

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT

SOARES, Rosa

01.09.80

I. 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.

No PRONAN o PAT atua na esfera do consumo.

A estratégia adotada é a do incentivo fiscal, instituída pela Lei 6.321 de 14.04.76. Esta lei permite às pessoas jurídicas deduzirem do imposto sobre a renda até 60% do custo, para a empresa, com a alimentação do trabalhador, desde que esta dedução não ultrapasse 5% do lucro tributável da empresa em cada exercício.

A parcela cobrada ao trabalhador pelo PAT não pode ser superior a 20% do custo de cada refeição, cabendo à Empresa 32% e ao Governo 48%.

Assim, considerando o custo de Cr\$ 100,00 para uma refeição, o trabalhador paga até Cr\$ 20,00 (20%) e os restantes Cr\$ 80,00 são divididos entre a Empresa e o Governo na seguinte proporção: 60% (Cr\$ 48,00) a ser deduzido do IR e 40% (Cr\$ 32,00) por

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR - PAT

SOARES, Rosa
'01.09.80

I. 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.

No PRONAN o PAT atua na esfera do consumo.

A estratégia adotada é a do incentivo fiscal, instituída pela Lei 6.321 de 14.04.76. Esta lei permite às pessoas jurídicas deduzirem do imposto sobre a renda até 60% do custo, para a empresa, com a alimentação do trabalhador, desde que esta dedução não ultrapasse 5% do lucro tributável da empresa em cada exercício.

A parcela cobrada ao trabalhador pelo PAT não pode ser superior a 20% do custo de cada refeição, cabendo à Empresa 32% e ao Governo 48%.

Assim, considerando o custo de Cr\$ 100,00 para uma refeição, o trabalhador paga até Cr\$ 20,00 (20%) e os restantes Cr\$ 80,00 são divididos entre a Empresa e o Governo na seguinte proporção: 60% (Cr\$ 48,00) a ser deduzido do IR e 40% (Cr\$ 32,00) por

por conta da Empresa.

Para o caso das empresas localizadas nas regiões Norte e Nordeste que estejam isentas de imposto de renda (incentivos fiscais da SUDENE e SUDAM), foi promulgada a Lei 6.542 de 28.07.78, que autoriza a essas empresas transferir^{em} para o IPI a dedução que teriam direito se pagassem imposto de renda. Caso o IPI não exista, ou seja insuficiente, o MTb devolve em dinheiro a quantia correspondente, ressarcindo, desta forma, as despesas realizadas. No momento o MTb está procedendo ao ressarcimento referente aos anos de 1977 e 1978.

O 1º objeto da presente análise é, exatamente, a verificação da adequação entre o objetivo do Programa e a estratégia adotada - o incentivo fiscal.

Na verdade, o incentivo fiscal cumpre a função, neste programa, apenas de complementação e de apoio a um sistema empresarial vigente, o qual continuaria vigorando mesmo se não existisse o PAT.

Numa primeira análise, verifica-se que não é significativo o número de empresas que aderiram ao Programa ou que passaram a fornecer alimentação aos seus empregados, sob qualquer forma, após a criação do PAT. Ao contrário, o PAT é que veio ao encontro e em reforço de programas que já existiam, sobretudo nas grandes empresas. A estratégia adotada limita a adesão ao Programa das pequenas empresas e mesmo das médias, uma vez que estas faturam menos e, por conseguinte, têm menor lucro tributável e se beneficiam menos, independentemente se têm poucos ou muitos empregados. Recentemente surgiu mais uma brecha no Programa, referente à participação da pequena empresa, quando foi promulgada

no 1º trimestre deste ano de 80 uma nova lei que isenta de imposto de renda as pequenas empresas de todo o país. Se antes desta lei, teoricamente, as pequenas empresas estavam aptas a participarem do programa - mesmo que na prática tal não acontecesse por insuficiência de lucro tributável - estão agora impossibilitadas de fato.

Como o mecanismo do incentivo fiscal pode ser considerado a questão básica para apreciação de todos os aspectos deste programa, o restante destas notas terá como pano de fundo a análise desse mecanismo.

II - Caracterização das empresas beneficiárias

Como material de análise foram usados dados fornecidos pela Receita Federal referentes aos exercícios de 78 - ano base 77- e 79 - ano base 78.

Verifica-se que as atividades econômicas das 766 empresas optantes pelo incentivo fiscal no exercício de 78 pertencem - partindo das que apresentaram maior lucro tributável para as de menor lucro tributável - aos setores metalúrgico, indústria química, indústrias mecânicas, de construção, de material de transporte, seguidos do comércio varejista, indústria de material elétrico e de comunicação, produtos alimentares e os demais setores com menor participação.

Estas 766 empresas significam 0,143% do total das empresas declarantes com lucro tributável em todo o país, que são em número de 503.864. E destas 766 empresas, 50% localiza-se em São Paulo que vem seguido por Rio de Janeiro, Minas e Paraná e demais estados com uma participação insignificante.

Nas regiões norte e nordeste, os estados da Bahia e Pernambuco : apresentaram maior taxa de participação no PAT em 79, com 3% e 2% respectivamente . Em 1978, mesmo esses dois estados não atingiram 2%.

III - Recursos envolvidos

O montante de recursos provenientes do incentivo fiscal no exercício de 78 importou em 225.979 mil cruzeiros, correspondente às 766 empresas declarantes.

Considerando que todo o imposto tributável das pessoas jurídicas do país - no mesmo exercício de 78 - foi de 69.963.725 mil cruzeiros, a dedução decorrente do incentivo fiscal significou 0,323% desta arrecadação. Ou seja, apenas 0,323% do valor da arrecadação de impostos deixaram de ser incorporados à receita do país.

Analisando pelo lado do impacto desses recursos do incentivo fiscal no custeio do PAT, verifica-se uma defasagem na sua taxa de participação em relação à composição prevista na Lei: Governo (incentivo) 48%, empresa 32% e trabalhador 20%. Tomando-se os dois exercícios - 225.979 mil de 78 e 664.573 mil de 79, que somam 890.552 mil cruzeiros - verifica-se que este montante correspondeu a cerca de 15% do custeio do PAT, nos mesmos exercícios, que foi de Cr\$ 7.639.078.258,60. Essa defasagem tem-se acentuada e, segundo informações do MTb, as empresas vêm complementando com recursos próprios a parte que caberia ao governo (incentivos fiscais), caso fosse possível manter a proporção estabelecida de até 48% se não houvesse o limite de 5% para desconto sobre o lucro tributável.

Na verdade, os recursos não são suficientes, por empresa, para cobrir as despesas dos programas tal como se realizam na prática. Tal fato, por contraditório que pareça, vem reforçar a tese de que o instrumento "incentivo fiscal" não adiciona nada novo mas apenas complementa um sistema empresarial já vigente e que já mantinha programas de alimentação como parte de sua estratégia interna...

Aqui, seguramente, está a 3ª distorção do PAT. A primeira foi quanto à impossibilidade da efetiva participação das pequenas empresas, a segunda referiu-se à inviabilidade da participação das regiões Norte e, sobretudo, Nordeste, onde se concentra o maior contingente de trabalhadores de baixa renda e a terceira é quanto à forma de execução e ao tipo de atendimento que vem sendo imprimido aos programas por empresa, assunto que será melhor explicitado no tópico seguinte, "clientela", que vai conferir, exatamente, esta distorção, que parece a principal do PAT.

IV - Clientela

A clientela do Programa não tem se limitado ao trabalhador de baixa renda dentro das empresas, sobretudo das maiores no rol das grandes empresas, quando todos os funcionários, inclusive consultores e PhDs, são atendidos pelo Programa, existindo, geralmente, cardápios diferenciados para diretoria, funcionários e operários.

Independente de modificação na estratégia, parece ser indicado, imediatamente, que se proceda a uma revisão na definição da clientela do Programa, estabelecendo prioridades e promo-

vendo desconto progressivo no custo de alimentação do trabalhador por faixas salariais e limitando o benefício até determinado teto salarial.

V - Administração do Programa

É administrado pela Secretaria de Promoção Social do Ministério do Trabalho, que conta com uma equipe especializada de nutricionistas e uma coordenação específica para o PAT.

Para habilitar-se ao incentivo fiscal, a empresa submete seu programa de alimentação para análise e aprovação à uma comissão especial constituída por representantes dos Ministérios do Trabalho (Secretaria de Promoção Social), Saúde (INAN) e Fazenda (Receita Federal).

A fiscalização da execução e supervisão dos cardápios, previamente aprovados pela comissão especial, cabe às Delegacias Regionais do Trabalho nos Estados que, por insuficiência de pessoal, não cumpre adequadamente esta função, privando a Secretaria de Promoção Social do MTb de subsídios para acompanhamento e controle dos programas.

Outro ponto que deve ser levado em consideração na gestão do Programa, é a participação sindical no grupo especial, fazendo representar a população meta do Programa. Este ponto deverá merecer atenção especial por parte da equipe encarregada do III PRONAN.

VI - Operacionalização

Existem 3 modalidades de operação:

- 1.^a - Serviço próprio de restaurantes, com alimentos preparados e servidos na própria empresa;
- 2.^a - Serviços de terceiros:
 - i. credenciamento a terceiros para entrega da refeição pronta,
 - ii. administração da cozinha e restaurante da empresa por terceiros,
 - iii. sistema de vales ou cupons que são fornecidos aos empregados para uso em restaurantes credenciados;
- 3.^a - Distribuição de cotas de alimentos "in natura". Esta modalidade acha-se em fase experimental em algumas empresas de Santa Catarina, Paraná e Estado do Rio e consiste na distribuição quinzenal, semanal ou mensal de uma cesta básica de alimentos que o trabalhador leva para transformação em sua casa. É um sistema apropriado para cidades médias e pequenas, onde costuma-se fazer as refeições em casa ou em casos especiais, para regiões metropolitanas que tenham núcleos residenciais próximos a distritos industriais.

Quanto à primeira modalidade, ficaram evidenciadas distorções já referidas no tópico "clientela".

Quando à segunda, tem-se mostrado bastante complicada quanto à supervisão e controle dos cardápios, sobretudo quanto à distribuição de cupons, os quais têm sido usados para compra de outras mercadorias, em detrimento do alimento, quando o restaurante credenciado localiza-se em magazines, por exemplo.

Quanto à terceira modalidade, parece à primeira vista bastante interessante - e por isso está a merecer uma observação mais atenta e um conhecimento maior de seu funcionamento - uma vez que sua concepção é bem adequada à filosofia do PRONAN da conjugação da função produção com a função consumo. Se executada em caráter nacional, a aquisição dos alimentos poderá vir a ser feita através de mecanismos, oficiais ou não, que beneficiem diretamente o produtor, como COBAL ou rede SOMAR. Ao tempo em que seriam obtidas maiores vantagens sociais favorecendo ao trabalhador no seu contexto familiar.

VII - Conclusões e sugestões de estratégia alternativa ao mecanismo vigente de incentivos fiscais.

Ao tratar "incentivos fiscais", trata-se, automaticamente, da estratégia do programa e da fonte de fundos.

O que está em questão, na verdade, é a adequação do PAT ao objetivo do PRONAN de melhorar o nível de vida das populações pobres.

Como conclusão destas notas pode-se deduzir que o PAT deverá ser redefinido nos pontos abaixo e que tal redefinição depende da modificação do mecanismo de incentivos fiscais.

Pontos a serem redefinidos:

1. Extensão do programa a todas as empresas que se interessarem em participar, independente do volume do lucro tributável auferido.
2. Prioridade para as pequenas empresas, micro-empresas e população trabalhadora do setor informal.
3. Atendimento a trabalhadores nas médias e grandes empresas até determinada faixa salarial.
4. Estabelecimento de novos mecanismos de operacionalização do Programa ou adaptação dos vigentes a novos critérios.
5. Implantação de restaurante populares - tipo SAP/s antigo - para atendimento aos trabalhadores inscritos no Programa.

Como primeiro passo setoria o montante que deixou de ser arrecadado pela Receita Federal em decorrência do incentivo fiscal - vide capítulo "Recursos envolvidos" - e, a partir do custo de um determinado cardápio básico, assunto que o MTb está suficientemente equipado para preparar através de sua equipe de nutricionistas, seria dimensionado o tamanho do programa e sua abrangência.

Poderia ser utilizada a mesma proporção vigente para divisão do custo da refeição - 20% trabalhador, 32% empresa e 48% Governo - ou estudar-se novas proporções dependendo do tipo de clientela.

A partir da projeção do tamanho do Programa e de seu custo, seria calculado um percentual compatível para ser abatido do lucro tributável das empresas, que poderá ser o mesmo percentual de 5% , ou aumentando para 10%, ou até mesmo 15%, dependendo da prioridade que venha a ter o Programa.

Só que, ao invés de os recursos deduzidos ficarem nas empresas optantes, seria abandonada a exigência de comprovação de gastos "ex ante", e os recursos seriam destinados a comporem um Fundo de Alimentação do Trabalhador para serem aplicados não mais apenas nas empresas optantes com lucro tributável, mas em qualquer empresa, de qualquer tamanho, em qualquer localidade e a todo trabalhador. Tal Fundo poderia ser administrado por um consórcio Governo (MTb, Fazenda, Saúde), Empresas e Sindicatos, presidido pelo PRONAN, que estabeleceria os novos critérios no sentido de dar maior consistência ao Programa dentro do PRONAN como um todo, interligando as atuações de geração direta de renda - pelo lado da produção - com as de geração indireta - pelo lado do consumo - procurando refletir os hábitos alimentares regionais e locais.

Vale lembrar que os recursos de origem fiscal são recursos não inflacionários e, quando aplicados em programas consistentes, podem se mostrar uma alternativa válida para a desgastada política de incentivos fiscais.

Vale salientar ainda que o orçamento fiscal de 1980 superou as expectativas com um excesso de arrecadação e, considerando a emergência da questão social e a dificuldade de identificação de fontes de recursos para programas nesta área, parece viável a discussão do Fundo de Alimentação ao Trabalhador dentro do PRONAN.

