotonicamente com a remuneração, partindo de 10,8% entre trabalhadores de até um salário-mínimo e atingindo 28,5% na faixa de cinco a dez salários-mínimos. A heterogeneidade setorial é igualmente expressiva, com a cobertura variando entre 7,5% em outros serviços e 39,1% em atividades financeiras e de seguros. A distribuição agregada do programa nas faixas de até cinco salários-mínimos (94,1%) é praticamente idêntica à composição salarial do universo de elegíveis (96,0%), evidenciando que a presença de trabalhadores de baixa renda entre os cobertos reflete a estrutura do público elegível, não focalização operacional adicional do programa.

Ademais, o terceiro achado refere-se à regressividade do valor do benefício e à sua adequação a referenciais alimentares objetivos. O valor médio do auxílio cresce com o salário, de R$ 232 mensais entre trabalhadores de até um salário-mínimo a R$ 575 entre aqueles de cinco a dez salários-mínimos. A correlação entre salário médio do setor e valor do auxílio aprofundou-se de 0,747 em 2008-2009 (Hoffmann e Santiago, 2017) para 0,854 em 2017-2018, indicando que a expansão da política ao longo da década reforçou, em vez de atenuar, o alinhamento entre o desenho do incentivo e a estrutura salarial das empresas aderentes. Confrontado com o custo da cesta básica DIEESE de janeiro de 2018, o valor do auxílio cobre apenas 56,9% do custo nas faixas de até um salário-mínimo, ao passo que supera o custo em 16,9% e 40,9% nas faixas mais altas. Uma vez que o Decreto nº 10.854/2021 garante que o benefício pago para trabalhadores da mesma empresa seja idêntico, a hipótese para justificar a regressividade do benefício reside na desigualdade entre empresas nos valores oferecidos de vale refeição e alimentação, que pode fazer com que empresas que

[57] É importante ressaltar uma diferença entre as estimativas com base na POF e os registros administrativos obtidos pelo PATNET, segundo o qual, o número de beneficiários do programa seria de cerca de 22 milhões de trabalhadores. Mais especificamente, segundo o MTE, o PAT alcançava, em 2024, 21.961.737 trabalhadores, dos quais aproximadamente 86% com remuneração de até cinco salários mín. O próprio Ministério reconhece limitações de atualização do Patnet, em processo de substituição pelo novo sistema do PAT. As duas fontes não são diretamente comparáveis: os registros administrativos incluem trabalhadores do setor público e com remuneração acima de dez salários-mínimos, excluídos do recorte analítico desta seção, e referem-se a períodos distintos.

paguem, em média, salários mais altos, paguem também valores mais altos de vale refeição e vale alimentação.

Por fim, o quarto achado diz respeito ao caráter fungível do benefício. O exame da proporção do salário comprometida com alimentação, em termos brutos e líquidos do auxílio recebido, evidencia que o gasto com recursos próprios em alimentação cai a valores próximos de zero em quatro das cinco faixas salariais entre os trabalhadores cobertos, ao passo que permanece em 4,4% na faixa de até um salário-mínimo. O padrão é consistente com a hipótese de fungibilidade quase perfeita, na qual o benefício opera como complemento monetário da remuneração para a maioria dos cobertos, adicionando consumo alimentar de forma efetiva apenas na faixa salarial mais baixa, ou seja, justamente aquela em que a cobertura do programa é menor.

Tomados em conjunto e considerados os limites das fontes utilizadas, os quatro achados delineiam um padrão em que elementos de alcance institucional coexistem com características regressivas persistentes. Segundo a POF, o PAT alcança parcela relevante dos trabalhadores formais privados de até dez salários-mínimos, contingente que os registros administrativos indicam ser maior. Na faixa de até um salário-mínimo, há indícios de que o benefício complemente o gasto com alimentação dos que o recebem. As demais características identificadas são compatíveis com a estrutura do incentivo fiscal associado ao programa, cuja dedução do IRPJ é acessível apenas a empresas tributadas pelo lucro real e tende a favorecer empresas de maior capacidade tributária e perfil salarial mais elevado. Essas características são a cobertura declarada parcial no recorte analisado, sua distribuição em direção inversa à prioridade normativa e o valor do benefício crescente com o salário. A persistência do padrão entre as POFs 2008-2009 e 2017-2018 sugere que se trata de características do desenho atual, e não de problemas operacionais pontuais. Sua confirmação depende, contudo, de bases que identifiquem diretamente os beneficiários, como as discutidas na seção 8.

8. Impactos

A presente seção examina os impactos e a avaliabilidade do PAT a partir de três abordagens complementares. A subseção 8.1 organiza as evidências da literatura sobre o programa, sistematizando o que se sabe acerca de seus efeitos em três dimensões — saúde, social e laboral. A leitura dessas evidências apoia-se no relatório de revisão sistemática publicado pela Enap para esta avaliação (ARAUJO e MOTA, 2026) e orienta-se por uma perspectiva crítica, na qual os achados são interpretados à luz das limitações metodológicas e informacionais especialmente relevantes para o caso do PAT. A subseção 8.2, por sua vez, descreve as estratégias para uma avaliação de impacto robusta do programa e as condições sob as quais cada uma delas adquire validade. Por fim, a subseção 8.3 examina quatro desfechos de interesse do PAT e discute como poderiam ser identificados diante do quadro existente de limitações de dados e métodos.

8.1. Revisão de literatura

Esta seção tem como objetivo apresentar uma revisão de literatura a partir da revisão sistemática conduzida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). No relatório (ARAUJO e MOTA, 2026) analisa-se um conjunto artigos científicos, teses e dissertações a respeito do PAT, publicados em português, inglês ou espanhol. Após os processos de seleção de estudos, 25 publicações formaram o conjunto de evidências considerados pela análise. Os trabalhos foram organizados de modo a contemplar os desfechos para trabalhadores e trabalhadoras beneficiárias do PAT em três dimensões: a dimensão da saúde, dimensão social, e a laboral.

Ao analisar todo o conjunto de evidências publicados até o momento sobre o PAT, o relatório conclui que apesar dos objetivos do programa estarem voltados para a saúde dos trabalhadores, as evidências apontam para desigualdades no acesso ao PAT pelos trabalhadores, causado pela concentração do benefício a pessoas de maior renda, para o aumento dos indicadores de sobrepeso e obesidade e doenças crônicas não transmissíveis e para o aumento do risco a acidentes de trabalho. Esses resultados, no entanto, precisam ser interpretados com cautela: o relatório identificou limitações na maior parte dos estudos, especialmente no que diz respeito à cobertura da amostra e restrições metodológicas e geográficas, o que diminui o grau de robustez da maior parte dos achados.

Dos estudos levantados, destacam-se os que utilizaram grupos comparadores e possuíam maior cobertura amostral, como Veloso (2005), Medeiros (2007), Canella et al. (2016), Bezerra et al., (2017), Hoffmann & Santiago (2017) e Costa et al. (2022). De forma resumida, os trabalhos apontam para resultados negativos do PAT sobre o índice de massa corpórea (IMC) e circunferência da cintura (VELOSO, 2005; HOFFMANN & SANTIAGO, 2017; BEZERRA et al., 2017; COSTA et al., 2022), acidentes de trabalho (MEDEIROS, 2007), e regressividade na distribuição do programa entre trabalhadores (BEZERRA et al., 2017, HOFFMANN & SANTIAGO, 2017). Outro estudo que vale a pena ser destacado é o de Torres et al. (2020) que analisa empresas manufatureiras vinculadas ao PAT ao longo de 4 anos e observa um aumento da média

da circunferência da cintura dos trabalhadores das empresas vinculadas ao programa em relação ao grupo de controle[58].

Sobre as diferenças de gênero nos efeitos do PAT, Pereira (2020) e Costa et al. (2022) chegam a conclusões semelhantes: ambos os estudos apontam que homens beneficiários do PAT possuem um IMC mais alto que os não-beneficiários. No caso das mulheres, o primeiro estudo não encontrou diferenças estatisticamente significativas ao comparar trabalhadoras beneficiárias do PAT e não beneficiárias, enquanto o segundo encontrou uma prevalência de obesidade maior entre não-participantes do programa. Uma lacuna que pode ser encontrada no conjunto de estudos sobre o PAT é a baixa presença de avaliações sensíveis a gênero e a raça/cor, tanto na distribuição do programa quanto seus efeitos sobre os desfechos laborais, sociais e de saúde das pessoas beneficiárias.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, os estudos de cobertura nacional trabalham com dados secundários, oriundos da POF do biênio 2008-2009 (CANELLA et al., 2017; HOFFMAN & SANTIAGO, 2017), enquanto as pesquisas de dados primários tinham cobertura local, como Veloso (2005) na Bahia, Medeiros (2007) em São Paulo, Bezerra et al. (2017), Torres et al. (2020), e Costa et al. (2022), no Rio Grande do Norte. Como consequência da limitação das opções de fontes de dados, a maior parte dos estudos empregou método de delineamento transversal, o que não permitiu que fosse conduzidas análises de causalidade entre o recebimento do PAT e melhoras nos desfechos de saúde, sociais e laborais.

Diante das limitações metodológicas, fica evidente a necessidade de que sejam conduzidos estudos mais robustos e capazes de investigar a existência uma relação causal entre o PAT e a alimentação, saúde e produtividade dos trabalhadores. Essas avaliações com maior nível de robustez, por outro lado, estão sujeitas a dificuldades impostas por fatores como o desenho do programa, a disponibilidade e a cobertura dos dados disponíveis. A seção seguinte irá tratar dos desafios relacionados a uma avaliação mais profunda e das estratégias possíveis para lidar com essas dificuldades.

8.2. Estratégias para avaliar o PAT

O desenho institucional do PAT impõe dificuldades substantivas à sua avaliação de impacto. Duas características do programa respondem por boa parte dessas dificuldades.

A primeira é a adesão voluntária. Diferentemente de programas de transferência de renda ou de benefícios condicionais de cobertura universal, o PAT depende da decisão da empresa empregadora de inscrever-se no programa e ofertar o benefício a seus trabalhadores. Não há, portanto, uma regra exógena de elegibilidade que produza

[58] Os achados do estudo, porém, por conta de limitações causadas pelo tamanho da amostra e perda da coorte inicial, não podem ser generalizados e não oferecem conclusão sobre a efetividade do programa

variação aleatória entre potenciais beneficiários e não beneficiários. A adesão é, em si, uma escolha endógena, condicionada a fatores como tamanho da firma, setor de atividade, perfil da força de trabalho, capacidade de aproveitamento do incentivo fiscal e cultura organizacional.

A segunda, que decorre da primeira, é a seleção de empresas aderentes. Empresas que aderem ao PAT são sistematicamente diferentes das que não aderem. Conforme demonstrado pela literatura, as firmas aderentes tendem a ser maiores, mais formalizadas, em melhor situação financeira para aproveitar o incentivo fiscal e concentradas em setores específicos, sobretudo a indústria de transformação, para o qual o programa foi originalmente desenhado em 1976. Como consequência, tem-se que os trabalhadores de empresas aderentes também diferem dos de empresas não aderentes em uma série de dimensões observáveis (renda, escolaridade, ocupação, região) e não observáveis (produtividade, estabilidade do vínculo, preferências). Essa dupla seleção, da empresa pela adesão e do trabalhador pela empresa, compromete a comparação direta de níveis entre beneficiários e não beneficiários como estimativa de efeito causal do programa.

Diante desse quadro, descartam-se de saída algumas alternativas de identificação. Não há, no contexto brasileiro recente, uma reforma do PAT que possa servir como descontinuidade temporal limpa para uma estratégia de evento aplicável à totalidade das empresas. Tampouco há, na POF ou na PNAD, variáveis instrumentais convincentes para a adesão da firma. A aleatorização, padrão-ouro da inferência causal, está fora do escopo de uma avaliação ex post de programa em vigor há quase cinco décadas.

O cruzamento entre RAIS e eSocial, contudo, abre uma janela identificadora que mitiga, ainda que não elimine, esses problemas. A RAIS oferece um painel longitudinal de trabalhadores e estabelecimentos formais, no qual é possível acompanhar a mesma firma e os mesmos trabalhadores ao longo do tempo. O eSocial, por sua vez, permite observar o momento em que uma empresa passa a oferecer o auxílio-alimentação e os valores efetivamente pagos. A combinação das duas bases permite identificar com razoável precisão o instante em que a firma adere ao programa, transformando a adesão em um evento de tratamento com data definida e grupo de tratamento delimitado.

A partir dessa estrutura, a estratégia de avaliabilidade recomendada é a de diferenças em diferenças com adoção escalonada[59], na qual se comparam trajetórias de

[59] A validade da estratégia repousa sobre cinco hipóteses: i) Tendências paralelas condicionais: na ausência da adesão, os desfechos das firmas tratadas evoluiriam de modo similar aos das firmas de controle, hipótese examinável por testes de pré-tendência; ii) Ausência de antecipação: os desfechos

trabalhadores em firmas que aderem ao PAT em diferentes momentos com trajetórias de trabalhadores com perfil semelhante em firmas comparáveis que ainda não aderiram, ou que nunca aderem, no período analisado. O grupo de controle é construído por *matching* sobre características observáveis da firma (porte, setor, região, perfil da folha de pagamento) e do trabalhador (idade, escolaridade, ocupação, faixa salarial, tempo de vínculo).

8.3. Abordagens para responder às perguntas avaliativas de impacto

Cabe registrar que os desfechos examinados a seguir (saúde, afastamentos e produtividade) são multicausais. Eles resultam da interação de fatores individuais, socioeconômicos, organizacionais e ambientais, como as condições de segurança, a organização do trabalho e a gestão de saúde e segurança adotada pelas empresas. As estratégias propostas não pressupõem que o PAT seja causa única ou principal desses desfechos. Ao comparar trabalhadores e empresas semelhantes antes e depois da adesão, buscam estimar a contribuição marginal da oferta do benefício, isolando-a, na medida do possível, dos demais determinantes. Pela mesma razão, a ausência de efeito estimado sobre um desfecho específico não equivale à ausência de benefício do programa para os trabalhadores.

(i) Trabalhadores que recebem PAT possuem desfechos de saúde melhor do que os que não recebem?

Um dos principais impactos destacados a partir das oficinas de Modelo Lógico visa estabelecer o efeito do PAT sobre os desfechos de saúde dos trabalhadores recipientes. A centralidade desta relação se dá pelo fato de que o problema público identificado, isto é, a alimentação inadequada e não saudável dos trabalhadores, tem consequência direta nos resultados de saúde destes, relação amplamente documentada na literatura médica. Desta maneira, espera-se que se o programa for efetivo em mitigar ou eliminar o problema público, os trabalhadores beneficiados exibam melhores resultados de saúde do que trabalhadores comparáveis que não recebem o benefício.

---

não respondem à adesão antes de sua ocorrência efetiva, pressuposto que pode ser testado em janelas curtas em torno do evento; iii) Estabilidade do vínculo: o efeito sobre um trabalhador pressupõe sua permanência na firma no momento da adesão, o que exige tratar a probabilidade de permanência como desfecho separado e reportar estimativas com e sem condicionamento à permanência; iv) Ausência de transbordamento (SUTVA): firmas não aderentes não ajustam salários ou benefícios em resposta à adesão de outras firmas no mesmo mercado local, hipótese que pode ser examinada explorando heterogeneidade por intensidade de tratamento na microrregião; v) Robustez do estimador à heterogeneidade entre coortes: em desenhos de adoção escalonada, o TWFE tradicional pode produzir estimativas viesadas (Goodman-Bacon, 2021; Callaway e Sant'Anna, 2021; de Chaisemartin e D'Haultfœuille, 2020), de modo que a estratégia privilegia estimadores robustos com decomposição por coorte de adesão.

A despeito desta centralidade, a apuração dos resultados de saúde associados ao PAT encontra dificuldades metodológicas. Isto se dá porque os impasses delimitados na subseção 1.3 são particularmente expressivos no caso dos desfechos de saúde. Conforme discutido, os trabalhadores que recebem PAT provavelmente diferem substancialmente dos que não recebem, e, além disso, o *mix* de cobertura entre o sistema público – para os quais pode se obter dados – e privado de saúde para estes dois grupos de trabalhadores tende a ser muito diferente. Esta diferença é esperada porque empresas maiores e mais bem estruturadas, como as que tipicamente aderem ao PAT, também costumam oferecer planos de saúde empresariais aos seus colaboradores, o que diminui a probabilidade de que estes sejam atendidos na rede pública de saúde, e consequentemente diminui registros nas bases de dados provenientes de atendimento.

Considerando estas limitações, a estratégia de identificação delineada na subseção 8.2, que converte a adesão da firma, observada no cruzamento entre RAIS e eSocial, em um evento de tratamento com data definida, fornece a base mais crível para a avaliação dos desfechos de saúde. Aplicada a esta pergunta específica, ela assume a forma de um desenho de diferenças-em-diferenças com adoção escalonada (DID escalonado): comparam-se as trajetórias de saúde de trabalhadores cujas empresas aderiram ao PAT com as de trabalhadores observacionalmente semelhantes em empresas ainda não aderentes, antes e depois da adesão. Como as coortes de adesão se distribuem ao longo do tempo e os efeitos do programa podem ser heterogêneos entre elas, recomenda-se o uso de estimadores robustos a essa heterogeneidade, como os de Callaway e Sant'Anna (2021) ou de Chaisemartin e D'Haultfœuille (2020), em detrimento da especificação tradicional por efeitos fixos bidirecionais, que sob tais condições produz ponderações enviesadas. Além de recuperarem efeitos médios de tratamento por coorte, esses estimadores permitem construir estudos de evento que testam a plausibilidade de tendências paralelas no período pré-adesão.

Os desfechos de saúde seriam mensurados a partir da vinculação dos trabalhadores, pelo CPF, aos sistemas de informação do SUS. Os dados antropométricos, como peso, altura, índice de massa corporal e estado nutricional, seriam coletados no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), enquanto os registros de morbidade e de condições de saúde, sobretudo as doenças cardiometabólicas plausivelmente sensíveis à qualidade da alimentação, seriam obtidos no Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB). A esses dados podem somar-se a mortalidade (SIM) e, de forma especialmente útil, os afastamentos por incapacidade temporária registrados junto ao INSS, que funcionam como *proxy* de saúde observável dentro do próprio

universo do emprego formal e, por isso, independem de o trabalhador recorrer à rede pública ou privada.[60]

Resta, contudo, o viés de cobertura diferencial já apontado. Como os dados do SISVAN e do SISAB provêm da atenção básica do SUS, trabalhadores cobertos por planos de saúde empresariais, mais frequentes justamente nas empresas aderentes, aparecem de forma incompleta nesses registros, o que poderia ser indevidamente lido como diferenças no estado de saúde. Duas estratégias atenuam esse problema. A primeira consiste em restringir a análise às empresas que não ofertam plano de saúde, de modo que a presença (ou ausência) nos registros do SUS reflita o estado de saúde, e não a escolha de prestador. Como essa informação não consta da RAIS, seria necessário obtê-la em fontes complementares, como os registros de beneficiários da ANS vinculados pelo CNPJ da empresa contratante, as rubricas de assistência médica declaradas no eSocial ou informações da Receita Federal, de forma a sinalizar quais estabelecimentos oferecem assistência médica privada. A segunda estratégia é concentrar a análise em trabalhadores de baixa remuneração, por exemplo de até dois salários-mínimos. Esse recorte tem dupla vantagem: trabalhadores nessa faixa raramente dispõem de plano privado individual, de modo que seus desfechos são captados de forma mais completa pelo SUS, atenuando a cobertura diferencial; e é precisamente nessa faixa que o problema público da alimentação inadequada tende a ser mais agudo e que o PAT busca atuar prioritariamente, o que torna o efeito estimado mais relevante do ponto de vista de política pública.

Mesmo com esses cuidados, persistem ressalvas que devem ser explicitadas. O efeito estimado aproxima-se de um efeito de intenção de tratar, pois capta a oferta do benefício pela empresa, e não o consumo efetivo de refeições saudáveis pelo trabalhador. A validade do desenho depende ainda da ausência de choques contemporâneos à adesão que afetem diferencialmente os grupos e da estabilidade de sua composição ao longo do tempo, ameaçada pela rotatividade dos vínculos. Por fim, dada a natureza de médio e longo prazo dos desfechos de saúde, a estratégia exige janelas de acompanhamento suficientemente longas para que os efeitos se materializem.

(ii) Recebimento do PAT pode estar associado a menor percentual de afastamento entre trabalhadores?

A pergunta anterior tratou dos desfechos de saúde captados nos sistemas do SUS, esbarrando no problema da cobertura diferencial por planos privados. A presente pergunta contorna essa dificuldade ao deslocar o foco para um desfecho observável

[60] Como o Sisvan e a Estratégia e-SUS APS não dispõem de variável que identifique os beneficiários do PAT, a vinculação individual dessas bases à RAIS e ao eSocial, por meio do CPF, constitui estratégia específica de pesquisa. Ela depende da disponibilidade, da qualidade, da governança e da proteção dos dados. Ressalte-se, ainda, que a ausência de registro nessas bases não permite inferir ausência de doença, de atendimento ou de acompanhamento em outros pontos da Rede de Atenção à Saúde.

integralmente dentro do universo do emprego formal: o afastamento do trabalho. Conforme o encadeamento causal mapeado no modelo lógico, a alimentação inadequada compromete o estado de saúde do trabalhador e, por essa via, sua capacidade de comparecimento e permanência no trabalho. O afastamento situa-se, portanto, em um elo mais próximo e mais imediato da cadeia de efeitos do que os desfechos de saúde de médio e longo prazo, o que o torna não apenas um resultado de interesse em si, mas também um indicador mais sensível e tempestivo do impacto do programa.

A grande vantagem analítica desse desfecho é que ele dispensa o recurso a bases externas de saúde. Os afastamentos e suas causas constam dos próprios microdados da RAIS-vínculo, que registram, para cada vínculo formal, os períodos de afastamento ao longo do ano e seus motivos, incluindo aqueles por motivo de doença. Cruzando esses microdados com a informação de oferta do PAT extraída do eSocial, é possível construir, para cada vínculo, tanto o *status* de tratamento, ou seja, se e quando a empresa passou a ofertar o benefício, quanto o desfecho, isto é, a incidência e a duração dos afastamentos.

A estratégia de identificação é a mesma já estabelecida: o desenho de diferenças-em-diferenças com adoção escalonada, ancorado na data de adesão da firma observada no eSocial. Comparam-se as trajetórias de afastamento de trabalhadores cujas empresas aderiram ao PAT com as de trabalhadores comparáveis em empresas ainda não aderentes, antes e depois da adesão, recorrendo aos estimadores robustos à heterogeneidade dos efeitos entre coortes. A variável de resultado pode ser operacionalizada como o percentual de tempo afastado no ano, a probabilidade de ao menos um afastamento por doença ou o número de dias afastados, permitindo distinguir efeitos sobre a frequência e sobre a intensidade dos afastamentos.

Algumas ressalvas permanecem. A RAIS registra afastamentos de maior duração com mais fidelidade do que ausências curtas e pontuais, que muitas vezes não chegam a ser formalizadas, de modo que o desfecho capta melhor o absenteísmo associado a condições de saúde mais sérias do que o presenteísmo ou as faltas esporádicas. Além disso, o afastamento é influenciado por fatores alheios ao PAT, como o setor de atividade, a natureza da ocupação e as políticas internas de gestão de pessoas da empresa, o que reforça a importância de comparar trabalhadores em firmas semelhantes e de inspecionar as tendências paralelas no período pré-adesão. Por fim, como na pergunta anterior, o efeito estimado reflete a oferta do benefício pela empresa, e não o consumo efetivo de refeições saudáveis, aproximando-se de um efeito de intenção de tratar.

(iii) Como se dá a distribuição do PAT entre mulheres e pessoas negras?

Tendo em vista a crescente relevância de avaliar políticas públicas sob a ótica de sua capacidade da redução das desigualdades de gênero e raça, a questão avaliativa sobre a distribuição do PAT e seus impactos entre grupos específicos de trabalhadores também ganha importância. O conjunto de dados disponíveis permite que se façam agregações confiáveis com base no gênero e raça/cor dos trabalhadores e

trabalhadoras, especialmente os microdados da RAIS dos anos mais recentes, como mostrado em Pateo et al. (2026).

A distribuição do PAT entre diversos grupos demográficos pode ser inicialmente verificada a partir da divisão dos trabalhadores de acordo com as interseções entre gênero e raça/cor, avaliando se há uma diferença considerável no que diz respeito a trabalhadores formais entre beneficiários e não-beneficiários do PAT, em suas diferentes modalidades. Essa análise de estatísticas descritivas, porém, poderia não ser o suficiente para entender como se dá a relação entre o recebimento do PAT e as características demográficas da população.

Uma proposta para estimar essa relação é por meio de um modelo *probit* com uma estrutura semelhante à que segue:

$$P(PAT = 1|D, X) = \alpha + \beta * D + \delta\, X + \epsilon$$

Onde:

- PAT: Dummy indicativa das pessoas que recebam algum dos benefícios do PAT;
- D: matriz formada pelo conjunto das dummies definidas de acordo com as opções de gênero, e de raça/cor da RAIS;
- X: matriz formada pelo conjunto de variáveis de controle da regressão, envolvendo as variáveis de empresa, como atividade econômica e número de funcionários;
- ϵ: termo de erro da regressão

No modelo, o vetor β representa o conjunto de parâmetros que descrevem a relação entre os diferentes grupos sociais representados pelas *dummies* de cor e gênero, enquanto δ é o análogo para o conjunto de variáveis de controle.

Uma opção para lidar com as diferentes modalidades do PAT pode considerar o uso de uma regressão baseada em um probit multinomial que avalie a probabilidade de cada trabalhador cada uma das três modalidades do PAT, na tentativa de descobrir se essa probabilidade está relacionada a seu gênero e/ou cor.

Além dessa análise direta, também se considera que a ideia de incluir variáveis de raça/cor e gênero como variáveis explicativas nas outras avaliações de resultados e impactos do PAT que possuam a população trabalhadora como unidade de análise e utilizem dados da RAIS, como as descritas em (ii) e (iii), é possível e desejável. Assim, será possível somar ao conjunto de evidências sobre a cobertura e efeitos do PAT, bem como seu potencial de progressividade.

(iv) Podem-se observar diferenças de produtividade entre empresas beneficiárias do PAT e empresas semelhantes não-beneficiárias?

O aumento da produtividade do trabalho figurou entre as justificativas históricas para a criação do PAT (SOARES, 1980; BRASIL, 1980) e foi mencionado como resultado

esperado nas oficinas de modelo lógico com os gestores da política. A produtividade é, contudo, um desfecho multifatorial. Ela resulta da interação entre condições macroeconômicas, tecnologia, capital, organização produtiva, qualificação, saúde física e mental, qualidade do emprego e relações de trabalho, entre outros fatores (ARENDS; PRINZ; ABMA, 2017; STEPANEK; JAHANSHAHI; MILLARD, 2019). O acesso à alimentação adequada e saudável pode contribuir para condições favoráveis à saúde, ao bem-estar e ao desempenho laboral, em interação com esses fatores, sem que possa ser tomado como causa única ou suficiente. Nesse contexto, considera-se oportuno avaliar se a adesão ao PAT está associada a diferenças na produtividade do trabalho das empresas beneficiárias. A melhor opção, levando em conta a disponibilidade e cobertura dos dados, é o cruzamento dos microdados da RAIS vínculo e eSocial, do MTE, e da Pesquisa Industrial Anual (PIA) e Pesquisa Anual de Serviços (PAS), do IBGE. Essa combinação de bases de dados seria o suficiente para cobrir a produtividade do trabalho de empresas do setor da indústria, construção civil, serviços e comércio.

A partir das dificuldades apontadas na seção 8.2, associadas a uma avaliação do PAT no que diz respeito ao perfil das empresas aderentes, torna-se ainda mais importante a adoção de uma estratégia de identificação que leve em conta as diferenças entre os grupos de empresas beneficiárias e não-beneficiárias. Além disso, existe uma preocupação adicional ao se fazer uma análise na produtividade das empresas do setor de serviços, especialmente por conta da heterogeneidade e baixa padronização de seu produto, diferente do que ocorre com o caso da indústria (ARBACHE , 2015).

Diante de diversas formas diferentes pelas quais a produtividade do trabalho pode ser calculada, considera-se que a forma mais precisa que se pode estimar essa medida seria pela produtividade média da hora trabalhada, medida pelo valor adicionado da produção, que se expressa da seguinte maneira:

$$PMeH_{it} = \frac{VA_{it}}{Horas_{it}}$$

Onde:

- $PMeH_{it}$: é a produtividade média da hora trabalhada da empresa i em t;
- VA_{it}: o valor adicionado na produção por empresa i no ano t, disponível na PIA ou PAS;
- $Horas_{it}$: total de horas trabalhadas no ano t na empresa i, disponível na RAIS-vínculo.

Entretanto, considerando a disponibilidade de outras estatísticas para medir trabalho e produção, pode-se considerar outras formas de cálculo da produtividade, seja como alternativa, para o caso de eventuais imprecisões ou indisponibilidade da estatística de horas trabalhadas, quanto como testes de robustez das estimativas para diferentes formas de se calcular a produtividade do trabalho.

Por fim, dada a natureza multifatorial da produtividade, a estratégia não busca atribuir ao PAT a totalidade das variações observadas, mas estimar sua contribuição marginal, mantidos constantes os demais determinantes captados pelo desenho. Enquanto as demais perguntas avaliativas são voltadas aos desfechos dos trabalhadores, nas quais é possível mesclar controles em nível de firma e de pessoa, uma análise de produtividade se vale apenas a partir das variáveis em nível de firma, podendo se tornar uma dificuldade adicional na identificação de um grupo de controle. Além disso, a análise em nível de empresa está sujeita à possibilidade de haver uma relação de bicausalidade à produtividade das firmas e à probabilidade de adesão ao PAT, visto que o tamanho da empresa importa na decisão de aderir ao programa. Por fim, a natureza multifatorial da produtividade demanda que seja feita uma análise que busque isolar o efeito da alimentação dos trabalhadores de suas demais causas possíveis.

Buscando mitigar esses problemas, deve-se considerar o uso do pareamento por escore de propensão (ou PSM, para *propensity score matching*, em inglês), associado ao modelo de diferenças em diferenças escalonada. O uso de algum método de pareamento busca auxiliar na identificação de um grupo de empresas comparável às beneficiárias do PAT, a partir de um conjunto de características observáveis (CALIENDO & KOPEINIG, 2008). O passo seguinte da estratégia envolve a estimação dos efeitos da adesão ao PAT na produtividade, fazendo uso do modelo de diferenças em diferenças. Sob a hipótese de que o pareamento gerará grupos de tratamento e controle que sigam tendências comuns, o modelo seria capaz de contornar as particularidades que tornam o PAT uma política tão desafiadora para se avaliar.

8.4. Considerações finais

De modo geral, o conjunto de evidências disponível é insuficiente para estabelecer, com robustez metodológica e abrangência nacional, os efeitos do PAT sobre os desfechos examinados. Os estudos existentes apresentam resultados heterogêneos e limitações relevantes de delineamento, mensuração da exposição, representatividade e controle de confundimento. Além disso, as avaliações de impacto de cobertura nacional ainda são poucas, concentram-se em aspectos pontuais do programa e recorrem a formas indiretas de identificação dos beneficiários. Não é possível, portanto, concluir, com a evidência atual, nem pela efetividade nem pela inefetividade global do programa, o que reforça a necessidade de novos estudos.

A principal hipótese para explicar essa escassez de evidências é a disponibilidade dos dados abertos relacionadas à política, que também é pequena. Um bom exemplo disso são os dados abertos da PNAD e da POF, que, apesar de oferecerem informações relevantes sobre a população brasileira, não possuem questões específicas sobre o PAT, o que implica na necessidade de fazer estimações indiretas sobre os beneficiários do programa.

Para que sejam realizadas avaliações de cobertura nacional, é necessário o acesso a bases de dados identificadas, como o cruzamento dos dados da RAIS e eSocial com outros dados das empresas, ou registros de saúde da população trabalhadora. Esse é o motivo pelo qual as estratégias de identificação propostas para as perguntas

avaliativas, em sua maioria, foram construídas em torno do cruzamento de bases de dados identificadas. Essa abordagem permitiria análises mais detalhadas.

Os estudos disponíveis, em sua maioria de baixa robustez metodológica, não identificaram de forma consistente efeitos positivos sobre a saúde dos trabalhadores e sobre desfechos laborais, enquanto os estudos sobre focalização apontam para distribuição regressiva do benefício entre trabalhadores. Muito pouco se sabe ainda sobre o efeito do PAT nas empresas participantes, especialmente sobre produtividade, um dos impactos esperados da política. Isso revela não só a necessidade de produzir mais informações e estudos a respeito do programa, mas também a necessidade de considerar a implementação de meios de melhorar a focalização – ou promover a adoção do programa em outros grupos de empresas – e elaborar estratégias para garantir o consumo de alimentos saudáveis no ambiente de trabalho. Recomenda-se que esses estudos tenham representatividade nacional e considerem, além dos desfechos de saúde e laborais, a modalidade de execução do benefício, a implementação das ações de promoção da alimentação adequada e saudável previstas no programa e outros fatores contextuais que possam influenciar os resultados. Os dados da POF e da PNAD Contínua podem servir à contextualização e à interpretação dos achados.

9. *Insights* sobre Economicidade

Na seção anterior, verificou-se que o gasto tributário contabilizado do PAT é relacionado à isenção tributária obtida como porcentagem do valor do benefício pago ao trabalhador. Não obstante, uma análise da economicidade deve levar em conta também o custo operacional da política, constituído em grande parte como custo de garantia de que o valor adicional aplicado pelas empresas seja destinado a alimentação, em contraposição ao que seria a mera disponibilização de dinheiro adicional em espécie para o trabalhador.

Esse custo difere entre as modalidades de participação no PAT. Na modalidade de disponibilização da refeição, ele se refere aos custos transacionais relativos à organização da disponibilização das refeições servidas diretamente aos trabalhadores. Já no caso de utilização de tíquetes ou cartão há o custo mais diretamente mensurável representado pelas taxas cobradas pelas empresas "facilitadoras" de aquisição de refeições ou gêneros alimentícios, responsáveis pela emissão de moeda eletrônica para atendimento dos pagamentos no âmbito do PAT.

Na forma como o programa é organizado hoje, esse custo de intermediação é tipicamente internalizado pelo fornecedor de refeição ou alimentação, através da chamada "*Merchant Discount Rate*". Recentemente, o Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025, estabeleceu normas para a prestação de serviço, que incluíram o estabelecimento de um teto de 3,6% para a taxa a ser cobrada dos prestadores. De acordo com pesquisa IPSOS-IPEC, antes desse teto, a taxa média cobrada dos lojistas era de 5,19%[61].

Pela forma de operacionalização do programa, este custo de intermediação não é absorvido diretamente nem pela empresa nem pelo trabalhador beneficiados do programa, mas sim pelos estabelecimentos fornecedores de alimentação ou refeição. Nesse sentido, trata-se de uma ineficiência gerada para o conjunto da sociedade, uma vez que tende a ser repassado, pelo menos em parte, para o preço dos produtos alimentícios. A inovação estabelecida pelo teto para a taxa tende, dessa forma, a aumentar o poder de compra do conjunto de consumidores e incentivar a entrada de novos estabelecimentos na rede credenciada, aumentando a possibilidade de escolha dos beneficiários diretos do programa.

Para efeitos do cálculo da economicidade do programa, consideraremos esse valor diretamente mensurável que se aplica na modalidade de pagamentos em tíquete ou cartão[62]. Tem-se assim que, do benefício recebido pelo trabalhador, 15% é um gasto

[61] https://www.infomoney.com.br/politica/lula-assina-decreto-com-novas-regras-para-vale-refeicao-e-vale-alimentacao/

[62] Consulta realizada através de dados do sistema eSocial indica que cerca de 75% das empresas beneficiadas operam nessa modalidade.

tributário arcado pelo governo e um valor agora reduzido a 3,6% é retido pelo sistema de controle sobre o consumo, impactando o custo de alimentação para o conjunto da sociedade.

Para seguir a avaliação da economicidade da política, vislumbra-se então duas abordagens complementares:

1) O incentivo tributário de 15% do valor dispendido é eficiente em incentivar as empresas participantes em aderir ao programa e elevar os valores destinados a alimentação dos trabalhadores?
2) A destinação de uma renda condicionada ao gasto com alimentação é eficiente em aumentar a parcela da renda direcionada a estes gastos?

9.1. *Insights* sobre o incentivo tributário adicional para participação das empresas no programa

Considerando que uma empresa participante do PAT recebe um incentivo tributário de 15% sobre o valor gasto no PAT, tem-se que o custo efetivo de cada real pago por ela ao trabalhador é menor do que R$ 1[63]:

$$C = B - iB$$

onde:

- C= custo efetivo para a empresa;
- B= benefício concedido ao trabalhador;
- i= taxa de incentivo tributário.

No caso concreto de um incentivo de 15%, cada real pago pela empresa tem um custo de R$0,85, de forma que, desenvolvida a fórmula acima, o benefício efetivamente cedido ao trabalhador pode chegar a ser 17,65% superior ao que a empresa pagaria sem o incentivo tributário[64]:

[63] Nessa abordagem não se considera a possibilidade do incentivo tributário ser limitado pelo teto previsto na legislação de 4% do imposto devido.

[64] A ideia por trás da fórmula diz que, enquanto uma empresa não vinculada ao PAT arca com R$1 para cada R$1 pago ao trabalhador como benefício, uma empresa vinculada ao PAT arcaria com R$0,85 pelo mesmo R$1 em benefício. Caso a empresa vinculada ao programa complete R$1 investidos na alimentação de seus trabalhadores, o benefício seria de R$1,1765. Ou seja, o incentivo tributário gera a oportunidade para que a empresa possa pagar um benefício maior ao trabalhador considerando-se um mesmo custo. No entanto, a empresa pode decidir arcar apenas com os R$0,85.

C=0,85B, logo B= C/0,85, ou B = 1,1765 quando C = 1.

De um lado, espera-se que as empresas aproveitem integralmente essa vantagem, já que poderão aumentar a renda disponível para seus trabalhadores. Por outro, deve-se levar em conta: a) a defasagem temporal para a restituição; b) o risco de não poder deduzir o porcentual completo do benefício caso não haja lucros suficientes[65]; c) a possibilidade de que as empresas não tenham interesse em aumentar a renda disponível dos trabalhadores para além do equilíbrio salarial de mercado, apenas substituindo o salário que pagariam de qualquer forma com apoio do programa.

Nesse sentido seria necessário analisar empiricamente qual o custo em desoneração tributária de cada real adicional pago ao trabalhador, conforme a fórmula a seguir:

$$Custo\ por\ R\$\ investido\ adicional\ no\ PAT = \frac{0{,}15 \text{ x PAG}}{\text{VInvestAdic x PAG}}$$

Dessa forma, o PAT poderia ser considerado eficiente em direcionar o investimento de recursos na alimentação caso gere um valor adicional de 15% no total de recursos que seriam investidos na alimentação do trabalhador sem o programa.

Porém, como mensurar o valor adicional investido na alimentação do trabalhador? A mudança apresentada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017[66], criou uma possibilidade de comparação entre o grupo de empresas que pode participar do PAT (empresas tributadas pelo lucro real) e empresas que não podem participar do PAT (empresas do SIMPLES e tributadas pelo lucro presumido). Como ambos os conjuntos têm os mesmos incentivos relacionados a não incidência de encargos salariais sobre os valores pagos com alimentação dos trabalhadores, uma correta estratégia de

[65] A lei nº 6.321 prevê que as despesas não deduzidas no exercício financeiro correspondente poderão ser transferidas para dedução nos dois exercícios financeiros subsequentes. A legislação também prevê um teto para a dedução das despesas com alimentação dos trabalhadores de 4% do imposto devido. Eventuais excessos também podem ser transferidos para os dois exercícios financeiros subsequentes.

[66] Conforme discutido anteriormente, a Lei nº 13.467 instituiu a reforma trabalhista, alterando dispositivos da CLT. Uma dessas alterações diz respeito ao Art. 457 da CLT com a expansão da isenção de obrigações trabalhistas e previdenciárias sobre despesas com alimentação dos trabalhadores, independentemente da vinculação ao PAT. Ou seja, após essa alteração legislativa, o diferencial do PAT passou a ser o benefício fiscal (dedução das despesas com alimentação dos trabalhadores no lucro tributável).

identificação permitiria apurar o valor adicional direcionado para alimentação entre elegíveis e não elegíveis ao PAT.

Uma forma de estimar esses resultados seria através das informações prestadas pelas empresas no eSocial. No entanto, a análise realizada no âmbito desta avaliação concluiu que os dados não apresentam a consistência necessária para realização desse exercício.

Box 1 – Análise dos dados existentes no eSocial

Com o objetivo de tentar entender o valor de benefício que alcançou cada beneficiário, buscou-se analisar as informações prestadas pelas empresas no Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

Solicitou-se ao Ministério do Trabalho e Emprego a extração de informações presentes na denominada folha de pagamento analítica, para as quais constam uma série de rubricas relacionadas a alimentação, podendo estarem ou não relacionadas ao PAT, conforme descrição a seguir:

1799: Auxílio-alimentação ou alimentação concedida sob a forma de pecúnia com natureza indenizatória por força de lei;

1800: Alimentação concedida sob a forma de pecúnia com natureza salarial;

1801: Auxílio-alimentação;

1806: Alimentação concedida sob a forma de ticket ou cartão, por empresa vinculada ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;

1807: Alimentação concedida sob a forma de ticket ou cartão, por empresa não vinculada ao PAT;

1808: Alimentação concedida sob a forma de cesta básica ou refeição, por empresa vinculada ao PAT;

1809: Alimentação concedida sob a forma de cesta básica ou refeição, por empresa não vinculada ao PAT;

9240: Desconto referente à alimentação concedida sob a forma de pecúnia;

9241: Desconto referente à participação do trabalhador no custo de alimentação concedida sob a forma de ticket ou cartão, por empresa vinculada ao Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT;

9242: Desconto referente à participação do trabalhador no custo de alimentação concedida sob a forma de ticket ou cartão, por empresa não vinculada ao PAT;

9243: Desconto referente à participação do trabalhador no custo de alimentação concedida sob a forma de cesta básica ou refeição, por empresa vinculada ao PAT;

9244: Desconto referente à participação do trabalhador no custo de alimentação concedida sob a forma de cesta básica ou refeição, por empresa não vinculada ao PAT

Note-se que, via de regra, cada rubrica de pagamento apresenta uma homóloga de desconto. Ademais, verifica-se a existência de duas rubricas de pagamento vinculadas ao PAT, diferenciando o pagamento por tíquete ou cartão da oferta direta de cesta-básica ou refeição.

Para o pagamento não vinculado ao PAT, além dessas duas modalidades inseridas pela reforma trabalhista, há ainda a possibilidade de pagamento de valores para alimentação em pecúnia, que adquirem, portanto, natureza salarial, podendo haver ou não natureza indenizatória.

Para interpretar os resultados, consolidou-se a extração do eSocial diferenciando empresas incluídas pela Receita Federal no rol das que receberam benefício tributário vinculado ao PAT em 2023 (último ano disponível), com os seguintes resultados:

Das 12.788 empresas que tiveram benefício tributário vinculado ao PAT em 2023, 6823 tiveram alguma rubrica relacionada ao PAT inserida no eSocial. Dentre essas, percebe-se a maior presença de informações nas rubricas de desconto (5541) do que na rubrica de pagamento (3286). Esses números mostram indícios de problemas de subdeclaração, já que o preenchimento foi de 53,4% do esperado. Ademais, mesmo para as empresas que preencheram, verifica-se cerca de 59% preencheram apenas a rubrica de desconto, não identificando corretamente os benefícios dados aos trabalhadores no âmbito do programa nas rubricas de pagamento.

Ademais, verificou-se que das 5965 empresas com benefício tributário sem rubricas identificadas na primeira etapa, 1245 tiveram declaração em alguma das outras rubricas relacionadas a alimentação, o que pode indicar algum erro de preenchimento. Ainda assim, restaram 4720 empresas sem nenhuma informação prestada.

Outra informação que se pode verificar para as declarantes é a proporção entre pagamento por tíquete ou cartão e pagamento em cesta básica ou oferta direta de refeição. Considerando-se as empresas que prestaram informações nas rubricas de pagamento, verificou-se uma proporção de 76% em tíquetes ou cartões frente a 73% para as empresas que prestaram informações nas rubricas de desconto. Confirma-se, desta forma, a existência de uma grande predominância na utilização de tíquetes ou cartões, mas a presença de quantidade não desprezível de oferta direta de alimentos e refeições.

Além de analisar as informações das empresas identificadas com benefícios tributários em 2023, verificou-se também os resultados das demais empresas presentes no eSocial. Essas informações são fundamentais para a realização de uma análise da economicidade da oferta do benefício no Imposto de Renda. Foram analisados, nesse caso, 1.231.381 CNPJs, sendo que 178.635 tiveram alguma declaração em rubrica do PAT, e 138.706 tiveram declaração em rubricas de alimentação que afastam a incidência salarial mas não são vinculadas ao PAT.

A grande participação de empresas sem benefício tributário em rubricas PAT pode indicar a ausência de lucros tributáveis ou a presença de erros nas rubricas declaradas.

Tomadas em conjunto, as informações aqui apresentadas indicam a possível presença de erros de consistência nos dados informados no sistema eSocial, que indicam que não seria prudente utilizá-los em uma avaliação de economicidade sem que antes fossem realizadas checagens diretas sobre a qualidade das informações prestadas. Tendo em vista a magnitude dos benefícios tributários do programa e a necessidade de aperfeiçoamento dos indicadores de monitoramento, parece desejável que sejam aperfeiçoados os mecanismos de controle sobre a qualidade das informações prestadas pelas empresas participantes e não participantes.

A comparação entre essas duas políticas de incentivo ao direcionamento de recursos para alimentação (com ou sem o acréscimo de desoneração tributária à retirada de encargos sobre a folha salarial) deve, necessariamente, ser acompanhada de uma análise da economicidade da utilização de mecanismos de controle para garantir que o valor seja gasto em alimentação ou refeição.

9.2. *Insights* sobre a economicidade dos mecanismos de controle e garantia de alocação de recursos em alimentação ou refeição

Considerando ainda a abordagem da economicidade do programa, aborda-se agora, pela perspectiva do trabalhador, o cálculo de quanto do valor dispendido através do PAT é capaz de gerar em termos de consumo alimentar adicional aos beneficiários e, adicionalmente, qual parcela deste valor adicional apenas substitui o gasto que o trabalhador já faria com alimentação independentemente da existência de um mecanismo de direcionamento dos recursos.

Neste sentido, tem-se que:

$$\text{Custo por R\$ 1 de consumo adicional} = \frac{\text{custo da política}}{\text{consumo alimentar adicional}}$$

Em uma primeira abordagem, será considerada apenas a alternativa entre manter ou não os tíquetes e cartões como mecanismos de controle do uso de recursos pelos trabalhadores beneficiados[67]. Considera-se, portanto, que o custo do mecanismo de controle de uso do benefício seria equivalente ao custo de intermediação, a "*Merchant Discount Rate*". Nesse caso, compara-se o sistema de disponibilização de cartões com uma alternativa em que se desonera da folha de pagamento um valor pré-fixado destinado à alimentação, porém sem mecanismos de garantia de que seja efetivamente gasto com alimentação.

A lógica, nesse caso, é que o programa tenha efeitos sobre o consumo alimentar adicional, pelo menos superiores ao custo operacional de garantir o dispêndio de recursos em alimentação (custo de intermediação). Nessa perspectiva, o PAT apresenta economicidade frente à alternativa se for capaz de aumentar o consumo alimentar em pelo menos 3,6% ("*Merchant Discount Rate*"), valor que seria de 5,19% antes da alteração regulatória realizada no programa.

[67] Apesar de não haver uma estimativa do custo operacional do fornecimento de alimentação diretamente pelas empresas a lógica de substituição entre os valores permanece aplicável.

Para calcular esse efeito da política sobre a propensão ao consumo alimentar é possível comparar os gastos com alimentação de trabalhadores que recebem vale-refeição e vale-alimentação com o consumo alimentar de trabalhadores com renda similar para os quais não há parcela composta por esses benefícios. Isso pode ser feito a partir de informações disponíveis na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Análise exploratória realizada na seção de Resultados mostra efeito positivo sobre o consumo com alimentação especialmente para os trabalhadores na faixa de até um salário-mínimo (vide tabela 11, seção de resultados).

Esta análise já indica diretamente a necessidade de uma maior focalização do programa para que este obtenha sucesso em seu objetivo de elevação da renda utilizada com alimentação e pode ser complementada com a realização de uma estratégia de avaliação que contemple o cálculo direto do aumento do valor real dispendido com alimentos.

Em suma, caso o efeito substituição de renda seja o mais determinante para os beneficiários do PAT não haveria justificativa econômica para manutenção de mecanismos custosos de garantia de gastos com alimentação, prevalecendo a proposta de determinação de um valor fixo de complemento salarial a ser desvinculado do recolhimento de encargos salariais.

9.3. Considerações sobre o uso combinado dos benefícios tributários e mecanismos de controle de gastos com alimentação

Para fins analíticos, abordou-se de forma separada a análise de economicidade do benefício tributário e de manutenção dos mecanismos de controle de gastos. Considerando a presença dos dois mecanismos na política pública, pode-se pensar em uma análise em duas etapas:

Etapa 1: Custo do incentivo empresarial – real não arrecadado transformado em recursos excedentes disponibilizados para alimentação do trabalhador

Etapa 2: Recursos excedentes efetivamente convertidos em alimentação adicional

Definindo:

- VR= valor do benefício concedido;
- i= incentivo tributário do PAT;
- m= custo de intermediação/transação;
- C_{PAT}= consumo alimentar do trabalhador com PAT;
- C_0= consumo alimentar do trabalhador com a mesma renda sem PAT;
- $\Delta C = C_{PAT} - C_0$.

A estrutura analítica em duas etapas pode ser expressa como:

- **Adicionalidade de benefícios**

  VR_0= benefício alimentar que a empresa concederia sem PAT;
  VR_{PAT}= benefício com PAT;
  G= gasto tributário associado ao benefício.
  γ= efeito incremental efetivo do incentivo tributário sobre o benefício concedido:

$$\gamma = \frac{VR_{PAT} - VR_0}{G}$$

  Neste caso $\gamma = 1$ implicaria uma transferência completa do gasto tributário em benefício[68]. Este valor poderia ser empiricamente calculado através de estratégia construída nos termos acima apresentados.

- **Adicionalidade alimentar por benefício adicional**

  Define-se:

$$\alpha = \frac{C_{PAT} - C_0}{VR_{PAT} - VR_0}$$

  Neste caso, o α já é calculado como alimentação adicional efetivamente derivada do benefício incremental ofertado devido ao PAT, e não do total gasto com o programa. A estratégia de identificação do α considera o aumento do consumo alimentar dado um determinado valor adicional real de benefício acrescido por efeitos da política pública.

- **Custos de intermediação**

  Se:

- m= taxa de intermediação;
- $VR_{PAT} \cdot m$= custo transacional do arranjo,

  o custo total da política é:

$$CT = G + m \cdot VR_{PAT}$$

- **Visão Integrada**

[68] Em outras palavras: cada real de gasto tributário significa R$1 a mais em benefício alimentar com o PAT.

A economicidade do PAT passa a ser:

$$\boldsymbol{E = \frac{C_{PAT} - C_0}{G + m \cdot VR_{PAT}}}$$

Essa fórmula expressa a economicidade como função do gasto alimentar do cidadão gerado pelo custo total da política que corresponde ao gasto tributário adicionado da perda econômica representada pelos custos de intermediação. Considerando os dados reais de 15% de incentivo tributário pelo valor pago, tem-se: G=0,15·VRPAT e a taxa de intermediação m = 3,6%. Chega-se, assim a:

$$E = \frac{C_{PAT} - C_0}{0{,}15 \cdot VR_{PAT} + 0{,}036 \cdot VR_{PAT}}$$

Ou:

$$E = \frac{C_{PAT} - C_0}{0{,}186 \cdot VR_{PAT}}$$

O principal desafio, nesse caso, é estimar os diferentes componentes de $C_{PAT} - C_0$ pensado como:

$$C_{PAT} - C_0 = \underbrace{(VR_{PAT} - VR_0)}_{\text{benefício adicional}} \times \underbrace{\alpha}_{\text{conversão em alimentação}}$$

$$C_{PAT} - C_0 = (VR_{PAT} - VR_0) \times \alpha$$

onde:

- VR_0:
  benefício que seria pago sem PAT;
- VR_{PAT}:
  benefício observado com PAT;
- α:
  parcela do benefício incremental efetivamente convertida em alimentação adicional.

Tem-se, assim, que o efeito de cada real gasto na política, dado o atual incentivo tributário de 15%, será uma proporção da capacidade do programa induzir o pagamento de benefícios em alimentação combinada pela taxa pela qual esses benefícios se transformam em consumo alimentar efetivo.

Vale dizer que, tudo mais constante, antes do Decreto nº 12.712, de 2025[69], o resultado seria $= \frac{C_{PAT} - C_0}{0{,}2019 \cdot VR_{PAT}}$, e não $= \frac{C_{PAT} - C_0}{0{,}186 \cdot VR_{PAT}}$, o que corresponde a um ganho de 8,19% de economicidade na implementação da política.

9.4. Considerações

Esta seção buscou desenvolver um marco analítico para a avaliação da economicidade do PAT. Dessa forma, foram apontados caminhos para estimação da economicidade bem como as lacunas informacionais identificadas para a sua concretização[70].

Destaque-se que o indicador de tradução do benefício em consumo alimentar (α) guarda grande correlação com a renda disponível, de forma que os dados já elencados a partir da POF permitem inferir que os resultados sejam mais positivos para trabalhadores de rendas mais baixas. Recomenda-se, assim, que avaliações de economicidade da política sejam realizadas levando-se em conta as diferentes faixas de renda.

Já o indicador de tradução do incentivo tributário em benefícios alimentares depende, para ser calculado, de um aperfeiçoamento do processo de captura e controle de informações através do eSocial, bem como da sistematização e transparência dos dados coletados. Dado o período relativamente recente de implementação do sistema, as informações já encontradas permitem vislumbrar um potencial efetivo para sua utilização nos processos de controle e avaliação de políticas públicas.

[69] O Decreto nº12.712/2025 e estabeleceu o limite máximo de 3,6% para a taxa de desconto (*merchant Discount rate – MDR*) cobrada pela credenciadora PAT dos restaurantes e demais estabelecimentos comerciais.

[70] Infere-se, portanto, a impossibilidade de mensuração da economicidade da política no contexto atual bem como a ausência de capacidade institucional para análises de alternativas. Com relação aos riscos relacionados ao custo da política, o estabelecimento de um teto para a taxa de desconto (MDR), via legislação, traz um exemplo de como um desses riscos foi tratado no âmbito do programa.

Referências

ARAUJO, J; MOTA, S. Programa de Alimentação do Trabalhador: análise de indicadores de monitoramento e avaliação. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express, Brasília: Enap, 2026. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939. Acesso em 18/08/2026.

ARAÚJO, M. P. N.; COSTA-SOUZA, J.; TRAD, L. A. B. A alimentação do trabalhador no Brasil: um resgate da produção científica nacional. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 17, n. 4, p.975–992, 2010. https://doi.org/10.1590/S0104-59702010000400008.

ARBACHE, Jorge et al. Produtividade no setor de serviços. Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes, v. 2, p. 277-300, 2015.

BEZERRA, I. W. et al. Evaluation of the nutritional status of workers of transformation industries adherent to the Brazilian Workers' Food Program. A comparative study. PLoS One, [s. l.], v. 12, n. 2, e0171821, fev. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0171821. Acesso em: 23/09/2026

BORJES, Lúcia Chaise; LIMA, Janaína Santos de. Programa de Alimentação do Trabalhador: avaliando o conhecimento por parte dos gestores administrativos e técnicos. Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 107-119, 2014. DOI: 10.12957/demetra.2014.6643. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/demetra/article/view/6643. Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. CAMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2025-2027). Brasília, DF: CAISAN, 2025d. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2025-12/4.%20III%20Plansan%20-%20Final%20-%20Pr%C3%A9%20Diagrama%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15/09/2026.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise Ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 2, 2018b.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et al. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise Ex ante. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, v. 1, 2018a.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório nº 2017022445. Brasília.2017. Disponível em: https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/858180. Acesso: 29/05/2026.

BRASIL. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Exposição de Motivos nº 1, de 4 de fevereiro de 1976. Brasília. 1976c. In: BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 1, de 1976. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, o dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador. Brasília: Senado Federal, Diretoria de Arquivo, 1976c. p. 11-12. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9973372&ts=1749747936475&disposition=inline. Acesso em 09/09/2026.

BRASIL. Decreto nº 78.676, de 8 de novembro de 1976. Regulamenta a Lei nº 6.321, de 14 de abril de 1976, que dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins do imposto de renda das pessoas jurídicas do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador e dá outras providências. Brasília. 1976b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-78676-8-novembro-1976-427964-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso: 19/08/2026.

BRASIL. Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991. Regulamenta a Lei n° 6.321, de 14 de abril de 1976, que trata do Programa de Alimentação do Trabalhador, revoga o Decreto n° 78.676, de 8 de novembro de 1976 e dá outras providências. Brasília. 1991. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-5-14-janeiro-1991-342554-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso: 19/08/2026.

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. 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10854.htm. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11907.htm#anexo1. Acesso: 14/05/2025.

BRASIL. Decreto nº 12.712, de 11 de novembro de 2025. Altera o Decreto nº 10.854, de 10 de novembro de 2021, para dispor sobre o Programa de Alimentação do Trabalhador e estabelecer parâmetros e condições aplicáveis às modalidades de auxílio-refeição e auxílio-alimentação, nos termos do disposto na Lei nº 14.442, de 2 de setembro de 2022. Brasília. 2025a. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.712-de-11-de-novembro-de-2025-668341267. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Decreto nº 12.764, de 28 de novembro de 2025. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Emprego, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília. 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12764.htm. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da merenda escolar. Rio de Janeiro. 1955. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso: 03/09/2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939. Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. Brasília. 1939. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-

1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 03/09/2026

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 27/08/2026

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Rio de Janeiro. 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7328.htm. Acesso em: 03/09/2026

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Rio de Janeiro. 1940. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2478-5-agosto-1940-412428-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 03/09/2026

BRASIL. ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Infogov: Evidência Express (EvEx). 2026f. Disponível em: https://infogov.enap.gov.br/evex. Acesso: 09/09/2026.

BRASIL. Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. Brasília. 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl06.htm. Acesso em: 03/09/2026

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. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14442.htm. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Brasília. 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5829.htm. Acesso em: 03/09/2026

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. 1976a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6321. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Brasília. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9532.htmhttps://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14442.htm. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949. Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. Rio de Janeiro. 1949. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-970-16-dezembro-1949-363549-normaatualizada-pl.html. Acesso: 03/09/2026

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. COORDENAÇÃO GERAL DE TRIBUTAÇÃO - COSIT. Solução de Consulta 3, de 12 de janeiro de 2026. Imposto de Renda Pessoa Jurídica- IRPJ. Programa de Alimentação do Trabalhador: Limite. Brasília. 2026g. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/solucao-de-consulta-n-3-de-12-de-janeiro-de-2026-681153653. Acesso: 03/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo dos Gastos Tributários - Bases Efetivas 2021 - Série 2019 a 2024. Brasília: [s.n.], 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-quadros.xlsx/view. Acesso: 03/09/2026

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Gasto Tributário - Conceito e Critérios de Classificação. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view. Acesso: 03/09/2026

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: 2013. Disponível em: https://www.ifg.edu.br/attachments/article/263/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20e%20Nutri%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso: 17/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia Alimentar para a População Brasileira. Brasília: 2014. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/legislacao-programas-nacionais-e-seguranca-dos-alimentos-1/legislacao/legislacao-vinhos-e-bebidas/guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira_2014.pdf/view. Acesso: 17/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: Abordagem dos Aspectos Multissetoriais de sua Atuação. Brasília. 1980.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Plano Plurianual 2024-2027: Relatório de Atributos Legais e Infralegais – Programas Finalísticos. Brasília: 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/relatorio-de-atributos-ppa-2024-2027-04-04-24.pdf/@@display-file/file. Acesso: 09/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Plano Plurianual 2024-2027: Anexo I – Dimensão Estratégica do PPA. Brasília: 2024b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/59501/134760701/Anexo+I+-+Dimens%C3%A3o+Estrat%C3%A9gica+do+PPA.pdf/d507d601-2499-4511-af50-829baeaa2439. Acesso: 09/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. e-LIT - Livro de Inspeção do Trabalho Eletrônico. 2026c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-

br/servicos/empregador/domicilio-eletronico-trabalhista-det/comunicados/e-lit-livro-de-inspecao-do-trabalho-eletronico. Acesso: 21/05/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MTE coloca em funcionamento sistema de comunicação on-line entre empregadores e auditores-fiscais. 2026d. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Marco/mte-coloca-em-funcionamento-sistema-de-comunicacao-on-line-entre-empregadores-e-auditores-fiscais. Acesso: 21/05/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Novo sistema do PAT entra no ar com atualização obrigatória de cadastro. 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2026/maio/novo-sistema-do-pat-entra-no-ar-com-atualizacao-obrigatoria-de-cadastro. Acesso: 21/05/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria MTE nº 1.707, de 10 de outubro de 2024. Estabelece vedações e definições acerca do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. Brasília. 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/portaria-pat-rebate-1707-de-10-de-outubro-de-2024.pdf. Acesso: 08/05/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria MTE nº 3.849, de 18 de dezembro de 2023. Institui o Sistema de Governança do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/legislacao/PortariaMTEn3.849de18dedezembrode2023compilada25.06.2026.pdf. Acesso: 22/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Portaria MTE/MF nº 30, de 15 de maio de 2026. Institui o Comitê Gestor do Programa de Alimentação do Trabalhador e dispõe sobre sua composição e funcionamento. Brasília. 2026e. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mte/mf-n-30-de-15-de-maio-de-2026-707170882. Acesso: 03/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT. 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat. Acesso: 04/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Legislação PAT. 2026f. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/legislacao-pat/copy5_of_legislacao-pat-decretos. Acesso: 04/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO.SECRETARIA DE INSPEÇÃO DO TRABALHO. Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Brasília. 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/servicos/empregador/programa-de-alimentacao-do-trabalhador-pat/faq-atualizacao-cgsst_fev2025-1.pdf. Acesso: 04/09/2026

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relação Anual de Informações Sociais – RAIS: Ano-base 2025: sumário executivo. Brasília, DF: MTE, 2026g. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-

programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/estatisticas-trabalho/rais/rais-2025/SumrioExecutivo_RAIS20251.pdf. Acesso: 10/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relatório de Gestão Integrado 2025. Brasília, DF: MTE, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/copy5_of_RelatriodeGestoMTE2025.pdf. Acesso: 22/09/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. Instrução Normativa MTP nº 2, de 8 de novembro de 2021. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Auditoria-Fiscal do Trabalho nas situações elencadas. Brasília. 2021b. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-359448244. Acesso: 08/05/2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. Portaria MTP nº 672, de 08 de novembro de 2021. Disciplina os procedimentos, programas e condições de segurança e saúde no trabalho e dá outras providências. Brasília. 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/portaria-mtp-no-672-procedimentos-sst-3.pdf. Acesso: 08/05/2025.

CALIENDO, Marco; KOPEINIG, Sabine. Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. Journal of economic surveys, v. 22, n. 1, p. 31-72, 2008.

CASTRO, Mayra. Escala 6x1: Quase 60% dos trabalhadores formais têm jornada acima de 40 horas semanais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 maio 2026. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2026/05/14/quase-60percent-dos-trabalhadores-em-regime-clt-tem-jornada-acima-de-40-horas-semanais.ghtml. Acesso: 10/09/2026.

CONAB; DIEESE. Análise Mensal da Cesta Básica de Alimentos: todas as capitais – Resultados de Abril de 2026. São Paulo: DIEESE, 2026. Disponível em: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2026/202604cestabasica.html. Acesso: 10/09/2026

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN). **Resolução CFN nº 600, de 25 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista e suas atribuições, indica parâmetros numéricos mínimos de referência e dá outras providências. Brasília, DF: CFN, 2018. Disponível em: cfn.org.br. Acesso em: 16 set. 2026.

COSTA, R. M. et al. Participation in a food assistance program and excessive weight gain: an evaluation of the Brazilian Worker's Food Program in male and female manufacturing workers. BMC Public Health, [s. l.], v. 22, n. 1, 1125, jun. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1186/s12889-022-13447-8. Acesso em: 20 jan. 2026. Acesso em: 23/09/2026

FILHO, M. B.; BARBOSA, N. D. P. Alimentação e Nutrição no Brasil - 1974-1984. [S.l.]: [s.n.], 1986.

GUILHERME, R. C. et al. Alimentação do Trabalhador: uma avaliação em indústrias no nordeste do Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, n. 10, p. 4013-4020, 2020. DOI: 10.1590/1413-812320202510.29512018.

HOFFMANN, R.; SANTIAGO, L. A. T. O auxílio alimentação no Brasil: seu efeito na distribuição da renda e no Índice de Massa Corporal dos empregados, conforme dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008-2009. Segurança Alimentar eNutricional, Campinas, SP, v. 24, n. 2, p. 83–100, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.20396/san.v24i2.8650197. Acesso em 23/09/2026

IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf. Acesso em: 17 set. 2026.

IDEC. “Pesquisa indica que ultraprocessados podem ficar mais baratos do que alimentos saudáveis em 2026”. IDEC, 2025. Disponível em: https://idec.org.br/release/pesquisa-indica-que-ultraprocessados-podem-ficar-mais-baratos-do-que-alimentos-saudaveis-em?utm_source=chatgpt.com. Acesso: 22/09/2026.

INAN. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN 1976/1979 - Documento Técnico. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília. 1976.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATIONAL (ILO). Poor workplace nutrition hits workers' health and productivity, says new ILO report. ILO Newsroom: 2005. Disponível em: https://www.ilo.org/resource/news/poor-workplace-nutrition-hits-workers-health-and-productivity-says-new-ilo?utm_source. Acesso: 22/09/2026.

LATRUFFE, L. Competitiveness, Productivity and Efficiency in Agricultural and Agri-food Sectors. Paris: OECD Publishing, 2010. (OECD Food, Agriculture and Fishiries Papers, n. 30). Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/08/competitiveness-productivity-and-efficiency-in-the-agricultural-and-agri-food-sectors_g17a1eb1/5km91nkdt6d6-en.pdf. Acesso: 10/09/2026.

MARIATH, Aline Brandão; MARTINS, Ana Paula Bortoletto. Atuação da indústria de produtos ultraprocessados como um grupo de interesse. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 54, 107, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002127.

MAZZON, J. A.(org) 40 anos do PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador: conquistas e desafios da política nutricional com foco em desenvolvimento econômico e social. São Paulo: Blucher, 2016. 280 p.

MEDEIROS, M. A. T. Riscos alimentares e nutricionais para acidentes do trabalho em Piracicaba - SP, Brasil. 2007. 131 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/310323. Acesso em: 23/09/2026

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos do desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso: 09/09/2026.

PATEO, Felipe Vella et al. Avanços entre desafios: uma análise da evolução da qualidade das informações de raça/cor na RAIS e no novo CAGED. Brasília, DF: Ipea, fev. 2026. 52 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3184). Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5085cb97-19c2-49a7-8c82-f561fca962ee/content. Acesso: 03/09/2026

PEREIRA, G. S. Risco de Síndrome Metabólica em trabalhadores de indústrias de transformação vinculadas e não vinculadas ao Programa de Alimentação do Trabalhador. 2020. 62 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/31201. Acesso em: 23/09/2026

PERES, João. Fabricantes de ultraprocessados têm R$ 15 bi em isenção de impostos. Instituto Humanitas Unisinos (IHU), 26 fev. 2025. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/648934-fabricantes-de-ultraprocessados-tem-r-15-bi-em-isencao-de-impostos. Acesso em: 22 set. 2026.

QUEIROZ-CARDOSO, A. I.; OLIVEIRA, V. M.; OLIVEIRA, C. F.; MOTA, S. E. C.. Programa de Alimentação do Trabalhador: revisão rápida dos desfechos sociais, laborais e de saúde. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Relatório de pesquisa, Evidência Express. Brasília: Enap, 2026. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939. Acesso: 02/09/2026

SERAFIM, Patricia. Disponibilidade de alimentos ultraprocessados no ambiente alimentar do consumidor em um município de médio porte no estado de SP. 2021. Dissertação (Mestrado em Nutrição em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6138/tde-11062021-171554/pt-br.html. Acesso em: 22 set. 2026

SOARES, Rosa Maria Sales de Melo. Programa de Alimentação do Trabalhador: PAT. Brasília: Ipea: IPLAN, 1980. 10 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13783. Acesso: 19/08/2026

SOUZA, Jamacy Costa. **A Gênese do Programa de Incentivo Fiscal à Alimentação do Trabalhador (PIFAT/PAT)**. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Instituto de saúde coletiva, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/11477. Acesso: 03/09/2026

TORRES, K. G. et al. Long-term effect of the Brazilian Workers' Food Program on the nutritional status of manufacturing workers: A population-based prospective cohort study. PLoS One, [s. l.], v. 15, n. 4, e0231216, abr. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231216. Acesso em: 23/09/2026

VELOSO, I. S. Programa de alimentação do trabalhador e os efeitos sobre a saúde. 2005. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27084. Acesso em 23/09/2026

Anexo I – Tabelas de Indicadores

Tabela 12 – *Lista de indicadores propostos por componente do modelo lógico, dimensão, ID, indicador original, nome modificado*

ID	Componente do Modelo Lógico Original	Dimensão	Indicador Original	Nome Modificado	Alterações Sugeridas	Descrição
INS-01	Insumos	Instrumentos operacionais	Nº de empresas beneficiárias cadastradas no programa	Taxa de Crescimento da Base de Empresas Beneficiárias	Substituição de número absoluto por taxa de crescimento temporal. Um número absoluto isolado (ex: 300.000 empresas) não indica se o programa está ganhando ou perdendo tração.	Mede a evolução da atratividade do programa, verificando se mais empresas estão aderindo voluntariamente ao PAT de um ano para o outro para usufruir dos incentivos e estruturar benefícios
INS-02	Insumos	Instrumentos operacionais	Nº de nutricionistas registrados no programa	Densidade de Nutricionistas na Rede PAT	Alteração de número absoluto para uma razão (densidade). O objetivo não é apenas ter muitos nutricionistas, mas ter uma quantidade proporcional ao número de empresas.	Afere a disponibilidade de recursos humanos especializados para garantir o apoio técnico à execução do programa nas empresas.
INS-03	Insumos	Instrumentos operacionais	Nº de fornecedores registrados	Variação da Rede de Operadores Logísticos e de Arranjos de Pagamento	alteração de número absoluto para uma razão (variação ao longo do tempo).	Monitora a entrada e saída fornecedores cadastrados que dão suporte à logística de alimentação
INS-04	Insumos	Instrumentos operacionais	Nº de facilitadoras registradas no programa	Variação da Rede de Operadores Logísticos e de Arranjos de Pagamento	Alteração de número absoluto para uma razão (variação ao longo do tempo).	Monitora a entrada e saída de prestadores de serviço e emissão de cartões.
INS-05	Insumos	Instrumentos operacionais	Nº de diretrizes nutricionais e de promoção da	Status de Alinhamento das Diretrizes Nutricionais	Mudança de métrica quantitativa para qualitativa/binária. Contar	Indicador categórico que verifica se a base normativa do programa

			alimentação adequada e saudável		diretrizes ("Temos 3 diretrizes emitidas") não faz sentido metodológico para políticas públicas. O importante é se os manuais e regras estão atualizados em relação à ciência atual.	(leis, decretos e manuais técnicos operacionais) está atualizada de acordo com as evidências do Guia Alimentar para a População Brasileira.
ATI-01	Atividades	Controle e Análise da dedução fiscal	Dedução declarada total/Dedução prevista total	Taxa de Execução da Renúncia Fiscal do PAT	Ajuste de nomenclatura para padronizar com a linguagem orçamentária do Governo Federal (Gastos Tributários).	Mede a proporção entre o valor que as empresas efetivamente deduziram de Imposto de Renda (IRPJ) em virtude do PAT e o valor que o Governo havia estimado/autorizado na Lei Orçamentária Anual para essa renúncia.
ATI-02	Atividades	Controle e Análise da dedução fiscal	% de empresas elegíveis que deduziram (fizeram uso do benefício) e passaram por análise no período	Taxa de Auditoria das Deduções Fiscais do PAT	Clarificar que o indicador mede o esforço de malha fina/auditoria da Receita Federal sobre as empresas que usam o benefício, para evitar fraudes	Mede o percentual de empresas que utilizaram o incentivo fiscal do PAT e que foram efetivamente auditadas/fiscalizadas pela Receita Federal naquele ano.
ATI-03	Atividades	Fiscalização e Monitoramento do cumprimento das regras do PAT	% de empresas beneficiadas do PAT que foram fiscalizadas por ano (nº empresas do PAT fiscalizadas no ano/nº total de empresas ativas inscritas no PAT x 100)	Taxa de Cobertura da Fiscalização do Trabalho no PAT	Exclusão do "Sistema CFN, CRN" como fonte. A fiscalização das empresas cabe aos Auditores-Fiscais do Trabalho (MTE), não aos conselhos de classe (que fiscalizam apenas o exercício do nutricionista).	Acompanha o esforço direto da Secretaria de Inspeção do Trabalho em garantir que as empresas cumpram as normativas do programa (ex: garantir equidade de valores).
ATI-04	Atividades	Fiscalização e Monitoramento do cumprimento das regras do PAT	Proporção de empresas com cadastro regular (completo e atualizado)	Taxa de Regularidade Cadastral no PATNET	Refinamento metodológico. O relatório de avaliação enfatiza que a manutenção dos dados atualizados é rigorosa e obrigatória para os	Mede a qualidade da base de dados, verificando quantas empresas mantêm suas inscrições regulares sem pendências que

					participantes. Este indicador mede o sucesso da gestão do sistema em manter os dados cadastrais atualizados.	causem suspensão ou cancelamento.
ATI-05	Atividades	Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Nº de empresas fiscalizadas que realizaram ao menos uma atividade de EAN por semestre	Taxa de Execução de Ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Ele deve medir a proporção das empresas do PAT que declaram fazer atividades de EAN. Para fonte de dados (que estava vazia na planilha), usamos a solução da integração com o PATNET.	Acompanha a implementação de um dos objetivos específicos fundamentais do PAT: promover ações de educação alimentar para prevenir sobrepeso e doenças.
PRO-01	Produtos	Refeições e auxílio-alimentação concedidos aos trabalhadores.	Proporção de trabalhadores beneficiados pelo PAT (Nº de trabalhadores que recebem alguma forma de benefício do PAT/Nº total de trabalhadores com vínculo formal x 100).	Taxa de Cobertura Nacional do PAT.	Simplificação da nomenclatura. A construção metodológica original está boa para a acompanhamento da intervenção.	Dimensiona a parcela da força de trabalho formal do país alcançada diretamente pelas entregas da política (benefício alimentar ou refeição subsidiada).
PRO-02	Produtos	Refeições e auxílio-alimentação concedidos aos trabalhadores.	Proporção de trabalhadores beneficiados pelo PAT por modalidade do programa	Distribuição de Beneficiários por Modalidade de Alimentação.	Ajuste de título, pois não se trata de um único indicador de desempenho (taxa alvo), mas de um perfil descritivo das entregas.	Mapeia a prevalência dos diferentes arranjos (refeição preparada na empresa, arranjos de pagamento/cartões, cestas de alimentos) utilizados para entregar o benefício ao longo do tempo.
PRO-03	Produtos	Relatórios de fiscalização e conformidade do programa.	Proporção de empresas fiscalizadas em conformidade com as normas do PAT (Nº total relatórios de fiscalização em conformidade plena/nº total de	Taxa de Conformidade Normativa na Fiscalização.	Manutenção integral da lógica proposta. O indicador foi desenhado de forma clara e técnica.	Quantifica o percentual de empresas que, após passarem pela auditoria in loco ou malha fiscal, demonstraram cumprir todas as obrigações legais.

			relatórios de fiscalização emitidos no período).			
PRO-04	Produtos	Relatórios de fiscalização e conformidade do programa.	% de empresas com inconformidades que realizaram adequação no prazo estabelecido.	Taxa de Saneamento Administrativo de Inconformidades.	Pequeno ajuste na nomenclatura.	Mede a eficácia das autuações expedidas pela inspeção, verificando quantas empresas conseguiram comprovar o saneamento das falhas para evitar o cancelamento do registro ou da matrícula e a consequente perda dos incentivos fiscais.
PRO-05	Produtos	Implementação das diretrizes nutricionais por nutricionista regularmente cadastrado.	Cobertura de empresas com nutricionista regularmente cadastrada como responsável técnico do PAT.	Taxa de Cobertura de Responsabilidade Técnica (RT) Nutricional.	Pequeno ajuste na nomenclatura.	Avalia a adequação do programa em relação à existência de responsável técnico pela implementação das diretrizes nutricionais nas modalidades em que essa presença é obrigatória
RES-01	Resultados	Redução do absenteísmo	% de afastamentos por motivos de saúde do trabalho entre empresas participantes	Taxa de Incidência de Afastamentos por Motivo de Saúde em Empresas do PAT	Harmonização técnica. Em vez de "porcentagem de afastamentos", o correto é medir a incidência (novos casos) sobre a base de trabalhadores. (Nota: Este indicador funciona como um estágio anterior ao IMP-01)	Mede a proporção de vínculos empregatícios em empresas cadastradas no PAT que registraram ao menos um afastamento médico temporário no ano.
RES-02	Resultados	Redução do absenteísmo	% de desconto em folha de pagamento devido a faltas não abonadas	Taxa de Faltas Não Justificadas (Absenteísmo de Curta Duração)	Ajuste de nomenclatura. É importante ressaltar que o nexo causal aqui é mais fraco do que no RES-01 (o trabalhador pode faltar por problemas de transporte, não necessariamente de saúde/nutrição).	Avalia o absenteísmo não amparado por atestado médico

RES-03	Resultados	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	% de trabalhadores que consomem bebidas adoçadas	Prevalência de Consumo de Bebidas Adoçadas	A planilha original sugere o SISVAN. Isso é inviável. O SISVAN monitora usuários da Atenção Básica (SUS), não focando em trabalhadores formais. A sugestão é criar um modulo próprio dentro do PATNET.	Mediria a proporção de empresas do PAT que reportam, por meio de inquéritos internos ou ações de educação nutricional, a redução do consumo de bebidas adoçadas por seus funcionários.
RES-04	Resultados	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	% que consomem ultraprocessados	Prevalência de Consumo de Ultraprocessados	A planilha original sugere o SISVAN, o que dificulta o cruzamento de informações. A sugestão é criar um modulo próprio dentro do PATNET.	Mediria a proporção de empresas do PAT que reportam, por meio de inquéritos internos ou ações de educação nutricional, a redução do consumo de ultraprocessados por seus funcionários.
RES-05	Resultados	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	Proporção de trabalhadores com estado nutricional avaliado	Taxa de Acompanhamento do Estado Nutricional	A planilha sugere "Exames ocupacionais; e-SUS", o que dificulta o cruzamento de informações. A sugestão é criar um modulo próprio dentro do PATNET.	Medir a capacidade e o compromisso das empresas de acompanhar e avaliar o estado nutricional de trabalhadores
RES-06	Resultados	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	Proporção de trabalhadores com estado nutricional adequado	Taxa de Adequação do Estado Nutricional	A planilha sugere "Exames ocupacionais; e-SUS", o que dificulta o cruzamento de informações. A sugestão é criar um modulo próprio dentro do PATNET.	Mediria a parcela de trabalhadores com IMC e marcadores nutricionais associados ao maior ou menor risco de desenvolvimento de doenças e agravos nutricionais não transmissíveis.

RES-07	Resultados	Redução das desigualdades no acesso à alimentação adequada e saudável entre trabalhadores de baixa renda	Distribuição dos trabalhadores beneficiados pelo PAT por faixa salarial	Taxa de Focalização em Trabalhadores de Baixa Renda (Até 5 S.M.)	A planilha cita "base de dados de beneficiários a ser criada". Não é necessário criar uma base do zero. O cruzamento administrativo já resolve.	Mede o alinhamento da execução do programa com a sua nova regra principal: priorizar quem ganha até cinco salários-mínimos.
IMP-01	Impacto	Fortalecimento da economia e da competitividade	Produtividade do trabalho	Taxa de Absenteísmo Ocupacional por Motivo de Saúde	Substituição da métrica macroeconômica "produtividade" por "absenteísmo". Exclusão de bases do Ministério da Saúde, concentrando a apuração em registros administrativos trabalhistas já disponíveis e padronizados.	Mede a proporção de dias de trabalho perdidos devido a afastamentos médicos em empresas inscritas no PAT
IMP-02	Impacto	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Proporção da renda domiciliar mensal comprometida com gastos em alimentação pagos com recursos próprios	Proporção da renda domiciliar mensal comprometida com gastos em alimentação pagos com recursos próprios	Mudança na periodicidade e classificação. O indicador original previa apuração "trianual", o que é irreal para a base de dados indicada (POF). Deve ser classificado como indicador de avaliação ex-post de longo prazo (estrutural).	Avalia o peso financeiro da alimentação no orçamento da família da pessoa trabalhadora, descontando os benefícios recebidos pelo programa
IMP-03	Impacto	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Renda disponível após despesas essenciais	Renda Residual Familiar	Mudança de periodicidade de "trianual" para "a cada edição da POF", pelos mesmos motivos do IMP-02.	Afere o montante financeiro que sobra no domicílio após o pagamento das despesas de sobrevivência (habitação, alimentação básica, saúde).

IMP-04	Impacto	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	% de domicílios em risco de insegurança alimentar	Taxa de Insegurança Alimentar (TIA) entre Trabalhadores Formais	Ajuste na concepção do indicador para captar a promoção da segurança alimentar.	Mede a prevalência de Insegurança Alimentar (leve, moderada ou grave) nos domicílios em que há trabalhadores formais.
IMP-05	Impacto	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Razão de Cobertura da Cesta Básica pelo Benefício PAT	Razão de Cobertura da Cesta Básica pelo Benefício PAT	Sugiro inverter a fórmula original (Valor PAT / Custo Cesta) para que a leitura em percentual seja mais lógica e compreensível.	Indica qual a porcentagem de uma cesta básica mensal que consegue ser comprada utilizando o valor médio pago de benefício na região.
IMP-06	Impacto	Promoção da equidade entre trabalhadores assalariados formais	% de domicílios em insegurança alimentar entre trabalhadores formais que recebem até 5 SM	Taxa de Insegurança Alimentar no Público-Alvo Prioritário (Até 5 S.M.)	Frequência de "3x ao ano" apontada na planilha é irrealizável estatisticamente. Alterada para acompanhar a EBIA. Este indicador, na verdade, é apenas uma desagregação (recorte de renda) do indicador IMP-04. Pode ser unificado em sistemas de monitoramento.	Avalia o risco de fome e restrição alimentar focando exclusivamente nos trabalhadores que recebem até 5 salários-mínimos, garantindo a avaliação do nível de focalização da política.

Fonte: ARAUJO e MOTA (2026).

Tabela 13 – *Indicadores propostos por fontes de dados, periodicidade de apuração, polaridade, fórmula de cálculo, comentários para a interpretação do indicador e critérios de comparabilidade oferecidos pelas fontes.*

ID	Dimensão	Nome Modificado	Fonte de Dados	Acesso aos Dados	Apuração	Polaridade	Comparabilidade	Fórmula de Cálculo	Interpretação do Indicador	Situação de Disponibilidade dos Dados
INS-01	Instrumentos operacionais	Taxa de Crescimento da Base de Empresas Beneficiárias	PATNET (Dados Cadastrais).	Alta	Anual	Positiva	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	((Nº de empresas ativas no ano atual - Nº de empresas ativas no ano anterior) / Nº de empresas ativas no ano anterior) * 100	Um crescimento contínuo demonstra que o incentivo governamental continua atrativo no mercado.	Disponível no PATNET
INS-02	Instrumentos operacionais	Densidade de Nutricionistas na Rede PAT	PATNET (Dados Cadastrais).	Alta	Anual	Positiva	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	Nº total de nutricionistas com registro ativo no PATNET / Nº total de empresas beneficiárias ativas no PATNET	Indica a carga média de empresas por profissional. Uma densidade muito baixa pode sinalizar escassez de profissionais habilitados sustentando tecnicamente as empresas.	Disponível no PATNET
INS-03	Instrumentos operacionais	Variação da Rede de Operadores Logísticos e de Arranjos de Pagamento	PATNET (Dados Cadastrais).	Livre acesso	Anual	Positiva	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	((Nº de fornecedoras ativas no ano atual - Nº do ano anterior) /	Ajuda a prevenir cenários de monopólio ou desabastecimento de	Disponível no PATNET

								Nº do ano anterior) * 100	fornecedores em determinadas regiões, garantindo a viabilidade de execução do programa pelas empresas beneficiárias.	
INS-04	Instrumentos operacionais	Variação da Rede de Operadores Logísticos e de Arranjos de Pagamento	PATNET (Dados Cadastrais).	Livre acesso	Anual	Positiva	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	((Nº de facilitadoras no ano atual - Nº do ano anterior) / Nº do ano anterior) * 100	Ajuda a prevenir cenários de monopólio em determinadas regiões, garantindo a viabilidade de execução do programa pelas empresas beneficiárias.	Disponível no PATNET
INS-05	Instrumentos operacionais	Status de Alinhamento das Diretrizes Nutricionais	Atos normativos publicados (Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego)	Livre acesso	Anual	Positiva	Não se aplica	Métrica qualitativa (Ex: 0 = Diretrizes defasadas; 1 = Diretrizes aderentes às políticas nacionais de SAN vigentes).	Assegura que a estrutura legal que dita as regras do jogo e o trabalho dos fiscais não esteja obsoleta frente às novas necessidades	Disponível nas bases normativas

									de segurança alimentar.	
ATI-01	Controle e Análise da dedução fiscal	Taxa de Execução da Renúncia Fiscal do PAT	Receita Federal do Brasil (RFB) - Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT).	Livre acesso	Anual	Neutra	série histórica	(Valor total da dedução fiscal declarada pelas empresas do Lucro Real referente ao PAT / Valor total da renúncia fiscal prevista para o PAT no ano) * 100	Permite ao Ministério da Fazenda e ao Planejamento (CMAP) monitorar o custo real da política pública em relação ao planejado.	Disponível e operacional.
ATI-02	Controle e Análise da dedução fiscal	Taxa de Auditoria das Deduções Fiscais do PAT	Receita Federal do Brasil (RFB)	Interno	Anual	Positiva	Série histórica	(Nº de empresas que deduziram o PAT submetidas à auditoria ou malha fiscal / Total de empresas que declararam dedução do PAT no IRPJ) * 100	Reflete o nível de controle e diligência do Estado sobre a conformidade do uso da renúncia fiscal.	Disponível mediante solicitação
ATI-03	Fiscalização e Monitoramento do cumprimento das regras do PAT	Taxa de Cobertura da Fiscalização do Trabalho no PAT	SFIT (Sistema Federal de Inspeção do Trabalho) e PATNET	Interno	Anual	Positiva	Por Superintendência Regional do Trabalho, UF, região, município e série histórica	(Nº de empresas ativas no PAT fiscalizadas no ano / Nº total de empresas ativas inscritas no PAT) * 100	Demonstra a capacidade do Estado de fiscalizar e induzir o cumprimento das regras (compliance).	Indisponível uso interno na RFB.
ATI-04	Fiscalização e Monitoramento do	Taxa de Regularidade	PATNET	Livre acesso	Anual	Positiva	Por setor econômico, UF,	(Nº de empresas com status regular e	Um alto índice demonstra	Disponível no PATNET.

	cumprimento das regras do PAT	Cadastral no PATNET					região, município e série histórica	atualizado no PATNET / Nº total de empresas inscritas na base histórica ativa) * 100	que o sistema de controle cadastral digital (gov.br/PATNET) é efetivo e que as empresas estão engajadas com as obrigações formais.	
ATI-05	Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	Taxa de Execução de Ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	(Nº de empresas que declararam execução de ações de EAN no sistema / Total de empresas ativas no PATNET) * 100	Indica o engajamento da rede privada na promoção de saúde, deslocando o programa do mero "pagamento de benefício" para a mudança de cultura alimentar.	Indisponível atualmente. Requer criação de módulo no PATNET
PRO-01	Refeições e auxílio-alimentação concedidos aos trabalhadores.	Taxa de Cobertura Nacional do PAT.	PATNET e eSocial/RAIS.	Interno	Anual	Positiva	Por setor econômico porte da empresa, UF, municípios, região e série histórica	(Nº de vínculos ativos declarados pelas empresas no PATNET / Nº total de vínculos formais ativos apurados no eSocial) * 100	Afere a abrangência, a capilaridade e o nível de penetração direta da política pública no mercado de	Disponível nas bases administrativas vigentes (necessidade de dados identificados

									trabalho brasileiro.	
PRO-02	Refeições e auxílio-alimentação concedidos aos trabalhadores.	Distribuição de Beneficiários por Modalidade de Alimentação.	PATNET.	Interno	Anual	Neutra	Por setor econômico porte da empresa, UF, municípios, região, série histórica	(Nº de trabalhadores em modalidade específica / Total de trabalhadores beneficiados pelo PAT) * 100	Revela a dinâmica do mercado e as escolhas organizacionais, ajudando a entender se o ecossistema está mais inclinado à alimentação in loco (refeitórios) ou à monetização via empresas facilitadoras.	Viável (se tiver disponibilizado no PATNET)
PRO-03	Relatórios de fiscalização e conformidade do programa.	Taxa de Conformidade Normativa na Fiscalização.	Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) e PATNET	Interno	Anual	Positiva	Por Superintendência Regional do Trabalho, unidade, porte da empresa, UF, região, município e série histórica	(Nº de relatórios de fiscalização apontando conformidade plena do PAT / Total de fiscalizações de PAT concluídas) * 100	Reflete o grau de obediência do setor privado (compliance) em relação à governança da política pública e valida a eficácia das normativas.	Disponível nos sistemas da Inspeção do Trabalho (Precisa de solicitação dos dados)
PRO-04	Relatórios de fiscalização e conformidade do programa.	Taxa de Saneamento Administrativo de Inconformidades.	Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) e PATNET	Interno	Anual	Positiva	Por Superintendência Regional do Trabalho, unidade, porte de empresa, UF, região,	(Nº de empresas autuadas que comprovaram adequação tempestiva /	Um alto percentual indica que o Estado atua como um eficiente	Disponível nos sistemas da Inspeção do Trabalho (Precisa de

							município e série histórica	Total de empresas com inconformidades detectadas no período avaliado) * 100.	indutor de correção de rumos de governança corporativa, não adotando um perfil estritamente punitivo e de exclusão precoce.	solicitação dos dados)
PRO-05	Implementação das diretrizes nutricionais por nutricionista regularmente cadastrado.	Taxa de Cobertura de Responsabilidade Técnica (RT) Nutricional.	PATNET.	Interno	Anual	Positiva	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	(Nº de empresas no PATNET com RT Nutricionista ativo / Total de empresas obrigadas a manter RT cadastrado) * 100	Informa se o aspecto da promoção da saúde está negligenciado, mitigando o risco de que o PAT seja utilizado pelas organizações meramente como uma via de desoneração trabalhista.	Viável disponibilizado no PATNET
RES-01	Redução do absenteísmo	Taxa de Incidência de Afastamentos por Motivo de Saúde em Empresas do PAT	eSocial / RAIS	Interno	Anual	Negativa	Por unidade, porte de empresas, regiões, UF, municípios, série histórica, tempo de afastamento	(Nº de vínculos com registro de afastamento por doença superior a 5 dias no eSocial em empresas PAT / Total de vínculos ativos nessas empresas) * 100	Uma incidência menor em empresas participantes sugere que o programa pode contribuir para a redução de afastamentos.	Viável e disponível nas bases administrativas atuais (exige autorização de uso de dados identificados).

									O indicador não deve ser analisado individualmente, considerando que outros fatores podem impactar nesse resultado.	
RES-02	Redução do absenteísmo	Taxa de Faltas Não Justificadas (Absenteísmo de Curta Duração)	eSocial / RAIS	interno	Anual	Negativa	Por unidade, UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	(Soma do valor ou horas descontadas por faltas nas empresas PAT / Total da folha ou horas esperadas) * 100	Ajuda a identificar se houve redução ou aumento de faltas não justificadas após a implementação do programa.	Viável e disponível nas bases administrativas atuais (exige autorização de uso de dados identificados).
RES-03	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	Prevalência de Consumo de Bebidas Adoçadas	Depende de alteração normativa. Atualmente não há base administrativa governamental que recolha o IMC do trabalhador formal de forma estruturada.	N/A	N/A	Negativa	N/A	(Nº de empresas que reportam melhoria nos indicadores de consumo alimentar / Total de empresas que preencheram o módulo no PATNET) * 100	Indica se os hábitos alimentares do trabalhador estão piorando ou melhorando ao longo do tempo.	Requer desenvolvimento de módulo específico de autoavaliação/reporte no sistema PATNET pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

RES-04	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	Prevalência de Consumo de Ultraprocessados	Depende de alteração normativa. Atualmente não há base administrativa governamental que recolha o IMC do trabalhador formal de forma estruturada.	N/A	N/A	Negativa	N/A	(Nº de empresas que reportam melhoria nos indicadores de consumo alimentar / Total de empresas que preencheram o módulo no PATNET) * 100	Indica se os hábitos alimentares do trabalhador estão piorando ou melhorando ao longo do tempo.	Requer desenvolvimento de módulo específico de autoavaliação/reporte no sistema PATNET pelo Ministério do Trabalho e Emprego.
RES-05	Melhora no estado nutricional e bem-estar dos trabalhadores	Taxa de Acompanhamento do Estado Nutricional	Depende de alteração normativa. Atualmente não há base administrativa governamental que recolha o IMC do trabalhador formal de forma estruturada.	N/A	N/A	Positiva	N/A	(Trabalhadores em empresas PAT com IMC avaliado / Total de trabalhadores) * 100	Informa a capacidade do programa em acompanhar o estado nutricional dos trabalhadores beneficiários	Para viabilizar este indicador no futuro, o PAT precisaria criar oferecer às empresas participantes (ou seus nutricionistas cadastrados) um módulo no PATNET com a tabulação agregada e anonimizada do perfil nutricional de seus funcionários.
RES-06	Melhora no estado nutricional e	Taxa de Adequação do	Depende de alteração normativa.	N/A	N/A	Positiva	N/A	(Trabalhadores em empresas PAT com IMC	Informa o diagnóstico nutricional	Para viabilizar este indicador no futuro, o

	bem-estar dos trabalhadores	Estado Nutricional	Atualmente não há base administrativa governamental que recolha o IMC do trabalhador formal de forma estruturada.					adequado / Total de trabalhadores avaliados) * 100	dos trabalhadores e permite avaliar se o acesso programa está associado ao maior ou menor risco de desenvolvimento de doenças e agravos nutricionais.	PAT precisaria criar oferecer às empresas participantes (ou seus nutricionistas cadastrados) um módulo no PATNET com a tabulação agregada e anonimizada do perfil nutricional de seus funcionários.
RES-07	Redução das desigualdades no acesso à alimentação adequada e saudável entre trabalhadores de baixa renda	Taxa de Focalização em Trabalhadores de Baixa Renda (Até 5 S.M.)	eSocial/RAIS (para extrair a remuneração) cruzado por CNPJ com o PATNET.	Interno	Anual	Positiva	Por UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	(Total de vínculos formais recebendo até 5 salários-mínimos nas empresas do PAT / Total de vínculos formais nas empresas do PAT) * 100	(Total de vínculos formais recebendo até 5 salários-mínimos nas empresas do PAT / Total de vínculos formais nas empresas do PAT) * 100	Viável e disponível nas bases administrativas atuais (exige autorização de uso de dados identificados).
RES-08	Redução das desigualdades no acesso à alimentação adequada e saudável entre trabalhadores de baixa renda	Densidade da Rede de Fornecedores do PAT	PATNET	Livre acesso	Anual	Positiva	Por UF, município, região, porte de empresa, atividade econômica, série histórica	(Nº total de estabelecimentos fornecedores ativos cadastrados / Nº de trabalhadores beneficiados) * 1.000	Um índice elevado demonstra que a política pública possui forte aceitação no comércio local, reduzindo a	Disponível no PATNET

									formação de desertos alimentares e diminuindo o custo de deslocamento do trabalhador para utilizar o seu benefício	
IMP-01	Fortalecimento da economia e da competitividade	Taxa de Absenteísmo Ocupacional por Motivo de Saúde	eSocial / RAIS (para dados de afastamentos e vínculos) e PATNET (para identificação das empresas beneficiárias).	Interno	Anual.	Negativa	Por porte da empresa, setor econômico e região usando o CNAE	(Soma dos dias de afastamento por motivo de saúde declarados pelas empresas do PAT / Total de dias de trabalho esperados nessas empresas) * 100	Potencial do programa em reduzir os custos com horas não trabalhadas.	Disponíveis na infraestrutura de dados do Governo Federal, exigindo apenas rotina de extração e cruzamento por CNPJ (exige autorização de uso de dados identificados).
IMP-02	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Proporção da renda domiciliar mensal comprometida com gastos em alimentação pagos com recursos próprios	POF (Pesquisa de Orçamentos Familiares) - IBGE.	Limitado	A cada edição da POF.	Negativa	Por UF, município, região, série histórica	(Gastos mensais da família com alimentação em domicílio e fora - Valor dos auxílios/refeições recebidos) / Renda domiciliar total * 100	Mostra o grau de alívio financeiro que o PAT proporciona ao orçamento doméstico da pessoa trabalhadora.	Indisponível para monitoramento contínuo. O acesso à base pode depender celebração de acordo com órgão gestor da informação.
IMP-03	Redução da vulnerabilidade socioeconômi	Valor da Renda Residual Familiar	POF (IBGE)	Limitado	A cada edição da POF.	Positiva	Por UF, município, região, série histórica	Renda domiciliar total - Soma dos gastos com	Um aumento na renda residual sugere que os	Indisponível para monitoramento contínuo. O

	ca dos trabalhadores e de suas famílias							alimentação, moradia, transporte, saúde e educação	subsídios (como o do PAT) estão liberando renda para que a família invista em qualidade de vida e poupança.	acesso à base pode depender celebração de acordo com órgão gestor da informação.
IMP-04	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Taxa de Insegurança Alimentar (TIA) entre Trabalhadores Formais	Suplemento da EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar) aplicado na PNAD Contínua.	Interno	A cada edição da PNAD com módulo EBIA	Negativa	Por UF, município, região, série histórica	(Número de trabalhadores formais residentes em domicílios classificados com algum grau de Inseg. Alimentar / Total de trabalhadores formais da amostra) * 100	Permite inferir o grau de insegurança alimentar e nutricional entre domicílios com pessoas trabalhadoras formais (não necessariamente em empresas vinculadas ao PAT)	Sujeito à disponibilidade do módulo suplementar da EBIA. Os dados da PNAD não permitem identificar os trabalhadores vinculados a empresas do PAT
IMP-05	Redução da vulnerabilidade socioeconômica dos trabalhadores e de suas famílias	Razão de Cobertura da Cesta Básica pelo Benefício PAT	PATNET (Ministério do Trabalho) e Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (DIEESE).	Livre acesso	Mensal (com consolidação Anual).	Positiva	Por UF, município, região, série histórica	(Valor médio mensal do benefício alimentar via PAT em determinada localidade / Custo da Cesta Básica do DIEESE na mesma	Se a taxa estiver caindo, significa que a inflação corroeu o poder de compra do benefício e que a política pública está perdendo	Disponíveis e operacionais. O indicador é factível e possibilita o uso em painéis (dashboards) de gestão de curto prazo.

								localidade) * 100	eficácia frente ao mercado.	
IMP-06	Promoção da equidade entre trabalhadores assalariados formais	Taxa de Insegurança Alimentar no Público-Alvo Prioritário (Até 5 S.M.)	PNAD Contínua (Suplemento EBIA)	Interno	A cada edição da PNAD com módulo EBIA	Negativa	Por UF, município, região, série histórica	(Número de trabalhadores formais que ganham até 5 salários-mínimos e vivem com Insegurança Alimentar / Total de trabalhadores formais na mesma faixa de renda) * 100	Permite verificar se o incentivo fiscal (que exige foco em quem ganha menos de 5 S.M.) está de fato protegendo a base da pirâmide salarial da fome.	Sujeito à inclusão dos módulos suplementares nas pesquisas do IBGE.

Fonte: ARAUJO e MOTA (2026).