

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2021



SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **TCU**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ministra Ana Arraes, Presidente
Ministro Bruno Dantas, Vice-presidente
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Raimundo Carreiro
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Jorge Oliveira

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Ministro Augusto Sherman
Ministro Marcos Bemquerer
Ministro André Luis de Carvalho
Ministro Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocuradora-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO (REPP) 2021

APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) elabora, pela 5ª vez, o **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP)**. O documento atende o art. 144 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021, que assim determina:

Art. 144. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021.

O QUE FOI AVALIADO

O Repp 2021 consolida avaliações transversais, realizadas em três auditorias distintas, em **benefícios da proteção social** e em **programas emergenciais de acesso a crédito** para enfrentamento da crise da Covid-19.

A seleção dos objetos de controle pautou-se em critérios de materialidade, relevância e oportunidade, considerado o contexto de enfrentamento e superação de problemas sociais e econômicos agravados pela pandemia de Covid-19.

Quadro 1: Repp 2021 - Programas/Benefícios Avaliados

Benefícios/Programas	Aspectos Avaliados
Programa Bolsa Família (PBF) Benefício de Prestação Continuada (BPC) Seguro Desemprego ¹ Abono Salarial Previdência Rural Salário Família ² Dedução de dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ³	FOCALIZAÇÃO e EFICIÊNCIA dos benefícios no combate à desigualdade e à pobreza (TC 017.391/2021-0)
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)⁴ Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI) Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (Peac-Maquininhas) Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) Fundo de Aval a Micro e Pequenas Empresas (Fampe)	EFETIVIDADE dos programas para promover acesso ao crédito e geração/manutenção de empregos por pequenas e médias empresas (PMEs) afetadas pela crise de Covid-19 (TC 038.168/2021-9) *** Nos programas em negrito, também se avaliaram: DESENHO, IMPLEMENTAÇÃO e ALCANCE (TC 014.547/2021-0)

¹A análise inclui o Seguro Defeso.

²Apesar de não ser uma despesa orçamentária, foi incluído nas análises por contemplar as famílias de segurados empregados que contenham filhos de até 14 anos de idade.

³ Os valores tratados no relatório correspondem ao subsídio implícito de cada faixa de renda na declaração, não o valor do desconto bruto.

⁴ A Lei 14.161/2021 oficializou o programa como política de crédito, tornando-o permanente.

Os benefícios da proteção social foram objeto de **análise comparativa**, com foco nos aspectos de **economicidade, equidade, sobreposição e cobertura** dos benefícios. Foram selecionados programas, ações, elementos de despesa e outros subsídios federais que compõem o sistema de proteção social. Além deles, a dedução de dependente do IRPF, que não constitui um benefício de proteção social, mas um atributo da estrutura do tributo, foi analisada como parâmetro de verificação interna dos resultados dos demais benefícios.

Já os programas de acesso a crédito para enfrentamento da crise da Covid-19 foram objeto de **avaliação de impacto**, com enfoque nas seguintes variáveis: **recursos emprestados, taxa de juros, prazo dos**

empréstimos, geração de empregos e massa salarial. Foram comparadas empresas que receberam recursos (grupo de tratamento) e empresas que não receberam recursos (grupo de controle), antes e depois da implementação dos programas.

Além disso, o Pronampe, o Peac-FGI e o Pese foram objeto de avaliação com foco em aspectos de **governança e gestão**¹, mais especificamente: **desenho e institucionalização (existência de público-alvo, objetivos, indicadores e metas institucionalizados); estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação**, as quais dão suporte à **implementação dos programas; e alcance do público-alvo**. Também foi verificado o **cumprimento de condições específicas** estabelecidas para cada programa: manutenção de vínculo dos empregados (Pese), manutenção do quantitativo de empregados (Pronampe) e limites dos valores contratados (Peac-FGI e Pronampe).

ALCANCE DOS PROGRAMAS AVALIADOS PELO TCU

Os benefícios da proteção social avaliados corresponderam, em 2019, a um montante da ordem de **R\$ 271,5 bilhões**. Por seu turno, os programas analisados de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19 tiveram uma execução orçamentária de cerca de **R\$ 61 bilhões** em 2020.

Quadro 2: Alcance dos Programas Avaliados no Repp 2021

Benefícios/Programas	Orçamento Executado (R\$ bilhões)	Beneficiários	
		Indivíduos	Empresas
Programa Bolsa Família (PBF) ¹	31,16	13.841.302	
Benefício de Prestação Continuada (BPC) ¹	61,65	4.645.453	
Seguro Desemprego ¹	33,85	2.562.490	
Abono Salarial ¹	15,15	1.791.952	
Previdência Rural ¹	121,59	9.346.425	
Salário Família ¹	2,0	5.259.000	
Dedução de dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ¹	6,14	18.930.497	
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) ²	31,50		467.799
Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI) ²	20,00		113.892
Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (Peac-Maquinhinhas) ²	3,20		49.559
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) ²	6,80		131.862
Fundo de Aval a Micro e Pequenas Empresas (Fampe) ²	0,93 ³		112.139
Total		56.377.119	875.251

¹Dados relativos a 2019.

²Dados relativos a 2020.

³ O valor alocado no Fampe-Sebrae não se refere a recurso do Orçamento Geral da União e, por isso, não está computado no total de R\$ 61 bilhões da execução dos programas de acesso a crédito.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Benefícios da Proteção Social

- Todos os benefícios são progressivos, ou seja, atendem as classes mais pobres. A dedução de dependente do IRPF é regressiva, mas não se trata de um benefício de proteção social;
- O benefício mais econômico para o combate à pobreza é o PBF. O abono salarial é o benefício de maior custo:

	Benefícios sociais	Economicidade (R\$ bilhões anuais por um ponto percentual de redução)	
		Pobreza	Desigualdade
1º	PBF	12,63	27,91
2º	BPC	24,30	38,08
3º	Salário família	30,93	40,08
4º	Previdência rural	35,59	54,21
5º	Abono salarial	61,01	74,32

- Os benefícios analisados proporcionam uma cobertura de apenas 3/5 das famílias com menores de 18 anos. A taxa de pobreza nessas famílias chega a ser 30 vezes a taxa nas famílias com idosos de 65 anos ou mais;
- O PBF e o salário família são os benefícios federais que mais possuem famílias com crianças e jovens,

¹ A análise foi pautada no [Referencial de Controle de Políticas Públicas](#), editado pelo TCU em 2020.

contribuindo para a redução da pobreza nas classes mais baixas de renda, nas regiões Norte e Nordeste e nos municípios do interior;

- Entre as famílias que recebem o salário família, verificou-se que 18% também recebem o PBF. Entre aquelas que recebem abono salarial, 24% recebem o salário família. Como os três programas são transferências de natureza complementar de renda, há espaço para aperfeiçoamentos que reduzam as sobreposições entre os três benefícios, gerando eficiência na alocação dos recursos orçamentários.

Programas de acesso a crédito para enfrentamento da Covid-19

Avaliação da efetividade

- Os programas emergenciais de acesso a crédito durante a pandemia de Covid-19 foram bem-sucedidos em ampliar o crédito para as PMEs, alcançando volumes maiores de financiamento e taxas menores de juros;
- No conjunto das empresas analisadas, os programas resultaram em 180.000 empregos adicionais e aumento de R\$ 4,7 bilhões da massa salarial;
- Os efeitos positivos dos programas devem ser ponderados com o expressivo volume de recursos públicos alocados, da ordem de R\$ 61 bilhões;
- Foram identificadas boas práticas internacionais relacionadas ao desenho dos programas de crédito que podem ser imediatamente consideradas na implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito (Decreto 10.780/2021) e no aperfeiçoamento de programas de garantia de crédito de caráter permanente, como o Pronampe.

Avaliação de aspectos de governança e do alcance

- De forma geral, os programas ofertaram crédito para o público-alvo estabelecido, abrangendo agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do país. Contudo, o Pronampe não alcançou os profissionais liberais, que constavam expressamente da Lei 13.999/2020 (art. 2º, § 10, e art. 3-A);
- As regiões Sul e Sudeste receberam percentual de recursos dos programas maior ou similar às suas participações no PIB nacional. Por seu turno, as demais regiões receberam proporcionalmente menos recursos;
- Verificou-se que o Peac-FGI e o Pronampe 2021² necessitam mobilizar proporcionalmente menos recursos públicos do que o Pese e o Pronampe 2020³ para gerar um mesmo volume de operações de crédito. Ou seja, o Peac-FGI e o Pronampe 2021 possuem maior alavancagem;
- Foram verificados indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas que firmaram operações de crédito com recursos do Pronampe, em desacordo com a Lei 13.999/2020 (art. 2º, §3º);
- Identificaram-se deficiências na gestão de riscos e controles, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia.

DELIBERAÇÕES

- Acórdão 2.334/2021-TCU-Plenário, rel. min. André Luis de Carvalho (TC 017.391/2021-0)
- Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário, rel. min. André Luis de Carvalho (TC 038.168/2021-9)
- Acórdão 2.333/2021-TCU-Plenário, rel. min. André Luis de Carvalho (TC 014.547/2021-0)

² Operações realizadas em 2021 (data de atualização 4/8/2021).

³ Operações realizadas até 31/12/2020.

I. AVALIAÇÃO DA ECONOMICIDADE E EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

O QUE O TCU FISCALIZOU

O presente trabalho surge no contexto de discussões sobre a necessidade de se revisar os programas do governo, de modo a torná-los mais eficientes. A realidade de desigualdade social e pobreza vivenciada pela população brasileira foi agravada pela pandemia de Covid-19, exigindo a atuação do governo federal uma série de medidas para evitar que milhares de famílias ficassem totalmente desamparadas.

A fiscalização analisou os efeitos de alguns benefícios de proteção social na redução da desigualdade de renda e da taxa de pobreza. Foram selecionados: (i) dois benefícios assistenciais, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); (ii) dois trabalhistas, o Seguro-desemprego e o Abono Salarial; e, (iii) dois previdenciários, a Previdência Rural e o Salário Família. Também se analisou a dedução de dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) que, embora não seja um benefício de proteção social e integre a estrutura tributária do IRPF, foi utilizada como parâmetro de verificação interna dos resultados dos demais benefícios.

QUAL METODOLOGIA USOU

As análises realizadas na auditoria buscaram: i) conhecer a composição de renda da população nacional, incluído o rendimento do trabalho e outros rendimentos (programas sociais, aluguéis, aplicações financeiras etc.); ii) atestar o nível de focalização dos programas e os impactos desses na desigualdade de renda; iii) identificar sobreposições entre os diversos programas; e iv) avaliar a focalização desses programas no estrato de crianças e jovens menores de 18 anos.

Elegeu-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) anual como fonte de dados socioeconômicos, que permite realizar comparações sobre o perfil social e de renda das famílias beneficiárias. Para afastar o risco de enviesamento do trabalho em razão dos efeitos da pandemia de Covid-19 em 2020, optou-se por usar a PnadC referente ao ano de 2019.

Como referência de linha de pobreza, utilizou-se o parâmetro internacional adotado pelo Banco Mundial em suas análises, de R\$ 386,62/mês⁴. Esse fato facilitou realizar comparações, pois as demais opções de linhas de pobreza nacionais coincidem com critérios de elegibilidade de alguns dos programas avaliados. Ademais, afastou o risco de estatísticas com erro padrão maior, que adviria do uso de linhas de pobreza menores.

Ao final, optou-se pela utilização do “*gap* de pobreza” (também referenciado como “hiato de pobreza”) para análise de impactos nos programas sociais. Essa é uma medida mais sensível às variações de renda entre os mais pobres.

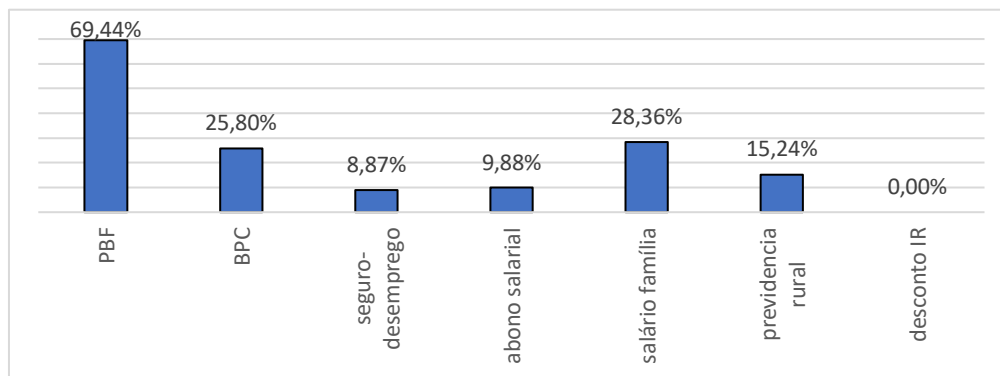
O QUE O TCU ENCONTROU

Impacto na pobreza

Constatou-se que a proporção de beneficiários pobres no PBF (69,4%) é maior, seguida pelo salário família (28,4%) e BPC (25,8%). Isso indica que esses benefícios estão mais focalizados nos mais pobres, o que contribui para mitigar a desigualdade e a pobreza nessa população.

⁴ Valor obtido mediante a conversão do valor de US\$ 5,50/dia.

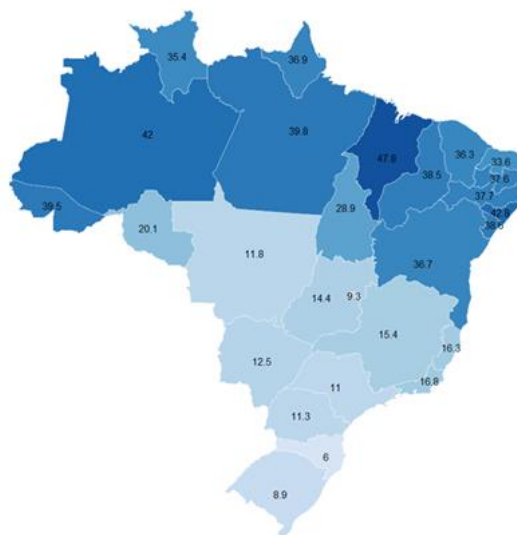
Taxa de pobreza entre os beneficiários, referente à linha de pobreza de R\$ 386,62/mês (US\$ 5,50/dia)



Fonte: SAE/SecexPrevidência, a partir de dados do Banco Mundial e da Pnad 2019

O mapa abaixo evidencia os estados brasileiros segundo a taxa de pobreza estimada pós-benefício (quanto mais escura a cor, maior a pobreza). Toma-se como referência a linha de pobreza internacional.

Proporção de pessoas pobres, que vivem abaixo de US\$ 5,50 por dia, por estado

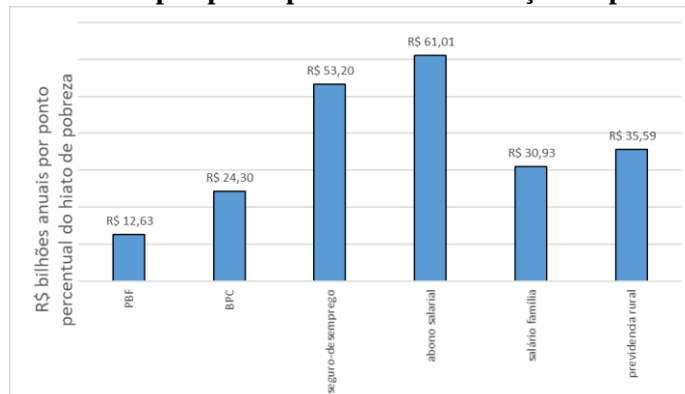


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019

No que diz respeito à relação despesa x impacto na pobreza, observou-se que, para reduzir 1 ponto percentual no hiato da pobreza, são necessários R\$ 12,63 bilhões anuais aplicados no PBF. No BPC, esse valor é de R\$ 24,30 bilhões anuais, enquanto no salário família é de R\$ 30,93 bilhões anuais.

No outro extremo, os benefícios trabalhistas se mostraram os menos econômicos. Destaca-se o abono salarial, que requer R\$ 61,01 bilhões anuais para cada 1 ponto percentual de redução no *gap* de pobreza.

Gasto anual por ponto percentual de redução de pobreza



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

Pode-se concluir que os programas menos custosos para reduzir em 1 ponto percentual o hiato de pobreza são o PBF (R\$ 12,63 bilhões anuais), o BPC (24,30) e o Abono Salarial (30,93). Os benefícios trabalhistas são os mais custosos: Abono Salarial (61,01) e o Seguro-desemprego (53,20).

Impacto na desigualdade de renda

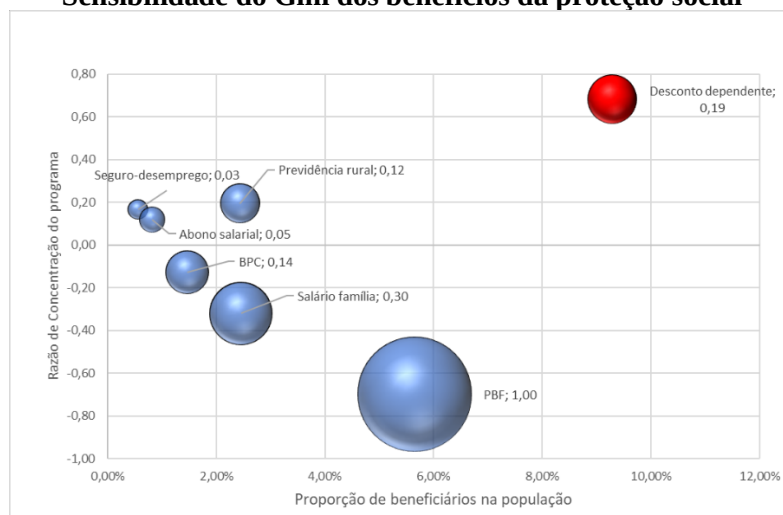
A desigualdade brasileira é uma das piores do mundo, sendo a pior entre os países da América Latina e próxima do patamar médio de desigualdades dos países africanos.

O PBF é o benefício largamente focalizado nos mais pobres, seguido do Salário Família e do BPC. Os demais benefícios concentram as transferências nas parcelas menos pobres da população.

Os benefícios sociais também podem ser avaliados quanto à sua contribuição para a composição do Índice de desigualdade de Gini. As despesas com cada benefício afetam a desigualdade por meio de dois fatores que devem ser separados para análise: o número de beneficiários e a distribuição dos valores dos benefícios na população. Quanto maiores forem a quantidade de beneficiários e a razão de concentração dos valores nos mais pobres, maior será o impacto na redução do Gini.

O gráfico a seguir mostra a proporção dos beneficiários na população e a razão de concentração do benefício. Os tamanhos das bolhas mostram a contribuição final de um aumento do valor do benefício para a desigualdade, a chamada “sensibilidade do Gini”. Se forem azuis, reduzem a desigualdade; se vermelhas, elevam a desigualdade.

Sensibilidade do Gini dos benefícios da proteção social



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

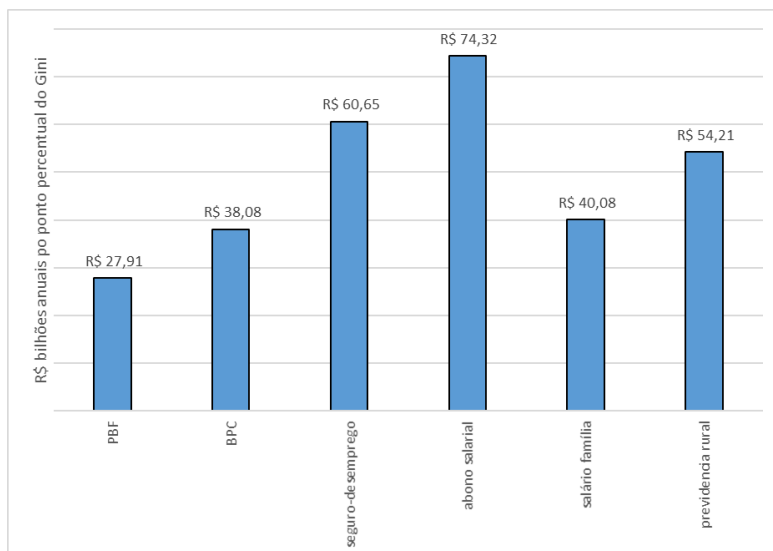
Na essência, a sensibilidade do Gini indica o espaço que se tem para aumentar um benefício, de forma a maximizar a redução da desigualdade.

Apenas o desconto do dependente de IRPF demonstrou ser regressivo (bolha vermelha) pois, se majorado, elevaria o Índice de Gini. Os demais benefícios são progressivos (bolhas azuis), ou seja, reduzem o índice de Gini com o incremento do valor do benefício.

As análises mostram que um aumento no valor do PBF conta com a maior eficiência entre os benefícios analisados (valor máximo igual a 1), enquanto aumentos no Salário família e no BPC proporcionariam, respectivamente, 30% e 14% do efeito do PBF.

Os impactos na desigualdade precisam ser cotejados com os gastos estimados de cada benefício. Ao se dividir o gasto de cada benefício pelo seu impacto na desigualdade, obtém-se a economicidade de cada benefício para a redução de um ponto percentual na desigualdade.

Economicidade dos benefícios da proteção social na redução da desigualdade



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

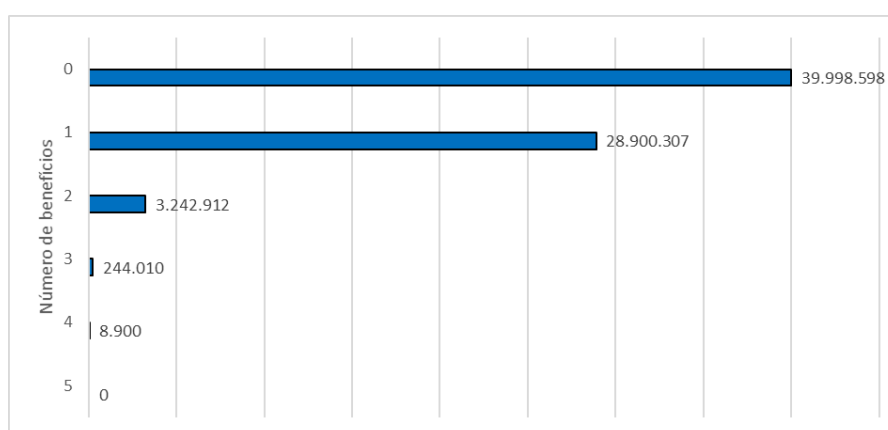
O PBF é o programa de transferência monetária mais barato, reduzindo um ponto percentual do Gini a um custo de R\$ 27,91 bilhões anuais. Por outro lado, o Abono Salarial despende R\$ 74,32 bilhões anuais por cada um ponto percentual do Gini.

Sobreposição dos benefícios

Sobreposições entre os benefícios indicam espaço para ganho de eficiência. Esta análise de sobreposições entre os benefícios foi efetuada entre os membros de cada família. A contabilização foi efetuada pela incidência de benefícios diferentes na família, de modo que o número máximo de benefícios passível de ocorrer em uma família corresponde, em tese, aos sete benefícios avaliados.

Apurou-se que mais de 95% das famílias não recebem nenhum benefício (40 milhões de famílias) ou apenas um benefício (28,9 milhões de famílias). Não há famílias recebendo mais de quatro benefícios diferentes. Portanto, a análise de sobreposições centrou-se nas 3,5 milhões de famílias que recebem de dois a quatro benefícios diferentes, conforme figura a seguir.

Quantidade de famílias por número de benefícios diferentes



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

A próxima tabela mostra a porcentagem de sobreposição, dois a dois, entre benefícios diferentes. Para melhor visualização, os valores dos benefícios são coloridos de acordo com sua magnitude, com predominância do vermelho quanto maior a taxa de sobreposição.

Percentual de sobreposição entre benefícios analisados dois a dois

	PBF	BPC	SD	AS	SF	PR	DIR	Outro
PBF	-	14%	10%	6%	18%	10%	2%	43%
BPC	3%	-	2%	2%	2%	4%	1%	6%
SA	1%	1%	-	2%	2%	0%	1%	1%
AS	1%	1%	3%	-	8%	0%	1%	4%
SF	7%	4%	6%	24%	-	2%	2%	10%
PR	3%	6%	1%	1%	1%	-	2%	4%
DIR	1%	3%	10%	9%	4%	6%	-	6%
Outro	2%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	-

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

Legenda: Programa Bolsa-Família (PBF); Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-desemprego (SD), Abono Salarial (AS), Salário Família (SF), Previdência Rural (PR) e Dedução por dependente no IR (DIR) e “outros programas” sociais (Outro).

Para melhor esclarecimento, as 404.655 famílias com percepção concomitante de PBF e BPC correspondem a 14% das 2.813.651 famílias que percebem BPC. Por outro lado, as mesmas 404.655 famílias correspondem a 3% das 11.840.190 famílias que recebem PBF.

Como significativo, os programas Abono Salarial, Salário Família, PBF e “Outros Programas”⁵ possuem sobreposições entre eles, nos seguintes percentuais: PBF e “Outros Programas” (43%); Salário Família e Abono Salarial (24%); PBF e Salário Família (18%).

Percebe-se, portanto, uma sobreposição significativa entre o PBF com o salário família e entre este e o abono salarial. Lembrando que os três citados programas são transferências monetárias de natureza complementar de renda, pode-se afirmar que há espaço de aperfeiçoamento com a eliminação de sobreposições entre os três benefícios, a bem da eficiência na alocação de recursos orçamentários.

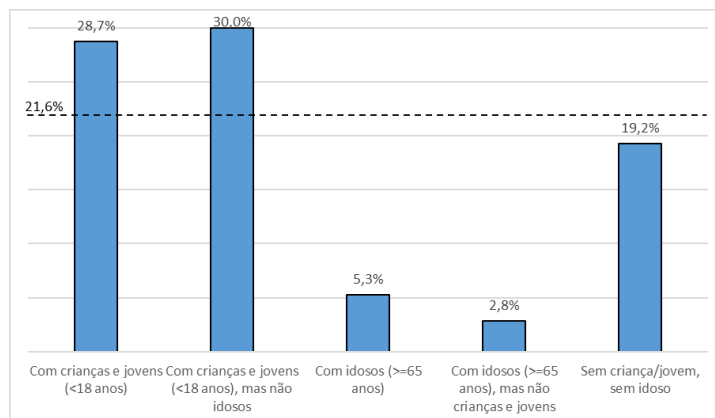
Focalização dos benefícios em crianças e jovens menores de 18 anos

Avaliou-se também a cobertura dos benefícios de proteção social, ou a deficiência dela, nas famílias com crianças e jovens menores de 18 anos de idade.

Na análise, a taxa de pobreza nas famílias com crianças e jovens é de 28,7%, enquanto a mesma taxa para famílias com idosos com idade igual ou superior a 65 anos é de 5,3%. Em famílias com crianças, porém sem idosos, a taxa de pobreza se eleva para 30%, enquanto para famílias com idosos, porém sem crianças e jovens, a taxa de pobreza se reduz para 2,8%. Ou seja, a taxa de pobreza entre famílias só com crianças chega a ser mais de 10 vezes maior que a taxa entre famílias só com idosos. Como comparação, a taxa de pobreza geral da população é de 21,6%.

⁵ “Outros Programas” correspondem a outras transferências de renda respondidas nas entrevistas da Pnad, que não PBF, BPC, Seguro-desemprego, Previdência, e referem-se provavelmente em grande parte a transferências em níveis estadual e municipal.

Taxas de pobreza nas famílias com crianças e/ou idosos



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

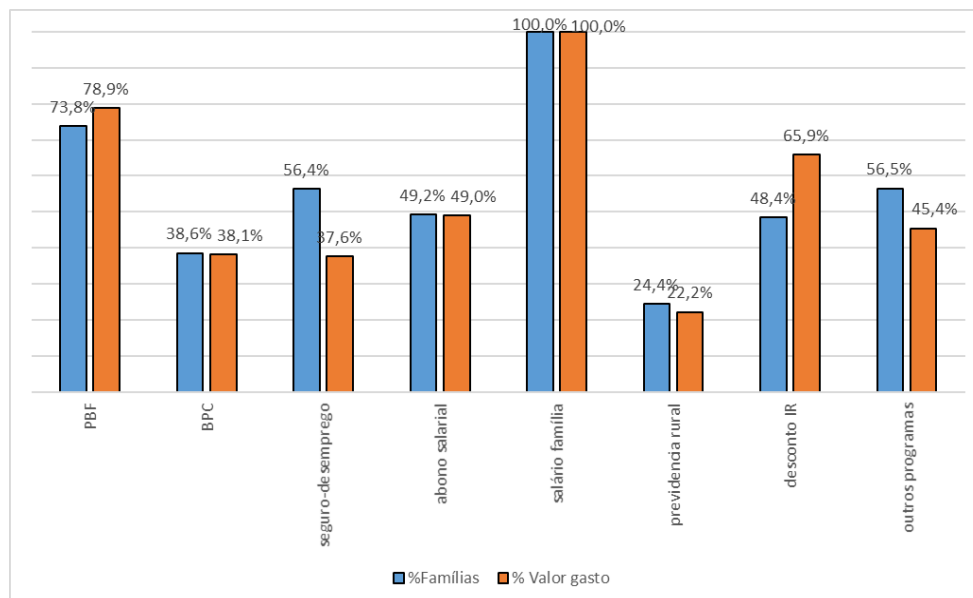
Observou-se que 73,8% das famílias atendidas pelo PBF contêm crianças e jovens, gastando 78,9% do respectivo orçamento. O PBF contém parcelas de benefício que são direcionadas especificamente a crianças e jovens, relacionadas a condicionalidades de educação e saúde.

A cobertura do PBF só é menor do que o Salário Família (100% de cobertura), uma vez que este benefício é obviamente direcionado totalmente para as famílias com crianças e jovens, em virtude das regras de elegibilidade do benefício, que exige a presença de menores de 14 anos.

Já o Desconto de Dependente de IRPF contribui com 65,9% de seus gastos em famílias com crianças e jovens, uma vez que uma boa parcela desses dependentes é composta por menores de idade.

Por seu turno, observa-se uma baixa participação relativa de crianças e jovens em famílias beneficiadas pelo BPC (38,6% e 38,1%, respectivamente, de famílias e gastos) e pela Previdência Rural (24,4 e 22,2%), haja vista que são benefícios que contemplam predominantemente os idosos.

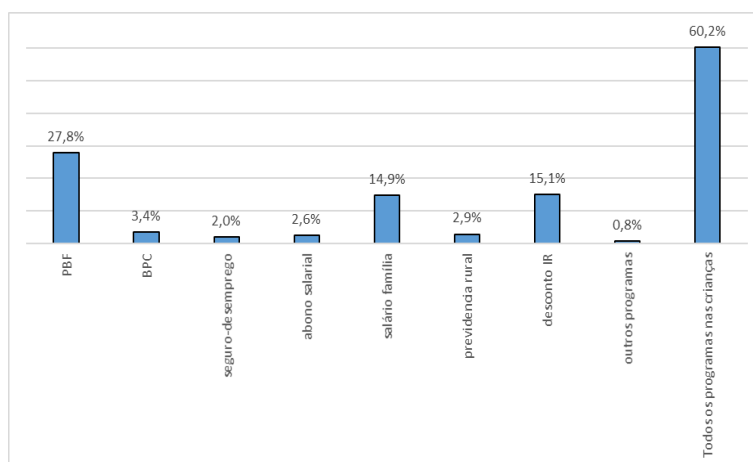
Participação das crianças e jovens em cada benefício, por família e valor gasto



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

Ainda em relação às 31,5 milhões de famílias com crianças e jovens (43,5% das famílias no Brasil), examinou-se a cobertura de cada benefício, consoante gráfico adiante.

Cobertura familiar das crianças e jovens por benefício



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

O PBF é o que apresenta maior cobertura (27,8%), seguido pelo Desconto de Dependente do IRPF (15,1%) e Salário Família (14,9%). Juntando-se todos os benefícios, essa cobertura é de pouco mais de 60%, que demonstra que 2 entre 5 famílias com crianças e jovens não são alcançadas pelos benefícios.

As análises apontam indícios de má distribuição do orçamento dos programas de transferência de renda, no sentido de não mitigar a pobreza entre jovens e adolescentes. A grande diferença (dez vezes) entre a taxa de pobreza entre famílias com crianças e jovens e famílias com idosos (ambos sem renda do trabalho) indica desequilíbrio no sistema de proteção social, a beneficiar o último grupo em relação ao primeiro.

De um lado, os programas de transferência de renda com maiores orçamentos possuem limitada cobertura para atendimento a famílias com crianças e adolescentes: a cobertura dos programas BPC, Previdência Rural e Abono Salarial é inferior a 4%. De outro lado, programas com maior cobertura nesse público (PBF e Salário Família) possuem orçamento limitado comparado com os citados anteriormente.

As falhas na focalização em famílias com jovens e crianças indicam baixa eficiência dos programas na mitigação da pobreza entre indivíduos nessa faixa etária, com exceção do PBF.

Quanto à equidade dos programas, foi verificado que os programas BPC, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural não mitigam a pobreza de forma equitativa entre as diversas faixas etárias da população, em especial entre famílias com idosos e famílias com crianças e adolescentes.

Já o PBF, o Salário Família e “Outros Programas”, em conjunto, têm propiciado uma cobertura maior nas famílias com crianças e jovens. Esses programas alcançaram 72,8% nos 20% da população mais pobre, 52,9% na região Nordeste, 46,5% na região Norte e 38,5% nos municípios do interior do país. Os resultados indicam, portanto, a contribuição dos programas para a redução das desigualdades sociais, regionais e locais (entre região metropolitana e interior dos estados).

PRÓXIMOS PASSOS

As conclusões do trabalho serão encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), bem como ao Ministério da Cidadania e ao Ministério do Trabalho e Previdência, como subsídios para o aperfeiçoamento dos programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural.

Dados da Deliberação

Acórdão: 2.334/2021-TCU-Plenário (TC 017.391/2021-0)

Data da sessão: 29/9/2021

Relator: Ministro-substituto André de Carvalho

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

II. PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE ACESSO A CRÉDITO

II.1. AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O QUE O TCU FISCALIZOU

Em resposta à crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19, em 2020, o governo federal brasileiro lançou programas com o objetivo de facilitar o acesso a crédito por micro, pequenas e médias empresas (PME). A oferta de crédito, por sua vez, teve a finalidade de contribuir com a sobrevivência dessas empresas durante os períodos de restrição e mitigar a redução nos níveis de emprego.

O TCU analisou a efetividade de alguns dos programas lançados para o alcance desses objetivos. Foram avaliados o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe)⁶.

Principais informações dos programas avaliados

Programa	Nº de Empresas Participantes	Valor do Crédito Concedido	Orçamento Executado	Critério de Elegibilidade	% de Garantia* ou do valor financiado
Pronampe	467.799	R\$ 37 bi	R\$ 31,5 bi	Até R\$ 4,8 mi	100%
PEAC-FGI	113.892	R\$ 91 bi	R\$ 20 bi	Até R\$ 300 mi	80%
Fampe	49.559	R\$ 8,5 bi	R\$ 930 mi	Até R\$ 4,8 mi	85%
PESE	131.862	R\$ 8 bi	R\$ 6,8 bi	Até R\$ 50 mi	85%
PEAC-Maquinhinhas	112.139	R\$ 3,2 bi	R\$ 3,2 bi	Até R\$ 4,8 mi	100%
Total	749.996	R\$ 149 bi	R\$ 62 bi		

Fonte: equipe de auditoria, a partir de dados das operações de crédito enviadas pelo Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

*Trata-se do percentual de garantia do valor de cada operação de crédito.

QUAL METODOLOGIA O TCU UTILIZOU

Avaliar a efetividade de um programa público significa identificar os efeitos da intervenção governamental sobre a população-alvo (impactos observados) em relação aos objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Ou seja, busca-se verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderiam razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.

Os programas fiscalizados tinham como objetivo principal facilitar o crédito para as PME, de forma a dar suporte a sua sobrevivência e aos níveis de emprego. Assim, as variáveis escolhidas para a avaliação de impacto foram: **recursos emprestados, taxa de juros, prazo dos empréstimos, empregos e massa salarial**.

Foram selecionadas empresas que receberam recursos (grupo de tratamento) e empresas que não receberam recursos (grupo de controle). Para a mensuração do impacto foi usada a técnica de Diferença em Diferenças, que compara os dois grupos antes e depois da implementação dos programas.

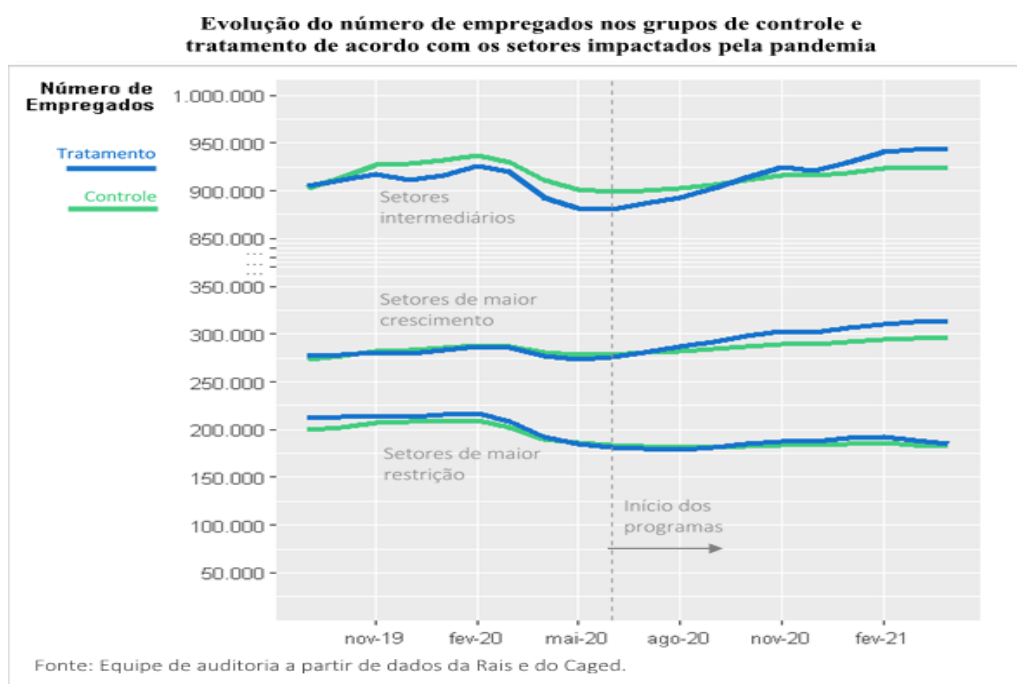
As empresas foram separadas em três conjuntos de setores econômicos, de acordo com o impacto da pandemia no nível de empregos: setores de maior crescimento no emprego; setores intermediários; e setores com queda no emprego em virtude das maiores restrições de funcionamento.

Além da avaliação de impacto, foram analisados documentos técnicos de organismos internacionais para identificar características recomendadas para o bom desempenho de programas de garantia de crédito.

O QUE O TCU ENCONTROU

A comparação entre o grupo de tratamento e o grupo de controle demonstra que os programas resultaram no **aumento dos níveis de emprego**, com a criação de mais de 180 mil empregos nas micro, pequenas e médias empresas participantes. O impacto foi maior nos setores que apresentaram melhor desempenho durante a pandemia.

⁶ O Fampe é um programa de garantia do Sebrae, que já existia antes da pandemia.

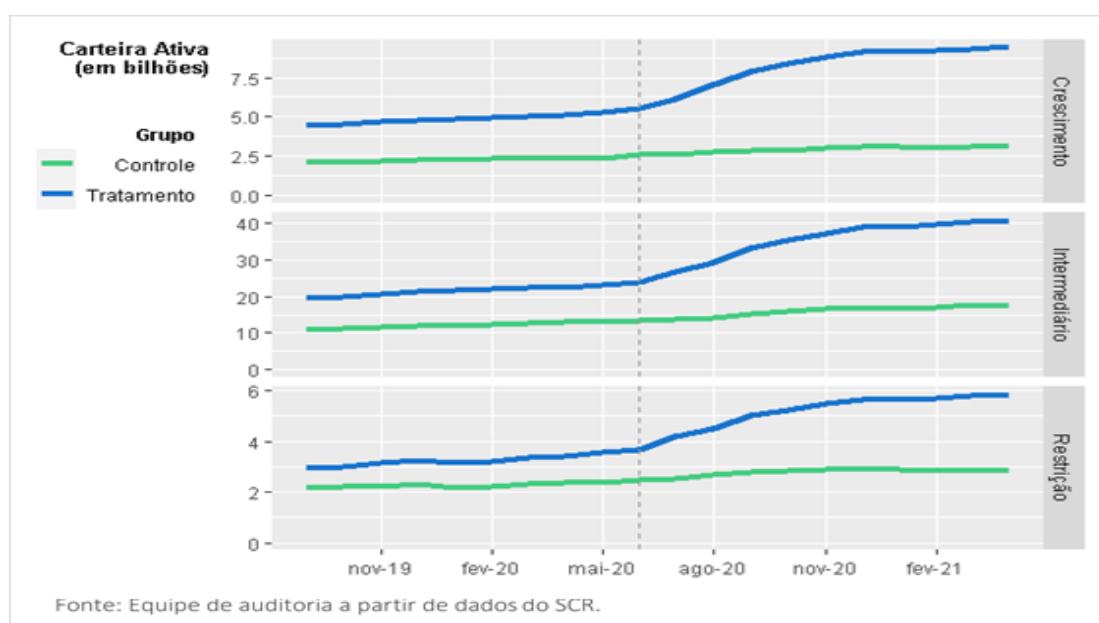


Por seu turno, a **massa salarial adicional** decorrente dos programas foi de R\$ 4,7 bilhões, frente aos R\$ 61 bilhões⁷ alocados nos programas (considerando a amostra selecionada). Assim, para cada R\$ 1,00 de massa salarial adicional, foram alocados no orçamento R\$ 13,20.

Os programas também geraram efeitos positivos para as empresas em termos de **maior acesso ao crédito**. Enquanto a carteira ativa do grupo de controle cresceu 30% a partir de maio de 2020, no grupo de tratamento o crescimento foi de 73%.

As **taxas de juros** também reduziram em maior proporção para o grupo de tratamento. Neste grupo, os encargos médios mensais reduziram de 1,20% para 0,68%, enquanto no grupo de controle a redução foi de 1,04% para 0,88%.

Evolução do valor total da carteira ativa por grupo e por tipo de setor econômico



Os efeitos positivos dos programas, contudo, devem ser ponderados com elevado volume de recursos orçamentários alocados, da ordem de R\$ 61 bilhões.

⁷ Neste montante, desconsiderou-se o valor alocado no Fampe-Sebrae, por não se referir a recurso do Orçamento Geral da União.

Fatores que podem contribuir para aperfeiçoamento dos programas de garantia de crédito

O alcance corresponde à quantidade de empresas que o programa consegue atender. Já a adicionalidade financeira pode ser dividida em extensiva e intensiva. A primeira corresponde ao volume de crédito que as empresas tiveram acesso e a segunda envolve a melhora das condições do crédito, como redução das taxas de juros e aumento no prazo de vencimento. A adicionalidade econômica verifica se os programas geraram benefícios para a economia, como empregos, investimento, exportações etc. O Banco Mundial considera uma quarta dimensão, de sustentabilidade financeira, que é a capacidade do programa de conter perdas. Assim, em sistemas de garantia de crédito, a concessão de garantia “deve refletir adequadamente um equilíbrio entre alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país”.

Equilíbrios entre as dimensões de avaliação dos programas de garantia



- Definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio⁹ – de acordo com os

- Definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio⁹ – de acordo com os objetivos em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, de preferência combinando as duas abordagens, a partir de características do público-alvo estabelecido, do valor da operação de crédito ou do contexto do mercado de crédito;
- Evitar cobrir 100% das operações de crédito, de forma a compartilhar o risco com os agentes financeiros e criar incentivos para que estes realizem uma boa análise dos credores e evitem a concessão de crédito para empresas com elevado risco de inadimplência;
- Implementar medidas complementares à garantia de crédito, como qualificação e fomento à digitalização, à inovação e ao acesso a novos mercados, para potencializar os efeitos do maior acesso ao crédito;

⁹ Na estratégia individual, as garantias são concedidas para cada empréstimo separadamente e as empresas se relacionam diretamente com os sistemas de garantia. Já na estratégia de portfólio, as instituições financeiras são autorizadas a adicionar as garantias a empréstimos sem prévia autorização do sistema de garantia, mas dentro de categorias definidas previamente em contrato entre o sistema de garantia e as instituições financeiras. Nos programas avaliados, o Brasil adotou a estratégia de portfólio, que era a mais adequada para agilizar a concessão de crédito e para garantir maior alcance. Porém, uma das desvantagens da estratégia de portfólio é sua menor adicionalidade financeira (BANCO MUNDIAL, 2015, p.19), pois uma maior proporção das garantias é concedida a empresas que já teriam acesso ao crédito sem o suporte público.

- Focar em empresas viáveis, que não têm acesso a crédito em virtude da falta de garantia, mas cujo modelo de negócio e projetos sejam capazes de gerar resultados positivos.

PRÓXIMOS PASSOS

As conclusões do trabalho serão encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), bem como aos órgãos e entidades responsáveis pela supervisão e operacionalização dos programas¹⁰, como subsídios para o aperfeiçoamento dos programas de garantia de crédito permanentes, como o Pronampe¹¹, e para a melhor definição do desenho do recém criado Sistema Nacional de Garantia de Crédito¹².

Dados da Deliberação

Acórdão: 2.289/2021-TCU-Plenário

Data da sessão: 22/9/2021

Relator: Ministro-substituto André de Carvalho

TC 038.168/2021-9

Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

II.2. AUDITORIA INTEGRADA SOBRE IMPLEMENTAÇÃO E ALCANCE DOS PROGRAMAS

O QUE O TCU FISCALIZOU

O TCU avaliou a implementação e os resultados **dos programas de acesso a crédito criados pelo governo federal em 2020, em resposta à crise econômica decorrente da pandemia da Covid-19**. Os programas foram instituídos com o objetivo de facilitar o acesso a crédito e preservar agentes econômicos, contribuindo para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores.

Em decorrência do contexto emergencial, as políticas foram desenhadas e implementadas em um curto período, aumentando os riscos relativos à formulação, à estruturação dos mecanismos de gestão e ao alcance dos resultados almejados.

A fiscalização analisou, então, aspectos relacionados à **implementação** dos programas, mais especificamente: **desenho e institucionalização** (público-alvo, atribuições dos órgãos responsáveis e objetivos, indicadores e metas); **governança e gestão** (gestão de riscos e controles internos, controles associados às condicionantes dos programas e gestão de monitoramento e avaliação). Os programas também foram avaliados em termos de **resultados** quanto ao **alcance** e à **efetividade**¹³.

Com relação à implementação e ao alcance, foram avaliados o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI) e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Já a avaliação de resultados, com foco na efetividade dos programas, englobou também o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe-Sebrae).

O QUE O TCU ENCONTROU

▪ **Desenho e institucionalização:**

A auditoria avaliou se o público-alvo das intervenções foi devidamente identificado; se os atos que instituíram os programas definiram a atuação dos diversos órgãos envolvidos; e se os programas possuíam objetivos claros e logicamente coerentes, indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados.

Público-alvo: Constatou-se que o público-alvo dos programas foi identificado nos atos que os instituíram (Quadro 1). No entanto, o Ministério da Economia (ME) não apresentou estudos que permitissem identificar qual a distribuição geográfica e a estimativa da quantidade de empresas e profissionais liberais a serem atendidos. Verificou-se, ainda, a ocorrência de sobreposição nas intervenções, isto é, agentes econômicos receberam crédito de mais de um programa.

Objetivos, indicadores e metas: A preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos estavam entre os objetivos-chave dos programas. No entanto, não houve o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, que permitissem monitorar o desempenho dos programas.

¹⁰ Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (SEPEC/ME), Banco do Brasil, Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

¹¹ Lei 14.161/2021.

¹² Decreto 10.780/2021.

¹³ A avaliação de impacto dos programas foi tratada no TC 038.168/2021-9 e sintetizada no tópico anterior deste relatório.

▪ Governança e gestão:

Constatou-se que não houve uma atuação efetiva do ME para estruturar mecanismos de gestão de riscos e controles internos, monitoramento e avaliação dos programas. Relativamente ao Pese e ao Pronampe, verificou-se a ausência de controles específicos quanto ao atendimento de regras e condicionantes que deveriam ser cumpridas pelo público-alvo no tocante à preservação de empregos.

Detectaram-se indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas que firmaram operações de crédito garantidas pelo Pronampe, em afronta ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020. Os indícios foram apurados em cruzamento de dados que utilizou registros das operações firmadas e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Quadro 1 – Programas de Crédito: identificação do público-alvo

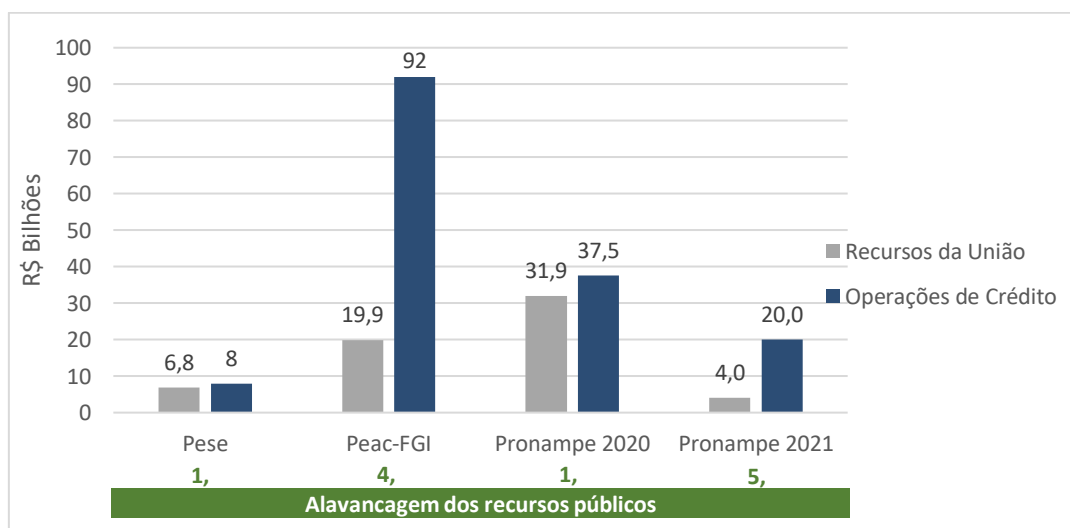
Público-alvo	Pese	Peac-FGI	Pronampe
Descrição	Empresários, sociedades simples, sociedades empresárias e cooperativas, exceto as de crédito, empregadores rurais e organizações da sociedade civil.	Empresas de pequeno e médio porte, as associações, as fundações de direito privado e as sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com sede ou estabelecimento no país.	Microempresas e empresas de pequeno porte conforme art. 3º, incisos I e II, da Lei Complementar 123/2006; e profissionais liberais sem participação societária em pessoa jurídica e sem vínculo empregatício.
Receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019	Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões.	Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 300 milhões. ⁽¹⁾	Igual ou inferior a R\$ 360 mil (microempresas). Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões (pequenas empresas).
⁽¹⁾ O art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria ME/Sepec 20.809, de 14 de setembro de 2020.			

Elaboração: Equipe de fiscalização.

▪ Resultados (alcance¹⁴)

Da análise do volume de crédito gerado pelos programas, verificou-se que o Peac-FGI e o Pronampe 2021¹⁵ possuem maior alavancagem¹⁶. Em outras palavras, esses programas necessitam mobilizar proporcionalmente menos recursos públicos do que o Pese e o Pronampe 2020¹⁷ para gerar um mesmo volume de operações de crédito (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Programas de Crédito: Valor das Operações e Alavancagem de Recursos da União



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados Pronampe: Banco do Brasil. Dados Pese/Peac-FGI: BNDES.

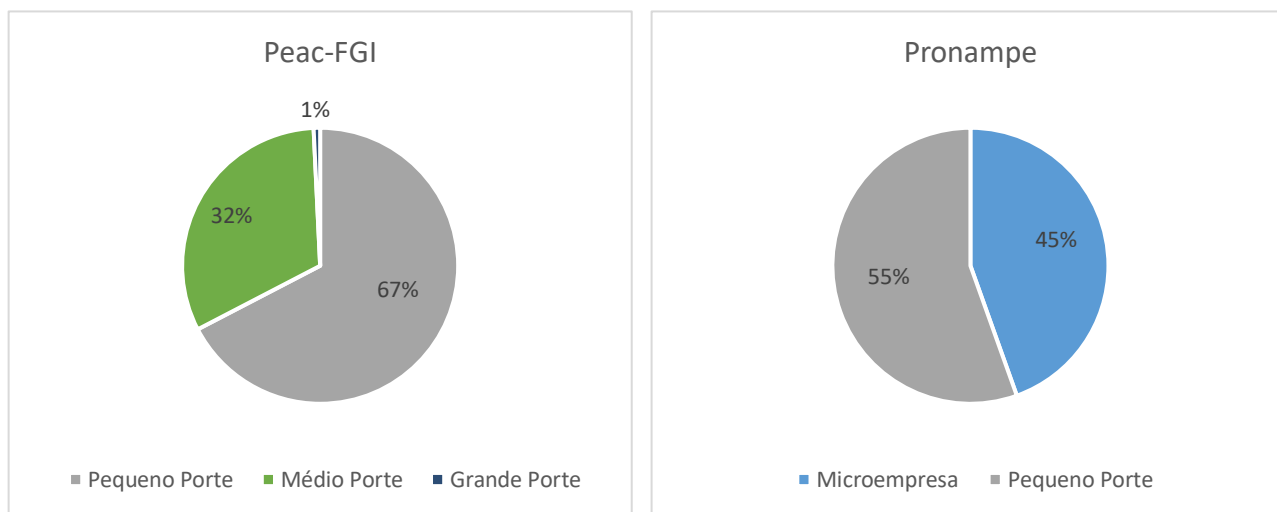
¹⁴ O alcance refere-se ao número e ao valor das garantias concedidas, bem como ao volume de crédito gerado pelas garantias. O alcance mede a disseminação da política de garantia e suas medidas podem ser ponderadas com base no total de empresas do país, população, PIB ou volume de empréstimos às PME.

¹⁵ Operações realizadas em 2021 (data de atualização 4/8/2021).

¹⁶ Resultado da divisão do valor total das operações de crédito pelo montante de recursos da União utilizados.

¹⁷ Operações realizadas até 31/12/2020.

Gráfico 2 – Programas de Crédito Peac-FGI e Pronampe: proporção dos diversos segmentos do público-alvo em relação à quantidade de agentes econômicos atendidos

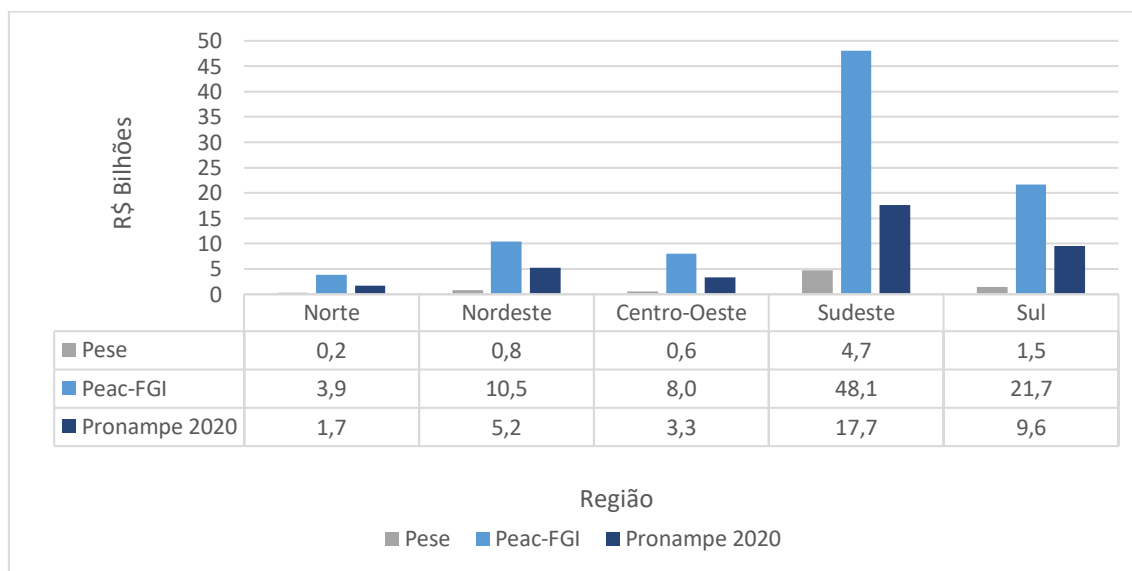


Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

O Pese, o Peac-FGI e o Pronampe alcançaram, respectivamente, um total aproximado de 132 mil, 114 mil e 468 mil agentes econômicos. Em relação ao porte do público-alvo, os programas Peac-FGI e Pronampe alcançaram majoritariamente as micro e pequenas empresas (Gráfico 2).

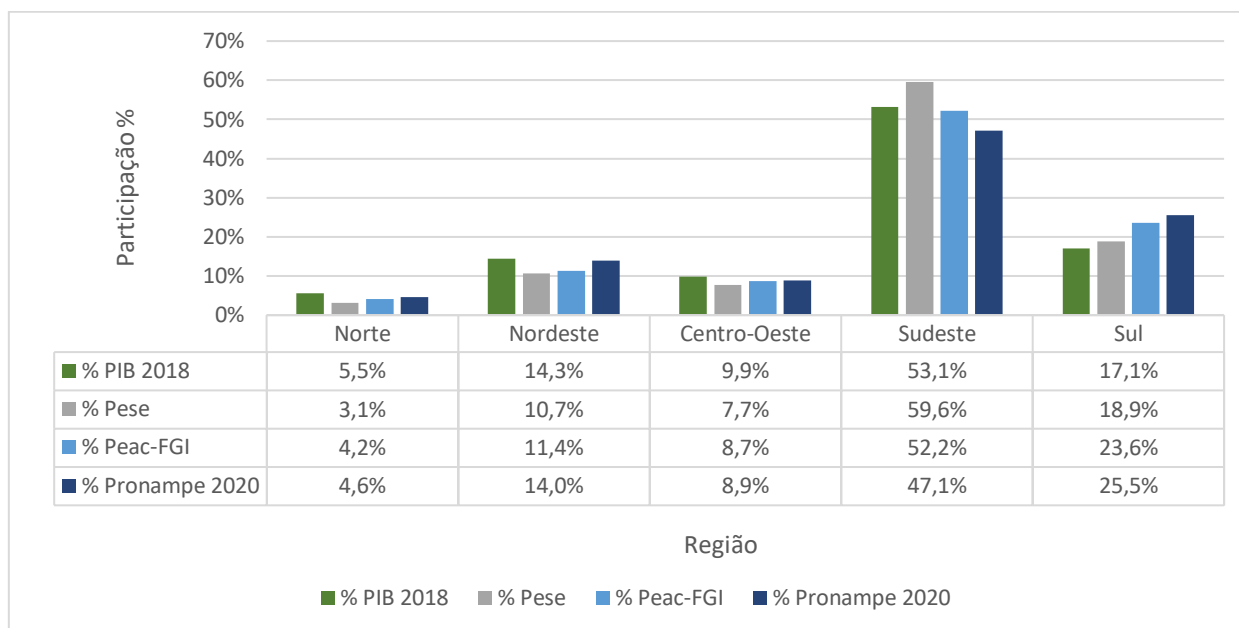
O alcance dos programas também foi avaliado sob a ótica da distribuição geográfica das operações formalizadas. Os programas de crédito foram desenhados para levar crédito indistintamente a todas as regiões do país, sem considerar a demanda de crédito por região ou unidade da federação e qual percentual dessa demanda deveria ser atendido. Os Gráficos 3 e 4 apresentam a distribuição dos recursos dos programas adotando-se uma visão integrada dos valores das operações de crédito firmadas e da proporção destinada a cada uma das macrorregiões do país. A proporção de recursos de cada programa destinada a uma determinação região foi comparada com a sua participação no PIB nacional.

Gráfico 3 – Programas de Crédito: valor das operações de crédito por região



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15.

Gráfico 4 – Programas de Crédito: participação das regiões no valor das operações e no PIB



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15. Dados PIB 2018: (ibge.gov.br/explica/pib.php, consulta em 16/8/2021).

Constatou-se que as Regiões Sul e Sudeste receberam, em valores absolutos, os maiores volumes de operações de crédito, para todos os programas. Observou-se, ainda, que a Região Sul recebeu um percentual de recursos maior que sua participação de 17,1% no PIB nacional (18,9% no Pese; 23,6% no Peac-FGI; e 25,5% no Pronampe). No âmbito do Pronampe, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançaram as maiores participações em relação ao valor total das operações de crédito formalizadas (4,6%, 14,0% e 8,9%, respectivamente).

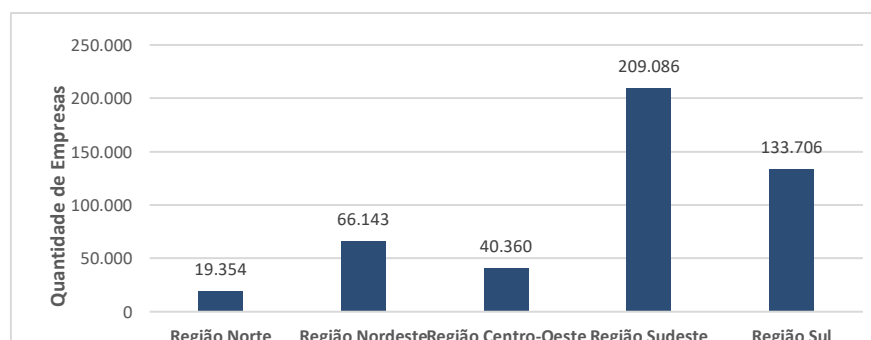
Os programas alcançaram todos os estados da federação e uma quantidade significativa de municípios. De um total de 5.570 municípios que o país possui, o Pronampe formalizou operações de crédito em 5.374 municípios. Na sequência vem o Peac-FGI, com 4.006 municípios, e o Pese, atingindo o total de 2.887 municípios.

Diante do contexto nacional de desigualdades regionais, avaliou-se o quantitativo de empresas atendidas pelo Pronampe nos diversos municípios brasileiros, considerando a tipologia sub-regional adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de que trata o Decreto 9.810/2019. Para cada uma das tipologias de alta, média e baixa renda, calculou-se o percentual de empresas atendidas pelo programa em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas constantes do cadastro da Receita Federal do Brasil.

Observou-se, em termos absolutos, um maior número de empresas atendidas nas Regiões Sul e Sudeste, de um total de aproximadamente 468 mil agentes econômicos atendidos pelo Pronampe em 2020 (Gráfico 5). Ademais, identificou-se que a Região Sul despontou com um padrão acima da média nacional de 2,8%, no tocante à proporção de empresas atendidas pelo programa em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas na região (Gráfico 6).

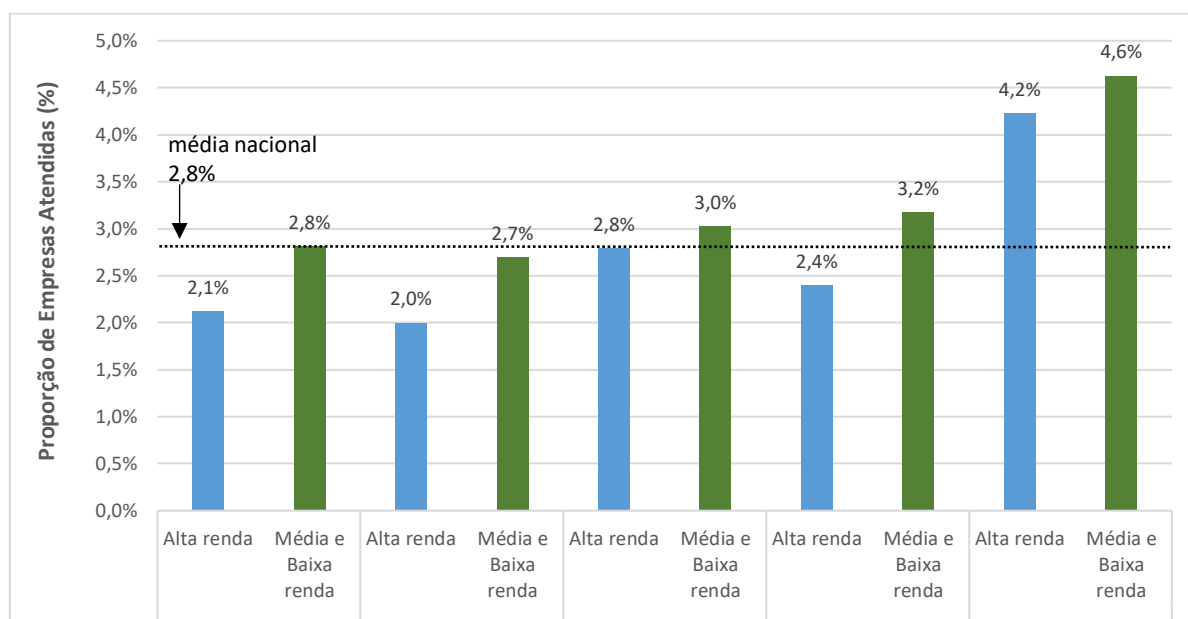
O Pronampe alcançou agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do país e em sub-regiões de alta, média e baixa renda. Da análise individual de cada macrorregião, observou-se que os municípios enquadrados nas tipologias sub-regionais de média e baixa renda, que são elencadas como prioritárias pela PNDR, foram os que tiveram a maior proporção de empresas atendidas. O alcance nas sub-regiões de baixa e média renda foi de 2,8% no Norte; 2,7% no Nordeste; 3,0% no Centro-Oeste; 3,2% do Sudeste; e 4,6% na Região Sul (Gráfico 6).

Gráfico 5 – Pronampe 2020: total de empresas atendidas



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil.

Gráfico 6 – Pronampe 2020: proporção de empresas atendidas em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas, por tipologia sub-regional da PNDR



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Receita Federal: TCU/LabContas. Dados/Tipologia municipal: CGFI/MDR, planilha anexa ao despacho SEI 1646229.

Apesar da ampla abrangência do Pronampe no território nacional, as instituições financeiras não formalizaram operação de crédito em 2020 com profissionais liberais, que faziam parte do público-alvo do programa.

Um ponto importante a destacar acerca do Pronampe, e que também se aplica ao Peac-FGI, uma vez que esses programas de crédito utilizaram basicamente a totalidade dos recursos públicos disponibilizados para a constituição de garantias em 2020, é que não há informações que permitam avaliar qual o público-alvo elegível que não foi atendido por não haver mais recursos disponíveis. Não se sabe também quais foram os critérios de priorização utilizados pelas instituições financeiras.

PRÓXIMOS PASSOS

Em relação aos programas Peac-FGI e Pese, que não estão mais operantes no tocante à formalização de operações de crédito, as conclusões da auditoria servem como aprendizado e subsídios para o desenho de programas semelhantes que eventualmente sejam implementados pelo governo federal.

Relativamente ao Pronampe, que se tornou uma política oficial de crédito, nos termos da Lei 14.161/2021, as atividades de gestão de riscos e controles para o referido programa devem ser devidamente estruturadas, para que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumente-se a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e para que a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis seja assegurada.

Cabe ainda o aperfeiçoamento do programa no que se refere à estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação, inclusive por meio da definição prévia de indicadores e metas a serem alcançadas.

Diante dos problemas identificados, foi expedida determinação à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME) para que apresente plano de ação para adoção de medidas visando estruturar o sistema de gestão de riscos e controles e as atividades de monitoramento e avaliação do Pronampe.

Ademais, determinou-se à referida secretaria que avaliasse os indícios de descumprimento ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, apurados com base em cruzamento de dados das operações de crédito firmadas no âmbito do Pronampe e dos registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) das empresas tomadoras de crédito.

O Tribunal expediu, ainda, recomendação à Controladoria-Geral da União para que promova avaliação da eficácia e eficiência do Pronampe, considerando os indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelos recursos do Pronampe.

Por fim, o Tribunal encaminhou os dois acórdãos relativos às avaliações dos programas de acesso a crédito aos órgãos e entidades que tratam do tema, à Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas e às comissões pertinentes do Congresso Nacional.

Dados da Deliberação

Acórdão: 2.333/2021-TCU-Plenário

Data da sessão: 29/9/2021

Relator: Ministro-substituto André de Carvalho

TC 014.547/2021-0

Unidades Técnicas Responsáveis: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico e Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional

ÍTEGRA DOS ACÓRDÃO



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.391/2021-0.

Natureza: Levantamento (pela conversão da Auditoria Operacional).

Órgãos: Ministério da Cidadania; Ministério do Trabalho e Previdência; e Ministério da Economia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE ALGUNS BENEFÍCIOS FEDERAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL SOB O ASPECTO DA EFICIÊNCIA NO COMBATE À DESIGUALDADE E À POBREZA. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF), BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC), SEGURO-DESEMPREGO, ABONO SALARIAL, SALÁRIO FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL. BAIXA ECONOMICIDADE DOS DEMAIS PROGRAMAS, QUANDO COMPARADOS AO PBF. SOBREPOSIÇÃO ENTRE OS PROGRAMAS, COM A EVENTUAL PERDA, ASSIM, NA EFICIÊNCIA. INDÍCIO DE DESEQUILÍBRIO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA AS FAMÍLIAS COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES. CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO PARA LEVANTAMENTO, SEM PREJUÍZO DA FUTURA CONTINUIDADE FEITO PARA A EFETIVAÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL COM VISTAS À EVENTUAL APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS AO TCU. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado, a partir da conversão sobre a original auditoria operacional, para avaliar comparativamente os benefícios federais de proteção social (Programa Bolsa Família – PBF, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural) sob o aspecto da eventual eficiência no combate à desigualdade e à pobreza.

2. Após os trabalhos de campo conduzidos pelos Auditores Federais Ângelo Henrique Lopes da Silva, Edilson Guedes de Almeida e Giuseppe de Abreu Antonaci, a equipe de fiscalização lançou o seu relatório à Peça 21, com a anuência dos dirigentes da SecexPrevidência (Peças 22 e 23), nos seguintes termos:

“(…) 1. Introdução

Trata-se de auditoria operacional sobre benefícios federais de proteção social, cuja análise comporá o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) do exercício de 2021 a ser destinado à Comissão Mista de Orçamento em função da determinação prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 14.116/2020, em seu art. 144.

2. Segundo o dispositivo, anualmente, até trinta dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o Tribunal de Contas da União deve encaminhar à Comissão Mista de

Orçamento ‘quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária’.

3. Foi formado no início do presente ano, grupo de trabalho para propor processo de trabalho para elaboração do RePP a ser realizado em 2021 e 2022. Um processo amplo de discussão, planejamento e análise sistêmica foi proposto para o exercício de 2022. Para 2021, em razão do prazo exíguo para a consecução do trabalho, decidiu-se que uma avaliação transversal dos benefícios da proteção social deveria ser objeto do RePP.

4. Destarte, na linha dos trabalhos de Análise de Incidência de Benefícios (Benefit Incidence Analysis – BIA) presentes nas Revisões das Despesas Públicas (Public Expenditure Review – PER) realizadas pelo Banco Mundial (BOUERI, ROCHA e RODOPOULOS, 2015), esta auditoria abordou o aspecto distributivo de uma seleção de programas, ações, elementos de despesa e outros subsídios federais, tratados nesse trabalho como benefícios integrantes da proteção social.

5. As questões de auditoria elaboradas durante a fase de planejamento buscaram responder aos seguintes pontos:

a) Qual a composição de renda da população brasileira, entre rendimentos do trabalho e outros rendimentos (benefícios de proteção social, aluguéis, aplicações financeiras etc.), com calibração dos benefícios sociais, quando for viável?

b) Qual a economicidade dos benefícios da proteção social na pobreza?

c) Qual a economicidade desses benefícios na desigualdade de renda?

d) Quais as sobreposições entre esses benefícios?

e) Qual a focalização desses benefícios nas crianças e jovens?

6. Esta auditoria ficou a cargo do Serviço de Atuária e Estatística (SAE), estrutura pertencente à SecexPrevidência.

2. Visão geral

7. A pandemia Covid-19 impôs ao Brasil uma situação de calamidade que desvelou lacunas de proteção social. A percepção de que o sistema de proteção social precisava de uma reforma fortaleceu-se com a necessidade de intervenções governamentais emergenciais sobre rendas e subsídios, uma vez que os programas existentes não eram suficientes para a nova situação.

8. Nesse contexto, entendeu-se oportuno que esta auditoria possa contribuir para o RePP, que será enviado ao Congresso Nacional para auxiliar nas discussões do PLOA, com uma avaliação comparativa da focalização de benefícios sociais e análise da eficiência desses instrumentos para o combate à desigualdade e à pobreza.

9. No rol de programas selecionados para a auditoria, foram incluídos sete benefícios, em função da materialidade, da relevância social, da oportunidade e da viabilidade de análise, conforme pode ser observado na



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Figura 1.

Figura 1 - Estruturação dos benefícios conforme os objetivos desta Auditoria



Fonte: SAE/SecexPrevidência.

10. Na Assistência Social, os dois maiores programas de transferência de renda foram analisados: o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O PBF consiste no principal programa de transferência de renda à população vulnerável no país, tendo como finalidade o combate à pobreza e à fome, a emancipação sustentada do seu público-alvo, bem como a promoção do acesso aos serviços públicos. Conhecida como aposentadoria social, o BPC, não obstante seja gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), é um benefício de caráter assistencial previsto na Constituição Federal (art. 203, V) e concedido a pessoas com deficiência (PCD) e idosos pelo critério de renda, visando a garantia da vida digna e a redução de danos e riscos da população carente.

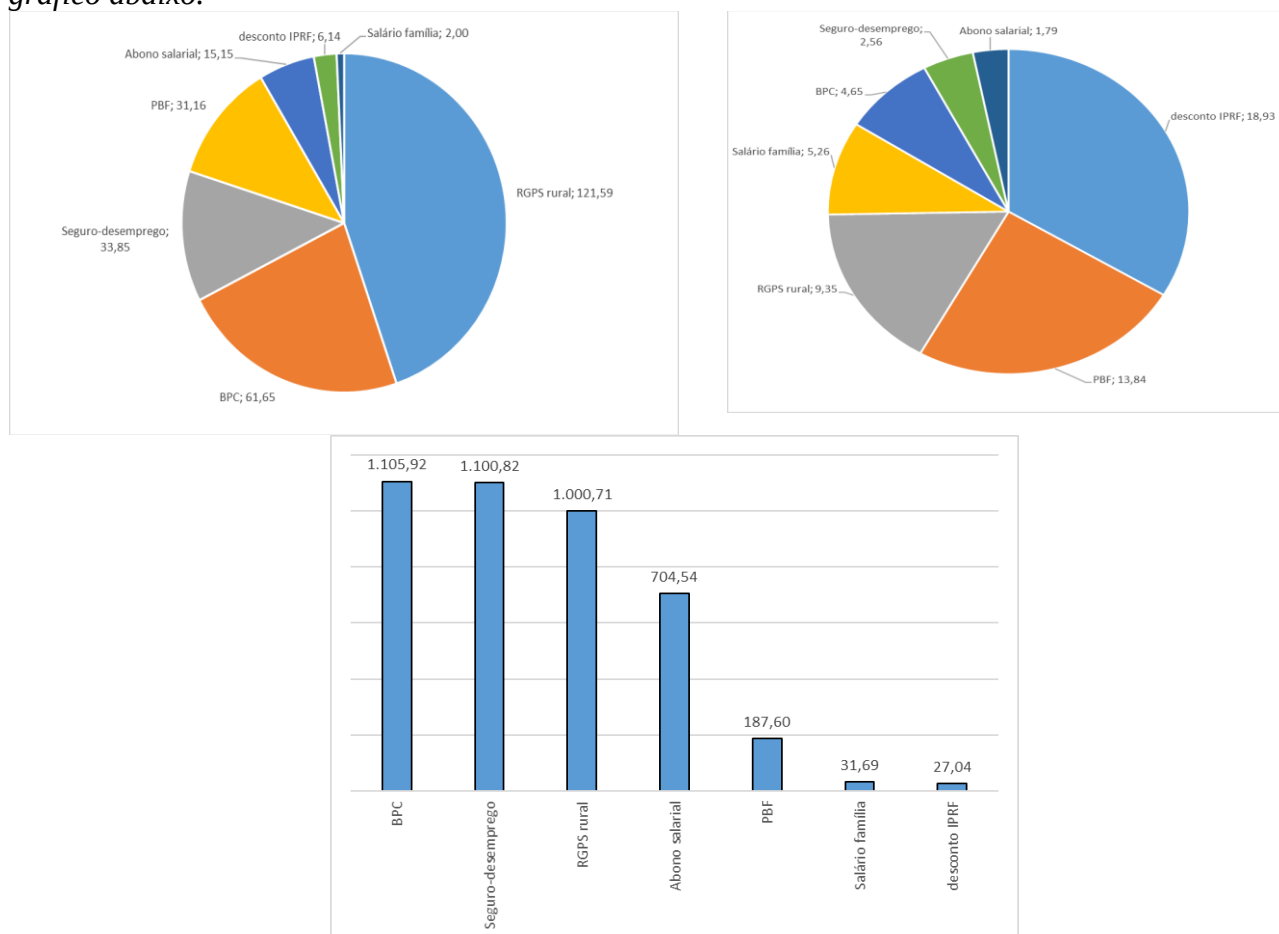
11. Dos benefícios trabalhistas, foram considerados dois programas: o Seguro-desemprego e o Abono Salarial. O Seguro-desemprego tem por objetivo a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado, sendo a principal política de proteção do mercado de trabalho formal. Portanto, um benefício com caráter de atendimento a um evento incerto (desemprego), assim, menos suscetível de comparação com os demais programas assistenciais citados. Já o Abono Salarial representa um 14º salário para aqueles trabalhadores com remuneração de até 2 salários-mínimos mensais e a sua motivação, à época em que foi criado, era de promover a repartição de ganhos de produtividade da economia para os trabalhadores de baixa renda. Portanto, apesar de ser um programa trabalhista, guarda semelhança com os programas assistenciais, suscetível então, de comparação. O Seguro Defeso, uma modalidade do Seguro-desemprego destinada aos pescadores artesanais no período de proteção de espécies aquáticas, acabou sendo analisado em conjunto com o Seguro-desemprego, em virtude da baixa materialidade do programa.

12. Em relação à previdência social, apenas foi elencada a previdência rural, visto que esse recorte da previdência possui uma natureza contributiva de direito, porém não contributiva de facto, assim, sendo suscetível de comparação com os demais benefícios sociais assistenciais, nos quais não há contrapartida financeira do beneficiário. Portanto, os benefícios previdenciários e seus regimes não foram contemplados no presente relatório em virtude de três fatores: a inadequação de comparação entre benefícios contributivos e não contributivos (uma das características dos programas assistenciais); a inclusão do BPC e da previdência rural, que tangenciam o tema; a dificuldade de imputação desses benefícios na base de informação utilizada. Além disso, a despeito de

não ser uma despesa orçamentária, foi incluído nas análises o Salário família, que contempla as famílias de segurados empregados que contenham filhos de até 14 anos de idade.

13. Por fim, como parâmetro de comparabilidade, foi acrescentado à auditoria o Desconto de Dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que, apesar de não corresponder a um benefício de proteção social e em que pese a sua função estrutural tributária, consiste em subsídio governamental às famílias. Os valores tratados no relatório correspondem ao subsídio implícito de cada faixa de renda na declaração, não o valor do desconto bruto de R\$ 2.275,08. Por essas particularidades, há dificuldade de compará-lo com os programas assistenciais, sendo, portanto, tratado como um programa para validação interna da metodologia empregada neste relatório.

Figura 2 - Composição das despesas sociais (R\$ bilhões anuais) – gráfico superior esquerdo, quantidade de beneficiários (em milhares) – gráfico superior direito e valor de benefício médio – gráfico abaixo.



Fonte: SAE/SecexPrevidência com a Pnad anual 2019, Painel de monitoramento MDS, Boletim Estatístico da Previdência Social (tabela 15), Série histórica do Seguro-desemprego (planilha 3), Portal do FAT, TD 2505 IPEA, e Grandes Números do IRPF (tabela 5).

14. Os sete benefícios selecionados para esta auditoria, sejam eles transferências ou subsídios monetários, totalizam uma despesa anual de R\$ 271,5 bilhões, distribuídos conforme a Figura 2. As maiores despesas são com a previdência rural, cujo montante corresponde a quase a metade das despesas, e com o BPC, que se aproxima de 1/4 das despesas. O Seguro-desemprego e PBF completam o outro quase 1/4 faltante, ficando os demais benefícios com participações mais residuais.

15. Quanto ao número de beneficiários no mês de julho de 2019, o desconto IRPF, o PBF e a previdência rural concentram 3/4 dos beneficiários (Figura 2). Vale ressaltar que a quantidade registrada do desconto IRPF corresponde à quantidade total de dependentes, não a de declarantes do

imposto, bem como a quantidade de abono salarial, que é pago ao longo de um ano, refere-se à quantidade mensalisada do número anual de beneficiários.

16. Finalmente, os valores médios de benefícios obtidos das figuras superiores da Figura 2 mostram que o BPC, o seguro-desemprego, a previdência rural e o abono salarial, por serem benefícios de caráter substitutivo de renda, possuem patamares próximos ou são atrelados ao salário-mínimo. Cabe explicar que o abono salarial paga um salário-mínimo inteiro apenas para quem trabalhou por 12 meses no exercício anterior. O PBF e o salário-mínimo são benefícios de caráter complementar de renda e, por isso, de valores menores.

3. Metodologia empregada

17. Para realizar este trabalho, foi empregada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) anual de 2019 (PNAD, 2021). As análises apenas podem ser elaboradas por meio da versão anual da pesquisa, pois as versões trimestrais e mensais não possuem todas as informações necessárias, em especial, as perguntas no questionário sobre benefícios sociais. Por sua vez, a pesquisa disponível mais recente é a realizada durante 2019. Utilizou-se esse recorte temporal dado que a Pnad anual 2020 ainda não foi publicada. Alerta-se que, mesmo se já estivesse publicada, traria o reflexo dos impactos da Pandemia em seus dados, sobretudo no mercado de trabalho e rendimentos, fatos que se não forem devidamente tratados em edições futuras desta Auditoria terão o condão de distorcerem os resultados. Outrossim, com a recuperação gradual da economia, a realidade pós-Covid, ao menos nos médio e longo prazos, deve se assemelhar mais com a situação pré-Covid retratada na Pnad 2019, do que com a do ano de 2020.

18. Foram efetuadas na Pnad 2019 imputações de quantidades de beneficiários e de valores de benefícios nos diversos benefícios selecionados pela auditoria. Entenda-se por imputação a identificação de beneficiários e valores de benefícios a partir de outras informações presentes na Pnad, como rendas e tempo de trabalho, tipo de ocupação, características sociais, como vínculo familiar, idade, sexo etc. Algumas imputações foram complementares às estimativas de benefícios já informadas diretamente pela Pnad, outras foram imputações por completo, no caso de inexistência da informação sobre o benefício.

19. O pagamento de benefícios sociais captado pela Pnad 2019 alcançou o montante anual de R\$ 796 bilhões, envolvendo pagamento de Bolsa Família, BPC, previdência geral e seguro-desemprego, inclusive seguro defeso. As imputações complementares nos benefícios citados, bem como imputações inteiras em benefícios não captados pela Pnad, como abono salarial, salário família e desconto de dependente, resultaram em R\$ 832 bilhões, uma elevação de 4,43%.

20. Em termos de rendimentos de todas as fontes, a população brasileira, antes das imputações, auferiu R\$ 3,53 trilhões no ano de 2019. Após as imputações efetuadas, esse valor foi alçado a R\$ 3,57 trilhões, um crescimento de 1% nos rendimentos totais. Esses rendimentos totais correspondem a cerca de 49% do Produto Interno Bruto de 2019, cujo valor foi de R\$ 7,3 trilhões.

21. Os resultados das imputações, seus detalhamentos, os pressupostos adotados e os valores envolvidos constam no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

22. É importante advertir que todas as análises que necessitem de obtenção de renda per capita para cálculos ou apresentação de resultados serão expressos como rendas per capita familiares, apesar de ter sido obtida a partir da Pnad que apenas disponibiliza as informações por domicílio. As diferenças entre família e domicílio na Pnad são pouco significativas para justificar a apuração por família, de modo que doravante as rendas per capita domiciliares serão tratadas como se familiares fossem.

23. Também, em prol da transparência, os resultados serão apresentados com os valores monetários dos quantis envolvidos (decis ou quintis) e não só pelo número ordinal do quantil, como é geralmente apresentado nos diversos relatórios e estudos divulgados. À título de exemplo, apenas informando resultados a respeito dos 40% mais ricos, comumente o leitor pode ser levado a concluir erroneamente que as famílias nesta faixa de renda são realmente ricos, quando, na verdade, há famílias que recebem R\$ 1.000,00 mensais per capita, no limite inferior do quarto quintil ou sétimo

decil. Logo, essa medida de informar os valores dos quantis é importante para que se tenha perfeita leitura dos gráficos de desigualdade e concentração que serão traçados, elucidando assim o grau de desigualdade de renda na população brasileira.

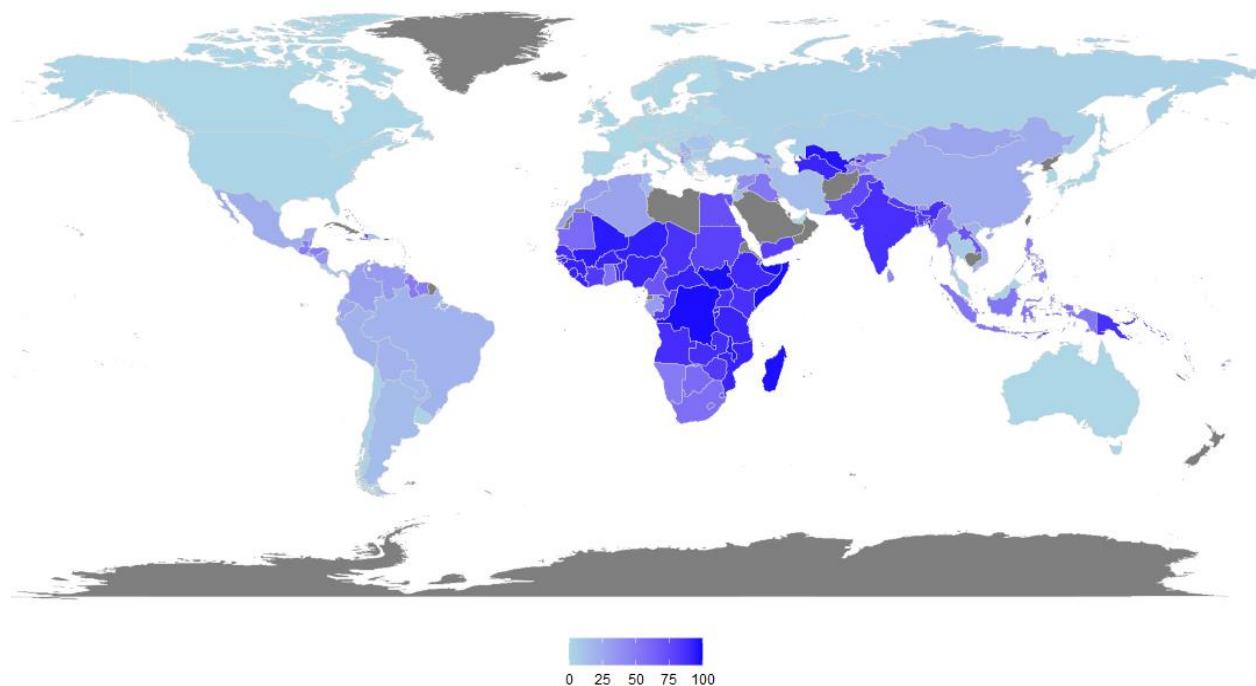
24. Por fim, cabe deixar registrado que a análise de incentivos econômicos gerados por cada benefício, sejam em termos micro ou macroeconômicos, não foi contemplada no escopo da presente auditoria. Assim, por exemplo, não foram analisados quão um suposto aumento do valor do PBF poderia afetar a busca de emprego ou uma eventual redução do abono salarial poderia prejudicar a taxa de rotatividade de emprego.

25. Os resultados desta auditoria foram submetidos a um painel interno de discussão, no dia 27/7/2021, e a um painel externo, no dia 3/8/2021, que contou com a presença do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Política Econômica (SPE) e dos gestores dos benefícios tratados pelo trabalho. As participações dos órgãos especializados e gestores foram fundamentais para o aperfeiçoamento e ajustes finais dos resultados e estão registradas no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

4. Efeito dos benefícios da proteção social na pobreza

26. Nesta seção, será analisado como se comporta a taxa de pobreza entre os beneficiários de cada benefício social selecionado. Tratar-se-á da pobreza monetária, que mensura a incidência da pobreza pela contagem de pessoas abaixo de níveis de renda, conhecidas como linha de pobreza. Assim, dos valores obtidos no sítio da internet do Banco Mundial, construiu-se a Figura 3, que compara as taxas de pobreza entre essas nações, retratando que a pobreza, em valores percentuais, concentra-se em países africanos, da Ásia Menor e Polinésia.

Figura 3 - Proporção de pessoas pobres no mundo que vivem abaixo de US\$ 5,50 por dia



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados do Banco Mundial. Em tom de cinza temos países sem informação.

27. Pode-se assim verificar onde se encontra o nível de pobreza brasileiro comparativamente a outros cento e oitenta países monitorados pelo Banco Mundial. Note-se que último dado referente à taxa de pobreza mundial é de 2017 e tem por valor 43,5%, considerando a linha de pobreza de US\$ 5,50 ao dia. Admite-se, pois, que os 19,6% da taxa de pobreza brasileira são maiores do que aquelas de nações desenvolvidas. Cite-se, por exemplo, os EUA e países da Reino Unido com valores iguais a 2 e 1% respectivamente. Ademais, em relação aos vizinhos sul-americanos, o Brasil fica atrás do Uruguai com 3,2%, Chile com 3,6% e Argentina que conta com 14,4%. Entretanto, a taxa registrada para o Brasil é menos da metade da Mundial.

28. Com o objetivo de se calcular a taxa de pobreza brasileira, foram pesquisadas as linhas de pobreza utilizadas pela literatura e pelos órgãos públicos para o Brasil: três linhas nacionais e três linhas internacionais (Tabela 1). Optou-se, na sequência do trabalho, pelas linhas de pobreza internacionais definidas pelo Banco Mundial, em virtude de as linhas nacionais coincidirem com critérios de elegibilidade de dois importantes benefícios avaliados, tais como o PBF e o BPC. As linhas referenciadas pelo Banco Mundial são utilizadas pela academia e órgãos estatais do Brasil para fins de estimação da evolução temporal e geográfica do fenômeno da pobreza.

Tabela 1 - Linhas de Pobreza Nacional e Internacional

<i>Linhas de pobreza</i>	<i>Instituição</i>	<i>Definição</i>	<i>Valor per capita</i>
<i>Nacionais</i>	<i>PBF</i>	<i>Extrema pobreza</i>	<i>R\$ 89,00/mês</i>
		<i>Pobreza</i>	<i>R\$ 178,00/mês</i>
	<i>BPC</i>	<i>Incapacidade de manutenção</i>	<i>1/4 SM = R\$ 249,50/mês</i>
<i>Internacionais</i>	<i>Banco Mundial</i>	<i>Pobreza países baixa renda</i>	<i>US\$ 1,90/dia (PPC 2011) = R\$ 133,56/mês</i>
		<i>Pobreza países média renda</i>	<i>US\$ 3,20/dia (PPC 2011) = R\$ 224,94/mês</i>
		<i>Pobreza países média-alta renda</i>	<i>US\$ 5,50/dia (PPC 2011) = R\$ 386,62/mês</i>
<i>Fonte: World Bank (2018). Poverty and Shared Prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle. Washington, DC</i>			

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados Banco Mundial.

29. As linhas de pobreza internacionais foram convertidas à valores correntes com base no Poder de Paridade de Compra (PPC) de 2011 e são aqueles consolidados na Tabela 1. Como procedimento de verificação, as taxas de pobreza calculadas com os valores obtidos de linha de pobreza foram cotejadas com aquelas estimados pelo Banco Mundial, cuja diferença apresentou-se menor no caso da linha de pobreza superior de R\$ 386,62 mensais (Apêndice B).

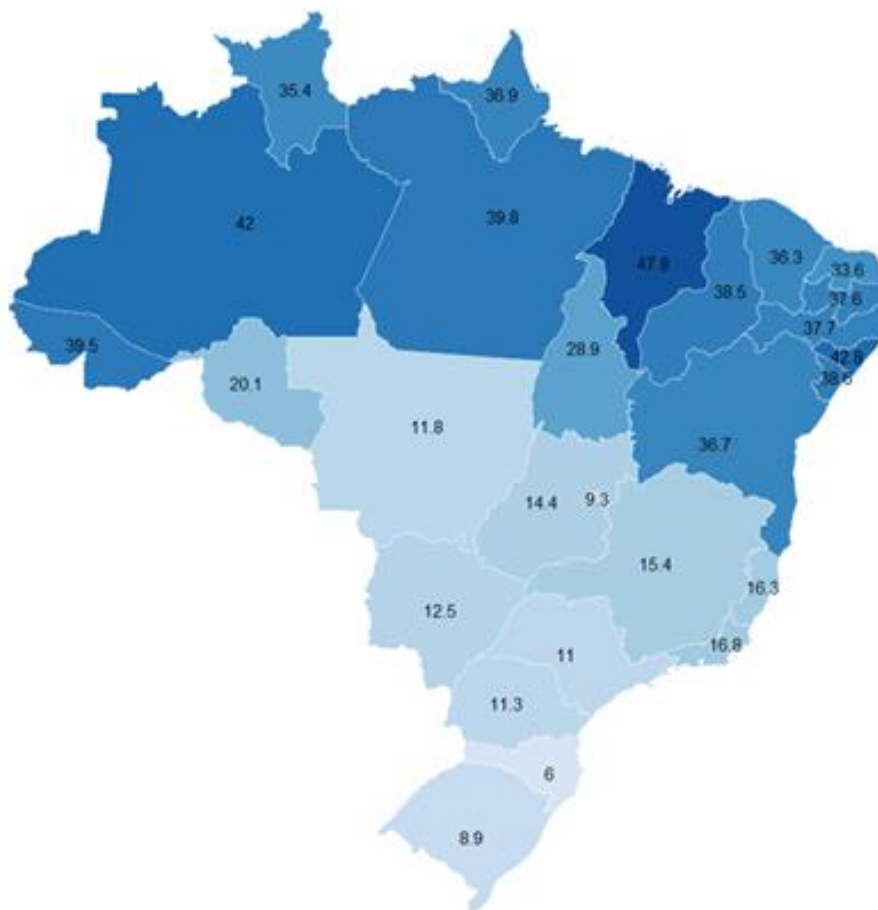
30. Um pressuposto importante é que linhas de pobreza menores podem resultar em estimativas da Pnad mais imprecisas e com maior erro padrão. Ademais, informações obtidas nos documentos do Banco Mundial (2018, p. 16) revelam que o Brasil é considerado um país de renda média-alta. Desse modo, a equipe de auditoria elegeu o uso da linha de pobreza mais alta (R\$ 386,62/mês).

31. Outrossim, dado o conjunto de benefícios trabalhados na auditoria, alguns poucos progressivos e outros muito progressivos, linhas de pobreza muito baixas gerariam taxas de pobreza pouco significativas perante os erros-padrão amostrais de estimativa da Pnad para observações de pouca numerosidade na pesquisa. Logo, dentre as linhas internacionais, a equipe de auditoria elegeu a linha de pobreza igual a US\$ 5,50 (PPP 2011) como padrão de comparação, encontrando uma taxa de pobreza nacional de 21,6%.

32. Por conseguinte, tomando a linha de pobreza internacional mais elevada, a equipe elaborou a Figura 4 - Figura 4, onde se pode visualizar os estados brasileiros segundo a taxa de pobreza estimada pós-benefício. Nessa figura, se constata que as taxas de pobreza são maiores nas regiões Norte e Nordeste, como o esperado. Registre-se que o estado do Maranhão que apresenta a maior taxa em comparação às demais unidades federadas. Este número é maior, inclusive do que o observado pelo Banco Mundial para a média global, respectivamente 47,8% e 43,5%. Em

contrapartida, observa-se que o estado com a menor taxa de pobreza é Santa Catarina, que apresenta 6% desse indicador.

Figura 4 - Proporção de pessoas pobres por estado que vivem abaixo de US\$ 5,50 por dia

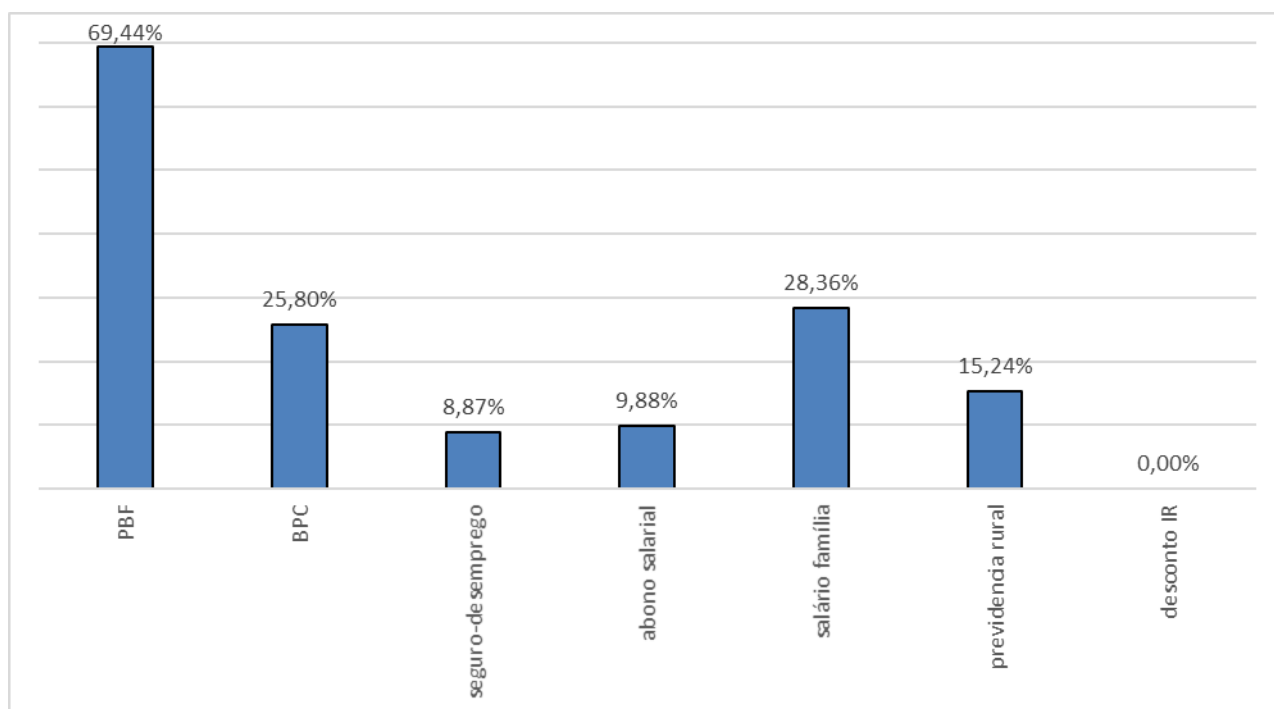


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

33. Na Figura 5, destacou-se a taxa de pobreza (pós-benefício) entre beneficiários dos programas analisados. Verifica-se que a proporção de beneficiários pobres no PBF (69,4%) é destacadamente maior, seguida pelo salário família (28,4%) e BPC (25,8%). Isto indica que estes benefícios estão mais focalizados entre os mais pobres, descentralizando renda e mitigando a pobreza dos beneficiários atingidos.

34. Em termos absolutos, verifica-se que apenas os beneficiários do PBF apresentam taxa de pobreza entre seus beneficiários acima da taxa de pobreza internacional (de 43,5%) e apenas o PBF, o BPC e o salário família apresentam taxa de pobreza entre seus beneficiários acima da taxa de pobreza nacional (de 21,6%). Esses números coadunam-se com os resultados gráficos obtidos no **Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Figura 5 - Taxa de pobreza entre os beneficiários, referente à linha de pobreza de US\$ 5,50 por dia



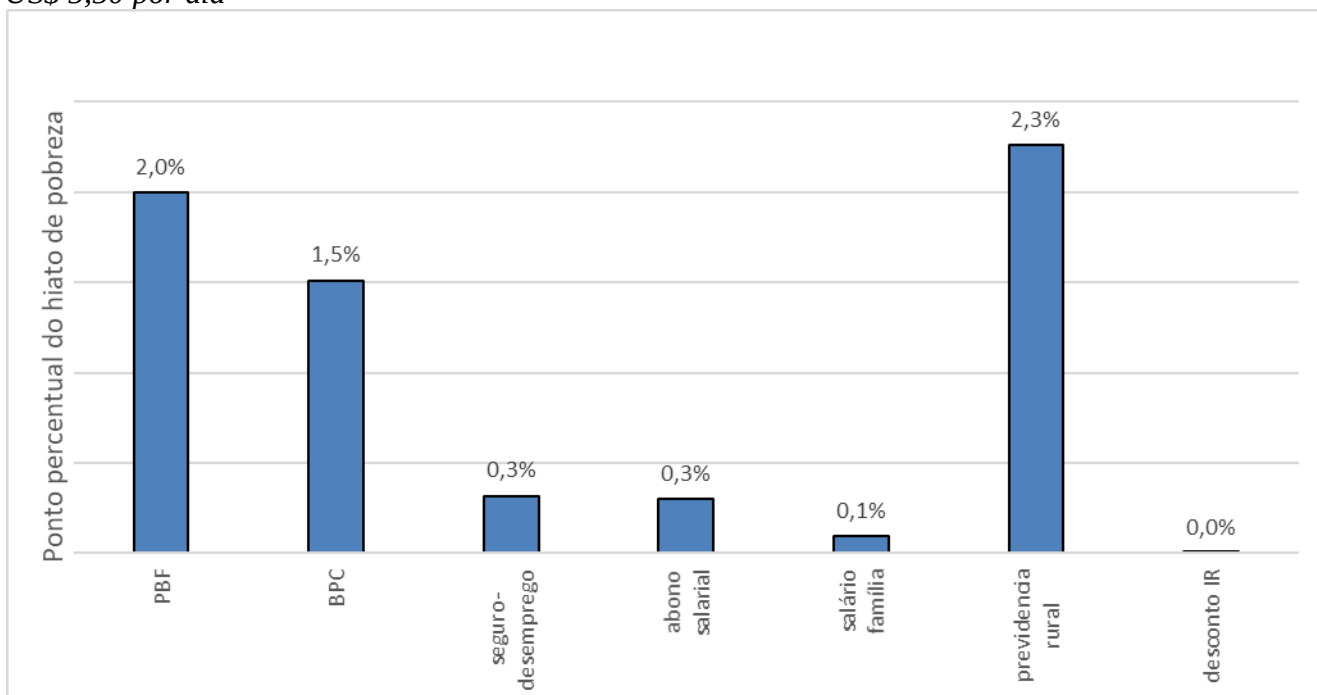
Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

35. A Figura 6 representa a contribuição para a diminuição do hiato da pobreza (em ponto percentual) por benefício analisado. Para o Banco Mundial, hiato de pobreza corresponde ao valor médio da distância do número de pobres em relação à linha de pobreza, sendo assim um indicador mais sensível à variação de renda entre os pobres. Também é relatado na doutrina como gap de pobreza. O hiato de pobreza foi escolhido em detrimento da taxa de pobreza para se captar a intensidade de pobreza entre os pobres abaixo da linha de pobreza definida.

36. Na Figura 6 verifica-se que a previdência rural (2,3 pontos percentuais), o PBF (2,0) e o BPC (1,5) são os benefícios que mais elevam o status quo do beneficiário para superar a linha de pobreza em consideração (R\$ 386,62/mês). Entretanto, é importante ter cuidado ao interpretar esses resultados da previdência rural e BPC. Isso porque seus contemplados possuem como renda somente tais benefícios (idosos ou pessoas com deficiência impossibilitados de trabalhar). Logo, ao se retirar tais benefícios, o contemplado entra imediatamente na pobreza (passa a ter renda zero), o que justifica a forte contribuição para a diminuição do hiato da pobreza nestes casos.

37. Assim, para a previdência rural e BPC, que representam a única renda do contemplado, torna-se mais relevante se examinar a economicidade do benefício, ou seja, se o valor pago é eficiente para combate à pobreza. É o que se faz a seguir.

Figura 6 - Impacto atual de cada benefício na redução da pobreza, referente à linha de pobreza de US\$ 5,50 por dia

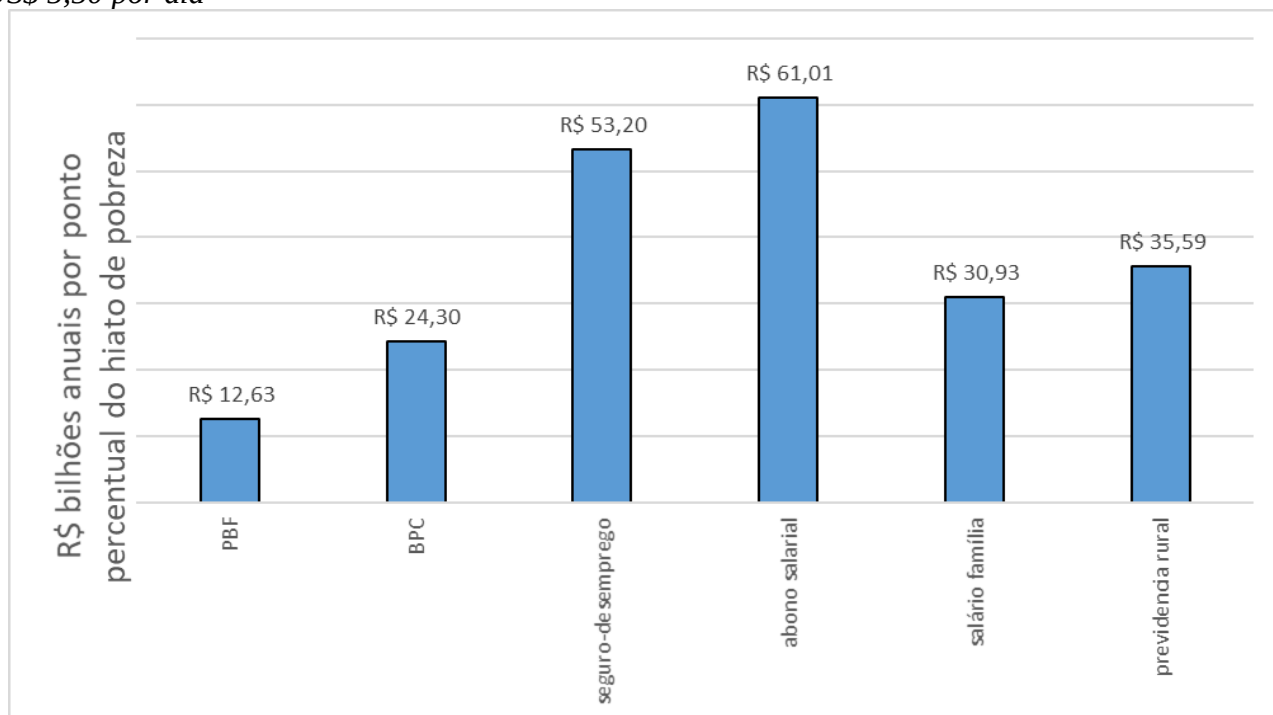


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

38. Em se analisando a economicidade equitativa dos benefícios no sistema de proteção social quanto à diminuição da pobreza, pode-se atualmente verificar que o PBF é o benefício mais econômico para a diminuição do hiato da pobreza (

Figura 7 - Economicidade na redução da pobreza de cada benefício.

Figura 7 - Economicidade na redução da pobreza de cada benefício, referente à linha de pobreza de US\$ 5,50 por dia



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

39. Conforme os dados obtidos, verificou-se que cada R\$ 12,63 bilhões anuais aplicados no PBF impacta a diminuição do hiato da pobreza em 1 ponto percentual, seguidos pelo BPC (R\$ 24,30 bilhões anuais) e salário família (R\$ 30,93). No outro extremo, os benefícios trabalhistas são os menos econômicos, em destaque, o abono salarial que gasta R\$ 61,01 bilhões anuais por cada 1 ponto percentual do hiato de pobreza.

40. Importante ressaltar que o seguro-desemprego é um caso à parte, visto ter um caráter, como o próprio nome diz, de seguro contra eventos imprevistos (perda de emprego), não pretendendo ao combate da pobreza. Já os demais possuem caráter assistencial de fato, assim sujeitos a comparação mais justa: o salário família é pago ao dependente do trabalhador de baixa renda (art. 7º, inciso XII da CF/88); o abono salarial é devido a empregados que recebem até dois salários-mínimos conhecido popularmente por '14º salário da baixa renda' (art. 239. § 3º da CF/88); a previdência rural é um programa no qual seus beneficiários não realizam contribuições para usufruí-la. Portanto, dado o caráter não contributivo, se assemelha a um programa com característica assistencial de fato, apesar de não o sê-lo de direito. Dessa forma, incluído nesta análise comparativa.

41. Portanto, ao se comparar os benefícios sociais com características assistenciais, verifica-se que todos possuem baixa economicidade e baixo impacto na redução do hiato de pobreza quando comparados com o PBF, notadamente o abono salarial.

42. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural apresentam-se mais custosos para reduzir em 1% o hiato de pobreza em relação ao PBF, nos seguintes percentuais adicionais: BPC (92%), abono salarial (383%), salário família (145%) e previdência rural (182%).

5. Efeito dos benefícios da proteção social na desigualdade de renda

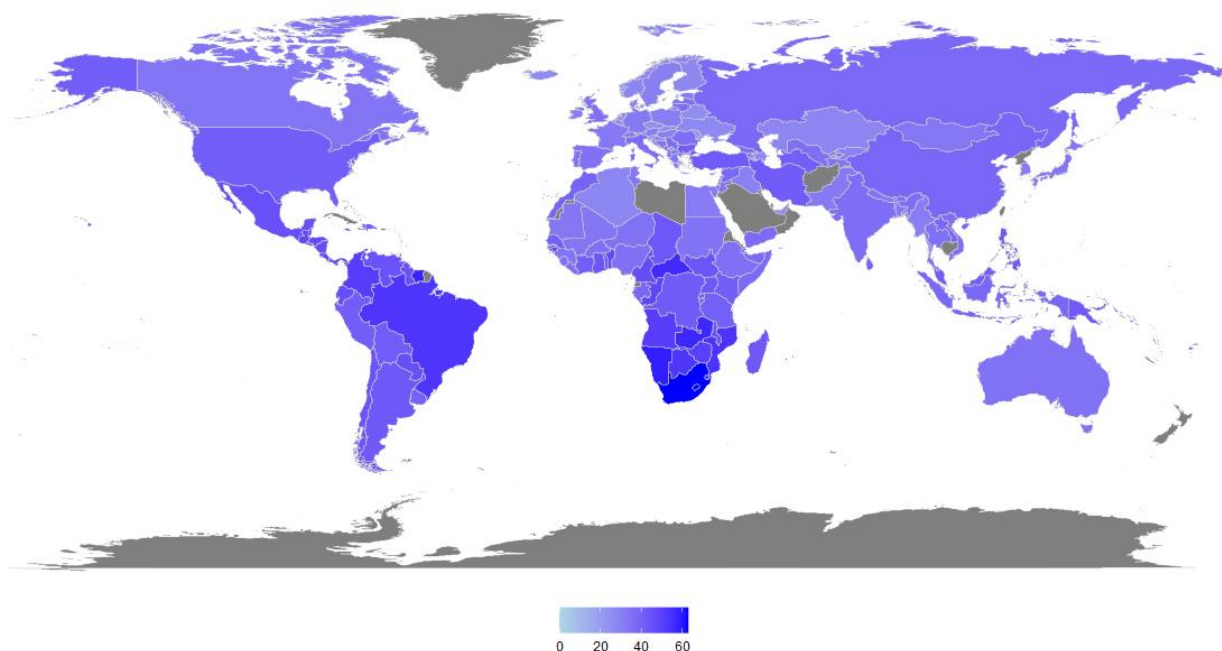
43. Embora exista uma variedade de medidas de desigualdade na literatura, utilizaremos nesta auditoria o Índice de Gini como indicador de análise da desigualdade gerada pelos benefícios, por razões de natureza institucional, técnica e prática. De início, essa medida de desigualdade é um dos índices-chave presentes no Decreto 10.531/2020, que institui a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 2020 a 2031, que por sua vez orienta o Plano Plurianual. Sendo balizador na avaliação do impacto final das políticas públicas governamentais, o Índice de Gini ganha então respaldo para o seu uso no presente trabalho.

44. Pelo aspecto técnico, o Gini é a medida de desigualdade mais conhecida a atender aos principais axiomas para medidas de desigualdade, como os princípios de transferências de Pigou-Dalton, de independência de escala, de população de Dalton e do anonimato (ENAP, 2021). Por último, dado o objetivo de ordenamento buscado dos efeitos dos benefícios na desigualdade, o Gini é uma medida unidimensional que permitirá o ranqueamento entre os benefícios.

45. O Índice de Gini varia de 0 (ou 0%), na situação de igualdade perfeita, a 1 (ou 100%), quando da maior desigualdade possível, em que um único indivíduo hipoteticamente acumularia toda a renda da população. Para os valores intermediários, a melhor interpretação para o Índice decorre do seu dual. Por esta interpretação, se uma sociedade possui um Índice de Gini de x%, a sua desigualdade equivale à de uma outra sociedade hipotética com x% da população recebendo nenhuma renda, enquanto (1-x) % repartiria toda a renda da sociedade (HOFFMANN, BOTASSIO e JESUS, 2019).

46. Segundo dados do Banco Mundial (2021), o Brasil possui Índice de Gini de 53,4%. A nação brasileira, portanto, equivaleria hipoteticamente a uma sociedade em que 53,4% da população não recebesse sequer alguma renda. O Gini da renda domiciliar per capita costuma variar entre 0,25 e 0,40 em países mais igualitários e entre 0,40 e 0,65 em países muito desiguais (ENAP, 2021).

Figura 8 - Índice de Gini pelo mundo



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados do Banco Mundial. Em tom de cinza temos países sem informação.

47. A

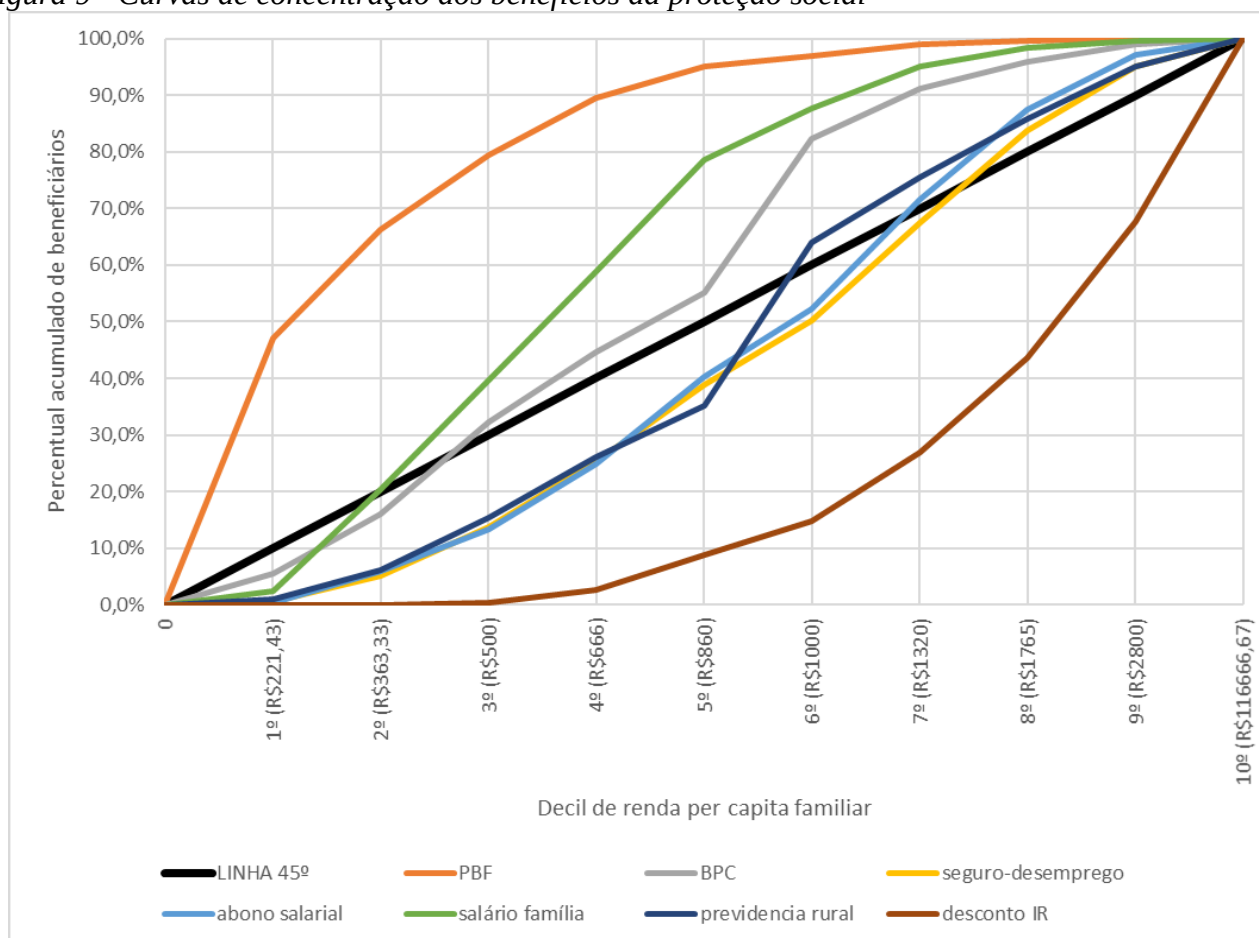
Figura 8 traz valores de Índice de Gini mais recentes para uma amostra representativa de nações, separando-as por cores conforme os continentes (BANCO MUNDIAL, 2021). A desigualdade brasileira é uma das piores do mundo posicionando-se como a pior dos países da América Latina mostrados e aproximando-se do patamar médio de desigualdades dos países africanos.

48. É salutar construir curvas de concentração de renda dos benefícios tratados pela auditoria com vistas a uma primeira análise da contribuição de cada um desses benefícios para a desigualdade do país (

Figura 9). A diagonal de 45° escura corresponde a um benefício hipotético que distribua o mesmo valor igualitariamente na população. Quanto mais a curva de concentração se posicionar acima da referida diagonal, maior será a destinação do benefício aos mais pobres. O inverso também é verdadeiro.

49. Uma análise mais precisa da distribuição mais favorável aos mais pobres em renda pode ser efetuada por meio do conceito de dominância. Para duas distribuições de renda quaisquer, dizemos que há dominância (de primeira ordem) quando as curvas de concentração não se cruzam e o percentual da população em cada decil de renda na distribuição dominante é sempre maior do que o percentual da população mesmo percentil de renda na distribuição dominada.

Figura 9 - Curvas de concentração dos benefícios da proteção social



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

50. O PBF é o único que apresenta dominância de primeira ordem sobre os demais, sendo, portanto, o benefício mais focalizado nos mais pobres. Em seguida, vem o salário família, que só não domina integralmente o BPC, em virtude deste último ter um gasto maior apenas no primeiro decil, de 0 a R\$ 221,43 de renda per capita familiar. Porém, ambos benefícios, salário família e BPC dominam, à exceção do PBF, o restante dos benefícios.

51. O abono salarial domina o seguro-desemprego, o que é esperado, pois o primeiro possui um corte de elegibilidade de 2 salários-mínimos de remuneração para sua percepção. A previdência rural não mostra padrão de dominância definido em relação ao seguro-desemprego e ao abono salarial, uma vez que as curvas se cruzam no sexto decil. Por fim, o desconto do IRPF é dominado por todos ou outros benefícios, sendo a transferência monetária mais focalizada nas camadas mais altas de renda.

52. Portanto, deixando o seguro-desemprego de lado, o abono salarial e a previdência rural são os dois benefícios com menor capacidade de combater a desigualdade. Já o Bolsa Família, novamente é o benefício com o melhor desempenho entre os programas avaliados.

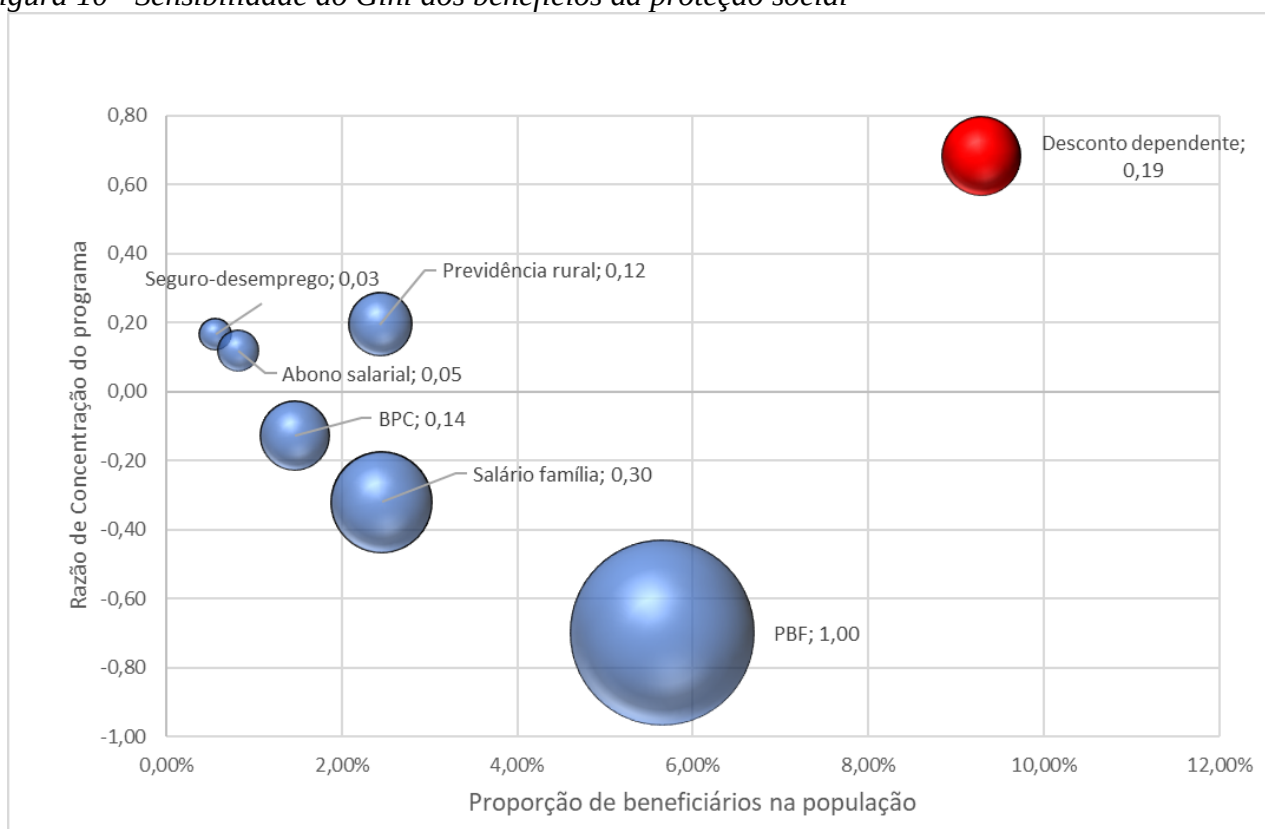
53. Os benefícios sociais podem também ser avaliados quanto à sua contribuição a composição do Índice de Gini. É de se notar que as despesas com cada benefício afetam a desigualdade por meio de dois fatores que devem ser separados para análise: o número de beneficiários e a distribuição dos valores dos benefícios na população. Quanto maior for a quantidade de beneficiários, tomada pelo percentual de beneficiários na população, maior será o impacto no Gini.

54. Já a distribuição dos benefícios pela população, medida pela razão de concentração do benefício, pode variar entre -1, se o benefício está distribuído entre as camadas mais pobres,

caminhando para 1, à medida que o benefício concentra os pagamentos entre os mais ricos. A composição dessas medidas resulta na medida sensibilidade do Gini ao aumento do valor do benefício, que aponta qual é o aumento marginal do Gini decorrente de uma variação na renda do benefício (HOFFMANN, BOTASSIO e JESUS, 2019).

55. Calculadas as medidas acima com a utilização da álgebra decorrente dos autores (peça 17), pode-se dispô-las em um mesmo gráfico, em que a proporção dos beneficiários na população e a razão de concentração do benefício estão, respectivamente, nos eixos horizontal e vertical, e a sensibilidade do Gini é proporcional ao raio da bolha (Figura 10).

Figura 10 - Sensibilidade do Gini dos benefícios da proteção social



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

56. A proporção dos beneficiários na população varia de 0,56% do seguro-desemprego até 9,3% do desconto de dependente do IRPF, neste caso contabilizando-se pelo número dependentes e não pelo de declarantes. A razão de concentração dos benefícios é negativa para o PBF (-0,70), o salário família (-0,32) e o BPC (-0,13), ou seja, são rendas concedidas as parcelas mais pobres da população. Por outro lado, a previdência rural, o seguro-desemprego e o abono salarial concentram rendas com as suas razões de concentração, respectivamente, de 0,20, 0,17 e 0,12, entretanto, por serem ainda inferiores ao Índice de Gini de 0,54, contribuem para a redução da desigualdade. O único benefício que contribui para aumentar a desigualdade, sendo logo regressivo, é o desconto do dependente de IRPF, sua razão de concentração equivalente a 0,68, valor superior ao Índice de Gini.

57. Os tamanhos das bolhas mostram a contribuição final de um aumento do valor do benefício para a desigualdade, a chamada sensibilidade do Gini, sendo elas azuis, se reduzem a desigualdade, ou vermelhas, se elevam a desigualdade. Os valores foram normalizados em relação à contribuição do PBF, ou seja, os valores dos demais estão registrados como fração do valor do PBF.

58. Assim, apenas o desconto do dependente de IRPF seria regressivo (bolha vermelha) pois, se majorado, elevaria o Índice de Gini, com uma sensibilidade de 19% do valor de sensibilidade

do PBF. Os demais benefícios são progressivos (bolhas azuis), ou seja, reduzem o índice de Gini com o incremento do valor do benefício.

59. Em outras palavras, a sensibilidade do Gini dos benefícios da proteção social (

Figura 10) é um indicador da adequabilidade do valor pago em cada benefício e o espaço que se tem para aumentá-lo de forma a maximizar a redução da desigualdade: um aumento no valor do Programa Bolsa Família conta com a maior eficiência, enquanto aumentos na previdência rural e abono salarial, menor eficiência.

60. Importante ressaltar que o seguro-desemprego é um caso à parte, visto ter um caráter, como o próprio nome diz, de seguro contra eventos imprevistos (perda de emprego), não pretendendo ao combate da desigualdade. Já os demais possuem caráter assistencial de fato, que visa combater não só a pobreza como a desigualdade de renda, assim sujeitos a comparação mais justa: o salário família é pago ao dependente do trabalhador de baixa renda (art. 7º, inciso XII da CF/88); o abono salarial é devido a empregados que recebem até dois salários-mínimos conhecido popularmente por '14º salário da baixa renda' (art. 239. § 3º da CF/88); a previdência rural é um programa no qual seus beneficiários não realizam contribuições para usufruí-lo. Portanto, dado o caráter não contributivo, se assemelha a um programa com característica assistencial de fato, apesar de não o selo de direito. Dessa forma, incluído nesta análise comparativa.

61. Portanto, ao se comparar a capacidade dos benefícios sociais com características assistenciais em reduzir a desigualdade a partir do aumento incremental no valor do benefício, verifica-se que todos possuem baixa eficiência na redução da desigualdade de renda quando comparados com o PBF, notadamente o abono salarial.

62. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural apresentam os seguintes percentuais de eficiência para reduzir a desigualdade a partir do aumento incremental no valor do benefício em relação ao PBF: BPC (14%), abono salarial (5%), salário família (30%) e previdência rural (12%).

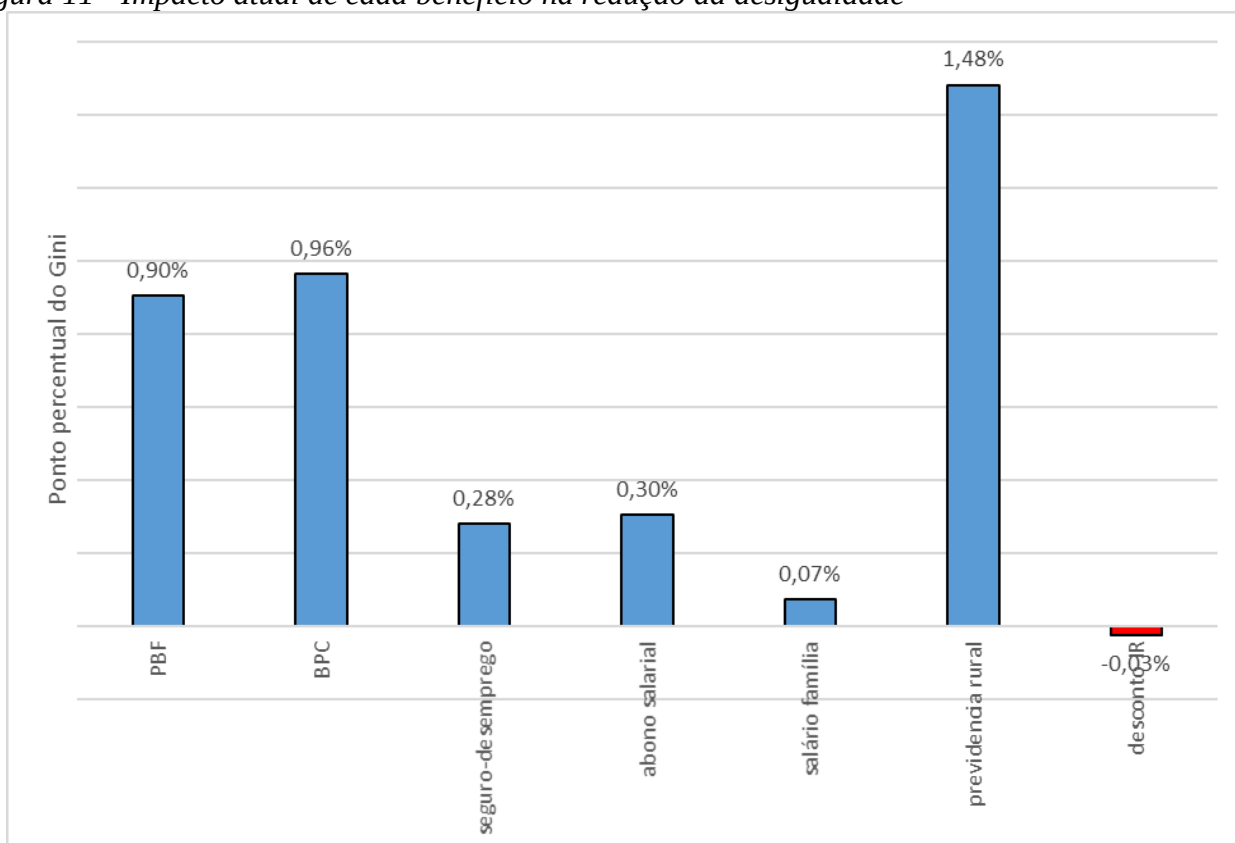
63. Pode-se, ainda, analisar o que ocorreria com o Gini caso cada um dos benefícios sociais envolvidos no trabalho fosse suprimido completamente. Obviamente que, nessa análise, não se está avaliando a viabilidade de se eliminar determinado benefício por inteiro, mas apenas estimando a contribuição teórica do benefício para redução da desigualdade (



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Figura 11).

Figura 11 - Impacto atual de cada benefício na redução da desigualdade



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

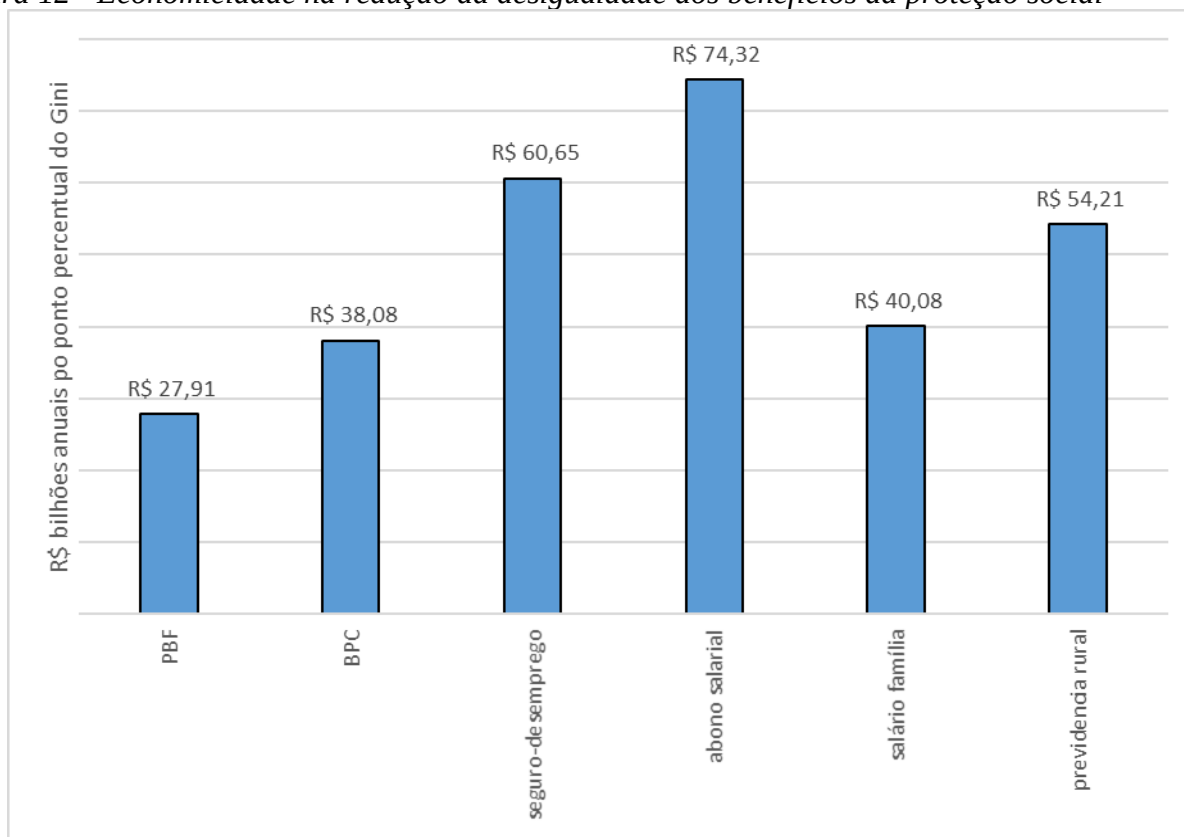
64. Desse modo, o maior impacto no aumento de desigualdade seria no caso de a previdência rural ser eliminada, pois sem ela, o Gini seria 1,48 ponto percentual maior, ou dito de outro modo, a previdência rural é a que mais contribui atualmente para a redução da desigualdade. Isso é esperado, dado que o benefício médio é mais alto, em torno de um salário-mínimo, ao mesmo tempo que o número de beneficiários, com mais de 6 milhões por mês, é o maior entre os benefícios progressivos. Na ordem, seguem os impactos no BPC (96%), PBF (90%), abono salarial (30%), seguro-desemprego (28%) e salário família (7%).

65. Importante ressaltar as limitações desta análise. Em que pese o indicador aparentemente positivo da previdência rural e BPC, não se pode olvidar de ponderar o custo para o alcançar. O resultado alcançado pelo BPC, similar ao alcançado pelo PBF, é à custa de orçamento estimado de uma vez e meia maior. Já a previdência rural, a um custo estimado de três vezes superior ao PBF.

66. Já o Abono salarial, possui desempenho três vezes inferior ao PBF, com um orçamento estimado de 75% deste. Portanto, um desempenho considerado inferior, mesmo ponderando pelo seu custo orçamentário. Já o desconto de dependente do IRPF, se eliminado, reduziria o Gini em 0,03 pontos percentuais, ou seja, reduziria desigualdade com a sua eliminação.

67. Como os impactos na desigualdade obtidos acima precisam ser cotejados com os gastos estimados de cada benefício, dividiu-se o gasto de cada benefício pelo seu impacto na desigualdade, obtendo-se a economicidade de cada benefício para a redução da desigualdade (Figura 12).

Figura 12 - Economicidade na redução da desigualdade dos benefícios da proteção social



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

68. Atualmente, o PBF é o programa de transferência monetária mais barato, pois ele reduz um ponto percentual do Gini a um custo de R\$ 27,91 bilhões anuais. Por outro lado, tem-se o abono salarial que dispende R\$ 74,32 bilhões anuais por cada um ponto percentual do Gini.

69. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural se apresentam mais custosos para reduzir em 1% o índice de Gini (redução de desigualdade) em relação ao PBF, nos seguintes percentuais adicionais: BPC (36%), abono salarial (166%), salário família (44%) e previdência rural (94%).

6. Sobreposição dos benefícios de proteção social nas famílias

70. Até então, foram realizadas análises em separado dos benefícios. Faz-se necessário investigar sobreposições entre eles que ensejem espaço de ganho de eficiência, caso sejam reformados. Para avaliar as sobreposições entre os benefícios, a família é tomada como unidade de análise, ou seja, a contabilização da sobreposição entre os benefícios é feita na família, não por membro da família. Assim, benefícios podem até ocorrer com o mesmo membro da família, mas não necessariamente.

71. Adicionalmente, a contabilização é feita pela incidência de benefícios diferentes na família, não importando a multiplicidade de um mesmo benefício, o qual será contado como uma ocorrência apenas. Portanto, o número máximo de benefícios que pode ocorrer em uma família corresponde, em tese, aos sete benefícios tratados nesta auditoria.

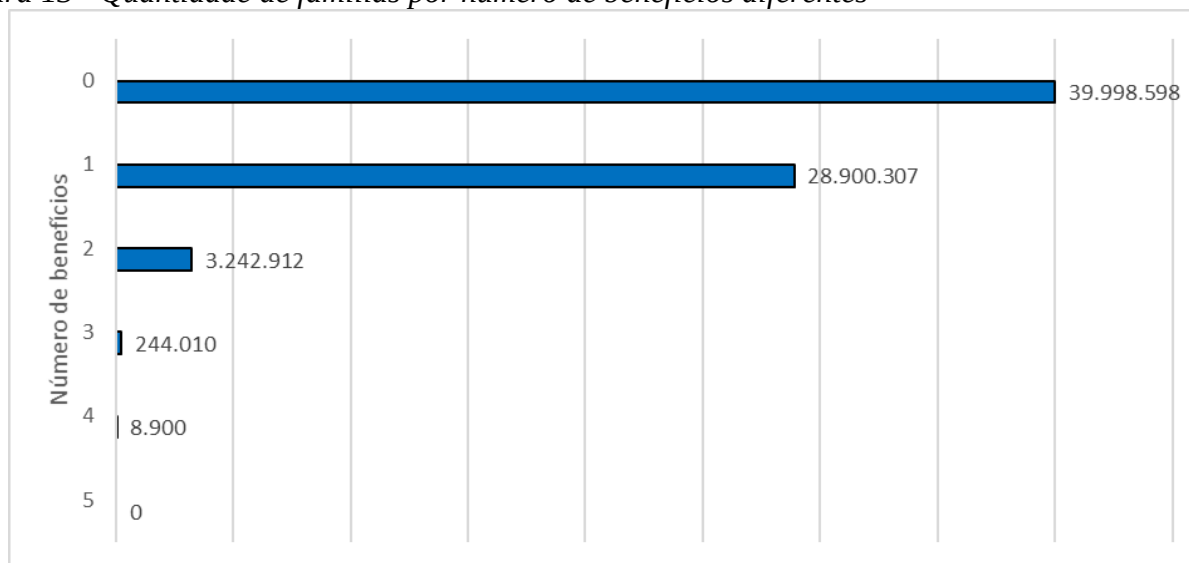
72. Na verdade, para analisar uma sobreposição mais ampla, incluiremos nesta seção um oitavo benefício presente na Pnad, mas que é definido como 'outros programas', que podem corresponder a outros programas federais que não os demais identificados pela Pnad, assim como

programas de transferência de renda estaduais ou municipais. Doravante, trataremos essa categoria como ‘outros programas’ entre aspas para afastar confusão com uma possível adjetivação genérica de ‘outros’ benefícios que se possa fazer.

73. A maioria das famílias brasileiras, mais de 95% delas, não recebe nenhum benefício (40 milhões de famílias) ou apenas um benefício (28,9 milhões). Não há famílias recebendo mais de quatro benefícios diferentes. Portanto, visando a análise de sobreposições, deve-se atentar para as 3,5 milhões de famílias que recebem de dois a quatro benefícios diferentes (

Figura 13).

Figura 13 - Quantidade de famílias por número de benefícios diferentes



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

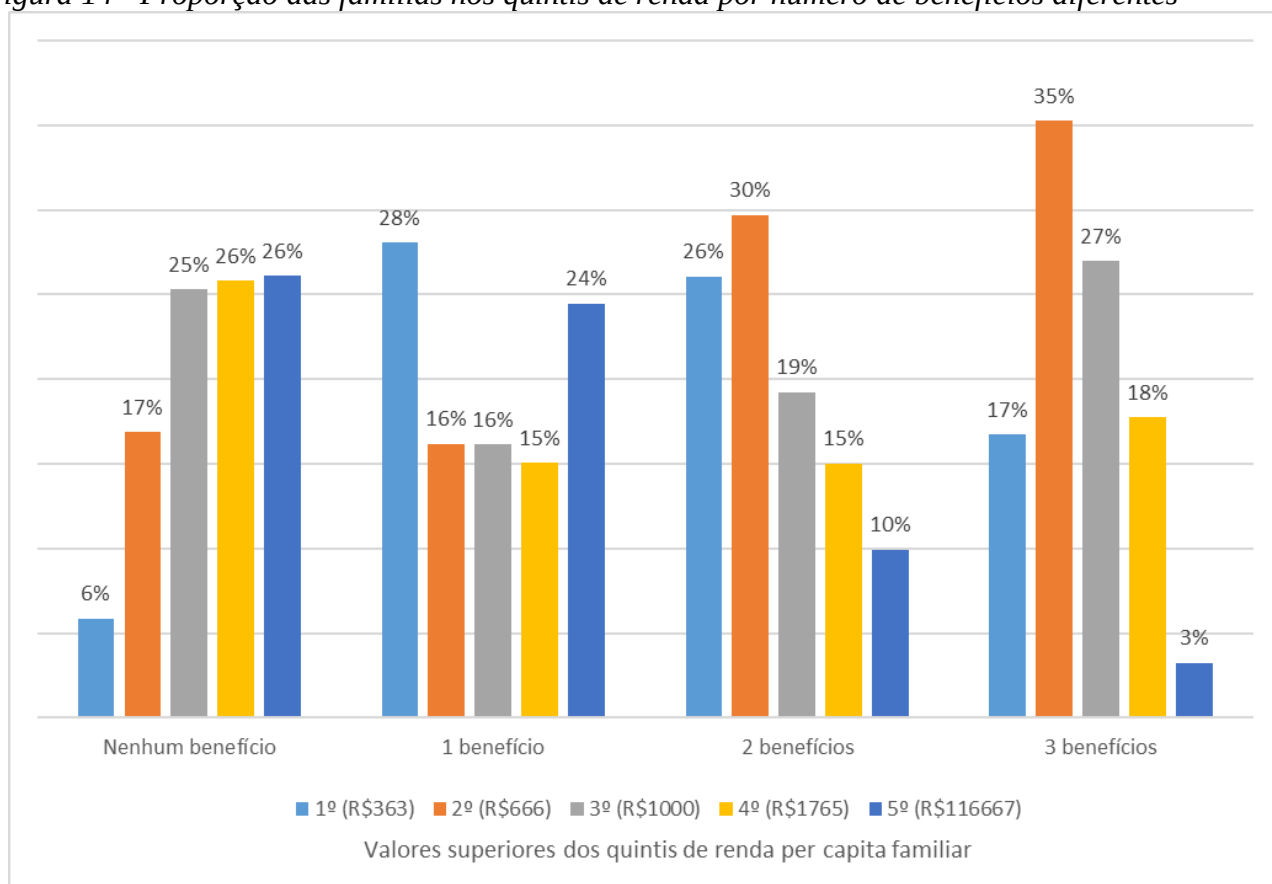
74. Os números acima podem ser desmembrados por quintil de renda per capita familiar (

Figura 14). Deixamos de apresentar as famílias com quatro benefícios em razão de serem em número reduzido apresentando baixa confiabilidade na Pnad. Observa-se que, entre as famílias sem benefícios, a menor participação, como esperado, é do quintil mais pobre (6%) e a maior do quintil mais rico (26%).

75. Para as famílias com apenas um benefício, grupo no qual se esperava uma diminuição percentual de famílias com o aumento do quintil de renda, apresenta-se um aumento atípico do percentual de famílias no último quintil de renda (24%), por força do grande número de beneficiários do desconto de dependente de IRPF neste quintil.

76. São atipicidades inesperadas, os picos da proporção de famílias no segundo quintil para as famílias com dois (30%) e três benefícios (25%) e a proporção alta no terceiro quintil para as famílias com três benefícios.

Figura 14 - Proporção das famílias nos quintis de renda por número de benefícios diferentes



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

77. A Tabela 2 mostra a porcentagem de sobreposição, dois a dois, entre os benefícios diferentes, cujos valores, para melhor visualização, são coloridos de acordo com sua magnitude, com predominância do vermelho quanto maior a taxa de sobreposição. As 404.655 famílias com percepção concomitante de PBF e BPC correspondem a 14% das 2.813.651 famílias que percebem BPC. Por outro lado, as mesmas 404.655 famílias correspondem a 3% das 11.840.190 famílias que recebem PBF. Daí, a razão de a tabela não ser simétrica em relação à diagonal principal nos percentuais registrados, mas apenas nos quantitativos originais de famílias. Na análise em busca de sobreposições importantes, vale identificar valores percentuais que sejam elevados nas células correspondentes seja acima ou abaixo da diagonal principal.

Tabela 2 - Matriz de incidência dois a dois entre os benefícios

	PBF	BPC	SD	AS	SF	PR	DIR	Outro
PBF	-	14%	10%	6%	18%	10%	2%	43%
BPC	3%	-	2%	2%	2%	4%	1%	6%
SA	1%	1%	-	2%	2%	0%	1%	1%
AS	1%	1%	3%	-	8%	0%	1%	4%
SF	7%	4%	6%	24%	-	2%	2%	10%
PR	3%	6%	1%	1%	1%	-	2%	4%
DIR	1%	3%	10%	9%	4%	6%	-	6%
Outro	2%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	-

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

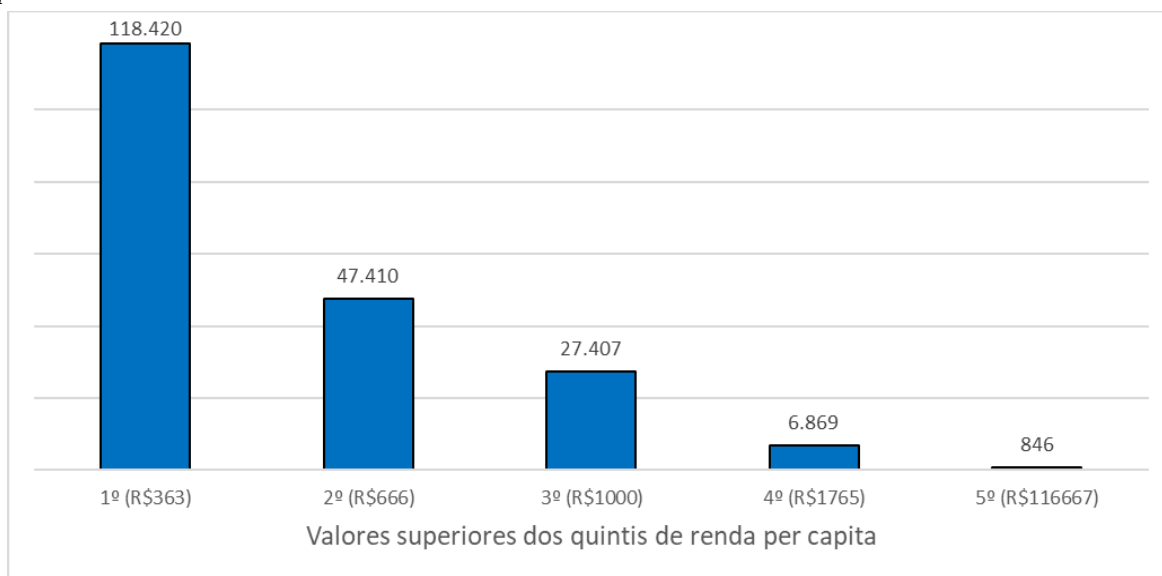
Legenda: Programa Bolsa-Família (PBF); Benefício de Prestação Continuada (BPC), Seguro-desemprego (SD), Abono Salarial (AS), Salário Família (SF), Previdência Rural (PR) e Dedução por dependente no ir (DIR) e outros programas sociais (Outro).

78. Portanto, por essa sistemática de identificação, destacam-se a sobreposição entre PBF e outros programas (43%), entre salário família e abono salarial (24%) e entre PBF e salário-família (18%).

79. No primeiro caso, verifica-se que a sobreposição de PBF e outros programas aumenta, quanto menor for o quintil de renda (

Figura 15). Como já comentado, a Pnad não identifica quais são esses benefícios, porém esta sobreposição nos quintis mais pobres de renda leva a crer que provavelmente sejam programas de transferência de renda suplementares ao PBF existentes em muitos estados e municípios.

Figura 15 - Quantidade de famílias com sobreposição de PBF e outros programas por quintil de renda

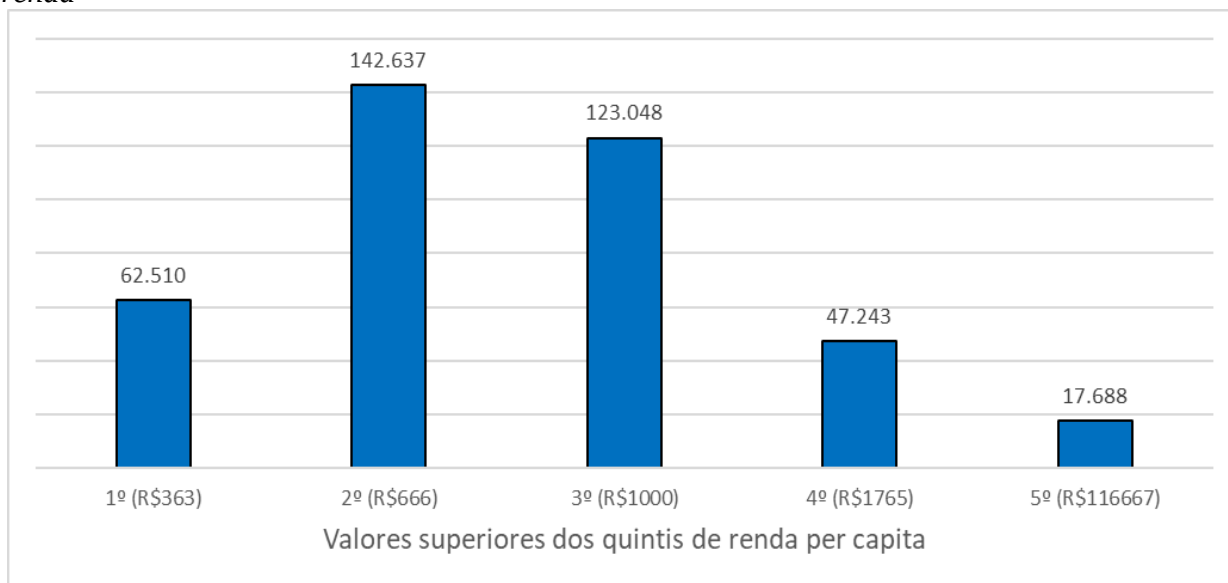


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

80. Já no caso da sobreposição entre salário família e abono salarial, observa-se que predominantemente ocorrem nos segundo e terceiro quintis (

Figura 16). Esperava-se uma sobreposição elevada desses benefícios para trabalhadores formais, haja vista que quase todos os beneficiários do salário família deveriam ser beneficiários do abono salarial, em razão do critério de renda do primeiro benefício ser inferior à do segundo. A percepção do salário família só não implica necessariamente a percepção do abono salarial, devido à exigência de 5 anos de inscrição no PIS/PASEP para o último benefício.

Figura 16 - Quantidade de famílias com sobreposição de salário família e abono salarial por quintil de renda

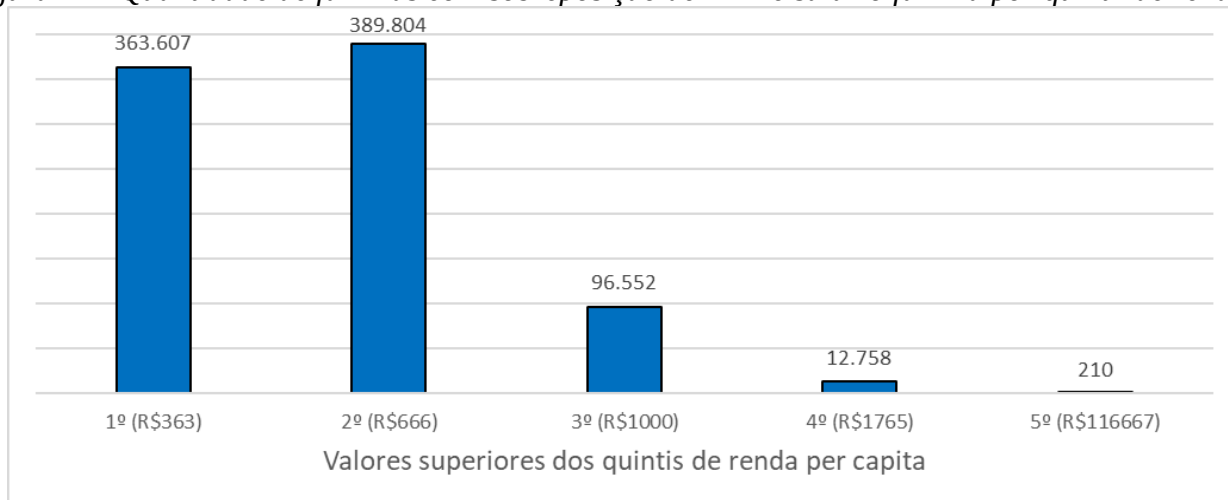


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

81. Para a sobreposição entre PBF e salário família, verifica-se que acontece majoritariamente nos primeiro e segundo quintis de renda (

Figura 17). De fato, os critérios de elegibilidade do salário família – rendimentos bastante reduzidos e existência de filhos menores de 14 anos – aumentam a probabilidade de serem atendidas famílias em situação de pobreza, que são também beneficiárias do PBF.

Figura 17 - Quantidade de famílias com sobreposição de PBF e salário família por quintil de renda



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

82. Na esfera federal de políticas sociais, pode-se perceber uma sobreposição significativa entre o PBF com o salário família e entre este e o abono salarial. Adotando o princípio da transitividade e lembrando que os três citados programas são transferências monetárias de natureza complementar de renda, pode-se afirmar que há espaço de aperfeiçoamento com a eliminação de sobreposições entre os três benefícios, a bem da eficiência na alocação de recursos orçamentários.

83. Nesse sentido, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Abono Salarial, Salário Família, Bolsa Família e ‘outros programas’ possuem sobreposições entre eles, nos seguintes percentuais: PBF e ‘outros programas’ (43%); salário família e abono salarial (24%); PBF e salário-família (18%).

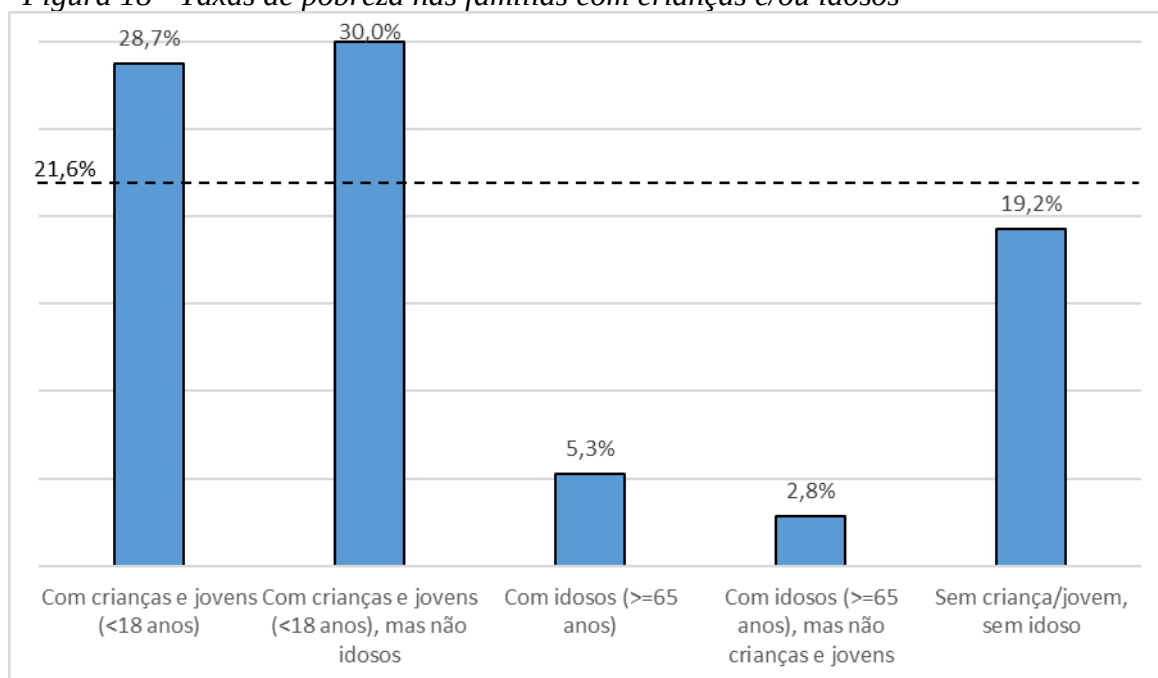
7. Focalização dos benefícios da proteção social nas crianças e jovens

84. Um dos questionamentos contumazes sobre o sistema de proteção social no Brasil é acerca da sua focalização inadequada nas faixas iniciais de idade da população. Nesta seção, avalia-se como está a cobertura dos benefícios da proteção social, ou a deficiência dela, nas famílias contendo crianças e jovens menores de 18 anos de idade.

85. Antes de se considerarem os benefícios, verifica-se que a taxa de pobreza nas famílias com crianças e jovens é de 28,7%, enquanto a mesma taxa para famílias com idosos com idade igual ou superior a 65 anos é de 5,3%. Ocorre que, ao tomar as famílias com crianças, porém sem idosos, a taxa de pobreza se eleva para 30%, enquanto para famílias com idosos, porém sem crianças e jovens, a taxa de pobreza se reduz para 2,8%, ou seja, a taxa de pobreza entre famílias só com crianças chega a ser mais de 10 vezes maior que a taxa entre famílias só com idosos. À título de comparação, a taxa de pobreza geral da população é de 21,6% (

Figura 18).

Figura 18 - Taxas de pobreza nas famílias com crianças e/ou idosos

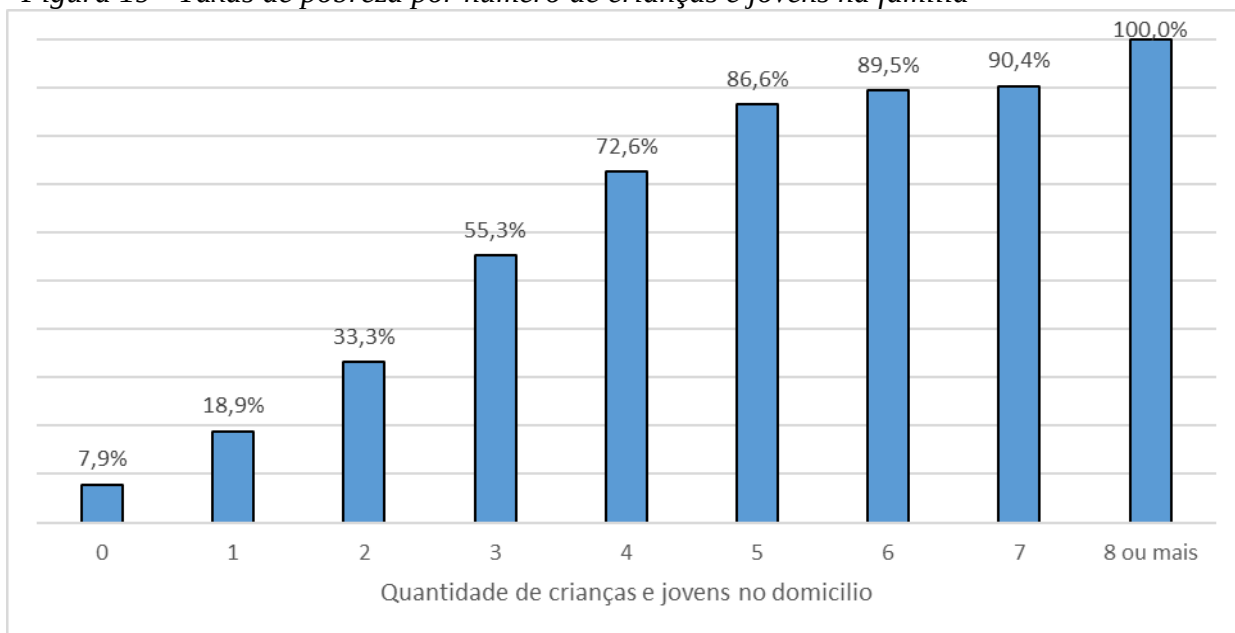


Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

86. Dado que a taxa de pobreza no Brasil é maior entre as famílias com crianças e jovens, averiguou-se como é o comportamento da taxa de pobreza em função da quantidade de crianças e jovens nas famílias e comprovou-se que essa relação é correlacionada positivamente (

Figura 19). Nas famílias com nenhuma pessoa menor de 18 anos, a taxa de pobreza é de 7,9%, a menor, e vai aumentando até atingir 100% das famílias com 8 menores ou mais. É esperado que a presença de crianças tenda a elevar a vulnerabilidade das famílias, em razão da pressão dos gastos adicionais com educação, saúde e cuidado infantil, entre outros, bem como e principalmente porque as crianças não possuem rendimentos do trabalho, logo, reduzem a renda per capita familiar. Portanto, na configuração atual de rendimentos totais, incluindo-se aí os benefícios sociais, a quantidade de crianças e jovens na família, embora não seja uma medida de pobreza, pode ser considerado um bom indicador de pobreza.

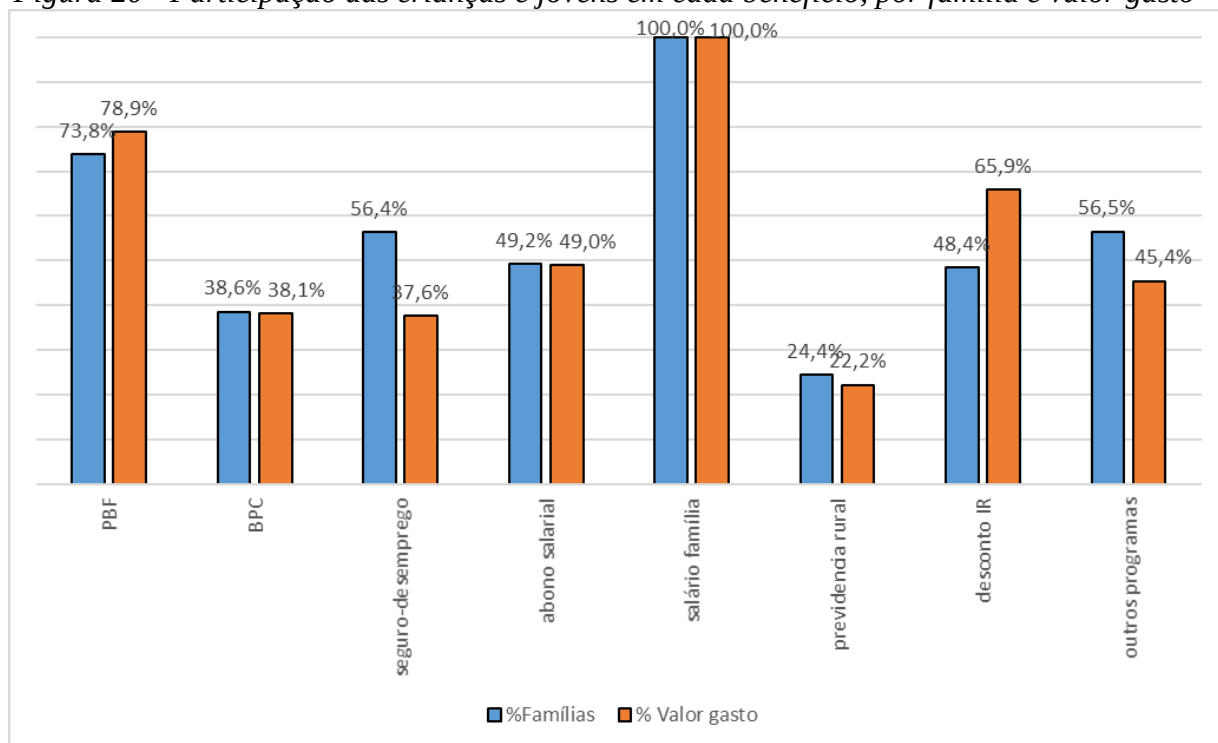
Figura 19 - Taxas de pobreza por número de crianças e jovens na família



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

87. Caso se examine a contribuição dos benefícios, pode-se traçar a participação das famílias com crianças e jovens por cada benefício, em termos de percentagem de famílias e de valor gasto (Figura 20). Percebe-se que os gastos do salário família são direcionados totalmente para as famílias com crianças e jovens, em virtude das regras de elegibilidade do benefício, que exige a presença de menores de 14 anos.

Figura 20 - Participação das crianças e jovens em cada benefício, por família e valor gasto



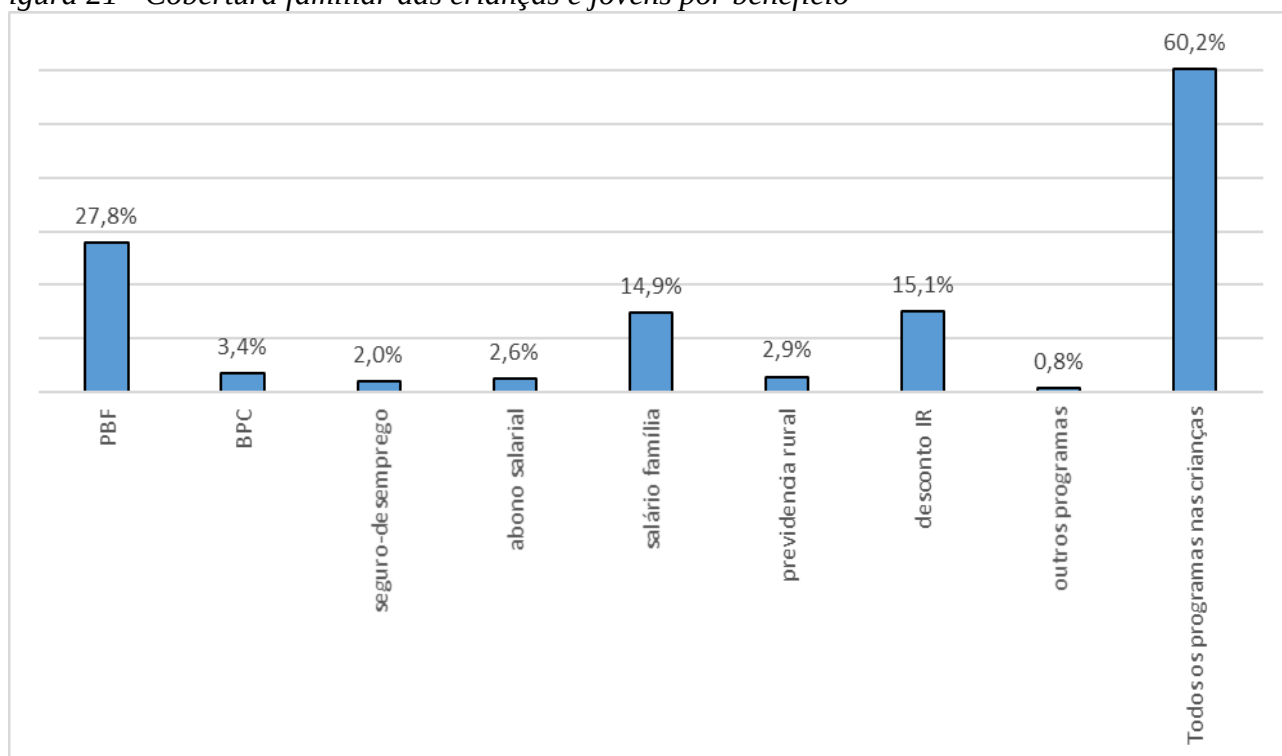
Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

88. Outrossim, ainda na Figura 20, pode-se observar que 73,8% das famílias atendidas pelo PBF contêm crianças e jovens gastando 78,9% do respectivo orçamento. O PBF contém parcelas de benefício que são direcionadas especificamente a crianças e jovens, que são objeto de acompanhamento de condicionalidades de educação e saúde. O desconto de dependente de IRPF contribui com 65,9% de seus gastos em famílias com crianças e jovens, uma vez que uma boa parcela desses dependentes é composta por menores de idade. Também não surpreende a baixa participação relativa do BPC (38,6 e 38,1%, respectivamente, de famílias e gastos) e da previdência rural (24,4 e 22,2%), haja vista que são benefícios que contemplam predominantemente os idosos. Ao se somar todos os benefícios tratados nesta auditoria, inclusive aqueles classificados como outros programas pela Pnad, verificar-se-á que o gasto alocado nas famílias com crianças e jovens corresponde a 43,6% do total.

89. Em relação às famílias com crianças e jovens, que são 31,5 milhões de famílias (43,5% das famílias no Brasil), examina-se a cobertura proporcionada por cada benefício (

Figura 21). O PBF é o que apresenta maior cobertura (27,8%), seguido pelo desconto de dependente do IRPF (15,1%) e salário família (14,9%), fato que ocorre pelas razões já comentadas no parágrafo anterior. Juntando-se todos os benefícios, essa cobertura é de pouco mais de 60%, demonstrando que 2 entre 5 famílias com crianças e jovens ainda não são alcançadas pelos benefícios.

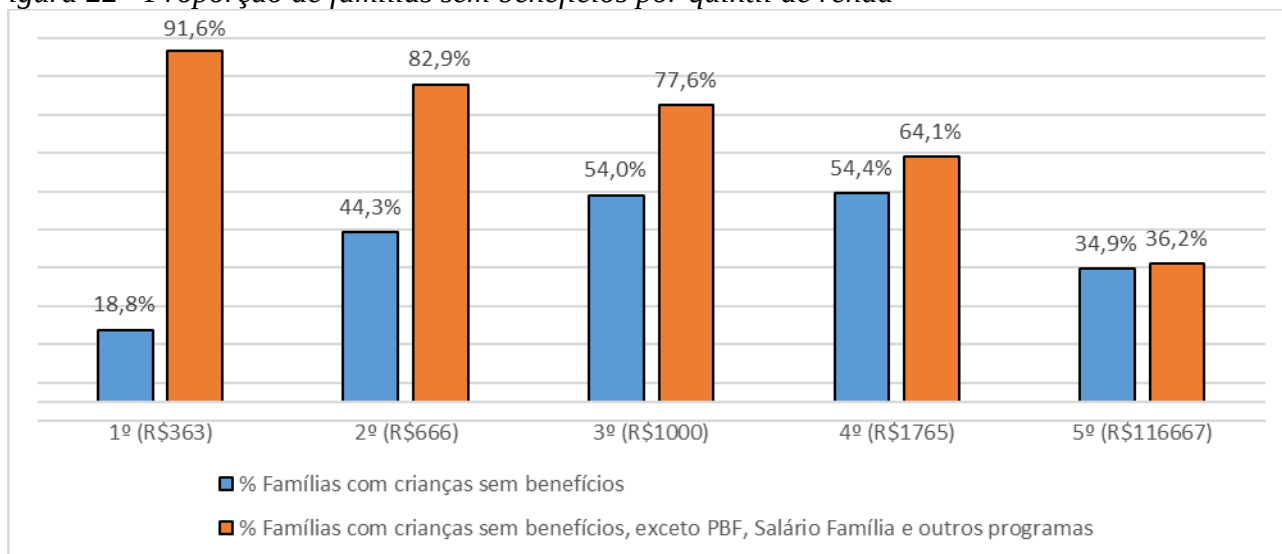
Figura 21 - Cobertura familiar das crianças e jovens por benefício



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

90. Vale então investigar onde estão localizadas essas lacunas de cobertura familiar de crianças e jovens. Considerando todos os benefícios, as barras azuis Figura 22 mostram a proporção de famílias com crianças e jovens sem cobertura de benefícios, por quintil de renda per capita, e apontam que são as faixas de renda intermediárias da população, não as mais baixas, que possuem as mais altas lacunas de cobertura (3º e 4º quintis com, respectivamente, 54% e 54,4%). Todavia, o resultado se altera quando se retiram o PBF, salário família e 'outros programas', todos benefícios com participação e cobertura em crianças e jovens significativos. As lacunas, agora representadas pelas barras laranjas, passam a ser maior no quintil de renda mais baixo (91,6%) decrescendo continuamente até o último quintil de renda mais alto (36,2%).

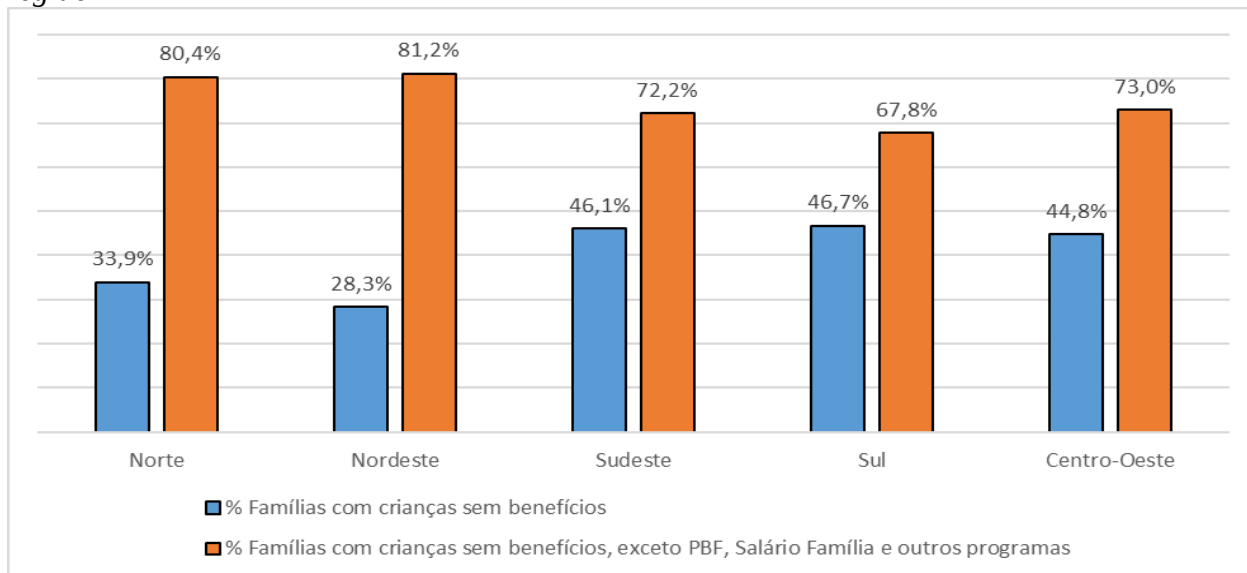
Figura 22 - Proporção de famílias sem benefícios por quintil de renda



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

91. A mesma análise pode ser realizada por região (Figura 23). Considerando todos os benefícios (barras azuis), as falhas de cobertura desses benefícios em famílias com crianças e jovens acontecem mais nas regiões Sudeste (46,1%) e Sul (46,7%). Porém, ao considerar todos os benefícios, excetuando-se o PBF, o salário família e outros programas, as falhas passam a ser maiores nas regiões Norte (80,4%) e Nordeste (81,2%).

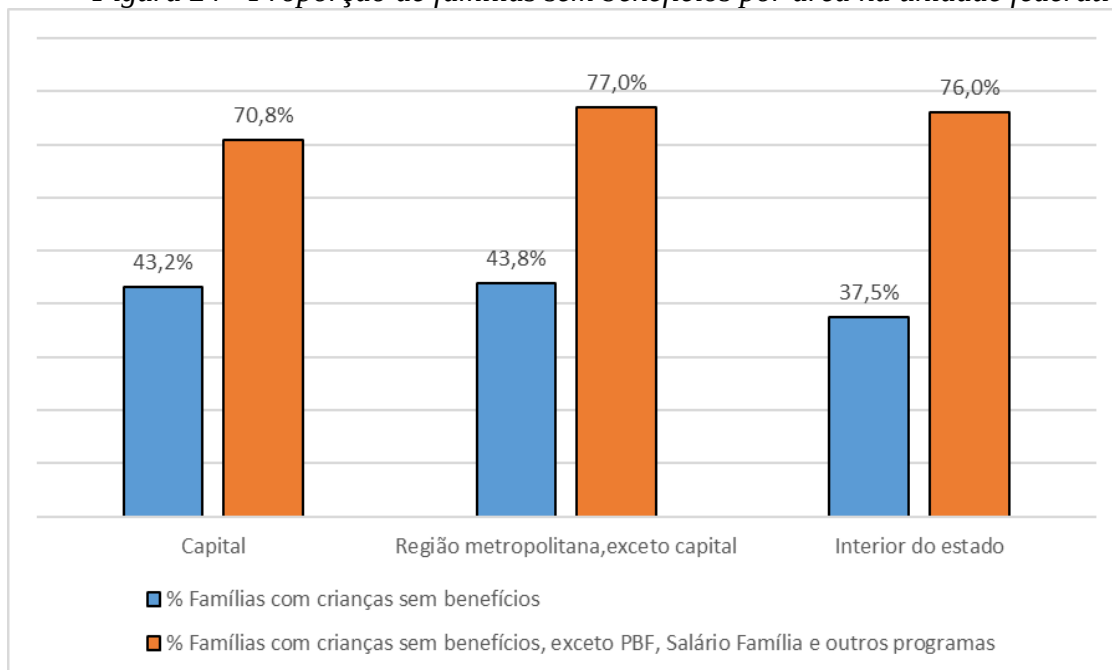
Figura 23 - Proporção de famílias sem benefícios por região



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

92. Novamente, a mesma análise pode ser repetida, mas desta vez por área dentro dos estados, ou seja, se capital, região metropolitana (sem a capital) ou interior do estado (Figura 24). Com todos os benefícios considerados, as falhas de cobertura localizam-se na capital (43,2%) e região metropolitana (43,8%). Ao se retirar os mesmos três benefícios, as citadas falhas de cobertura migram para o interior dos estados (76%), permanecendo a região metropolitana exclusive capital, ainda com patamar o mais alto (77%).

Figura 24 - Proporção de famílias sem benefícios por área na unidade federativa



Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

93. Em suma, ao se considerar todos os benefícios, as maiores lacunas de cobertura de crianças e jovens são em famílias de rendas intermediárias moradoras das regiões metropolitanas e das regiões Sudeste e Sul, o qual chamaremos de perfil A. Entretanto, ao se retirarem o PBF, o salário família e outros programas, as mesmas lacunas passam a ocorrer em famílias de rendas mais baixas moradoras do interior dos estados, das regiões metropolitanas (exclusive as capitais) e das regiões Norte e Nordeste, o qual denominaremos de perfil B.

94. O fato de as famílias do perfil A apresentarem menores taxas de pobreza, porém maiores lacunas de cobertura de crianças e jovens, implica tais famílias residirem em territórios com economia mais pujante, de maior capacidade de geração de rendas próprias do que as famílias do perfil B e, por conseguinte, prescindindo de transferências monetárias governamentais. Tanto é verdade isso, que as famílias de perfil B, marcadas por maiores taxas de pobreza, só não possuem as menores falhas de coberturas de crianças e jovens, em razão das transferências do PBF, do salário família e de outros programas. Entretanto, observa-se que o patamar de gastos desses programas é ainda insuficiente para nivelar as taxas de pobreza das famílias de perfil B às de perfil A.

95. Conclui-se que benefícios, como PBF, salário família e outros programas, são instrumentos úteis para a redução não só da desigualdade social, como também da desigualdade regional e local (entre região metropolitana e interior dos estados). A presença do referidos programas provoca uma elevação da cobertura nas famílias com crianças e jovens de 72,8 pontos percentuais, nos 20% da população mais pobre (Figura 22), de 52,9 pontos percentuais, na região Nordeste, de 46,5 pontos percentuais, na região Norte (Figura 23), e de 38,5 pontos percentuais, nos municípios do interior do país (Figura 24).

96. Pelo exposto, conclui-se que a taxa de pobreza entre famílias com crianças e jovens é cerca de dez vezes maior que famílias com idosos (ambos sem renda do trabalho). Logo, há indício de desequilíbrio do sistema de proteção social, a beneficiar este grupo em relação àquele. De fato, os programas de transferência de renda com maiores orçamentos possuem limitada cobertura para atendimento a famílias com crianças e adolescentes (cobertura dos programas inferior a 4% - BPC, previdência rural e abono salarial). Já programas com maior cobertura nesse público (PBF e salário família) possuem orçamento limitado comparado com os citados anteriormente. Em outras palavras, há indícios de má distribuição do orçamento dos programas de transferência de renda, no sentido de não mitigar a pobreza entre jovens e adolescentes.

97. Importante ressaltar que o seguro-desemprego é um caso à parte, visto ter um caráter, como o próprio nome diz, de seguro contra eventos imprevistos (perda de emprego), não pretendendo ao combate da pobreza. Já os demais possuem caráter assistencial de fato, assim sujeitos a comparação mais justa: o salário família é pago ao dependente do trabalhador de baixa renda (art. 7º, inciso XII da CF/88); o abono salarial é devido a empregados que recebem até dois salários-mínimos conhecido popularmente por '14º salário da baixa renda' (art. 239. § 3º da CF/88); a previdência rural é um programa no qual seus beneficiários não realizam contribuições para usufruí-lo. Portanto, dado o caráter não contributivo, se assemelha a um programa com característica assistencial de fato, apesar de não o sê-lo de direito. Dessa forma, incluído nesta análise comparativa.

98. Portanto, ao se comparar os benefícios sociais com características assistenciais, verifica-se falhas na focalização em famílias com jovens e crianças, à exceção do PBF, no sentido de não mitigar a pobreza entre indivíduos nessa faixa etária.

99. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural não mitigam a pobreza de forma equitativa entre as diversas faixas etárias da população, em especial entre famílias com idosos e famílias com crianças e adolescentes, estas com taxa de pobreza dez vezes maior que aquelas.

8. Conclusões

100. Esta auditoria teve como objetivo avaliar, quanto aos aspectos de impacto na pobreza e na desigualdade, seis benefícios presentes no sistema de proteção social: Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC), seguro-desemprego, abono salarial, salário família e previdência rural.

101. Importante ressaltar que o seguro-desemprego é um caso à parte, visto ter um caráter, como o próprio nome diz, de seguro contra eventos imprevistos (perda de emprego), não pretendendo ao combate da pobreza. Já os demais possuem caráter assistencial de fato, assim sujeitos a comparação mais justa: o salário família é pago ao dependente do trabalhador de baixa renda (art. 7º, inciso XII da CF/88); o abono salarial é devido a empregados que recebem até dois salários-mínimos, conhecido popularmente por '14º salário da baixa renda' (art. 239. § 3º da CF/88); a previdência rural é um programa no qual seus beneficiários não realizam contribuições para usufruí-la. Portanto, dado o caráter não contributivo, se assemelha a um programa com característica assistencial de fato, apesar de não o sê-lo de direito. Dessa forma, excluiu-se o seguro-desemprego dos encaminhamentos propostos e realizou-se comparação entre os demais programas avaliados.

102. Buscaram-se análises de equidade dessas transferências monetárias, bem como de economicidade, sobreposição e focalização de tais gastos. A dedução de dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) foi inserido como parâmetro de validação interna dos resultados gerados em relação aos demais benefícios, portanto, também não incluso em eventuais encaminhamentos.

103. Embora alguns dos benefícios incluídos nas análises não possuam objetivo legal de combater a pobreza e a desigualdade, é certo que, por comporem o sistema de proteção social, em maior ou menor grau participam na geração e garantia de rendas que afastam da pobreza as camadas mais vulneráveis da população e auxiliam na redução da desigualdade.

Tabela 3 - Economicidade dos benefícios da proteção social quanto à pobreza e à desigualdade

ORDEM	GASTOS SOCIAIS	ECONOMICIDADE (R\$ BILHÕES ANUAIS POR UM PONTO PERCENTUAL DE REDUÇÃO)	
		Hiato de Pobreza	Desigualdade de Gini
1º	PBF	12,63	27,91
2º	BPC	24,30	38,08
3º	salário família	30,93	40,08
4º	previdencia rural	35,59	54,21
5º	seguro-desemprego	53,20	60,65
6º	abono salarial	61,01	74,32

Fonte: elaborado pelo SAE/SecexPrevidência com dados da Auditoria.

104. O principal resultado é que todos os benefícios da proteção social são progressivos, porém possuem naturalmente graus de impacto distintos na pobreza e na desigualdade (Tabela 3). Os impactos de pobreza, medido pelo hiato com linha de pobreza do Banco Mundial (R\$ 386,62 per capita mensais), e de desigualdade, mensurado pelo Índice de Gini, mostraram-se correlacionados. O PBF é o que se apresenta como mais econômico no combate tanto à pobreza como à desigualdade, com diferença significativa entre os demais programas de caráter assistencial de fato avaliados. Atualmente, o programa gasta R\$ 12,63 bilhões anuais para reduzir em um ponto percentual o hiato de pobreza, enquanto gasta R\$ 27,91 bilhões anuais para diminuir em um ponto percentual da desigualdade. Na outra ponta, o abono salarial é o menos econômico para redução da pobreza (R\$ 61,01 bilhões) e da desigualdade (R\$ 74,32 bilhões).

105. Ressalta-se o caso do abono salarial, um 14º salário para os trabalhadores formais de baixa renda. Se comparado ao PBF, o abono salarial gasta quase 5 vezes mais para reduzir a pobreza e 2,5 vezes para diminuir a desigualdade.

106. Caso se analise a sensibilidade da desigualdade em relação a um incremento futuro de cada programa de transferência monetária, verifica-se que o PBF é o mais indicado, apresentando

uma sensibilidade de redução à desigualdade que é mais de três vezes maior que a sensibilidade do segundo programa, o salário família.

107. Portanto, ao se comparar os benefícios sociais com características assistenciais de fato, verifica-se que todos possuem baixa economicidade para redução da pobreza e da desigualdade quando comparados ao PBF. Além disso, cita-se a baixa eficiência dos programas em relação ao PBF para reduzir as desigualdades a partir de um valor incremental no valor do benefício.

108. Não se pode olvidar que o PBF é um programa mais recente quando comparado aos demais. Portanto, possivelmente mais adequado às necessidades atuais da sociedade, que estão em constante evolução.

109. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural:

109.1. se apresentam mais custosos para reduzir em 1% o hiato de pobreza em relação ao PBF, nos seguintes percentuais: BPC (92%), abono salarial (383%), salário família (145%) e previdência rural (182%) (Tabela 3 e

Figura 7);

109.2. se apresentam mais custosos para reduzir em 1% o índice de Gini (redução de desigualdade) em relação ao PBF, nos seguintes percentuais: BPC (36%), abono salarial (166%), salário família (44%) e previdência rural (94%) (Tabela 3 e Figura 12).

109.3. apresentam os seguintes percentuais de eficiência para reduzir a desigualdade a partir do aumento incremental no valor do benefício em relação ao PBF: BPC (14%), abono salarial (5%), salário família (30%) e previdência rural (12%) (

Figura 10).

110. É salutar também observar a sobreposição entre os benefícios tratados, dado que podem ser focos de ineficiência da intervenção pública. Entre os programas federais, foi detectada forte sobreposição entre o abono salarial e o salário família, sobretudo nas faixas de renda intermediárias da população, formada por pessoas não pobres, fato este que não surpreende, pois ambos atendem a trabalhadores formais de baixa renda. No entanto, o salário família distribui também valores para as camadas mais pobres da população, tendo em vista a sua alta sobreposição com o PBF. Logo, há forte evidência de existir um espaço significativo de aperfeiçoamento de ganhos de eficiência que envolva esses benefícios.

111. Nesse sentido, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Abono Salarial, Salário Família, Bolsa Família e 'outros programas' possuem sobreposições entre eles, com consequente perda de eficiência, nos seguintes percentuais: PBF e 'outros programas' (43%); salário família e abono salarial (24%); PBF e salário-família (18%) (Tabela 2).

112. Avaliou-se também a cobertura dos benefícios nas famílias com crianças e jovens menores de 18 anos de idade. Inicialmente, a taxa de pobreza nas famílias com crianças e jovens, mas não idosos (com 65 anos ou mais de idade), é de 30%, ou seja, mais de dez vezes maior do que a taxa de pobreza em famílias que contenham idosos, mas não crianças, que é de 2,8%. Os benefícios da proteção social em conjunto proporcionam uma cobertura ainda incompleta de 3/5 das famílias que possuem crianças e jovens.

113. Logo, há indício de desequilíbrio do sistema de proteção social, a beneficiar famílias com idosos em relação às famílias com jovens e crianças. De fato, os programas de transferência de renda com maiores orçamentos possuem limitada cobertura para atendimento a famílias com crianças e adolescentes (cobertura dos programas inferior a 4% - BPC, previdência rural e abono salarial). Já

programas com maior cobertura nesse público (PBF e salário família) possuem orçamento limitado comparado com os citados anteriormente. Em outras palavras, há indícios de má distribuição do orçamento dos programas de transferência de renda, no sentido de não mitigar a pobreza entre jovens e crianças.

114. Portanto, ao se comparar os benefícios sociais com características assistenciais, verifica-se falhas na focalização em famílias com jovens e crianças, à exceção do PBF, no sentido de não mitigar a pobreza nas famílias com indivíduos nessa faixa etária.

115. Dessa forma, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural não mitigam a pobreza de forma equitativa entre as diversas faixas etárias da população, em especial entre famílias com idosos e famílias com crianças e adolescentes, estas com taxa de pobreza dez vezes maior que aquelas (

Figura 18), e ainda considerando que o PBF, o salário família e 'outros programas', em conjunto, têm propiciado uma cobertura maior nas famílias com crianças e jovens de 72,8 pontos percentuais nos 20% da população mais pobre (Figura 22), de 52,9 pontos percentuais na região Nordeste, de 46,5 pontos percentuais na região Norte (Figura 23), e de 38,5 pontos percentuais nos municípios do interior do país (Figura 24), servindo portanto para a redução das desigualdades sociais, regionais e locais.

9. Proposta de encaminhamento

116. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que os programas Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural:

a) se apresentam mais custosos para reduzir em 1% o hiato de pobreza em relação ao Programa Bolsa Família, nos seguintes percentuais adicionais: Benefício de Prestação Continuada (92%), abono salarial (383%), salário família (145%) e previdência rural (182%);

b) se apresentam mais custosos para reduzir em 1% o índice de Gini (redução de desigualdade) em relação ao Programa Bolsa Família, nos seguintes percentuais adicionais: Benefício de Prestação Continuada (36%), abono salarial (166%), salário família (44%) e previdência rural (94%);

c) apresentam os seguintes percentuais de eficiência para reduzir a desigualdade a partir do aumento incremental no valor do benefício em relação ao Programa Bolsa Família: Benefício de Prestação Continuada (14%), abono salarial (5%), salário família (30%) e previdência rural (12%);

d) apresentam os seguintes percentuais de sobreposição entre si, a indicar ineficiência: Programa Bolsa Família e outros programas (43%); salário família e abono salarial (24%); Programa Bolsa Família e salário-família (18%);

e) não mitigam a pobreza de forma equitativa entre as diversas faixas etárias da população, em especial entre famílias com idosos e famílias com crianças e jovens, estas com taxa de pobreza dez vezes maior que aquelas;

f) não propiciam uma cobertura maior nas famílias com crianças e adolescentes, assim como o fazem o Programa Bolsa Família, o salário família e 'outros programas', que em conjunto elevam a citada cobertura em 72,8 pontos percentuais nos 20% da população mais pobre, em 52,9 pontos percentuais na região Nordeste, em 46,5 pontos percentuais na região Norte, e em 38,5 pontos percentuais nos municípios do interior do país, proporcionando, portanto, uma redução das desigualdades sociais, regionais e locais.



II. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem ao Ministério da Cidadania e ao Ministério do Trabalho e Previdência.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de levantamento realizado, a partir da conversão sobre a original auditoria operacional, para avaliar comparativamente os benefícios federais de proteção social (Programa Bolsa Família – PBF, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural) sob o aspecto da eventual eficiência no combate à desigualdade e à pobreza.

2. Como visto, a cogitada auditoria operacional teria sido realizada no bojo do planejamento sobre o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), para o exercício de 2021, a ser entregue à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) com vistas a subsidiar a eventual discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA), nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

3. Por essa linha, o escopo da presente auditoria teria sido delimitado de modo a possibilitar a comparativa avaliação entre os principais benefícios na área de Assistência Social (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada) e na área Trabalhista (Seguro-desemprego e Abono Salarial), além do benefício como Previdência Rural, não possuindo a contrapartida financeira, e como Salário Família, possuindo a função de proteção social, sem a eventual execução, todavia, de despesa orçamentária, sem prejuízo de também ter sido avaliado o Desconto de Dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), consistindo em subsídio governamental às famílias, a despeito, contudo, de ter sido utilizado apenas para a validação metodológica diante das suas peculiaridades técnicas.

4. A metodologia do trabalho consistiria, resumidamente, em comparar as quantidades de beneficiários e os valores dos benefícios federais nas respectivas ações de proteção social, fazendo a análise segregada por características dos beneficiários em função, por exemplo, da faixa de renda, do tempo de trabalho, do tipo de ocupação, do vínculo familiar e da idade, a partir dos dados extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) anual em 2019 (PNAD, 2021).

5. Ao percorrer, aliás, sobre o volume de recursos fiscalizados, a equipe de auditoria teria assinalado que a soma dos valores alocados para os aludidos benefícios federais de proteção social corresponderia ao dispêndio anual de R\$ 271,5 bilhões, com o destaque para a Previdência Rural e para o BPC, representando aí, respectivamente, 44,8% e 22,7% desses dispêndios.

6. Por esse ângulo, a equipe de fiscalização teria anotado que todos os aludidos benefícios federais de proteção social contribuiriam para a redução da pobreza, tendo ela sido medida pelo hiato com a linha de pobreza fixada pelo Banco Mundial em R\$ 386,62 per capita mensais, além da desigualdade social mensurada pelo Índice de Gini, mas o Programa Bolsa Família resultaria em maior economicidade no combate à pobreza e à desigualdade, pois necessitaria da aplicação de R\$ 12,63 bilhões anuais para gerar a redução de 1 (um) ponto percentual no hiato de pobreza e de R\$ 27,91 bilhões anuais para gerar a diminuição de 1 (um) ponto percentual na desigualdade social, ao passo que, comparativamente, seria necessária a aplicação, por exemplo, de 383% a mais no Abono Salarial para a obtenção do mesmo resultado na diminuição da pobreza ou 94% a mais na Previdência Rural para o alcance do mesmo resultado na redução da desigualdade social.

7. A equipe de fiscalização identificou, ainda, a sobreposição entre os beneficiários nos programas analisados e, especial, entre os beneficiários do Abono Salarial e do Salário Família, com a sobreposição de 24% por atenderem a trabalhadores formais de baixa renda, além da sobreposição em 18% entre os beneficiários do Salário Família e do Programa Bolsa Família, por distribuírem a renda para as camadas mais pobres da população.

8. Por outro lado, a equipe de fiscalização teria assinalado a subsistência dos indícios de desequilíbrio no sistema de proteção social entre as diversas faixas etárias da população, já que os correspondentes programas (Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural) não mitigariam equitativamente a pobreza entre as famílias com idosos e as famílias com crianças e adolescentes, considerando que esses programas teriam a cobertura de apenas

4% das famílias com crianças e adolescentes, a despeito de possuírem a taxa de pobreza em patamar superior a 10 vezes ao das famílias com idosos.

9. A anotações da equipe de fiscalização teriam sido, nesse ponto, alvo de discussão com os especialistas internos e externos e com os agentes integrantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Política Econômica (SPE), além dos gestores públicos dos correspondentes benefícios, durante os painéis de referência realizados em 27/7 e 3/8/2021.

10. De todo modo, após a análise final do feito, a equipe de fiscalização propôs o mero envio de comunicação à Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional sobre as aludidas avaliações identificadas no âmbito do presente processo de fiscalização.

11. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, contudo, de promover a conversão do presente processo de fiscalização para levantamento.

12. Bem se vê que os aludidos benefícios federais de proteção social contribuiriam para o combate à desigualdade social e à pobreza, a despeito, entretanto, de a presente avaliação comparativa ter apontado para a baixa economicidade e a baixa eficiência no Benefício de Prestação Continuada, Abono Salarial e Salário Família, além da Previdência Rural, em comparação com o Bolsa Família, tendo, ainda, indicado a subsistência das referidas sobreposições e inconsistências na distribuição social dos programas entre as diversas faixas etárias da população.

13. A partir dessa avaliação comparativa econômico-transversal para cada real aplicado, o Programa Bolsa Família teria o maior impacto sobre a redução da desigualdade e da pobreza em face dos demais benefícios federais de proteção social, tendendo, de alguma maneira, a evidenciar a necessidade de modernização de todo esse sistema de proteção social e, consequentemente, de toda a alocação de recursos orçamentários para os aludidos programas.

14. Não por acaso, a equipe de fiscalização propôs o envio de comunicação à CMO do Congresso Nacional sobre as avaliações ora identificadas com vistas a subsidiar a eventual discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA) para o exercício de 2022.

15. Em face, pois, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, a presente fiscalização teria cumprido o seu principal objetivo de promover a avaliação comparativa dos benefícios federais de proteção social sob o aspecto da eficiência no combate à desigualdade e à pobreza.

16. Sobressairia neste feito, entretanto, a presente necessidade de promover a conversão do presente processo para levantamento, em vez de auditoria operacional, com vistas à devida adequação formal do procedimento aos arts. 238 e 239 do RITCU, pois a anunciada avaliação comparativa teria sido conduzida entre os aludidos programas sociais, sem a individualização dessa avaliação, todavia, para os respectivos benefícios federais de proteção social, tendo o procedimento permitido o melhor conhecimento dos aludidos programas e a obtenção de valiosas informações sobre as respectivas ações governamentais, sem ter sido promovida, contudo, a específica avaliação sobre cada benefício com o intuito de, a partir daí, oferecer as eventuais propostas para o envio de recomendação, determinação ou ciência, corretiva e preventiva, pelo TCU às diversas instituições públicas federais, nos termos da Resolução TCU n.º 315, de 2020.

17. Nada impede, contudo, que, mais adiante, a unidade técnica passe a promover o aprofundamento dessa específica avaliação sobre os respectivos programas com o intuito de, ao final, promover a efetiva realização da cogitada auditoria operacional, passando a apresentar, por conseguinte, as referidas propostas para o envio de recomendação, determinação ou ciência, corretiva e preventiva, pelo TCU em prol das diversas instituições públicas federais, até porque, em sistema de auxílio ao Poder Legislativo, os arts. 70 e 71 Constituição de 1988 teriam reforçado a republicana instituição do exercício do controle externo financeiro pelo efetivo emprego do modelo de tribunais de contas, e não de auditorias-gerais, de tal sorte, assim, que, na cogitada auditoria operacional, a deliberação do TCU não poderia ter o mero caráter informativo pelo simples envio de cópias ao Congresso Nacional, como proposto pela unidade técnica, tendo o presente feito assumido, então, a

natureza de levantamento, e não de auditoria operacional, em sintonia com os instrumentos de fiscalização fixados pelos aludidos arts. 238 e 239 do RITCU.

18. Diante, portanto, dos elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o TCU deve promover o suscitado envio da cópia do aludido relatório de fiscalização à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), assinalando, com isso, o integral atendimento ao art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020, sem prejuízo, no entanto, de promover a conversão do presente processo de fiscalização para levantamento, nos termos dos arts. 238 e 239 do RITCU.

Ante o exposto, enaltecendo o valoroso trabalho de fiscalização empreendido pelos Auditores Federais Ângelo Henrique Lopes da Silva, Edilson Guedes de Almeida e Giuseppe de Abreu Antonaci, sob a liderança do Secretário João Ricardo Pereira, sem prejuízo de, igualmente, louvar a condução do feito pelo Assessor Felício Ribas Torres junto ao Gabinete do Ministro-Relator, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2334/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.391/2021-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento (pela conversão da Auditoria Operacional).
3. Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Ministério da Cidadania; Ministério do Trabalho e Previdência; e Ministério da Economia.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado, a partir da conversão sobre a original auditoria operacional, para avaliar comparativamente os benefícios federais de proteção social (Programa Bolsa Família – PBF, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural) sob o aspecto da eventual eficiência no combate à desigualdade e à pobreza;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. anotar o cumprimento do principal objetivo na presente fiscalização, tendo promovido a avaliação comparativa dos aludidos benefícios federais de proteção social (Programa Bolsa Família – PBF, Benefício de Prestação Continuada – BPC, Seguro-Desemprego, Abono Salarial, Salário Família e Previdência Rural) sob o aspecto da eventual eficiência no combate à desigualdade e à pobreza, em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020, sem prejuízo, contudo, de promover a conversão do presente processo para levantamento, em vez de auditoria operacional, com vistas à devida adequação formal do procedimento aos arts. 238 e 239 do RITCU;

9.2. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, além do Relatório de Fiscalização, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, para ciência e eventuais providências, assinalando o efetivo atendimento ao art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020;

9.3. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, além do Relatório de Fiscalização, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério do Trabalho e Previdência, com o adicional envio, ainda, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) no Senado Federal e à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) na Câmara dos Deputados, para ciência e eventuais providências;

9.4. promover, por intermédio da unidade técnica, o devido ajuste no registro do presente processo junto aos diversos sistemas do TCU, passando-o de auditoria operacional para levantamento; e

9.5. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU, sem prejuízo de a unidade técnica utilizar os elementos de convicção obtidos no presente trabalho como subsídio para a realização da futura auditoria operacional, passando, para tanto, a promover o aprofundamento da específica avaliação sobre os aludidos programas sociais com o intuito de, ao final, apresentar as correspondentes propostas para o envio de recomendação, determinação ou ciência, corretiva e preventiva, pelo TCU às diversas instituições públicas federais.



10. Ata nº 38/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2334-38/21-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 038.168/2021-9.

Natureza: Levantamento.

Instituições: Ministério da Economia; Banco Central do Brasil (BCB); Banco do Brasil S.A. (BB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Representação legal: Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF), entre outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. 1ª ETAPA DA FISCALIZAÇÃO ANTE A 2ª ETAPA PELA SUBSEQUENTE AUDITORIA OPERACIONAL. ACÓRDÃO 1.088/2021-TCU-PLENÁRIO. AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E OS RESULTADOS DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19. PROPOSTA DE BOAS PRÁTICAS PARA A MELHORIA DOS PROGRAMAS DE CRÉDITO. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de preliminar levantamento promovido pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 1ª etapa da auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os eventuais aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19, além de verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Após o trabalho de fiscalização, o Auditor Federal Rafael Encinas lançou o correspondente relatório de levantamento à Peça 7 nos seguintes termos:

“(...) 1 INTRODUÇÃO

1. Em resposta à crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19, em 2020, o governo federal brasileiro lançou programas com o objetivo de facilitar o acesso a crédito por micro, pequenas e médias empresas (PME), visando assim contribuir com sua sobrevivência durante os períodos de restrição de funcionamento impostas pelos entes subnacionais e mitigar a redução nos níveis de emprego.

2. Entre os programas públicos implementados estão o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) e o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese). Também foram ampliados os recursos alocados para outras políticas já existentes, entre elas o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

3. Estes programas foram selecionados para serem objeto de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade, autorizada pelo Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário. A

auditoria foi organizada em duas etapas. A primeira etapa corresponde a este levantamento, que tem como objetivo avaliar o impacto dos programas e comunicar os resultados à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, com o fim de atender ao art. 144 da LDO de 2021 (Lei 14.116, de 31/12/2020):

‘Art. 144. O Tribunal de Contas da União enviará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de até trinta dias após o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021.’

4. Tal dispositivo da LDO vem sendo repetido desde 2007 e tem como principal objetivo agregar à discussão da peça orçamentária critérios relacionados com o desempenho dos programas e ações governamentais. Com esta avaliação de impacto, espera-se fornecer aos parlamentares as informações necessárias para a tomada de decisão estratégica na alocação dos recursos orçamentários, demonstrando em que medida os programas de acesso a crédito alcançaram os objetivos propostos.

2 VISÃO GERAL

5. A pandemia de Covid-19 teve impactos significativos para as economias mundiais, com uma retração de 3,4% do Produto Interno Bruto (PIB) global em 2020 (OCDE, 2021) e de 4,1% do PIB brasileiro. As pequenas e médias empresas foram desproporcionalmente afetadas.

6. Primeiro, elas possuem uma participação maior nos setores mais afetados pela crise, em particular no comércio de atacado e varejo, serviços de alimentação e alojamento. Segundo, as empresas menores são tipicamente mais frágeis financeiramente e têm reservas de caixa menores do que suas contrapartes maiores, o que as torna menos resistentes a crises. Terceiro, as pequenas empresas têm capacidades de cadeia de suprimentos mais fracas e estão menos aptas a lidar com atrasos e prazos maiores de pagamentos. Quinto, empresas menores possuem menor adoção de ferramentas e tecnologias digitais que poderiam ajudar a construir resiliência na crise pandêmica.

7. Como forma de mitigar o impacto da crise econômica decorrente da pandemia, diversos países adotaram medidas que buscavam dar suporte às PMEs. A OCDE (2021) divide estas medidas em dois grupos. No primeiro, estão aquelas que se concentraram no suporte emergencial à liquidez em várias formas, como programas de retenção de empregos, esquemas de subsídio salarial, diferimentos de pagamentos, incluindo impostos, contribuições à previdência, aluguéis; e suporte financeiro por meio de canais de financiamento, como garantia para empréstimos junto ao sistema financeiro, financiamento direto por meio de instituições públicas, entre outros.

8. O segundo grupo foi constituído de medidas estruturais que buscavam auxiliar as PMEs a se adaptarem ao novo ambiente de negócios, como suporte à digitalização, à inovação e desenvolvimento tecnológico, à requalificação profissional, à busca por novos mercados etc.

9. No Brasil, uma das principais medidas adotadas foi o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEM - Lei 14.020, de 6/7/2020), que previa o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e a suspensão temporária do contrato de trabalho. Outra frente importante de medidas foram os programas emergenciais de acesso a crédito, que buscaram facilitar o acesso das PMEs ao financiamento no sistema financeiro nacional.

10. O Pronampe foi instituído pelo Lei 13.999, de 18/5/2020, de autoria do Senador Jorginho Mello. O programa previa que a União, por meio do Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo Banco do Brasil, garantiria operações de crédito de microempresas (faturamento até R\$ 360.000) e empresas de pequeno porte (faturamento até R\$ 4,8 milhões), conforme definição dos incisos I e II do caput do art. 3º da Lei Complementar 123/2006.

11. A linha de crédito, contratada junto a instituições financeiras que aderissem ao programa, não poderia ultrapassar 30% da receita bruta anual, calculada com base no exercício de

2019. A taxa de juros anual máxima era igual à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) mais 1,25%.

12. As instituições financeiras participantes do Pronampe operaram com recursos próprios e puderam contar com garantia a ser prestada pelo FGO Pronampe, de até 100% do valor de cada operação garantida, com cobertura pelo Fundo da inadimplência limitada ao valor máximo segregado pelo administrador do FGO para a garantia da carteira da instituição participante do Pronampe, não podendo ultrapassar 85% da carteira à qual estivesse vinculada.

13. O Pronampe contou ao todo com R\$ 38 bilhões para garantias da União, alocados em três etapas: R\$ 15,9 bilhões em maio, R\$ 12 bilhões em agosto e R\$ 10 bilhões em dezembro. Desta última etapa foram executados R\$ 3,8 bilhões. As instituições financeiras realizaram um total de R\$ 37,5 bilhões em operações de crédito pelo programa. A Lei 14.161, de 2/6/2021, tornou o Pronampe permanente, como política oficial de crédito do governo federal.

14. O PEAC foi instituído pela Medida Provisória 975/2020, de 1/6/2020, convertida na Lei 14.042, de 19/8/2020. O programa possuiu duas modalidades: o PEAC-FGI, por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), e o PEAC-Maquinhas, por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis, ambas operacionalizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

15. O PEAC-FGI era destinado a empresas de pequeno e médio porte, com receita bruta anual entre R\$ 360.000 e R\$ 300 milhões. Somente seriam elegíveis à garantia do PEAC-FGI as operações de crédito contratadas até 31/12/2020 que possuísem prazo de carência de no mínimo seis e no máximo doze meses; e prazo total de no mínimo doze e no máximo sessenta meses. A taxa de juros pôde ser negociada livremente entre o tomador e a instituição financeira concedente do crédito; no entanto, a taxa média praticada na carteira por cada instituição financeira não podia exceder 1,0% ao mês. A União alocou R\$ 20 bilhões no FGI para garantir as operações no âmbito do programa, e os agentes financeiros emprestaram R\$ 92 bilhões.

16. O PEAC-Maquinhas foi destinado a microempreendedores individuais, a microempresas e a empresas de pequeno porte, que poderiam contratar financiamentos que tivessem como garantia as receitas futuras das vendas realizadas com maquininhas, dispensando a exigência de aval ou garantias reais, a uma taxa fixa de 6% ao ano e prazo total de 36 meses, incluindo a carência de seis meses. As operações de crédito seriam realizadas integralmente com recursos da União, que autorizou a alocação de R\$ 10 bilhões para o programa, que executou pouco mais de R\$ 3 bilhões.

17. O Pese foi instituído pela Medida Provisória 944/2020, de 3/4/2020, posteriormente convertida na Lei 14.043, de 19/8/2020. O programa era destinado a empresas com receita bruta anual entre R\$ 360 mil e R\$ 50 milhões, para aplicação dos recursos no pagamento de folha salarial de seus empregados ou de verbas trabalhistas.

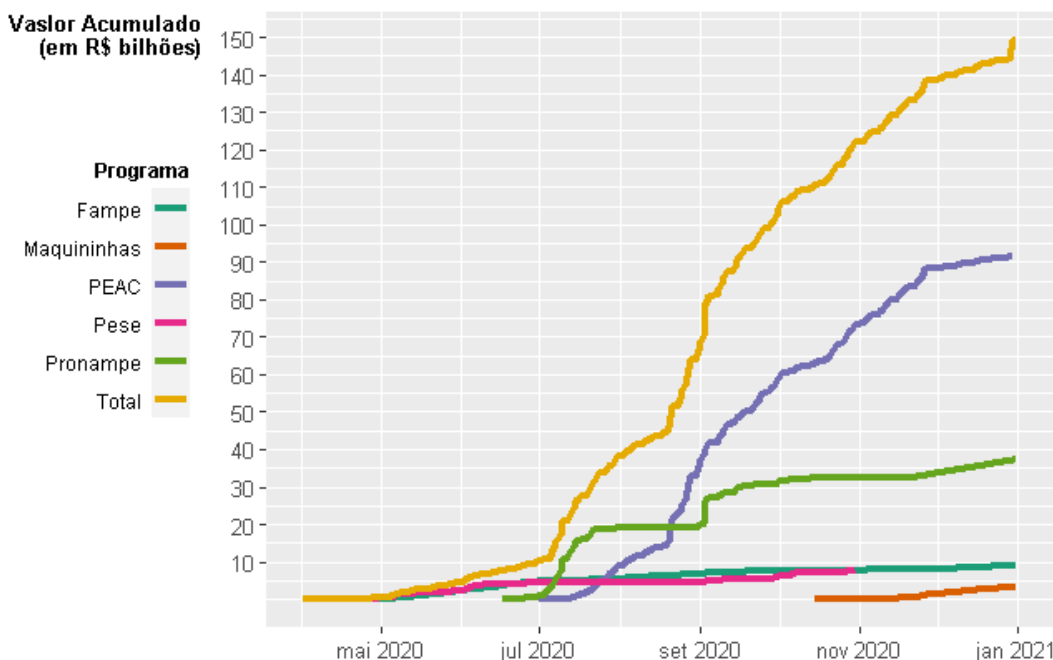
18. Entre os critérios de elegibilidade definidos para o programa, destacam-se: a necessidade de o agente econômico beneficiado processar a sua folha de pagamento em uma instituição financeira participante do programa; a vedação à utilização dos recursos para finalidade distinta do pagamento de seus empregados; e a obrigação de prestar informações verídicas e não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados, no período estabelecido na lei.

19. O programa envolvia a participação da União na provisão de 85% do valor de cada operação de financiamento, cabendo o aporte dos 15% restantes às instituições financeiras participantes. A União disponibilizou R\$ 17 bilhões para o PESE, mas foram executados R\$ 6,8 bilhões, totalizando R\$ 8 bilhões em operações de crédito.

20. O Fampe foi instituído por meio da Resolução CDN 15, de 22/6/1995, do Sebrae, com intuito de facilitar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito. Essa facilitação é realizada por meio da disponibilização de recursos financeiros para lastrear a concessão de aval ou a fiança vinculados a operações de crédito com os bancos conveniados. Ao longo da pandemia, o Fundo era regulamentado pela Resolução Conselho Deliberativo Nacional AD 344, de 15/4/2020.

21. O Gráfico 1 apresenta a evolução do valor acumulado do total e de cada programa ao longo de 2020. Inicialmente, até o final de junho, o Pese e o Fampe eram os principais programas. Em julho o Pronampe executa totalmente a primeira etapa, a segunda é executada em setembro e a terceira em dezembro. O PEAC inicia em julho, mas é em agosto que inicia sua execução de forma mais acelerada.

Gráfico 1: Evolução do valor acumulado dos programas emergenciais de acesso a crédito



22. A Tabela 1 elenca as principais informações de cada um dos programas avaliados:

Programa	Nº de Empresas Participantes	Valor do Crédito Concedido	Orçamento Executado	Critério de Elegibilidade	% de Garantia ou do valor financiado
Pronampe	467.799	R\$ 37 bi	R\$ 31,5 bi	Até R\$ 4,8 mi	100%
PEAC-FGI	113.892	R\$ 91 bi	R\$ 20 bi	Até R\$ 300 mi	100%
Fampe	49.559	R\$ 8,5 bi	R\$ 930 mi	Até R\$ 4,8 mi	85%
PESE	131.862	R\$ 8 bi	R\$ 6,8 bi	Até R\$ 50 mi	85%
Maquininhas	112.139	R\$ 3,2 bi	R\$ 3,2 bi	Até R\$ 4,8 mi	100%
Total	749 996	R\$ 149 bi	R\$ 62 bi		

Fonte: Equipe de auditoria, a partir de dados das operações de crédito enviadas pelo BB e o BNDES.

3 METODOLOGIA

23. Avaliar a efetividade de um programa público significa identificar as mudanças provocadas sobre a população-alvo (impactos observados), que se poderiam razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado, e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (TCU, 2020, p.17).

24. Neste capítulo são apresentados os principais pontos da metodologia utilizada na avaliação de impacto. Inicialmente, discute-se a teoria da mudança dos programas emergenciais de acesso a crédito. Então, são abordadas as escolhas metodológicas realizadas para a identificação das empresas que poderiam compor o grupo de controle.

25. Discute-se ainda o agrupamento realizado de forma a comparar empresas dentro de grupos semelhantes. Em seguida, apresenta-se o método de pareamento utilizado e a comparação entre os dois grupos selecionados. Por fim, discorre-se sobre o método de inferência do impacto por meio da análise de diferença em diferenças. Ressalta-se que serão apresentados os pontos resumidos da metodologia e que informações mais detalhadas estão disponíveis nos Apêndices de I a VI deste relatório.

3.1. Teoria da Mudança, cadeia de valor e seleção de indicadores

26. Gertler et. al. (2018, p.35) definem algumas etapas iniciais na elaboração de uma avaliação de impacto, entre elas: a construção de uma teoria da mudança que detalhe como o projeto deve alcançar os resultados pretendidos; o desenvolvimento de uma cadeia de resultados como uma ferramenta útil para descrever a teoria da mudança; a especificação da(s) pergunta(s) da pesquisa e a seleção de indicadores para avaliar o desempenho.

27. O ideal é que estas etapas façam parte da própria formulação do programa avaliado, pois é nesse momento que são desenhados os mecanismos pelos quais espera-se que a ação governamental promova mudanças na sociedade. O BNDES, por exemplo, na Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020 (peça 5, p.4), ao estruturar os elementos da avaliação ex-ante do PEAC-FGI, apresentou uma teoria da mudança para o programa, conforme o Quadro 1:

Quadro 1: Teoria da Mudança do Programa Emergencial de Acesso a Crédito

Público-alvo			Objetivo geral
Pequenas e médias empresas.			Pequenas e médias empresas acessam crédito, com vistas a preservar empregos e renda durante a crise sanitária e acelerar a posterior retomada do crescimento econômico
Problema			
Retração da atividade econômica, aumento da mortalidade de PMEs e aumento do desemprego.			
Causa			
Restrição de acesso ao mercado de crédito por empresas de menor porte, decorrente do aumento da percepção de risco dos agentes financeiros com a pandemia do COVID-19.			
Solução			
Prover garantia em operações crédito para empresas de menor porte, mitigando o risco dos agentes financeiros e permitindo o acesso a recursos.			
Insumos	Atividades	Produtos e serviços	Objetivos específicos
▪ Agentes financeiros e outras instituições parceiras para realizar operações com o público-alvo. ▪ Produtos financeiros passíveis de garantia pelo Programa. ▪ Plataformas	▪ Manter plataformas operacionais disponíveis e normativos atualizados. ▪ Criticar e aprovar operações por meio das plataformas. ▪ Autorizar produtos financeiros a operar	▪ Operações garantidas pelo Programa. ▪ Clientes apoiados na ponta ▪ Instituições financeiras que garantem créditos com o Programa	▪ Há suavização dos efeitos negativos sobre o emprego e renda nas empresas apoiadas ▪ Há suavização dos efeitos negativos sobre

operacionais e normativos que regulamentem e estabeleçam condições a serem aplicadas pelos agentes e instituições. ▪ Recursos financeiros que compõem o Programa.	com o Programa. ▪ Acompanhar operações financeiras. ▪ Gerir os recursos financeiros do Programa.		a taxa de mortalidade das empresas apoiadas
--	--	--	---

Fonte: BNDES, Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020 (peça 5, p.5)

28. Na exposição de motivos da Medida Provisória 975/2020, que instituiu o PEAC, foi definido como objetivo do programa facilitar o acesso ao crédito às pequenas e médias empresas para que elas se financiem enquanto durarem as restrições impostas ao funcionamento regular de suas atividades e, inclusive, para a recuperação da atividade econômica. O programa tinha caráter emergencial, de curto prazo, visando garantir a sobrevivência das empresas e a manutenção dos níveis de emprego de forma a evitar uma queda na renda ainda maior, que poderia agravar a recessão. A exposição de motivos ainda justificava a edição da Medida Provisória por que a medida:

a) auxiliará na preservação das empresas de pequeno e médio porte enquanto perdurarem as medidas sanitárias de combate ao COVID-19;

b) preservará empregos, reduzindo o quantitativo de trabalhadores a necessitarem do socorro do seguro-desemprego; e

c) permitirá que as empresas sobreviventes em razão do Programa Emergencial de Acesso a Crédito contribuam para uma maior velocidade na retomada econômica pós-covid.

29. Já a exposição de motivos da Medida Provisória 944/2020, que instituiu o Pese, afirmava que:

‘O principal objetivo do Programa, como já apresentado, é mitigar os efeitos da forte queda na atividade econômica sobre o mercado de trabalho, garantindo a manutenção de empregos e a renda dos trabalhadores durante o período de emergência pelo qual passamos. O programa adicionalmente cumpre ainda dois outros objetivos relevantes: i) fornecer crédito a PMEs; e ii) mitigar riscos para o Sistema Financeiro Nacional (SFN).’

30. Tanto o Pese quanto o Pronampe possuíam exigências de manutenção dos níveis de emprego pelas empresas beneficiárias por períodos específicos durante a pandemia de Covid-19. Por conseguinte, os programas emergenciais de acesso a crédito tinham como objetivo principal facilitar o acesso a crédito de PMEs em um momento de retração econômica e restrição de funcionamento, visando assim dar suporte à sobrevivência das empresas e à preservação dos empregos.

31. No Plano de monitoramento e avaliação do PEAC-FGI, o BNDES definiu os seguintes indicadores de efetividade:

a) Mediana e média da variação percentual do estoque médio anual de empregados das empresas apoiadas, em consulta na base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) a partir da lista de empresas apoiadas fornecida pelas instituições financeiras parceiras.

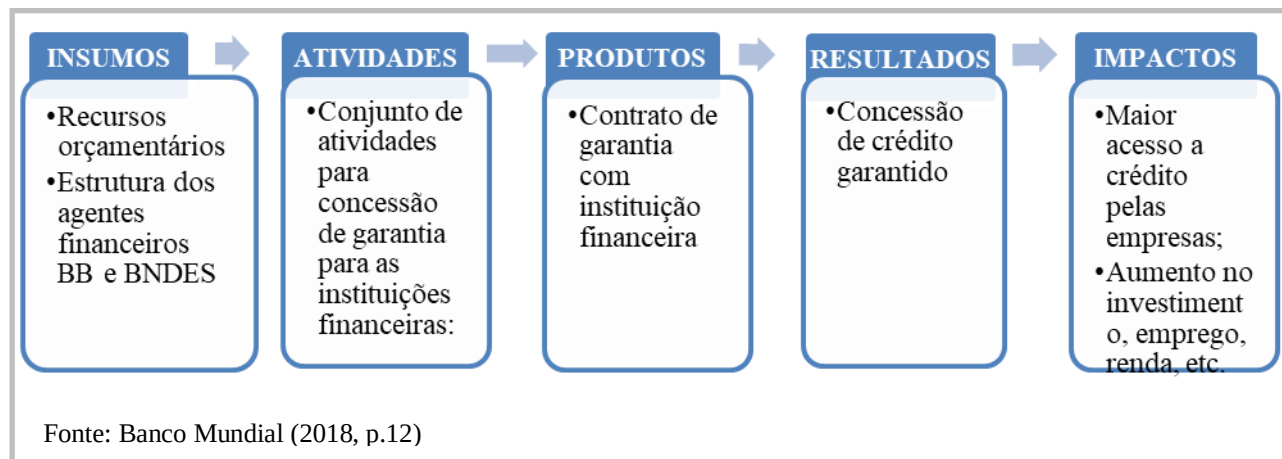
b) Mediana e média da variação percentual da massa salarial das empresas apoiadas, em consulta na base de dados da Rais a partir da lista de empresas apoiadas fornecida pelas instituições financeiras parceiras.

c) Percentual de empresas apoiadas que permanecem ativas um ano após o apoio, em consulta na base de dados da Rais ou na base de CNPJs da Receita Federal, a partir da lista de empresas apoiadas fornecida pelas instituições financeiras parceiras.

32. Os indicadores seriam comparados com os das empresas não apoiadas pelo PEAC ou por outras linhas de crédito do BNDES.

33. O Banco Mundial (2018, p.12), no guia de avaliação de impacto de programas de garantia de crédito, afirma que a teoria da mudança é normalmente modelada por meio de uma cadeia de valor, conforme a Figura 1:

Figura 1: Cadeia de valor simplificada dos programas de garantia de crédito



34. O guia do Banco Mundial (2018, pp. 13 e 14) sugere o uso das seguintes variáveis para se avaliar o impacto:

Adicionalidade financeira:

Recursos emprestados (\$);

Garantias adicionais (\$ ou %);

Taxa de juros (%)

Prazo dos empréstimos (meses/anos)

Adicionalidade econômica:

Empregos (número);

Investimento / valor adicionado (\$);

Vendas (\$);

Exportações (\$).

35. Segundo ALIDE, AECM e REGAR (2018), os principais objetivos dos programas de garantia de crédito são o alcance, a adicionalidade financeira e a adicionalidade econômica. O alcance corresponde à difusão do sistema de crédito, o quanto o programa consegue atingir em termos de quantidade de empresas atendidas. Já a adicionalidade financeira pode ser dividida em extensiva e intensiva. A primeira corresponde ao volume de crédito que as empresas tiveram acesso e a segunda envolve a melhora das condições do crédito, como redução das taxas de juros e aumento no prazo de vencimento. A adicionalidade econômica verifica se os programas geraram benefícios para a economia, como mais empregos, exportações etc.

36. Nesta avaliação de impacto, partindo do pressuposto que os programas emergenciais de acesso a crédito tinham como objetivo principal facilitar o crédito para as PMEs, de forma a dar suporte à sua sobrevivência e aos níveis de emprego, foram escolhidas como variáveis de impacto:

a) Recursos emprestados;

b) Taxa de juros;

c) Prazo dos empréstimos;

d) Empregos;

e) Massa salarial.

37. Não foram selecionados indicadores relacionados com a sobrevivência das empresas porque se entendeu que em virtude do prazo de implantação dos programas, não seria possível ter um

retrato adequado desse fator. Acredita-se que a sobrevivência poderá ser analisada em futuras avaliações de impacto a serem realizadas a partir de 2022.

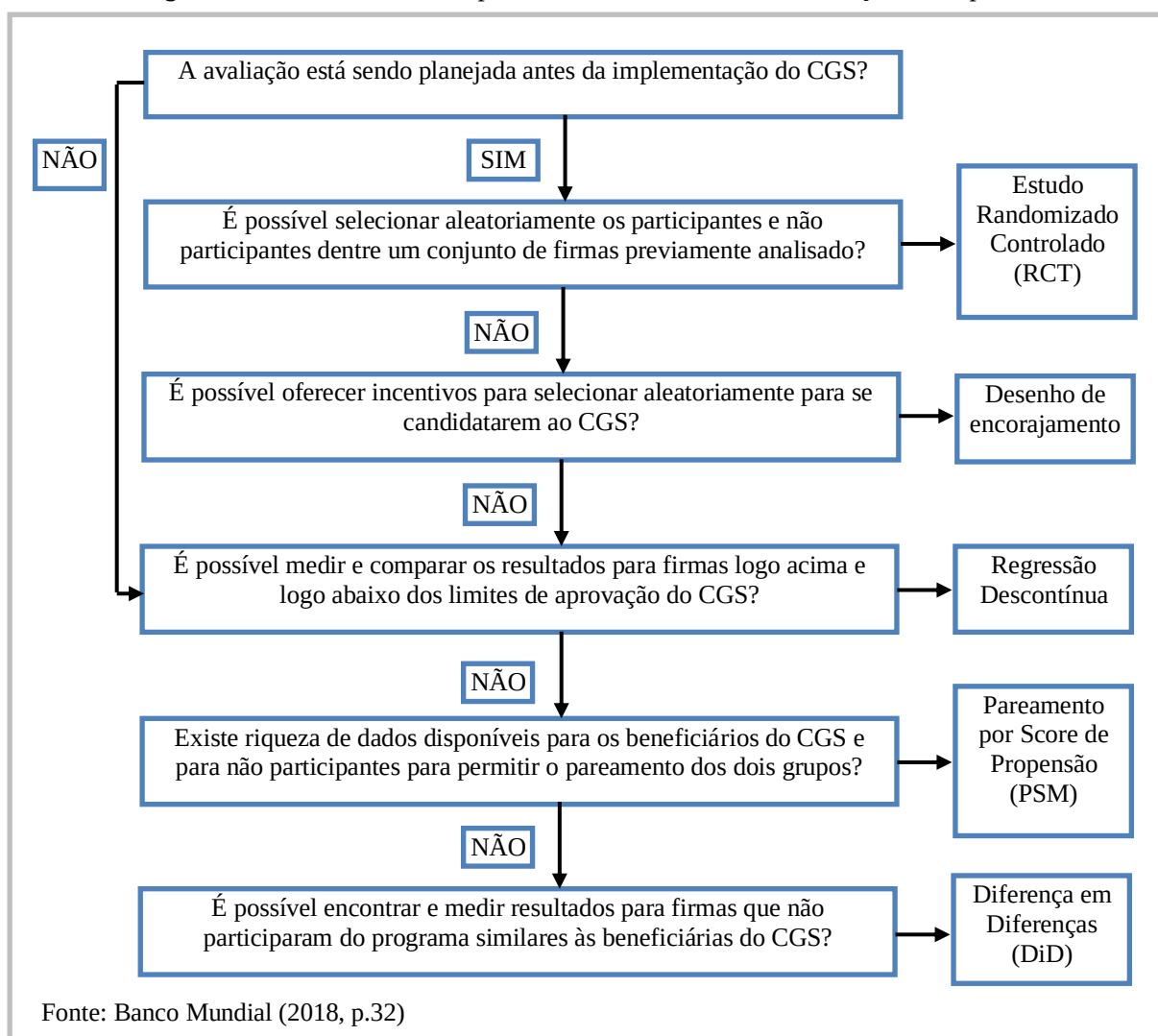
3.2 Procedimentos metodológicos

38. Um dos principais desafios da avaliação de impacto é identificar a causalidade, as mudanças na sociedade que tiveram como causa o programa avaliado. Surge daí o ‘problema do contrafactual’, ou seja, o que teria acontecido aos beneficiários se o programa não existisse. Como não é possível comparar as mesmas empresas com e sem a intervenção governamental, o cenário contrafactual não pode ser observado diretamente e deve ser aproximado utilizando-se um grupo de comparação.

39. A situação ideal para a avaliação de impacto é aquela dos desenhos experimentais, em que os participantes do programa são selecionados aleatoriamente para receberem a intervenção – o grupo de tratamento –, enquanto um segundo grupo é também selecionado aleatoriamente para servir de comparação sem receber a intervenção – o grupo de controle. A aleatoriedade garante que os dois grupos possuam características semelhantes, permitindo a comparação das mudanças após a intervenção.

40. Já os métodos quase-experimentais são métodos de avaliação de impacto que usam um contrafactual, mas diferem dos métodos experimentais porque não se baseiam na seleção aleatória (GERTLER et. al., 2018, p.32). O Banco Mundial (2018, p.17) apresenta o seguinte processo decisório para a escolha do método de avaliação de impacto de esquemas de garantia de crédito (CGS), conforme a Figura 2.

Figura 1: Processo decisório para escolha do método de avaliação de impacto



1. No caso da

presente avaliação de impacto, a resposta à primeira e primeira pergunta é não, pois a avaliação não foi planejada antes da implementação dos programas, nem era possível selecionar aleatoriamente os beneficiários e não-beneficiários, pois dependia de a própria empresa procurar a instituição financeira, que era a responsável pela aprovação do crédito.

42. Seguindo-se então para a quarta pergunta, a resposta também era não. Apesar de cada programa ter limites de elegibilidade de acordo com o faturamento anual, houve sobreposição entre os programas, e o maior limite era o do PEAC-FGI, R\$ 300 milhões, muito acima dos demais programas.

43. As respostas para a quinta e a sexta pergunta são positivas nesta avaliação. Existe uma quantidade significativa de dados de emprego e crédito para as empresas que participaram e que não participaram dos programas. E também é possível identificar firmas semelhantes para compor o grupo de controle. Então, esta avaliação de impacto utilizou os dois métodos quase-experimentais combinados: o Pareamento por Score de Propensão (PSM) e a Diferença em Diferenças (DiD).

44. No PSM, é calculada a probabilidade, ou propensão, de as empresas ou indivíduos participarem do tratamento, no presente caso é a propensão das empresas terem contraído empréstimo nos programas emergenciais de acesso a crédito. O PSM busca formar um grupo de controle a partir de unidades que não participaram do programa, mas que possuíam uma probabilidade de participar semelhante às unidades do grupo de tratamento, propensão esta calculada por meio de métodos estatísticos a partir de características observáveis nos dois grupos.

45. Segundo Heinrich, Maffioli e Vázques (2010, p.4):

‘A ideia geral do pareamento é direta. Na ausência de um desenho experimental, a designação para o tratamento é frequentemente não aleatória e, portanto, as unidades que recebem tratamento e as excluídas do tratamento podem diferir não apenas em seu estado de tratamento, mas também em outras características que afetam tanto a participação quanto o resultado de interesse. Para evitar os vieses que isso pode gerar, os métodos de pareamento encontram uma unidade não tratada que é semelhante a uma unidade participante, permitindo uma estimativa do impacto da intervenção como a diferença entre um participante e o caso de comparação correspondido.’

46. Entretanto, segundo Gertler et. al. (2018, p.164), o pareamento simples por score de propensão não é capaz de incorporar características não observáveis que podem explicar por que um grupo opta por se inscrever em um programa e que também podem afetar os resultados.

47. Gertler et. al. (2018, p.164) recomendam que o PSM seja combinado com o método de diferença em diferenças, pois permite que quaisquer características não observáveis sejam constantes ao longo do tempo entre os dois grupos. Essa combinação dos dois métodos seria implementada da seguinte forma (Gertler et. al., 2018, p.165):

‘1. Faça o pareamento com base nas características da linha de base observáveis.

2. Para cada unidade inscrita, calcule a mudança nos resultados entre os períodos de antes e depois (a primeira diferença).

3. Para cada unidade inscrita, calcule a mudança nos resultados entre os períodos de antes e depois para a comparação pareada dessa unidade (a segunda diferença).

4. Subtraia a segunda diferença da primeira diferença, isto é, aplique o método diferença em diferenças.

5. Por fim, calcule a média dessas diferenças duplas.’

48. Antes de realizar o pareamento, foi necessário identificar todas as empresas que poderiam participar do grupo de controle. Foram consultadas todas as empresas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) com as mesmas atividades econômicas que as empresas do grupo de tratamento e que tivessem situação cadastral ativa pelo menos na data da publicação da Lei 13.999, em 18/5/2020.

49. Foram excluídas as empresas que não possuísem pelo menos um empregado com vínculo ativo na Rais em dezembro de 2019 e que não tivessem realizado nenhuma contratação ou demissão, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), em 2019 e

2020. É possível que tal exclusão distorça os resultados finais da avaliação de impacto, uma vez que não farão parte da análise empresas que não contrataram ou demitiram no período, mas acredita-se que a redução na distorção pela retirada de empresas que não realizam os devidos registros nas bases de dados seja mais benéfica para os resultados finais. Primeiro porque a proporção de empresas que não realizam movimentações é maior entre as empresas que não participaram dos programas. Segundo, na comparação entre empregos gerados e valor público alocado nos programas, a baixa movimentação dessas empresas significaria um pior custo-benefício dos programas.

50. Após essas exclusões, sobraram 1,1 milhão de CNPJs como possíveis candidatas para o grupo de controle. Os mesmos critérios foram aplicados no grupo de tratamento, do qual restaram 395 mil CNPJs. Destes, foram selecionadas aleatoriamente 30%, com o objetivo de permitir um pareamento mais robusto, já que com 116 mil empresas no grupo de tratamento, a proporção para o potencial grupo de controle seria de 1/10. O Apêndice I deste relatório apresenta informações detalhadas dos procedimentos adotados para a identificação do potencial grupo de controle.

51. Após a identificação e filtragem das empresas que poderiam ser pareadas, foi realizado o seu agrupamento, de forma que elas foram comparadas dentro de conjuntos com características semelhantes. Foram usados três critérios de agrupamento: a seção do CNAE, o porte em termos de número de empregados e o desempenho da divisão do CNAE em níveis de emprego durante a pandemia antes do início dos programas.

52. O CNAE possui vinte seções, e estas são detalhadas em divisões, que foram separadas em três conjuntos: aquelas que apresentaram maior crescimento nos níveis de emprego; as intermediárias, que gravitaram em torno da estabilidade; e aquelas que mais sofreram queda no emprego, em virtude das restrições de funcionamento impostas, como hotéis, restaurantes, agências de viagens, eventos, entre outras. No restante deste relatório estes três grupos serão chamados, respectivamente, de setores de Crescimento, Intermediários e Restrição.

53. Por exemplo, a partir do agrupamento baseado nesses três critérios, as microempresas (com até dezenove empregados) da seção “C – Indústrias de Transformação”, nas divisões ‘C14 – Confecção de artigos do vestuário e acessórios’ e ‘C15 - Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados’, ambas classificadas nos setores de restrição, seriam pareadas apenas com outras empresas com essas mesmas características, não sendo comparadas com empresas nas demais divisões de indústria de transformação, que tiveram um desempenho melhor. No total, foram formados 91 conjuntos de pareamento. O Apêndice II apresenta os procedimentos metodológicos adotados para o agrupamento das empresas.

54. O pareamento foi realizado por meio do pacote ‘MatchIt’ da linguagem de programação estatística R. Esse pacote implementa as recomendações de Ho et. al. (2007). Utilizou-se a função ‘matchit()’, com o método ‘Nearest Neighbor Matching’, ou pareamento por vizinho mais próximo, que consiste em percorrer a lista de unidades tratadas e selecionar a unidade de controle elegível mais próxima a ser pareada com cada unidade tratada.

55. Esse método requer a especificação de uma medida de distância para definir qual unidade de controle está mais próxima de cada unidade tratada. A distância padrão e mais comum é o PSM, calculado por meio de uma regressão logística em que a variável dependente é binária, ou seja, a participação ou não no programa. As variáveis independentes usadas na regressão foram:

- ‘População do município do CNPJ da empresa;
- Renda familiar mensal per capita do estado do CNPJ da empresa;
- Tempo de existência da empresa em dias;
- Número de empregados em agosto de 2019;
- Número de empregados em fevereiro de 2020;
- Número de empregados em maio de 2020;
- Remuneração média em dezembro de 2019;
- Número de acordos celebrados no âmbito do BEM até 30/6/2020;

Valor dos pagamentos realizados pelo governo federal em acordos celebrados no âmbito do BEM até 30/6/2020.'

56. Essas variáveis foram escolhidas de forma a refletir características das empresas, como tempo de existência, porte em termos de número de empregados e complexidade de acordo com a remuneração média. Também foram escolhidos três momentos distintos para o porte de empregados, de forma a buscar empresas com dinâmicas de variação no emprego semelhantes, antes da pandemia e no primeiro momento de queda do nível de emprego após fevereiro, ainda antes do início dos programas.

57. Ainda foram utilizados o número de acordos no BEM e o valor pago pelo governo federal de forma a identificar empresas que tivessem comportamento semelhante na busca de programas para dar suporte ao emprego antes do início dos programas emergenciais de acesso a crédito. Apesar destes programas terem iniciado em abril e maio, é a partir de julho que eles ganham fôlego, conforme se observa no Gráfico 1. No Apêndice III discorre-se acerca da estratégia de pareamento utilizada e a comparação entre as características do grupo de tratamento com o grupo de controle pareado.

58. Para a estimação do Efeito Médio do Tratamento sobre o Tratado (ATT – Average Effect of Treatment on the Treated), foi usado o pacote 'did' da linguagem de programação R. Esse pacote foi desenvolvido por Brantly Callaway e Pedro Sant'Anna (2020). Os autores propõem procedimentos de identificação, estimação e inferência de efeitos de tratamento utilizando DiD quando existem múltiplos períodos de tempo e há variação no momento de tratamento, o que é o caso dos programas emergenciais de acesso a crédito, tendo em vista que as empresas realizaram operações de crédito entre maio e dezembro de 2020.

59. Foi usado como argumento na função 'att_gt()' a opção 'control_group = 'notyettreated'', que significa que o grupo de controle é formado tanto pelas empresas que não participaram dos programas como por aquelas empresas que participaram, mas que ainda não haviam celebrado o contrato de crédito. Assim, uma empresa que assinou seu contrato em setembro foi usada no grupo de controle para as empresas que celebraram entre maio e agosto. Os passos adotados na análise de diferença em diferenças estão no Apêndice IV deste relatório.

60. Com o objetivo de validar os resultados, foram empregados três procedimentos: comparação entre grupos atendidos em diferentes momentos; teste placebo com beneficiárias de ordens bancárias do governo federal; e regressão com variáveis de controle. Esses procedimentos são descritos no Apêndice V.

61. Foram realizados dois painéis de referência com o objetivo de validar as conclusões do trabalho. O primeiro foi realizado no dia 12/8/2021 com pesquisadores internacionais especialistas em avaliação de impacto de programas de crédito, de Portugal, Espanha, Kosovo e Romênia, além de representantes da Associação Europeia de Instituições de Garantia de Crédito (AECM). O segundo foi realizado no dia 19/8/2021, com a participação dos órgãos que atuaram nos programas – Ministério da Economia, Bacen, BB, BNDES e Sebrae – além de pesquisadores e especialistas em avaliação de impacto.

62. Esse levantamento foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria TCU 185/2020), o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex/TCU 18/2020) e o Roteiro de Levantamento (Portaria Segecex/TCU 5/2021). Entre as limitações ao trabalho, podem-se citar as fragilidades dos bancos de dados da Rais e do Caged em virtude da subnotificação, além do sigilo da base de dados de crédito, que exigiu sua anonimização. Porém, tais limitações não tiveram a capacidade afetar os objetivos, os resultados ou as conclusões da auditoria, tendo em vista que tais fragilidades estariam distribuídas de forma semelhante entre o grupo de tratamento e o de controle.

4 RESULTADOS

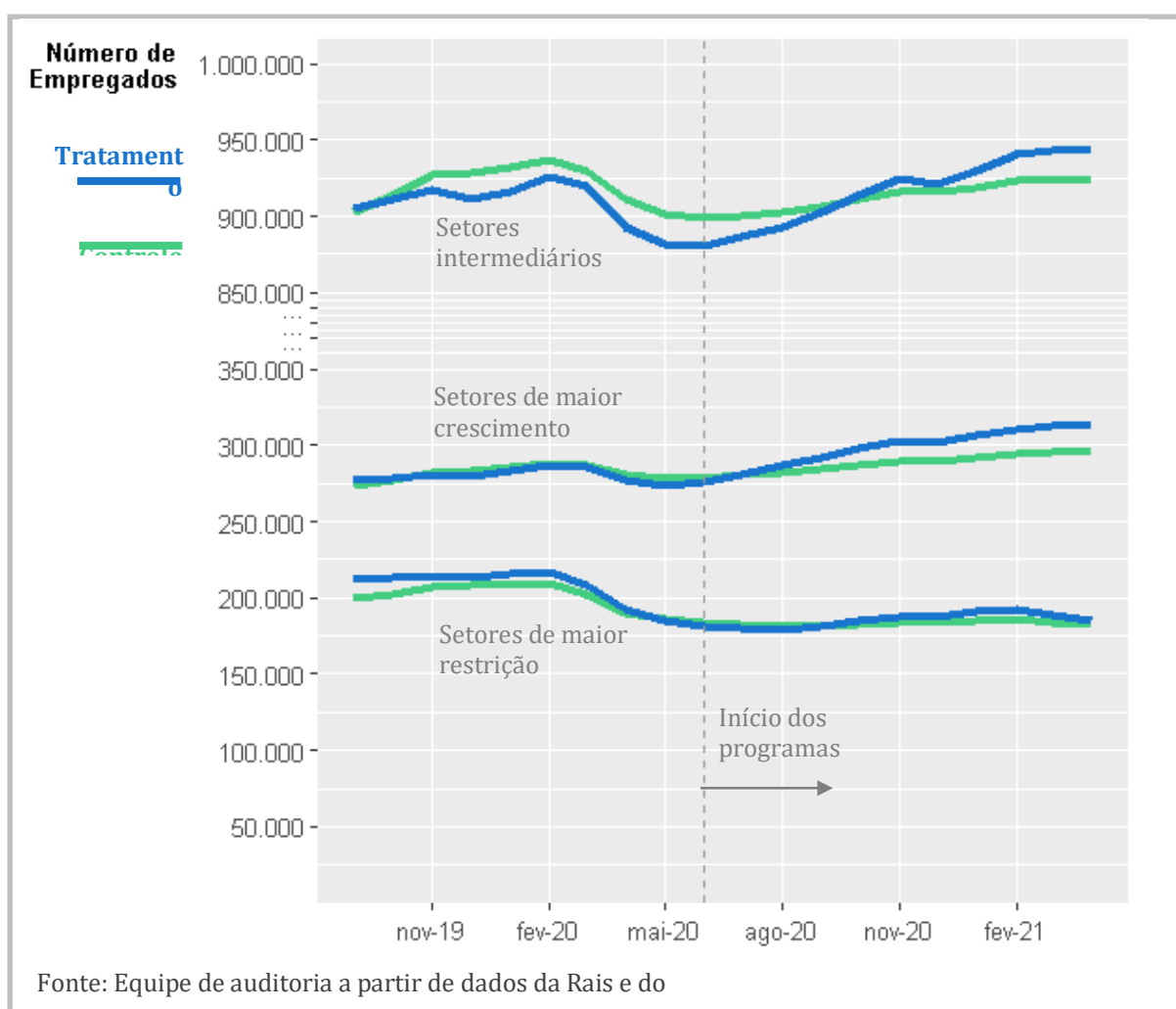
63. A comparação entre o grupo de empresas que recebeu crédito por meio dos programas emergenciais de acesso a crédito com as empresas do grupo de controle demonstra que a ação

governamental atingiu o impacto de aumento dos níveis de emprego na amostra de empresas analisada, sendo maior o impacto nos setores que apresentaram melhor desempenho durante a pandemia. Também foram observados impactos relevantes no volume de crédito e na redução da taxa de juros. Entretanto, analisando-se o impacto dos programas na massa salarial e o custo dos programas em termos de recursos alocados, entende-se que tais impactos ocorreram a um custo elevado para os cofres da União.

4.1 Resultado nos indicadores de adicionalidade econômica

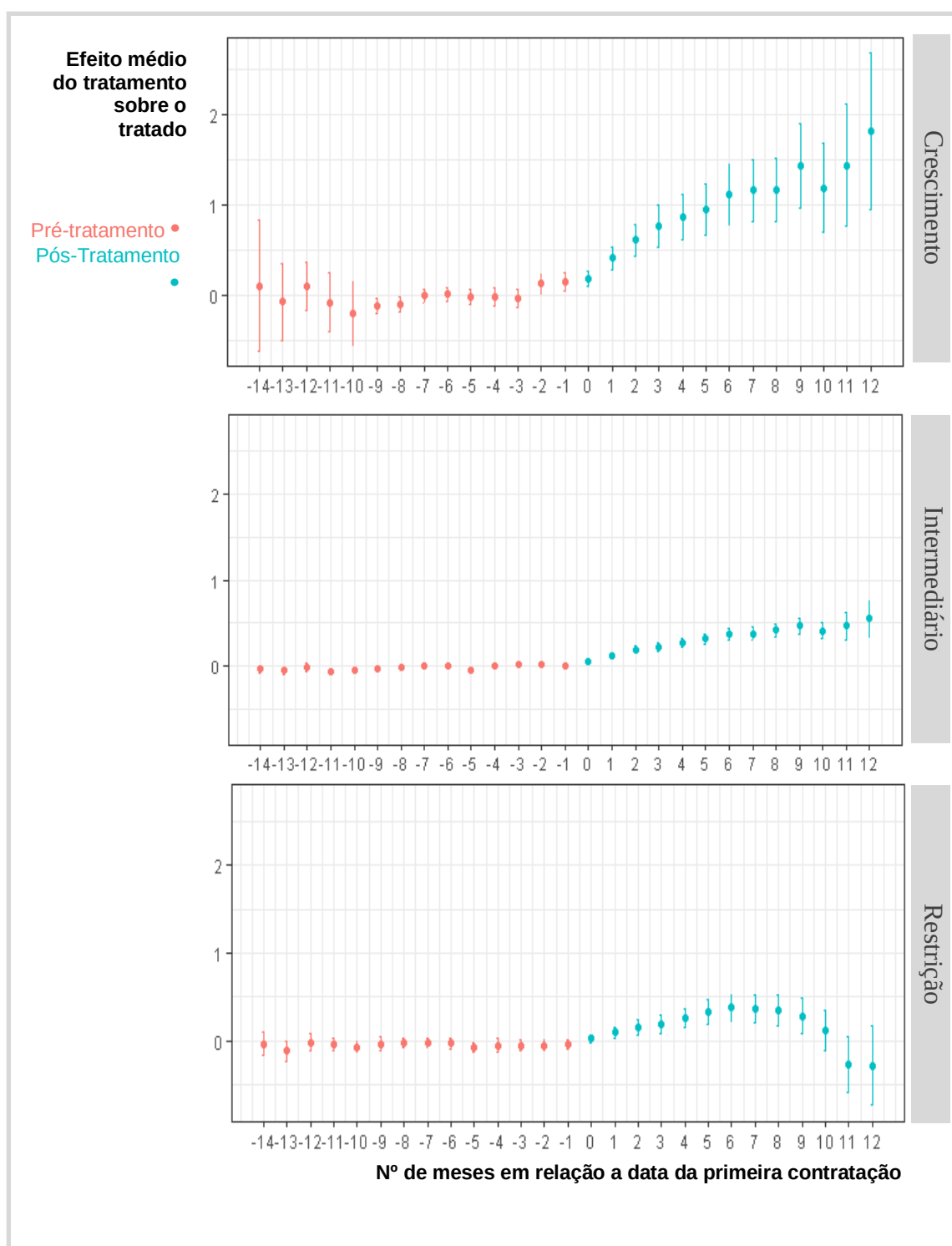
64. O Gráfico 2 apresenta a evolução do número de empregados nos grupos de tratamento e controle, de acordo com os clusters Intermediário, Crescimento e Restrição, entre setembro de 2019 e abril de 2021.

Gráfico 1: Evolução do número de empregados nos grupos de controle e tratamento de acordo com os setores impactados pela pandemia



65. O Gráfico 3 apresenta o efeito médio do tratamento sobre o tratado para cada mês em relação ao mês da primeira contratação de operação de crédito por cada empresa do grupo de tratamento, que corresponde ao valor 0 no eixo horizontal. Verifica-se que o ATT abrange o valor zero no eixo vertical em praticamente todos os períodos anteriores à operação de crédito, o que indicaria o paralelismo entre o grupo de tratamento e o de controle antes dos programas.

66. Observa-se ainda que há impacto relevante em todos os setores, sendo maior nos setores de crescimento. Porém, nos setores de restrição, o impacto é anulado em períodos mais distantes. Parte dessa redução do impacto pode ser atribuída ao fato de no início de 2021 o Brasil ter enfrentado uma segunda onda de casos de Covid-19, que resultou em medidas mais severas de funcionamento das empresas, principalmente nestes setores de restrição. Uma vez que os programas emergenciais de acesso a crédito se encerraram em 31/12/2020, as empresas ficaram desassistidas de medidas de suporte à liquidez nesse período. O mesmo ocorreu com o BEM, que ficou em vigor até 31/12/2020 e só foi retomado em abril de 2021.



67. A interrupção abrupta dos programas emergenciais de acesso a crédito contraria recomendações da OCDE (2021, p.2), para quem os governos deveriam ‘preparar estratégias de saída responsáveis para medidas de suporte de liquidez de emergência’.

68. No caso brasileiro, fora o Fome, que já existia antes da pandemia de Covid-19, os programas emergenciais de acesso a crédito se encerraram todos em 31/12/2020. A terceira fase do Pronampe foi aprovada pela Lei 14.115, publicada em 29/12/2020. Em virtude da necessidade de realizar as operações de crédito em dois dias, até 31/12/2020, foram devolvidos à União R\$ 6,8 bilhões, em virtude de sua não utilização.

69. O Ministério da Economia, na Nota Técnica SEI 16598/2021/ME (peça 6), expôs a necessidade de apoiar as empresas diante da segunda onda da pandemia, que eclodiu em dezembro, no Amazonas, e resultou em novas medidas de restrição. Porém, diante da determinação do §2º do art. 6º da Lei 13.999/2020, que determinou a devolução dos recursos não utilizados, não foi possível dar novo suporte às empresas antes da aprovação do Pronampe como política oficial de crédito, pela Lei 14.161, de 2/6/2021.

70. O pacote ‘did’ permite o cálculo do Efeito Médio do Tratamento sobre o Tratado com intervalo de confiança de 95%. A seguir são apresentados os resultados para cada um dos três tipos de setores analisados.

71. Em todos os setores o ATT é relevante estatisticamente, uma vez que o intervalo de 95% de confiança não contém o valor zero. Observa-se que o impacto para os setores de crescimento foi significativamente maior do que os setores intermediários e de restrição. Nos setores de crescimento o ATT foi de 0,92, o que é interpretado da seguinte forma: para cada empresa que participou do programa teriam sido gerados aproximadamente 0,92 empregos. Para os setores intermediários e de restrição o ATT foi de 0,28 e 0,20, respectivamente.

Figura 3: Efeito médio do tratamento sobre os tratados para os setores de crescimento

```
Call:
aggte(MP = attgt_12_ct, type = "simple")

Reference: Callaway, Brantly and Pedro H.C. Sant'Anna. "Difference-in-Differences with Multiple Time Periods." Forthcoming at the Journal of Econometrics
<https://arxiv.org/abs/1803.09015>, 2020.
```

Overall ATT:			
ATT	Std. Error	[95% Conf. Int.]	
0.8989	0.0852	0.7319 1.0658	*

 Signif. codes: '*' confidence band does not cover 0

Control Group: Not Yet Treated, Anticipation Periods: 0
 Estimation Method: Doubly Robust

Fonte: Equipe de auditoria.

Figura 4: Efeito médio do tratamento sobre os tratados para os setores intermediários

```
Call:
  aggte(MP = attgt_34_ct, type = "simple")

Reference: Callaway, Brantly and Pedro H.C. Sant'Anna. "Difference-in-Differences with Multiple Time Periods." Forthcoming at the Journal of Econometrics
<https://arxiv.org/abs/1803.09015>, 2020.

Overall ATT:
      ATT Std. Error      [95% Conf. Int.]
    0.2811      0.017      0.2478      0.3145 *

---
Signif. codes: '*' confidence band does not cover 0

Control Group: Not Yet Treated, Anticipation Periods: 0
Estimation Method: Doubly Robust

Fonte: Equipe de auditoria.
```

Figura 5: Efeito médio do tratamento sobre os tratados para os setores de restrição

```
Call:
  aggte(MP = attgt_5_ct, type = "simple")

Reference: Callaway, Brantly and Pedro H.C. Sant'Anna. "Difference-in-Differences with Multiple Time Periods." Forthcoming at the Journal of Econometrics
<https://arxiv.org/abs/1803.09015>, 2020.

Overall ATT:
      ATT Std. Error      [95% Conf. Int.]
    0.2044      0.0389      0.1282      0.2805 *

---
Signif. codes: '*' confidence band does not cover 0

Control Group: Not Yet Treated, Anticipation Periods: 0
Estimation Method: Doubly Robust

Fonte: Equipe de auditoria.
```

72. Para o cálculo do impacto em termos de número de empregos gerados, somou-se o número de empregados das empresas do grupo de tratamento no mês anterior ao da contratação da operação de crédito. Esse valor foi diminuído da soma do número de empregados das empresas do grupo de controle, considerando o mês anterior ao da contratação da operação para cada empresa par no grupo de tratamento. Assim, se uma empresa X do grupo de tratamento celebrou contrato em agosto, foi diminuído o número de empregados dessa empresa em julho do número de empregados de seu par no grupo de controle também em julho. A segunda diferença foi obtida pela subtração entre soma do número de empregados do grupo de tratamento e do controle em abril de 2021.

Setores	Grupos	Pré-Tratamento	Abril de 2021	Impacto (amostra 30%)	Extrapolação amostra
Crescimento	Controle	281.366	296.187	17.058	$(17.058 \times 100) / 30$
	Tratamento	281.522	313.401	÷	=
	Diferença	156	17.214	<u>281.522</u>	56.860 empregos adicionais
	Diferença das Diferenças		17.058	= 6%	
Intermediário	Controle	906.109	924.283	33.309	$(33.309 \times 100) / 30$
	Tratamento	892.156	943.639	÷	=
	Diferença	- 13.953	19.356	<u>892.156</u>	111.030 empregos adicionais
	Diferença das Diferenças		33.309	= 3,7%	
Restrição	Controle	185.021	182.022	3.542	$(3.542 \times 100) / 30$
	Tratamento	184.790	185.333	÷	=

Diferença	- 231	3.311	184.790	11.806 empregos adicionais
Diferença das Diferenças		3.542	= 1,9%	
			53.909	179.600

Fonte: Equipe de auditoria

73. Enquanto no grupo de Controle considerando a extrapolação da amostra de 30%, houve uma variação positiva de quase 100.000 empregos no período, no grupo de Tratamento foram gerados mais de 279.600, resultando em uma diferença de 179.600 empregos adicionais.

74. Nos setores de crescimento, os 56.860 empregos adicionais representaram um impacto de 6% em relação ao número de empregados antes do tratamento, enquanto nos setores intermediários foi de 3,7% e nos setores de restrição de 1,9%.

75. A Tabela 3 apresenta o número de empregos adicionais gerados por cada um dos programas e o respectivo custo fiscal, que corresponde ao valor alocado nos programas. Esse custo fiscal não corresponde ao custo efetivo, pois parte significativa dos recursos alocados retornará ao Tesouro após o pagamento das dívidas pelas empresas. O custo real será o valor relativo à inadimplência dos programas, que no momento desta avaliação não foi possível projetar. Segundo o Anexo de Riscos Fiscais da LDO, 'além dos riscos sobre o cenário macrofiscal, os efeitos da pandemia também possuem potencial de ampliação de impacto de riscos específicos, relacionados a inadimplência de dívidas e honra de garantias, eventos cujos impactos ainda não podem ser previstos com exatidão'.

Programa	Empregos Adicionais	Custo Fiscal / Emprego
PEAC	72.847	167.000
Pronampe	102.130	194.000
Fampe	7.950	62.000
Pese	68.657	72.000
Maquininhas	8.890	193.000
Fonte: Equipe de auditoria		

76. Por meio da Nota Técnica AP/DEPEC 03/2020 (peça 5), o BNDES realizou Análise de Custo-Efetividade ex-ante do PEAC-FGI, em que o custo-efetividade foi calculado a partir da relação entre a massa salarial adicional total e o custo fiscal total. Pelos cálculos da análise, seria gerada uma massa salarial de aproximadamente R\$ 10 bilhões. Na época, o BNDES previa a realização de 168.229 operações pelo PEAC-FGI, com um custo fiscal de R\$ 10 bilhões. Assim, com uma relação de 1x1, considerou-se o programa custo-efetivo.

77. O cálculo do BNDES foi feito a partir do porte das empresas em termos de número de empregados, divididos em quatro grupos: (a) 0 a 9; (b) 10 a 49; (c) 50 a 249; (d) 250 ou mais. A remuneração média mensal para cada grupo foi, respectivamente: R\$ 1.740, R\$ 2.012, R\$ 2.342 e R\$ 2.374. O número de empregos adicionais em cada um dos grupos foi multiplicado pela respectiva remuneração média multiplicada por pelos treze salários do ano.

78. A partir do número de empregos adicionais atribuídos aos programas emergenciais de acesso a crédito, realizou-se cálculo semelhante ao do BNDES, utilizando os mesmos critérios, conforme a Tabela 4.

79. A massa salarial adicional para o grupo tratamento foi de R\$ 1,4 bilhão. Considerando que consistia em uma amostra de 30%, a massa salarial adicional para o conjunto todo seria de R\$ 4,7 bilhões. Considerando que o governo federal alocou um total de R\$ 62 bilhões para este conjunto de empresas, verificou-se uma relação de 1 x 13,2, ou seja, para cada R\$ 1,00 de massa

salarial adicional, foram alocados no orçamento R\$ 13,20. Frise-se que este valor alocado pelo governo não corresponde ao custo dos programas no longo prazo, tendo em vista que parte significativa dos recursos irá retornar aos cofres públicos após o pagamento dos empréstimos pelas empresas.

Tabela 1: Cálculo do impacto na massa salarial adicional pela diferença em diferenças

Setores	Grupos	Pré-Tratamento		Abril de 2021	
0 a 9	Controle	(a1)	343.285	(a2)	358.766
	Tratamento	(b1)	349.663	(b2)	382.453
	Diferença	(c1) = (b1) - (a1)	6.378	(c2) = (b2) - (a2)	23.687
	Diferença das diferenças			(d) = (c2) - (c1)	17.309
	Impacto médio			(e) = (d) ÷ (b1)	4,95%
	Remuneração média mensal			(f)	1.740
	Massa salarial adicional			(g) = (d) x (f) x 13	391.529.580
10 a 49	Controle	(a1)	679.973	(a2)	688.890
	Tratamento	(b1)	660.156	(b2)	690.907
	Diferença	(c1) = (b1) - (a1)	-19.817	(c2) = (b2) - (a2)	2.017
	Diferença das diferenças			(d) = (c2) - (c1)	21.834
	Impacto médio			(e) = (d) ÷ (b1)	3,31%
	Remuneração média mensal			(f)	2.012
	Massa salarial adicional			(g) = (d) x (f) x 13	571.090.104
50 a 249	Controle	(a1)	294.987	(a2)	298.142
	Tratamento	(b1)	300.119	(b2)	317.223
	Diferença	(c1) = (b1) - (a1)	5.132	(c2) = (b2) - (a2)	19.081
	Diferença das diferenças			(d) = (c2) - (c1)	13.949
	Impacto médio			(e) = (d) ÷ (b1)	4,65%
	Remuneração média mensal			(f)	2.342
	Massa salarial adicional			(g) = (d) x (f) x 13	424.691.254
250 ou mais	Controle	(a1)	54.251	(a2)	56.694
	Tratamento	(b1)	48.530	(b2)	51.790
	Diferença	(c1) = (b1) - (a1)	- 5.721	(c2) = (b2) - (a2)	- 4.904
	Diferença das diferenças			(d) = (c2) - (c1)	817
	Impacto médio			(e) = (d) ÷ (b1)	1,68%
	Remuneração média mensal			(f)	2.374
	Massa salarial adicional			(g) = (d) x (f) x 13	25.214.254
Amostra 30%	Massa salarial adicional				1.412.525.192
Total	Massa salarial adicional				4.708.417.306

Fonte: Equipe de auditoria

80. Considerando apenas as empresas que participaram do PEAC-FGI, a massa salarial adicional foi de R\$ 2 bilhões, para os quais o governo alocou R\$ 12,7 bilhões, uma relação de 6,35 x 1. A diferença dos resultados encontrados nesta avaliação de impacto e a análise custo-efetividade ex-ante realizada pelo BNDES está no fato de a empresa estatal ter previsto um impacto médio de 10%, 10%, 14% e 18% para cada um dos grupos de porte de empresas, quando nesta avaliação foram identificados impactos de 8%, 4%, 5% e 4%.

81. No caso do Pronampe, que gerou massa salarial adicional de R\$ 2,5 bilhões e teve alocação de R\$ 20,4 bilhões, a relação foi de 8,16 x 1. A pior relação custo-benefício do Pronampe pode ser atribuída em parte a sua menor alavancagem.

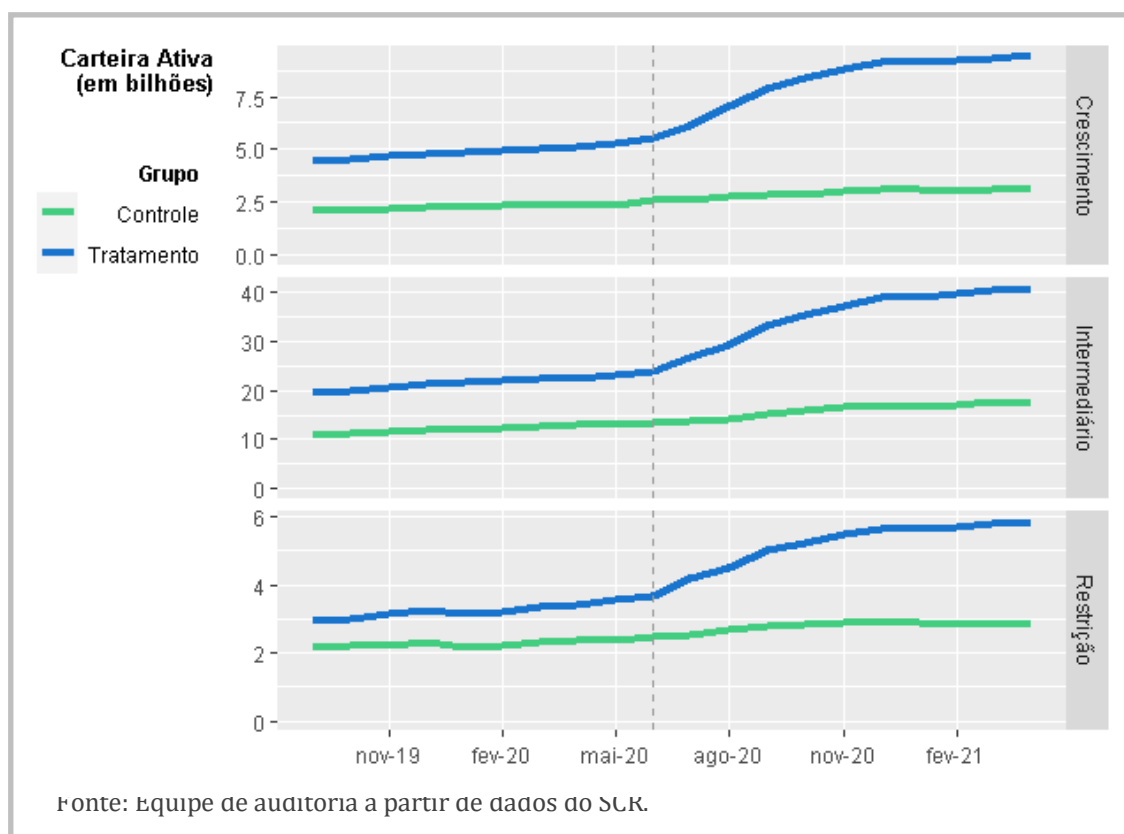
82. A Tabela 5 apresenta a massa salarial adicionada por cada um dos programas avaliados. Ressalta-se que algumas empresas participaram de mais de um programa, por isso os valores totais nessa tabela são superiores aos valores da análise do conjunto total de empresas.

Programa	Massa Salarial Adicional	Custo Fiscal / R\$ Adicional
PEAC	2.009.302.620	R\$ 6,05
Pronampe	2.555.867.860	R\$ 7,75
Fampe	178.564.273	R\$ 2,78
Pese	2.009.302.620	R\$ 2,67
Maquininhas	201.157.320	R\$ 8,54
Fonte: Equipe de auditoria		

4.2 Resultado nos indicadores de adicionalidade financeira

83. Foram solicitados ao Banco Central, a partir do Sistema de Informações de Créditos (SCR), os dados de acesso a crédito das empresas do grupo de tratamento e do grupo de controle para o período entre maio de 2019 e abril de 2021. Os dados foram anonimizados para se manter o sigilo financeiro. Os dados solicitados foram: valor da carteira ativa, taxa de juros média mensal, prazo médio de vencimento em dias e inadimplência média. Foram apresentados dados para 191.085 empresas, sendo 112.057 do grupo de tratamento e 79.028 do grupo de controle.

84. A partir dos dados recebidos, verificou-se que um conjunto de empresas do grupo de controle possuía valor de carteira ativa em patamares superiores aos do grupo de tratamento. Entre as que chegaram a possuir carteira ativa superior a R\$ 30 milhões em algum momento do período analisado, 1.393 são do grupo de controle e apenas 315 do grupo de tratamento. Assim, essas empresas dos dois grupos foram retiradas da análise para não desequilibrar os resultados.

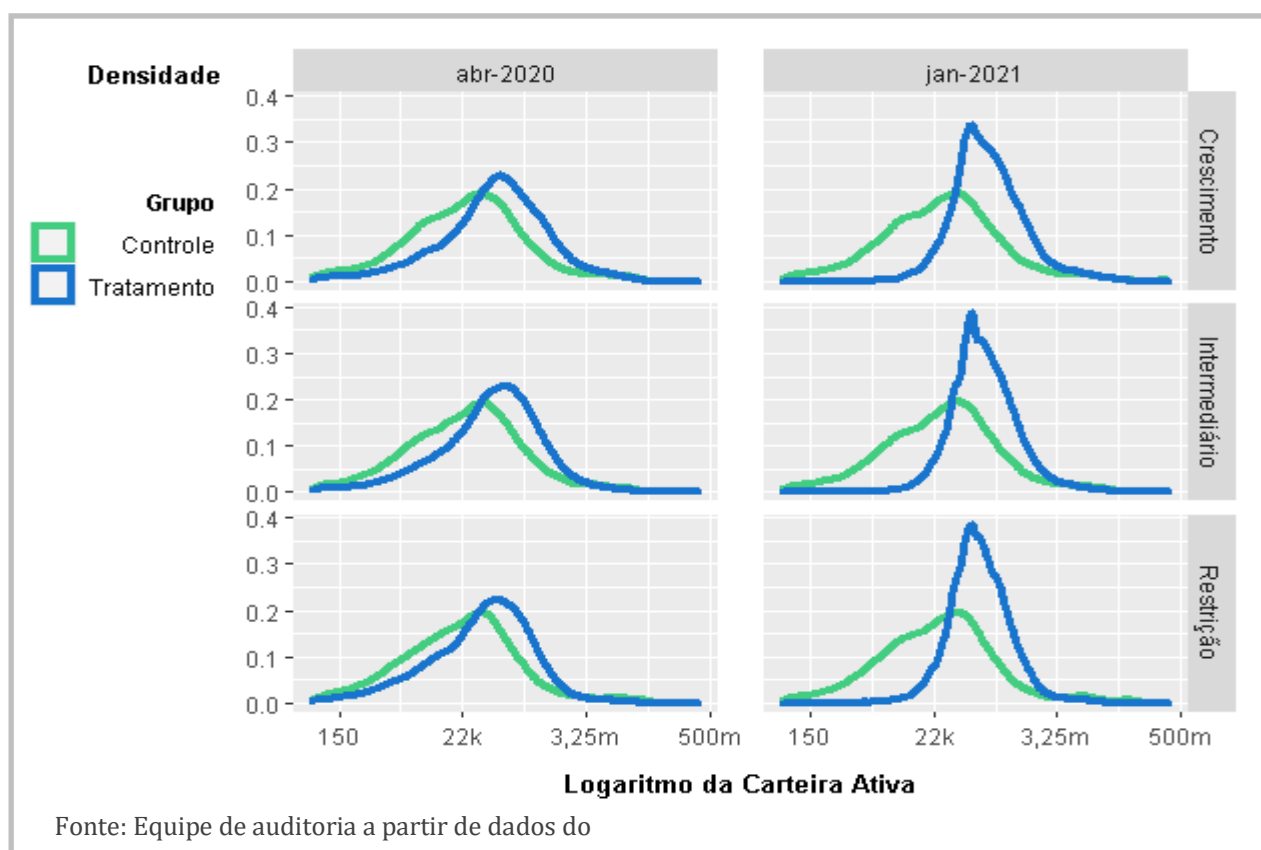


85. O Gráfico 4 apresenta a evolução do valor total da carteira ativa por tipo de setor econômico e por grupo. Antes dos programas emergenciais de acesso a crédito, o grupo de tratamento já apresentava um valor de carteira ativa superior ao grupo de controle, o que demonstra que em parte teve acesso maior ao crédito emergencial aquelas empresas que já possuíam relacionamento no sistema financeiro.

86. Ainda que o volume de crédito do grupo de tratamento fosse superior ao do grupo de controle antes do início dos programas, ambos apresentavam trajetórias semelhantes. Isso se altera a partir de junho, quando a carteira de crédito do grupo de tratamento cresce de forma mais acelerada.

87. Em virtude da anonimização dos dados, não se dispôs da data de contratação da operação de crédito nos programas emergenciais para calcular o impacto a partir do início do tratamento. Porém, percebe-se que a mudança de comportamento da carteira ativa do grupo de tratamento é significativa após o início dos programas emergenciais. Até abril de 2020, a taxa média de crescimento da carteira do grupo de controle era de 2,06% e no grupo de tratamento de 2,16%. De maio em diante, a taxa média de crescimento foi de 3,44% para as empresas que não participaram dos programas e 7,14% para as que participaram. Enquanto a carteira cresceu 30% a partir de maio no grupo de controle, no grupo de tratamento o crescimento foi de 73%.

88. O Gráfico 5 compara a distribuição do valor da carteira de crédito das empresas dos dois grupos antes e depois dos programas emergenciais. O valor foi transformado por logaritmo com o objetivo de facilitar a visualização, tendo em vista que há uma grande quantidade de carteiras com valores baixos.



89. O que se verifica no Gráfico 5 é que a distribuição das carteiras no grupo de controle não se altera entre os dois períodos. Já no grupo de tratamento, passa a haver uma concentração maior das carteiras em valores mais altos, com poucas carteiras com valores inferiores a R\$ 22.000,00. Enquanto no grupo de tratamento 39.914 empresas que não tinham carteira ativa superior

a R\$ 22.000,00 em abril 2020 passaram a ter em janeiro de 2021, no grupo de controle apenas 2.871 novas empresas ultrapassaram esse valor.

90. A Tabela 6 apresenta a taxa de juros mensal média e o prazo médio de vencimento da carteira em dias, para os grupos de controle e tratamento, em abril de 2020 e janeiro de 2021.

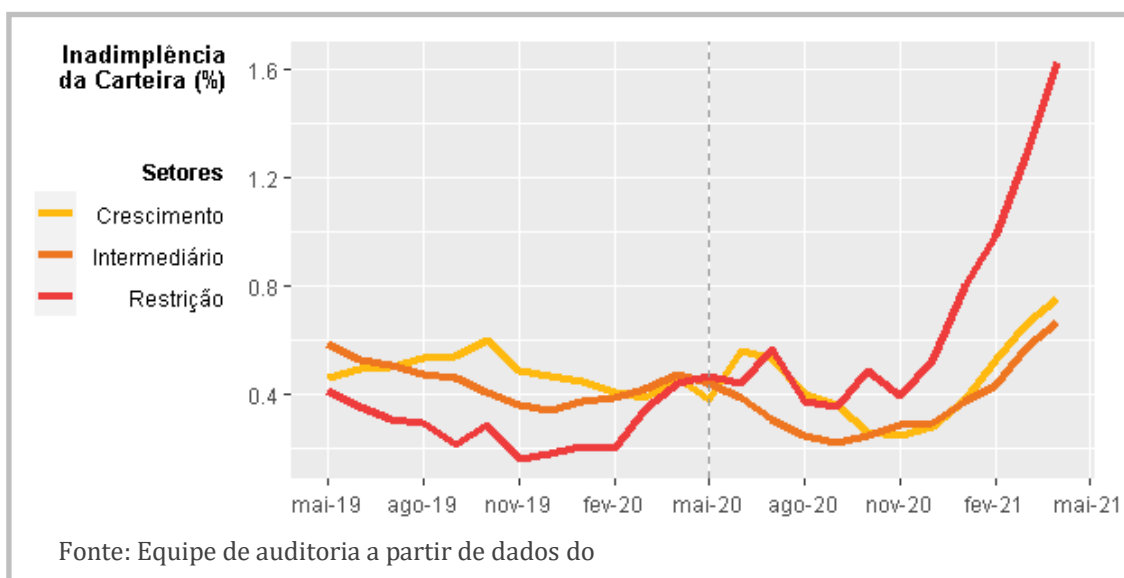
Grupo	Data	Prazo médio em dias	Taxa média mensal (%)
Controle	abr/20	909	1,04
Controle	jan/21	1.027	0,88
Tratamento	abr/20	1.075	1,20
Tratamento	jan/21	1.182	0,68
Fonte: Equipe de auditoria a partir de dados do SCR.			

Fonte: Equipe de auditoria a partir de dados do SCR.

91. Não se verifica um efeito significativo dos programas emergenciais no prazo de vencimento das dívidas, pois o crescimento foi inferior ao do grupo de controle. Isso pode ser justificado em parte pelo fato de os programas fixarem o prazo máximo para pagamento, de 36 meses no Pronampe, no Pese e no PEAC-Maquinhinhas, e 60 meses no PEAC-FGI. Assim, os 36 meses, ou 1.080 dias, já seriam o prazo médio do grupo de tratamento antes dos programas.

92. Em relação à taxa de juros, é possível observar um efeito significativo dos programas, pois o grupo de tratamento viu seus encargos se reduzirem quase que pela metade, principalmente porque os programas fixaram limites para as taxas a serem praticadas pelas instituições financeiras.

93. Conclui-se que os programas emergenciais alcançaram o objetivo de facilitar o crédito das PMEs, em termos de volume de crédito e taxa de juros, contribuindo assim para o impacto observado na geração de empregos. Entretanto, o maior volume de endividamento das empresas também deve ser visto com cautela, principalmente em virtude da capacidade de pagamento das empresas e sua inadimplência, que vinha apresentando crescimento significativo nos primeiros meses de 2021, conforme o Gráfico 6.



94. Após uma redução inicial na inadimplência, com o início dos programas emergenciais, verifica-se um aumento significativo a partir de dezembro de 2020, período de coincide com o início

da segunda onda de Covid-19 no país e com o fim do prazo de carência e início do pagamento das parcelas do crédito contratado nos programas.

95. A OCDE (2021), ao analisar as medidas de apoio às PMEs em um ano de pandemia, coloca como uma das lições aprendidas 'Evite o superendividamento das PMEs e uma crise de solvência'. A entidade sugere o uso de instrumentos de participação no capital (equity ou quasi-equity) sobre instrumentos de dívida para PMEs que enfrentam problemas de fluxo de caixa, devido às melhores perspectivas para seus beneficiários investirem e crescerem quando a recuperação se iniciar. Mais importante, o uso de capital reduz o índice de alavancagem, o que diminui a probabilidade de inadimplência. A OCDE defende ainda a possibilidade de reformas dos regimes de insolvência para permitir a reestruturação das empresas. Isso pode exigir o estabelecimento de procedimentos específicos para as PMEs, incluindo a promoção da reestruturação informal da dívida e acordos extrajudiciais, uma vez que as PMEs correm um risco maior de serem liquidadas em processos formais de insolvência.

5. FATORES CAPAZES DE CONTRIBUIR PARA UM MAIOR IMPACTO DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE CRÉDITO

96. Dentre os programas avaliados neste levantamento, três deles – PEAC-FGI, Pronampe e Fampe – ofereceram garantias para facilitar o acesso das PMEs ao crédito no sistema financeiro. Apesar de sua pequena escala no Brasil antes da pandemia de Covid-19, estes tipos de programas já eram utilizados de forma ampla em diversos países, principalmente após a crise financeira de 2008, quando os governos identificaram a necessidade de dar suporte às PMEs.

97. Diversos organismos internacionais já elaboraram documentos referenciais que procuram estabelecer princípios e divulgar boas práticas nos programas de garantia de crédito, dentre os quais pode-se citar:

‘OIT (2004) - Guarantee Funds for Small Enterprises – A manual for guarantee fund managers.

Cepal (2011) – Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina;

GIZ (2013) – SMEs' Credit Guarantee Schemes in Developing and Emerging Economies: Reflections, Setting-up Principles, Quality Standards;

Banco Mundial (2015) – Principles for public credit guarantee schemes for SMEs;

OCDE (2015) – Key factors for a new environment in guarantee systems;

ALIDE, AECM e REGAR (2018) – Marco conceptual para la información sobre el alcance, adicionalidad y sostenibilidad financiera de los Sistemas de Garantía de Crédito públicos;

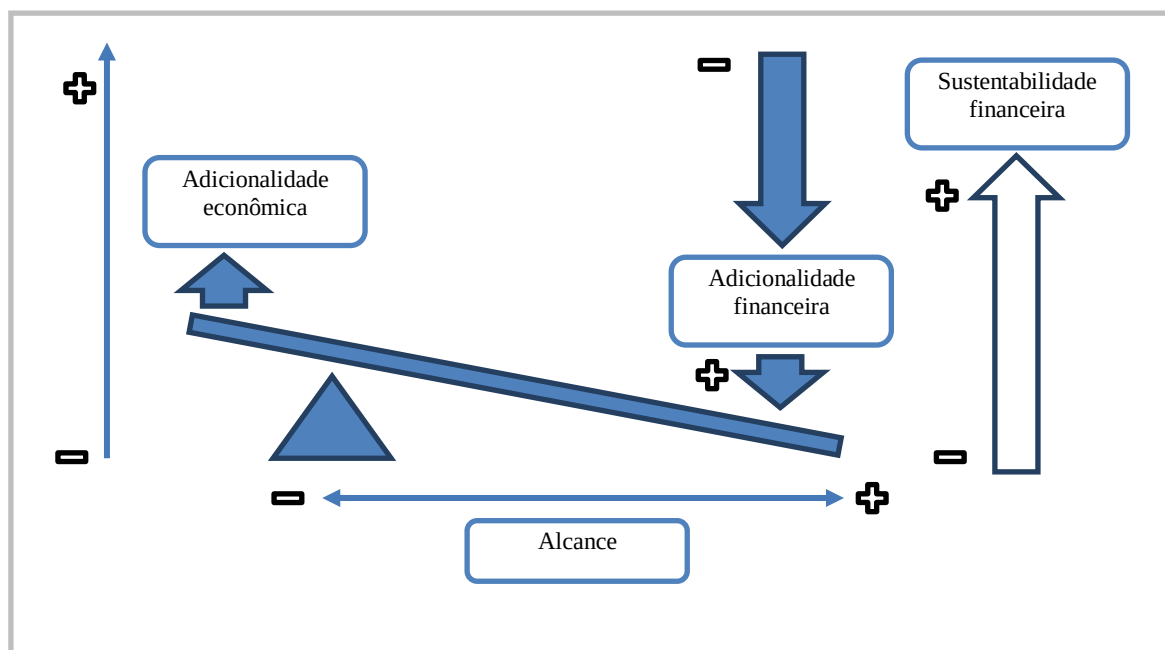
OCDE (2021) – One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19 - Lessons learned.'

98. Esta seção procura elencar os principais fatores capazes de aperfeiçoar o impacto dos programas de garantia de crédito. Dessa forma, busca-se contribuir com o desenho dos programas, principalmente porque o Pronampe foi adotado como política oficial de crédito permanente pela Lei 14.161/2021. Além disso, o Decreto 10.780, de 25 de agosto de 2021, instituiu o Sistema Nacional de Garantias de Crédito.

99. Segundo o Banco Mundial (2018), o desempenho dos programas de garantia de crédito envolve três dimensões principais: o alcance, ou capacidade de atender à demanda por garantias; sustentabilidade financeira, ou a capacidade do programa de conter perdas, mantendo continuamente uma base de capital adequada em relação aos seus passivos em uma base de continuidade; e impacto, tanto a adicionalidade financeira quanto a adicionalidade econômica.

100. A adicionalidade corresponde ao impacto efetivo da ação pública, o quanto que o programa consegue gerar de efeitos que não existiriam sem a intervenção. Nos programas de garantia de crédito, o objetivo é facilitar o acesso ao crédito para empresas que não conseguiriam se financiar no sistema financeiro sem a garantia estatal. Quando a garantia é usada por uma empresa que teria acesso sem o suporte público, não há adicionalidade, ou seja, não há impacto.

101. Segundo ALIDE, AECM e REGAR (2018), as dimensões de desempenho dos programas de garantia dificilmente conseguem ser maximizadas simultaneamente. A Figura 6 apresenta o equilíbrio entre as dimensões de avaliação dos programas de garantia (ALIDE, AECM e REGAR, 2018, p.29).



102. A figura demonstra que, quanto maior a adicionalidade financeira, maior será a adicionalidade econômica, uma vez que as duas dimensões estão em lados opostos da gangorra. Assim, quanto maior o volume de crédito e melhores as condições de juros e prazo, maior os benefícios para a economia. A adicionalidade econômica também será maior quando o alcance for maior, ou seja, quando um número maior de empresas for beneficiado. Porém, quanto maior a adicionalidade financeira, menor a sustentabilidade financeira do programa, pois mais recursos terão de ser aplicados e menor será o retorno para o fundo garantidor.

103. O Banco Mundial (2015) estabelece como um dos princípios para os sistemas de garantia de crédito que a abordagem de concessão de garantia 'deve refletir adequadamente um equilíbrio entre alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país'. O Banco Mundial (2015) diferencia duas estratégias de concessão de garantia. Na estratégia individual as garantias são concedidas para cada empréstimo separadamente, em que as empresas se relacionam diretamente com os sistemas de garantia. Já na estratégia de portfólio, as instituições financeiras são autorizadas a adicionar as garantias a empréstimos sem prévia autorização do sistema de garantia, mas dentro de categorias definidas previamente em contrato.

104. O Brasil adotou nos programas emergenciais de acesso a crédito a estratégia de portfólio, que era a mais adequada no momento de emergência e a necessidade de agilizar a concessão de crédito. Essa estratégia também garante um maior alcance. Porém, uma das desvantagens da estratégia de portfólio é sua menor adicionalidade financeira (BANCO MUNDIAL, 2015, p.19), pois uma maior proporção das garantias é concedida a empresas que já teriam acesso ao crédito sem o suporte público. Para o Banco Mundial (2015, p.20), a escolha da estratégia deve envolver uma análise dos objetivos do programa em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira:

'Idealmente, o CGS deve combinar as duas abordagens, levando em consideração o grau de desenvolvimento e sofisticação do setor financeiro em geral e das instituições financeiras individuais. Se um determinado tipo de PME - por exemplo, PME em estágio inicial ou pertencentes a

mulheres - deve ser promovido, independentemente do projeto específico apresentado, a abordagem de portfólio pode ser usada. Outras PME necessitariam de uma abordagem individual. Alternativamente, empréstimos até um determinado valor podem se qualificar para garantias de carteira, enquanto grandes empréstimos podem ser avaliados pelo CGS individualmente. No entanto, em países onde as falhas e imperfeições do mercado de crédito às PMEs são generalizadas, o foco deve ser na abordagem individual. Em tais circunstâncias, a abordagem individual pode reduzir as assimetrias de informação e melhorar as percepções dos credores de alto risco no segmento de PME, ao mesmo tempo que ajuda a estabelecer uma relação de confiança entre o CGS e os credores.'

105. Neste levantamento, verificou-se que o impacto dos programas de garantia de crédito foi diferente a depender dos setores econômicos que receberam o fomento. Nos setores que sofreram maior restrição de funcionamento em virtude da pandemia, o impacto foi menor. Uma das medidas recomendadas pela Cepal (2013, p.54) é a segmentação das políticas. Segundo a entidade:

'A compreensão da heterogeneidade do universo das PMEs possibilita uma plataforma de atendimento diferenciada. A segmentação da política permite, por um lado, dar resposta aos diversos problemas que as empresas apresentam e, por outro, tirar partido do seu potencial de crescimento.'

106. Portanto, propõe-se como primeiro fator capaz de promover um maior impacto:

'Os programas de garantia de crédito devem definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio – de acordo com os objetivos em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, de preferência combinando as duas abordagens a partir de características do público-alvo estabelecido, do valor da operação de crédito ou do contexto do mercado de crédito.'

107. Outra desvantagem da estratégia de portfólio é a possibilidade de maior inadimplência, em virtude do risco moral dos agentes financeiros na análise de crédito. ALIDE, AECM e REGAR (2018) falam em 'lavagem de carteira' quando as instituições financeiras, por contarem com a garantia que reduz seu risco, concedem crédito em operações que normalmente deveriam ser recusadas, pois nem a instituição e nem o sistema de garantia desejariam que fosse realizada.

108. A possibilidade de risco moral dos agentes financeiros torna-se ainda elevada quando seu risco é eliminado em sistemas de garantia que cobrem 100% da operação de crédito, como o caso dos programas Pronampe e PEAC-FGI.

109. Entre os princípios dos sistemas de garantia de crédito propostos pelo Banco Mundial (2015) consta que as garantias emitidas 'devem ser parciais, proporcionando assim os incentivos adequados aos tomadores e credores das PMEs, e devem ser concebidas de forma a assegurar o cumprimento dos requisitos prudenciais relevantes para os credores, em particular os requisitos de capital para risco de crédito'. Assim, evita-se o risco moral tanto da parte do credor quanto das PMEs, ao promover o compartilhamento do risco.

110. O Banco Mundial (2015) defende que o percentual da garantia deve ser superior a 50%, de forma incentivar os credores a participarem do programa, mas ao mesmo tempo deve induzi-los a assumir uma proporção significativa do risco. A cobertura adequada da garantia deve ser determinada de acordo com os setores de PMEs alvo do programa. Por exemplo, em setores com maior capacidade de geração de emprego, ou firmas mais novas, as garantias devem cobrir um percentual maior do financiamento. Além disso, deve-se considerar a estratégia do programa: no modelo de portfólio a cobertura deve ser menor do que no individual, porque no primeiro o agente financeiro é o responsável pela avaliação do tomador.

111. GIZ (2013, p.16) também estabelece como um dos padrões de qualidade dos sistemas de garantia de crédito que se deve evitar a isenção de responsabilidade da instituição de crédito parceira. Assim, segundo a entidade, 'a assunção de riscos de 100% pelos sistemas de garantia deve, portanto, ser uma exceção, aplicada em casos muito especiais'.

112. Para o FMI (2020, p.5), os 'credores precisam arcar com algum risco de crédito associado aos seus empréstimos para que tenham incentivos para realizar práticas de subscrição

sólidas e se esforçar para minimizar as perdas de crédito. A mitigação do risco de crédito deve, portanto, ser parcial’.

113. Na visão da OIT (2004, p.37):

‘Em qualquer cenário de empréstimo, é melhor que todas as partes envolvidas tenham algo em jogo. Desta forma, haverá incentivos para o credor, o devedor e o fundo de garantia para assegurar que o risco de perda seja minimizado. Um credor com algo em jogo será motivado a examinar cuidadosamente os candidatos a empréstimos, acompanhar os empréstimos diligentemente e iniciar ações judiciais quando apropriado. Um fundo de garantia deve, portanto, insistir que o credor assuma parte do risco. Os fundos de garantia bem-sucedidos se abstêm de fornecer 100% de cobertura de risco ao credor.’

114. Portanto, constitui outro fator capaz de promover um maior impacto dos programas de garantia de crédito:

‘Os programas de garantia de crédito devem evitar cobrir 100% das operações de crédito, de forma a compartilhar o risco com os agentes financeiros e criar incentivos para que estes realizem uma boa análise dos credores e evitem a concessão de crédito para empresas com elevado risco de inadimplência.’

115. Outra medida proposta pelos organismos internacionais é a coordenação dos programas de garantia de crédito com medidas que busquem qualificar a atuação das PMEs. Por exemplo, a OCDE (2021, p.23), ao analisar as medidas de suporte às PMEs na pandemia, elencou como uma lição a necessidade de ‘incluir um forte enfoque na digitalização de PMEs e novas empresas como uma pedra angular da recuperação’.

116. A pandemia de Covid-19 acelerou o uso de tecnologias digitais em diversas áreas da sociedade, seja na educação, no trabalho ou no convívio familiar, sendo, portanto, necessário que os governos apoiem as PMEs no desenvolvimento de competências, inovação e acesso a novos mercados. A Cepal (2013, p.55) entende que o ‘conjunto de políticas deve incluir uma série de ferramentas e serviços vinculados que apoiem as empresas em seus diferentes estágios de crescimento, oferecendo uma maior diversidade de produtos e serviços’.

117. No Fampe, o Sebrae desenvolve o programa de crédito assistido, em que acompanha a empresa em todas as fases da concessão do crédito, oferecendo: conteúdos e informações necessárias para uma tomada de crédito consciente; capacitações, diagnósticos empresariais e consultorias para melhor gestão em temas relevantes, como finanças, marketing, vendas pela internet; orientações e acompanhamento para manter as parcelas em dia, mesmo para quem está com alguma dificuldade; e utilização intensiva de meios digitais.

118. A Lei 13.999/2020 previa no §8º do art. 2º que, caso houvesse autorização dos tomadores, o Sebrae receberia os dados das operações com o objetivo de ofertar a provisão de assistência e ferramentas de gestão às microempresas destinatárias da linha de crédito. Porém, segundo o Sebrae, nenhum dado foi encaminhado ao longo de 2020.

119. Entende-se como um terceiro fator capaz de contribuir para o maior impacto dos programas de garantia de crédito:

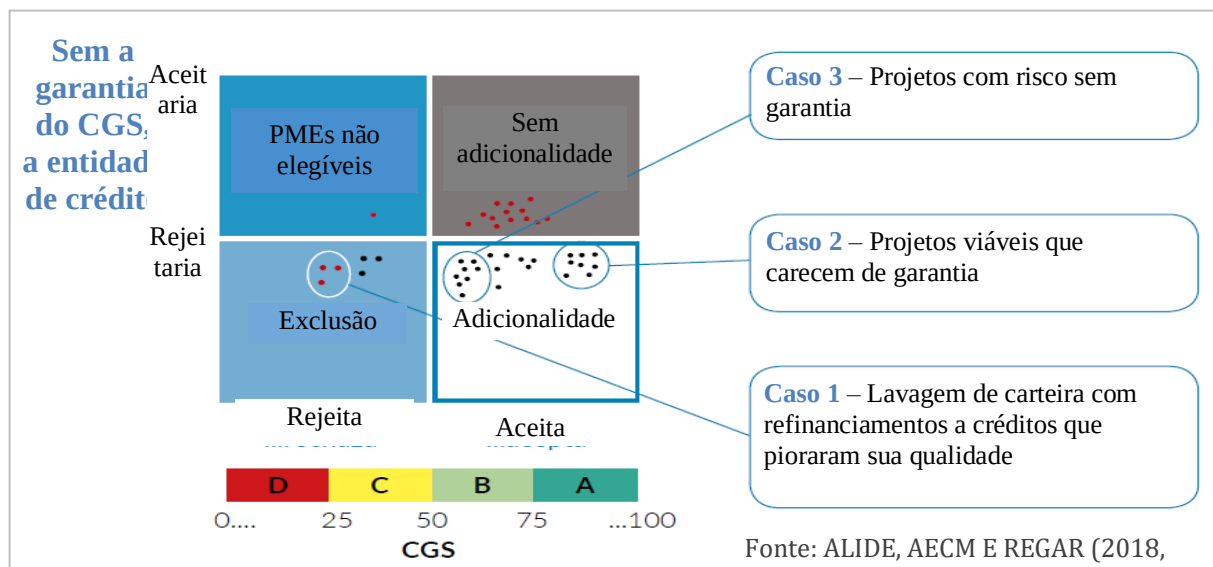
‘Os programas de garantia de crédito devem associar às garantias medidas complementares, como qualificação, fomento à digitalização, à inovação, ao acesso a novos mercados etc., potencializando assim os efeitos do maior acesso ao crédito.’

120. Outro fator considerado de extrema relevância pelos organismos internacionais para o sucesso dos programas de garantia de crédito é o foco em negócios viáveis. Segundo a OIT (2004, p.20):

‘A experiência mostra que os fundos de garantia não são ferramentas para resolver os problemas de fraco empreendedorismo ou de bancos com fraco desempenho. Como regra geral, os esquemas de garantia só têm probabilidade de ser bem-sucedidos quando os quatro Ps estão todos presentes: empresários bem preparados que apresentam bons projetos para bancos de boa

performance que têm uma equipe profissional para realizar uma avaliação e chegar à conclusão de que o mutuário não pode apresentar garantias suficientes [grifo no original].’

121. ALIDE, AECM e REGAR (2018, p.27) apresentam a Figura 7 para representar o mapa de decisão creditícia entre o programa de garantia e a instituição financeira.



122. As zonas de ‘exclusão’ são entidades que nem a instituição financeira nem o CGS consideram adequadas para financiar. Isso pode ser motivado, entre outros motivos, por um projeto com capacidade de pagamento duvidosa ou moralidade questionável do empresário. Os efeitos negativos nesta área ocorrem quando o CGS delega a aprovação à instituição de crédito (risco moral). Por exemplo, quando a operação é de baixa qualidade de crédito (e seria uma operação a ser rejeitada) mas a entidade financeira aprova a operação contando com a garantia do sistema, ocorre um fenômeno de ‘lavagem de carteira’.

123. A zona de ‘não adicionalidade’ é aquela em que a instituição de crédito estaria disposta a financiar, sem necessidade de garantias, e o CGS endossa. Há uma dupla análise positiva da viabilidade da operação, portanto, em princípio, são menos arriscados. Essas operações representam receitas com baixo nível de risco e permitem potencializar a sustentabilidade e capitalizar o CGS.

124. A terceira zona, chamada de ‘adicionalidade’, é aquela que permite a concessão da operação com a intervenção do CGS. É a zona de adicionalidade financeira por definição. Normalmente, muitos desses projetos são altamente viáveis, mas por serem entidades com restrição financeira, não são atendidos pela instituição de crédito (caso 2). Além disso, podem existir outros tipos de projetos que, carecendo ou não de garantias suficientes, são homologados pelo CGS (caso 3). Estes casos introduzem riscos na carteira de CGS que podem ser utilizados, por exemplo, para apoiar setores em situação de crise econômica ou promoção da fase final.

125. Para a GIZ (2013), um dos padrões de qualidade para os programas de garantia de crédito é a ‘provisão de garantias para projetos viáveis após uma análise profissional’. Ou seja, os programas de garantia podem compensar a falta de garantia das PMEs, mas não a falta de viabilidade ou lucratividade comercial.

126. Segundo a OCDE (2021, p.2), outra das lições aprendidas com um ano de suporte às PMEs na pandemia é que os governos devem ‘garantir, na medida do possível, que o apoio se concentre em empresas e start-ups viáveis’. Durante o início da pandemia, o suporte foi aberto a todas as PMEs, o que fez com que o crédito fosse amplo. De certa forma, esse alto alcance das políticas foi visto como um sucesso, mas, para a OCDE (2021, p.10), ‘o acesso amplo e relativamente fácil ao crédito e as mudanças nos procedimentos de insolvência e falência em algumas jurisdições

também podem ter consequências indesejadas'. Em primeiro lugar, pode ter conduzido à situação em que o apoio foi concedido a empresas que não o necessitavam, resultando numa prestação de auxílio menos eficiente e mais dispendiosa. Algumas evidências empíricas mostram que esse realmente pode ter sido o caso.

127. Ademais, as medidas de suporte podem ter mantido empresas improdutivas e deficitárias à tona ('empresas zumbi') e dificultado os processos de destruição criativa, com efeitos negativos sobre o dinamismo econômico e a concorrência no médio e longo prazo. Para a OCDE (2021, p.10):

'Os formuladores de políticas devem considerar cada vez mais o direcionamento dos programas para empresas viáveis que realmente precisam de apoio. Isso pode ser feito restringindo os critérios de elegibilidade ex-ante e/ou introduzindo condicionalidade no acesso ao suporte.'

128. Assim, outro fator importante para o maior impacto dos programas é:

'Os programas de garantia de crédito devem focar em empresas viáveis, que não tem acesso a crédito em virtude da falta de colaterais, mas cujo modelo de negócio e projetos sejam capazes de gerar resultados positivos e benefícios para a economia.'

6. CONCLUSÃO

129. Esta avaliação de impacto demonstrou que os programas emergenciais de acesso a crédito durante a pandemia de Covid-19 foram bem-sucedidos em ampliar o crédito para as PMEs, alcançando volumes maiores de financiamento e taxas menores de juros, o que resultou em quase 180.000 empregos adicionais e uma massa salarial adicional de R\$ 4,7 bilhões. Porém, esse impacto ocorreu a um custo elevado, tendo em vista que foram alocados R\$ 62 bilhões para o conjunto de empresas analisadas.

130. São propostos alguns fatores capazes de ampliar o impacto dos programas de garantia de crédito, que estão sendo adotados como políticas oficiais permanentes, como é o caso do Pronampe e da instituição do Sistema Nacional de Garantia de Crédito.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Diante do exposto, submete-se o relatório à consideração superior, propondo-se:

a) Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, com fulcro no art. 144 da Lei 14.116, de 31/12/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), que:

a.1) os programas emergenciais de acesso a crédito instituídos durante a pandemia de Covid-19 em 2020, entre eles o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), foram responsáveis por quase 180.000 empregos adicionais no conjunto de empresas selecionadas, o que resultou em uma massa salarial adicional de R\$ 4,7 bilhões, porém a um custo fiscal de R\$ 62 bilhões, ou R\$ 13,20 para cada R\$ 1,00 de renda adicional; além de terem ampliado o acesso ao crédito, a uma taxa de juros significativamente mais baixa.

a.2) destacar as boas práticas identificadas nesta avaliação relacionadas ao desenho de programas de garantia de crédito, que podem subsidiar a implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito, instituído pelo Decreto 10.780/2021, e aperfeiçoamentos no Pronampe, definido pela Lei 14.161, de 2/6/2021, como política oficial de crédito permanente, tais como:

a.2.1) definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio – de acordo com os objetivos em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, de preferência combinando as duas abordagens a partir de características do público-alvo estabelecido, do valor da operação de crédito ou do contexto do mercado de crédito;

a.2.2) evitar cobrir 100% das operações de crédito, de forma a compartilhar o risco com os agentes financeiros e criar incentivos para que estes realizem uma boa análise dos tomadores e evitem a concessão de crédito para empresas com elevado risco de inadimplência;

a.2.3) integrar as garantias com medidas complementares, como qualificação, digitalização, fomento à inovação, acesso a novos mercados, entre outras, potencializando assim os efeitos do maior acesso ao crédito;

a.2.4) focar em empresas viáveis, que não possuam acesso a crédito em virtude da falta de garantias, mas cujo modelo de negócio e projetos sejam capazes de gerar resultados positivos e benefícios para a economia.

b) Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem, ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

c) Levantar o sigilo dos presentes autos.

d) Arquivar os presentes autos.”

3. Por seu turno, ao manifestar a sua concordância com o aludido relatório de levantamento à Peça 7, a Secretária Andreia Rocha Bello de Oliveira consignou o seu pronunciamento técnico à Peça 8 nos seguintes termos:

“(…) 1. Trata-se de Levantamento sobre os programas emergenciais de acesso a crédito que foram criados pelo governo federal em 2020 como medida de enfrentamento às consequências econômicas da pandemia causada pela Covid-19. São eles: o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC), nas modalidades Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) e Maquininhas; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) do Sebrae.

2. O trabalho foi autorizado pelo Plenário do Tribunal por meio do Acórdão 1088/2021-TCU (peça 4) e teve por objetivo avaliar a efetividade desses programas, notadamente quanto ao objetivo de manutenção de empregos, sendo um dos trabalhos que serão encaminhados ao Congresso Nacional no relatório de que trata o art. 144 da Lei 14.166/2020 (LDO 2021).

3. Conforme aprovado na mencionada decisão, o objeto da fiscalização foi analisado em duas vertentes, a saber: a avaliação de impacto de que trata este processo e a auditoria integrada para avaliação da implementação dos referidos programas de acesso ao crédito (TC 014.547/2021-0). Pretende-se, com isso, fornecer ao Congresso Nacional um diagnóstico amplo acerca desses programas.

4. Esclarece-se que, em virtude de obstáculo no sistema e-TCU, não foi possível o auditor responsável pelo trabalho instruir e assinar o relatório no referido sistema. Assim, considerando a urgência decorrente do prazo estipulado pela LDO 2021, optou-se por incluir o referido relatório como peça deste processo (peça 7) e encaminhar para pronunciamento do Ministro Relator por meio deste pronunciamento.

5. Cabe destacar a complexidade e a robustez dos procedimentos e análises efetuadas neste trabalho, conforme se depreende da descrição constante do capítulo 3 do relatório e dos respectivos apêndices metodológicos (peça 7). Ademais, os pressupostos e o modelo construído para a avaliação de impacto foram submetidos ao escrutínio de especialistas em duas ocasiões, por meio de painel de referência com especialistas internacionais em programas de garantia de crédito e de painel com gestores dos programas e especialistas em avaliação de políticas públicas de renome no país. O debate propiciado por essas reuniões técnicas enriqueceu a análise que resultou no relatório ora submetido ao Ministro Relator.

6. Com relação às conclusões do trabalho, tecem-se a seguir algumas observações.

7. Primeiramente, o item a.2.2 da proposta de encaminhamento apresenta uma das características desejáveis em um programa de garantia de crédito, que é o equilíbrio no compartilhamento de risco entre fundo garantidor e instituição financeira de modo a evitar risco moral na análise de crédito por parte do agente financeiro. Tal boa prática encontra respaldo nos

estudos de organismos internacionais examinados ao longo do trabalho, conforme descrito no capítulo 5 do relatório.

8. A equipe de auditoria identificou que a previsão de garantia de até 100% do valor de cada operação de crédito pelo Pronampe vai de encontro à boa prática internacional. No caso do Peac-FGI, esse percentual é de 80%. Esclarece-se, no entanto, que no desenho do Pronampe e do Peac-FGI há um mecanismo que mitiga, em parte, o mencionado risco. Trata-se da limitação da cobertura da inadimplência suportada pelo agente financeiro de até 20% do conjunto da carteira de operações de crédito concedidas no âmbito do programa, no caso do novo Pronampe (na modelagem do programa vigente em 2020 esse percentual de cobertura era de 85% da carteira de operações de crédito). Já no caso do Peac-FGI, a cobertura da inadimplência pelo programa está limitada a no máximo 30% da carteira de operações de crédito da instituição financeira.

9. De todo modo, é de suma importância que essa e as demais boas práticas descritas no relatório e no item a.2 da proposta de encaminhamento sejam consideradas na implementação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito de que trata o Decreto 10.780/2021 e na execução do Pronampe enquanto política oficial de crédito permanente (Lei 14.161/2021).

10. O segundo aspecto que importa esclarecer diz respeito ao termo “custo fiscal” utilizado no relatório, inclusive no item a.1 da proposta de encaminhamento. Conforme ressaltado nos parágrafos 75 e 79 do relatório, o montante de R\$ 61 bilhões não corresponde ao custo efetivo dos programas no longo prazo, pois se espera que esses recursos retornem ao Tesouro após o pagamento dos empréstimos pelas empresas beneficiadas. É possível que ocorra um certo nível de inadimplência e, assim, algum prejuízo para a União (custo real), mas esse ponto não foi objeto de análise neste trabalho considerando o estágio de execução da política pública. Assim, o valor indicado como custo fiscal se refere às despesas executadas no orçamento geral da União (grupo de natureza da despesa ‘investimentos financeiros’). A aplicação desses recursos nos programas de acesso ao crédito reflete uma escolha alocativa que, embora não se caracterize como custo efetivo dos programas, na dinâmica orçamentária acarreta o não atendimento de necessidades de recursos de outras políticas e ações de governo. Com isso, entende-se como pertinente demonstrar o custo por emprego adicional decorrente dos programas na forma consignada no referido item da proposta de encaminhamento.

11. Diante do exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pelo AUFC Rafael Encinas e encaminho os autos para pronunciamento do Ministro Relator, declarando, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução- TCU 315/2020.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de preliminar levantamento promovido pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 1ª etapa da auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os eventuais aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19, além de verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Como visto, o referido levantamento consistiria na 1ª etapa da auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os aspectos de conformidade, e teria sido realizado em consonância com o Planejamento Estratégico do TCU aprovado pelo Plenário em 24/4/2019, para o período de abril de 2019 a março de 2025, em prol da fiscalização sobre a sustentabilidade fiscal da União.

3. A execução da referida auditoria operacional em duas etapas teria sido aprovada por meio do Acórdão 1.088/2021 prolatado pelo Plenário do TCU, na Sessão de 12/5/2021 (Ata n.º 16/2021), diante da necessidade de garantir a tempestividade das informações em prol da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) sobre a qualidade da implementação e o alcance dos objetivos dos programas governamentais com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA), nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO), de 2020.

4. Por essa linha, a 1ª etapa da fiscalização consistiria no preliminar levantamento sobre os impactos dos programas de crédito com vistas a subsidiar a discussão do PLOA para, na 2ª etapa, a unidade técnica promover, no bojo do TC 014.547/2021-0, a subsequente elaboração do relatório final da fiscalização para a apreciação dos eventuais achados de auditoria pelo Plenário do TCU, nos termos do art. 15 do RITCU, com o superveniente encaminhamento final à CMO.

5. Neste preliminar levantamento, o escopo da avaliação de impacto das medidas emergenciais de concessão de crédito estaria pautado pelos resultados provenientes da destinação de recursos ao Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), ao Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) e ao Programa Emergencial de Acesso a Crédito (PEAC) sob a modalidade do Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) e das Maquininhas.

6. Ao percorrer, aliás, sobre o volume de recursos fiscalizados, a equipe de auditoria teria assinalado que, por meio dos aludidos programas, teriam sido concedidos os eventuais créditos às micro, pequenas e médias empresas sob o valor de aproximadamente R\$ 150 bilhões, tendo a União promovido a garantia de 80% a 100% do referido valor por meio do FGO e do FGI em face do correspondente programa.

7. Diante, contudo, do significativo valor no financiamento, a equipe de fiscalização teria avaliado os impactos econômico-financeiros por meio da utilização do método estatístico em “Pareamento por **Score** de Propensão”, buscando calcular a propensão de as empresas contraírem o subjacente empréstimo, ainda que, na prática, não tenha sido efetivamente contraído, em conjunto com o método analítico intitulado como “Diferença em Diferenças”, consistindo aí, em síntese, na comparação do resultado das diferenças entre o grupo controle e o grupo tratamento.

8. A referida metodologia analítica de pesquisa consistiria, em resumo, na comparação dos resultados econômicos das empresas beneficiárias dos programas emergenciais de crédito (grupo tratamento) e os resultados das empresas não-beneficiárias (grupo de controle), a partir dos dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

9. Como resposta, a equipe de fiscalização identificou que os programas emergenciais teriam ampliado o acesso ao crédito para as empresas e, sobretudo, para aquelas já em relacionamento com o

sistema financeiro, além de terem reduzido as taxas de juros cobradas pelas instituições financeiras, pois os programas exigiriam a taxa média de juros não excedente a 1% ao mês.

10. O outro possível impacto dos programas emergenciais de crédito corresponderia à eventual manutenção de aproximadamente 180.000 empregos nas micro, pequenas e médias empresas beneficiárias, com a subsequente permanência da massa salarial em R\$ 4,7 bilhões, devendo esse aspecto ser devidamente avaliado, contudo, na 2ª etapa desta fiscalização por meio da referida auditoria operacional.

11. Por outro lado, a equipe de fiscalização teria preliminarmente indicado que, diante da amostra estatística selecionada, a massa salarial inerente aos 180.000 empregos teria decorrido das operações de crédito sob o valor total de R\$ 62 bilhões, tendo assinalado, então, que, para cada R\$ 1,00 de renda adicional aos assalariados, teria sido necessária a concessão de crédito em R\$ 13,20 para as empresas.

12. Os referidos apontamentos da equipe de fiscalização teriam sido validados, de todo modo, por pesquisadores internacionais especialistas em avaliação de impacto dos programas de crédito e por integrantes do Ministério da Economia e do Banco Central do Brasil, além do Sebrae, Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no âmbito dos painéis de referências realizados em 12/8 e 19/8/2021.

13. Por conseguinte, após a análise final deste feito, a equipe de fiscalização propôs o envio de comunicação à CMO do Congresso Nacional sobre os aludidos resultados identificados no âmbito do preliminar levantamento, sem prejuízo, todavia, de adicionalmente assinalar as 4 (quatro) medidas intituladas como boas práticas em prol do aperfeiçoamento dos programas emergenciais de crédito.

14. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir.

15. Eis que não restaria evidenciado o efetivo dispêndio de recursos federais no bojo dos aludidos programas de crédito, mas subsistiria o risco de prejuízo ao erário diante da eventual inadimplência das empresas beneficiárias nas operações de crédito, até porque os dados extraídos do Sistema de Informações de Créditos do Banco Central do Brasil revelariam o efetivo crescimento da taxa de inadimplência (Peça 7, p. 26).

16. Por esse prisma, a equipe de fiscalização propôs, como exemplo, a eventual adoção de 4 (quatro) boas práticas em prol do aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública nos programas de crédito, consistindo, em resumo, na necessidade de definição da estratégia em prol da adicionalidade econômica dos referidos programas de crédito e no compartilhamento do risco das operações de crédito com as instituições financeiras, além da implementação de medidas para a melhoria do desempenho das empresas beneficiárias e da priorização da concessão de crédito em prol das empresas detentoras do modelo de negócio mais viável.

17. Importante ressaltar, contudo, que a avaliação dos programas pela unidade técnica deve ser efetivamente conduzida no bojo da 2ª etapa desta fiscalização, por meio da referida auditoria operacional, e ali, por exemplo, deve ser melhor avaliada a efetiva definição, com o subsequente alcance, dos objetivos e das metas nos respectivos programas de crédito, buscando verificar se os aludidos programas almejavam a manutenção dos níveis de emprego nas empresas ou, entre outros possíveis resultados, a sobrevivência econômica das empresas beneficiárias, além de a unidade técnica poder reiterar a sua proposta para a eventual adoção das 4 (quatro) boas práticas em prol do aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública nos programas de crédito.

18. Em face, assim, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, o preliminar levantamento teria cumprido o seu objetivo de promover o conhecimento sobre a implementação e os resultados dos correspondentes programas governamentais de crédito em prol do envio da correspondente informação à CMO para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União, nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

19. Subsistiria, enfim, a necessidade de reiterar o envio de informação à CMO no sentido de que, em sintonia com o Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário, a SecexDesenvolvimento promoverá, na 2ª etapa desta fiscalização, o célere envio do relatório final da respectiva auditoria operacional em

curso no âmbito do TC 014.547/2021-0, subsistindo, todavia, a necessidade de aguardar o término do prazo fixado para os eventuais comentários dos gestores públicos em consonância, aí, com a Resolução TCU n.º 315, de 2020.

20. Ao parabenizar, portanto, a presente atuação da unidade técnica, o TCU deve promover o envio de cópia do aludido relatório de levantamento à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), assinalando, com isso, o atendimento ao art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

21. Diante, contudo, da oportuna manifestação ora apresentada pelo Ministro Augusto Nardes, com as suas percucientes propostas em prol do efetivo aperfeiçoamento desta deliberação do TCU, deve ser prontamente promovido o aludido aperfeiçoamento pela integral incorporação dos sugeridos ajustes sobre o presente Acórdão.

Ante o exposto, agradecendo ao Ministro Augusto Nardes pela relevante manifestação ora apresentada ao Plenário do TCU, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Enalteço o presente trabalho de fiscalização realizado pela Secex-Desenvolvimento e a condução deste processo de levantamento pelo Ministro-Relator André Luís de Carvalho com o objetivo de, ao final da posterior auditoria operacional, avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e de, adicionalmente, verificar a conformidade das operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

Acompanho o entendimento apresentado pelo Ministro-Relator no sentido de a unidade técnica deixar para realizar a avaliação dos programas no âmbito da referida auditoria operacional, podendo vir a reiterar, ali na 2ª etapa desta fiscalização, a sua proposta para a eventual adoção das 4 (quatro) boas práticas com vistas ao aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública nos programas de crédito.

Sugiro, contudo, que, desde já, o TCU dê o devido destaque para essas boas práticas no item 9.3 do Acórdão, atribuindo-lhe a seguinte redação: “9.3. *enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), para ciência e eventuais providências em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020, com o semelhante envio, ainda, ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, ao Banco do Brasil S.A. e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para ciência, destacando, desde já, as 4 (quatro) boas práticas anunciadas pela unidade técnica com vistas ao aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública nos programas de crédito.*”

Verifico, de toda sorte, que o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) foi originalmente instituído pela Lei n.º 13.999, de 2020, a partir da proposição legislativa de autoria do ilustre Senador Jorginho Mello, na presidência da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas, e que, inteligentemente, ele tem ressaltado perante a imprensa brasileira que as taxas de juros cobradas no Pronampe poderiam ser ainda mais baixas, pois as instituições financeiras realizam as operações de crédito com riscos baixíssimos em virtude do evidente “aval garantidor” dado pelo governo federal no FGO, salientando, ainda, que, em alguns casos, os bancos tendem a desvirtuar a finalidade do programa, pois usam os recursos federais do FGO como fundo de financiamento para a concessão de empréstimos às empresas beneficiárias, e não como fundo garantidor para a redução dos riscos e dos juros nos empréstimos às beneficiárias.

Observo, nesse ponto, que o TCU pode contribuir, desde já, para o início do específico aperfeiçoamento do Pronampe através do adicional envio de informações sobre a possibilidade de o programa passar a ser conduzido por determinada cooperativa nacional de crédito ou microcrédito a ser constituída pelas diversas ME e EPP no País, como entidades cooperadas, buscando obter, a partir da disputa com os bancos privados ou mesmo da primazia na operação desse programa de crédito, a robusta e efetiva redução das taxas de juros e dos encargos financeiros, com a extensão, entre outros benefícios, do limite temporal do crédito, no âmbito do Pronampe.

Sugiro, então, a inclusão do item 9.4 no Acórdão, atribuindo-lhe a seguinte redação: “9.4. *enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Exmo. Sr.*

Senador Jorginho Mello, na presidência da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas, para ciência, destacando, desde já, a específica possibilidade de aperfeiçoamento do Pronampe pela sua execução por determinada cooperativa nacional de crédito ou microcrédito a ser constituída pelas diversas ME e EPP no País, como entidades cooperadas, buscando obter, a partir da disputa com os bancos privados ou mesmo da primazia na operação desse programa de crédito, a robusta e efetiva redução das taxas de juros e dos encargos financeiros, com a extensão, entre outros benefícios, do limite temporal do crédito, no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.”

Essas são, portanto, as propostas que ofereço ao Ministro-Relator e ao Plenário do TCU.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de setembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

ACÓRDÃO Nº 2289/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 038.168/2021-9.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Levantamento.
3. Responsáveis: não há.
4. Instituições: Banco Central do Brasil (BCB); Banco do Brasil S.A. (BB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Ministério da Economia; e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal:
 - 8.1. Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF), entre outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de preliminar levantamento promovido pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 1ª etapa da auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os eventuais aspectos de conformidade, com o objetivo de avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19, além de verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. assinalar o efetivo cumprimento dos objetivos fixados para o presente processo de levantamento preliminar, em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020;

9.2. promover o reiterado envio de informação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) no sentido de que, em sintonia com o Acórdão 1.088/2021 prolatado pelo Plenário do TCU, a SecexDesenvolvimento promoverá, na 2ª etapa desta fiscalização, o célere envio do relatório final da respectiva auditoria operacional em curso no âmbito do TC 014.547/2021-0, subsistindo, todavia, a necessidade de aguardar o término do prazo fixado para os eventuais comentários dos gestores públicos em consonância, aí, com a Resolução TCU n.º 315, de 2020;

9.3. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), para ciência e eventuais providências em sintonia com o art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020, com o semelhante envio, ainda, ao Ministério da Economia, ao Banco Central do Brasil, ao Banco do Brasil S.A. e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para ciência, destacando, desde já, as 4 (quatro) boas práticas anunciadas pela unidade técnica com vistas ao aperfeiçoamento do desenho da correspondente política pública nos programas de crédito; e

9.4. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, ao Exmo. Sr. Senador Jorginho Mello, na ilustre presidência da Frente Parlamentar em Defesa das Micro e Pequenas Empresas, para ciência e eventuais providências, destacando, desde já, a específica possibilidade de aperfeiçoamento do Pronampe pela sua execução por determinada cooperativa nacional de crédito ou microcrédito a ser constituída pelas diversas ME e EPP no País, como entidades cooperadas, buscando obter, a partir da disputa com os bancos privados ou mesmo da primazia na operação desse programa de crédito, a robusta e efetiva redução das taxas de juros e dos encargos

financeiros, com a eventual extensão, entre outros benefícios, do limite temporal para o pagamento da operação de crédito, no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

10. Ata nº 37/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2289-37/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 014.547/2021-0.

Natureza: Auditoria Operacional.

Instituições: Ministério da Economia; Banco Central do Brasil (BCB); Banco do Brasil S.A. (BB); e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. 2ª ETAPA DA FISCALIZAÇÃO ANTE A 1ª ETAPA PELO ANTECEDENTE LEVANTAMENTO. ACÓRDÃO 1.088/2021-TCU-PLENÁRIO. AVALIAÇÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E OS RESULTADOS DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19. PROGRAMA EMERGENCIAL DE SUPORTE A EMPREGOS (PESE). PROGRAMA EMERGENCIAL DE ACESSO A CRÉDITO NA MODALIDADE DE GARANTIA (PEAC-FGI). PROGRAMA NACIONAL DE APOIO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (PRONAMPE). DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS. INDÍCIOS DE REDUÇÃO NO QUANTITATIVO DE EMPREGADOS EM EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO PELO SUPORTE DOS RECURSOS DO PRONAMPE. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Após os trabalhos de auditoria conduzidos pelos Auditores Federais Fábio Moreno de Andrade Almeida, Cláudio Pires dos Santos, Marcos Shinji Kinpara, Roberto Medeiros Lagrota Felix e Rafael Encinas, a equipe de fiscalização lançou o correspondente relatório de auditoria à Peça 60, com a anuência da dirigente da SecexDesenvolvimento (Peça 61), nos seguintes termos:

1. “(...) I INTRODUÇÃO

1. Trata o presente documento de relatório de fiscalização nos programas de acesso a crédito instituídos para enfrentamento à crise da Covid-19. O trabalho é decorrente do Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário (TC 012.873/2021-7), da relatoria do Ministro-substituto André de

Carvalho, e visa a atender ao art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), que determina ao TCU que envie à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional 'quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto de auditorias operacionais realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2021'.

1.1. Antecedentes e deliberação

2. Diante das restrições de operação, do cenário de redução de receitas e da dificuldade de acesso a crédito por parte das empresas, em virtude da crise decorrente da Covid-19, foram instituídas políticas com o objetivo de facilitar o acesso a crédito e preservar agentes econômicos, contribuindo para a manutenção do emprego e da renda dos trabalhadores.

3. Entre as políticas criadas, destacam-se o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI); e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe). Enquanto o Pese foi desenhado para a alocação de recursos federais na concessão de empréstimos, o Pronampe e o Peac-FGI adotaram um modelo financeiro-operacional com a alocação de recursos em fundos garantidores de risco de crédito.

4. Do ponto de vista da materialidade, as leis que instituíram os programas emergenciais previram a alocação de recursos federais em montante superior a R\$ 60 bilhões, dos quais R\$ 17 bilhões relativos à transferência da União para o BNDES, para a execução do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 9º); R\$ 20 bilhões relativos ao aumento da participação da União no Fundo Garantidor para Investimentos – FGI (Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, art. 4º); e R\$ 27,9 bilhões relativos ao aumento da participação da União no Fundo Garantidor de Operações – FGO (Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, art. 6º; e Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 20).

5. Adicionalmente, a Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, permitiu o uso do Pronampe, de forma permanente, como política oficial de crédito. Por força do art. 2º do referido diploma legal, a União foi autorizada a aumentar sua participação no FGO por meio de dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual; doações privadas; e recursos decorrentes de operações de crédito externo realizadas com organismos internacionais.

6. Em decorrência do contexto emergencial da pandemia da Covid-19, as políticas de acesso a crédito foram desenhadas e implementadas em um curto período, aumentando os riscos relativos à formulação, à estruturação dos mecanismos de gestão e ao alcance dos resultados almejados. Adicionalmente, a necessidade de verificação do atendimento aos requisitos de elegibilidade e às condicionantes para a concessão de crédito representam riscos inerentes à conformidade dos programas que suscitem apreciação.

7. Nesse contexto, foi proferido o Acórdão 1.088/2021-TCU-Plenário (TC 012.873/2021-7), autorizando a realização da presente fiscalização. Na sequência, foi elaborado plano de auditoria, que norteou a execução dos trabalhos de campo (peça 48).

1.2. Identificação do objeto

8. O objeto da auditoria engloba os seguintes programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19: Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese); Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI); e Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

9. A delimitação do objeto baseou-se na relevância e na materialidade dos referidos programas, tomando por base informações relativas aos programas de crédito, disponíveis nos websites do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil S.A. (BB), do Banco Central do Brasil (BCB) e na plataforma web conhecida como 'Empréstômetro', criada pelo Ministério da Economia (ME) e operacionalizada com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

1.3. Objetivo e escopo

10. Considerando o teor da portaria de fiscalização e diante do problema e dos elementos colhidos na fase de planejamento, definiu-se como objetivo da fiscalização ‘avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19’.

11. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir. Ressalte-se que as três primeiras questões propostas são comuns a todos os programas e relacionam-se aos seguintes aspectos: desenho, institucionalização, estruturação da governança e gestão, alcance do público-alvo e resultados alcançados. As demais questões envolvem aspectos particulares de cada um dos programas.

Comuns a todos os programas:

Questão 1 O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

Específicas do Programa Pese:

Questão 4 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

Específicas do Programa Peac-FGI:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

Específicas do Programa Pronampe:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

Questão 5 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?

12. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento que integra o plano de auditoria, contemplando: os eventos de risco de deram origem às questões de auditoria, as informações requeridas e suas fontes, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 48).

I.4. Critérios de auditoria

13. De forma a avaliar a implementação dos programas de crédito que integram o escopo da fiscalização foram utilizados critérios de auditoria oriundos das seguintes fontes: Lei 13.999, de 18 de maio de 2020; Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020; Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020; Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017; IN Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016; Lei 13.844, de 18 de junho de 2019; Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União; Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União; Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018; Conceptual Framework for information on the outreach, additionality and financial sustainability of Public Credit Guarantee Schemes (CGSs), First digital edition, July 2018. Latin American Association of Development Financing Institutions (ALIDE); Ibero-American Guarantee Network (REGAR) and European Association of Guarantee Institutions (AECM); Task force for the design, implementation and evaluation of public credit guarantee schemes for small and medium enterprises. Consultative document. Washington, DC. The World Bank Group, 2015.

I.5. Metodologia utilizada e limitações

14. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.

15. As limitações metodológicas aplicáveis às questões de auditoria estão detalhadas nos papéis de trabalho. Entre as principais limitações impostas à auditoria, destacam-se: a) desatualização de informações cadastrais relativas ao porte dos agentes econômicos que obtiveram financiamento dos programas de crédito; b) limitações de informação para a realização de cruzamento de dados com a finalidade de avaliar a manutenção do vínculo dos empregados por parte dos agentes econômicos que formalizaram operações no âmbito do programa Pese, nos termos da Lei 14.043/2020, art. 2º, § 3º, inciso IV, e §5 (peça 56).

16. A fiscalização teve seu foco principal nos aspectos do desenho, da institucionalização, da governança e gestão, dos resultados alcançados e da conformidade dos programas de crédito sob a gestão do Ministério da Economia. Dessa forma, não foram realizados testes substantivos na eficácia dos mecanismos de controle adotados pelo Banco Central do Brasil (BCB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Brasil S.A. (BB), no exercício de suas atribuições de fiscalização, controle dos recursos repassados às instituições financeiras e administração do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) e do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Ademais, não foram avaliados aspectos relativos à sustentabilidade financeira dos fundos garantidores, diante dos períodos de carência e de pagamento das operações de crédito garantidas.

17. As informações relativas às operações de crédito formalizadas no âmbito dos programas auditados foram solicitadas ao BNDES e ao BB, no âmbito de processo específico de produção de conhecimento (TC 011.726/2021-0). Os procedimentos que envolveram o tratamento e o cruzamento dos dados recebidos com outras bases de dados disponíveis no TCU foram realizados sob a responsabilidade da Assessoria da SecexDesenvolvimento, a quem competiu a supervisão do presente trabalho de fiscalização.

18. Além do tratamento de dados e da supervisão dos trabalhos, a Assessoria da SecexDesenvolvimento ficou responsável pelo desenvolvimento de metodologia de avaliação de resultados e impactos, para dar tratamento à questão de auditoria 3. A referida questão, comum a todos os programas auditados, procurou avaliar a existência de evidências acerca da eficácia e da efetividade dos programas de crédito.

19. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações aos gestores; a realização de reuniões e entrevistas não estruturadas e semiestruturadas; consultas às bases de dados contendo a legislação pertinente e aos websites das instituições auditadas, incluindo os portais de informação relativos aos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.

20. As versões preliminares do relatório de fiscalização e da matriz de achados foram enviadas para comentários dos gestores do ME, BCB, BNDES e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020 (peças 34 e 35).

I.6. Volume de recursos fiscalizados (VRF)

21. O VRF da presente auditoria é estimado em R\$ 58 bilhões, correspondente ao montante de recursos federais alocados nos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe até 31/12/2020.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

22. Os programas de acesso a crédito fizeram parte de um conjunto de medidas adotadas pelo governo federal para mitigar os impactos socioeconômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, decorrentes da necessidade de distanciamento social e das restrições de funcionamento impostas a diversos setores da economia.

23. As restrições ocasionaram perda de receita para diversas organizações, empresas e profissionais liberais, comprometendo a sustentabilidade financeira dos negócios e a manutenção dos empregos.

24. Nos tópicos a seguir, apresenta-se uma visão geral dos Programas Pese, Peac-FGI, e Pronampe, selecionados para integrar o escopo da fiscalização por critérios de relevância e

materialidade. Os referidos programas, com exceção do Pronampe, que passou a ser uma política permanente de crédito para micro e pequenas empresas, tiveram suas operações encerradas em 2020.

II.1. Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)

25. O Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), instituído por meio da Medida Provisória 944/2020, de 3/4/2020, posteriormente convertida na Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, teve por objetivo mitigar os efeitos da aguda queda na atividade econômica sobre o mercado laboral, facilitando a preservação de empregos e renda durante o enfrentamento da pandemia.

26. O programa foi desenhado para que empresários, sociedades simples, sociedades empresárias e cooperativas, exceto as de crédito, empregadores rurais e organizações da sociedade civil, com receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões, calculada com base no exercício de 2019, pudessem formalizar operações de crédito com a finalidade de pagamento da folha salarial de seus empregados ou de verbas trabalhistas.

27. Para participar do programa havia algumas regras e condicionantes, entre as quais destacam-se: a necessidade de o agente econômico beneficiado processar a sua folha de pagamento em uma instituição financeira participante do programa (válida durante a vigência da MP 944/2020); a vedação à utilização dos recursos para finalidade distinta do pagamento de seus empregados; e a obrigação de prestar informações verídicas e não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados, no período estabelecido na lei.

28. O programa envolvia a participação da União na provisão de 85% do valor de cada operação de financiamento, cabendo o aporte dos 15% restantes às instituições financeiras participantes do programa, que deveriam ser previamente credenciadas pelo BNDES, responsável por atuar como agente financeiro da União.

II.1.1. Estrutura Organizacional

29. A operacionalização do programa envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 1. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

II.1.2. Execução Financeira

30. Para operacionalizar o Pese, o Poder Executivo foi autorizado a transferir ao BNDES até R\$ 17 bilhões. Esse montante, no entanto, foi utilizado apenas parcialmente. O saldo restante de aproximadamente R\$ 10 bilhões foi posteriormente devolvido à União, que o direcionou para o Pronampe, conforme detalhado no Processo SEI 19687.100895/2021-71. Na Tabela 1, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

Figura 1 – Programa Pese: principais atores e funções

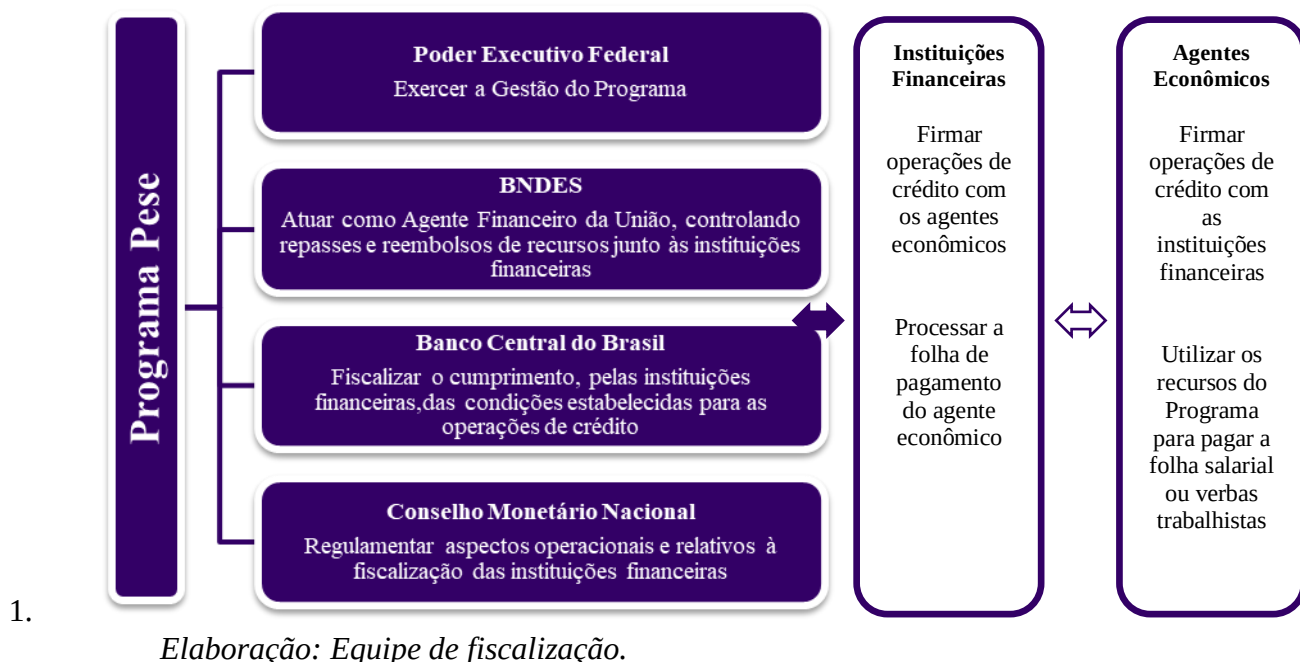


Tabela 1 – Programa Pese: execução financeira e agentes econômicos atendidos

Tabela 1 – Programa Pese: Execução financeira e agentes econômicos atendidos		
2. Descrição	3. Valor R\$ ⁽¹⁾	4. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
5. Valor disponibilizado pela União ⁽²⁾	6. 17,0 bilhões	7. 132 mil
8. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	9. 6,8 bilhões	
10. Valor das operações de crédito formalizadas	11. 8,0 bilhões	
12. ⁽¹⁾ Fonte das informações: BNDES (Ações Emergenciais de Combate À Crise Covid-19, Reporte de Desempenho, 2/7/2021, TC 016.780/2020-5, Peça142). ⁽²⁾ Recursos transferidos para o BNDES, agente financeiro da União no Pese. ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 10,2 bilhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.100895/2021-71 e Nota Técnica SEI 4959/2021/ME). O valor efetivamente aplicado pela União corresponde a 85% do valor total das operações formalizadas. Os 15% restantes são aportados pelas instituições financeiras participantes.		

II.2. Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI)

31. O Peac, instituído por meio da Medida Provisória 975, de 1/6/2020, posteriormente convertida na Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, teve por objetivo facilitar o acesso ao crédito e preservar agentes econômicos em razão dos impactos econômicos decorrentes da pandemia da Covid-19, para a proteção de empregos e renda.

32. O Peac foi operacionalizado sob as seguintes modalidades:

- Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI): por meio da disponibilização de garantias via Fundo Garantidor para Investimentos (FGI); e
- Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia de recebíveis (Peac-Maquinhinhas): por meio da concessão de empréstimo garantido por cessão fiduciária de recebíveis.

33. O público-alvo do Peac-FGI englobou as empresas de pequeno e médio porte, as associações, as fundações de direito privado e as sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com sede ou estabelecimento no país e que tivessem auferido no ano-calendário de 2019 receita bruta superior a R\$ 360 mil e inferior ou igual a R\$ 300 milhões. Já o Peac-Maquinhinhas foi

concebido para atender aos microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte que possuísem volume faturado nos arranjos de pagamento de que trata a Lei 12.865, de 9 de outubro de 2013.

34. Importante mencionar que o art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria 20.809, de 14 de setembro de 2020, emitida pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME).

35. O Peac-Maquinhinhas não integra o escopo da fiscalização e, portanto, não será objeto de comentários adicionais. Relativamente ao Peac-FGI, destaca-se que o programa foi desenhado para prestar garantia a operações de crédito que atendessem aos requisitos da lei que o instituiu, dos atos regulamentares expedidos pelo Ministério da Economia, Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional, do estatuto e do regulamento do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

36. Dessa forma, diferentemente do Pese, programa também abordado na fiscalização, o Peac-FGI não foi desenhado para prover recursos para operações de crédito, mas, alternativamente, para ser aplicado em um fundo que garante um percentual do valor das operações firmadas pelas instituições financeiras com os agentes econômicos. Em caso de inadimplemento, o fundo honrará as operações perante as instituições financeiras até o limite de valor estabelecido em regulamento.

37. A oferta de cobertura parcial para os casos de inadimplemento viabiliza a formalização de operações de crédito que não seriam de interesse da instituição financeira, em virtude do perfil de risco e da falta de garantias a serem prestadas pelos agentes econômicos interessados. Uma vez que o Peac-FGI previu a disponibilização de recursos para garantir parcialmente as operações de crédito, foi dispensada a exigência de garantia real ou pessoal nas operações contratadas no âmbito do programa, podendo haver a pactuação de obrigação solidária de sócio, de acordo com a política de crédito da instituição financeira participante.

II.2.1. Estrutura Organizacional

38. A operacionalização do programa envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 2. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete solicitar a cobertura da garantia do FGI e formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

II.2.2. Execução Financeira

39. Para operacionalizar o programa, a União foi autorizada a aumentar a sua participação no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) em até R\$ 20 bilhões. Desse total, foram devolvidos R\$ 83 milhões à União, por não terem sido utilizados no programa até 31/12/2020, conforme detalhado no Processo SEI 19687.104357/2021-55. Na Tabela 2, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

Figura 2 – Programa Peac-FGI: principais atores e funções



13.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

Tabela 2 – Programa Peac-FGI: execução financeira e agentes econômicos atendidos

14. Descrição	15. Valor R\$ ⁽¹⁾	16. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
17. Valor disponibilizado pela União ⁽²⁾	18. 20,0 bilhões	19. 114 mil
20. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	21. 19,9 bilhões	
22. Valor das operações de crédito formalizadas	23. 92,0 bilhões	
24. ⁽¹⁾ Fonte das informações: BNDES (Ações Emergenciais de Combate À Crise Covid-19, Reporte de Desempenho, 2/7/2021, TC016-780-2020-5 - Peça142). ⁽²⁾ Recursos aportados no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI). ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 83 milhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.104357/2021-55 e Ofício BNDES/SUP/ADIG 003/2021, de 19/5/2021).		

Elaboração: Equipe de fiscalização.

II.3. Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)

40. O Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), instituído por meio da Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, resultante do Projeto de Lei 1.282/2020 do Senado Federal, tem por objetivo o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios.

41. O programa surgiu no contexto da pandemia da Covid-19 com o intuito de facilitar o acesso ao crédito pelas micro e pequenas empresas e pelos profissionais liberais. Apesar de ter sido institucionalizado no contexto emergencial da pandemia, o Poder Executivo foi autorizado a adotar o Pronampe como política oficial de crédito de caráter permanente, nos termos do art. 13 da Lei 13.999/2020.

42. O modelo financeiro-operacional do Pronampe destina recursos para o Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo Banco do Brasil, que garante um percentual do valor das operações de crédito firmadas pelas instituições financeiras com os agentes econômicos que integram o público-alvo do programa. Em caso de inadimplemento, o fundo honra as operações perante as instituições financeiras até o limite de valor estabelecido em regulamento.

43. A oferta de cobertura parcial para os casos de inadimplemento viabiliza a formalização de operações de crédito que não seriam de interesse da instituição financeira, em virtude do perfil de risco e da falta de garantias a serem prestadas pelos agentes econômicos interessados. Uma vez que o Pronampe previu a disponibilização de recursos para garantir parcialmente as operações de crédito, foi dispensada a exigência de garantia real nas operações contratadas no âmbito do programa, podendo ser exigida a garantia pessoal do proponente.

II.3.1. Estrutura Organizacional

44. A operacionalização do Pronampe envolve diversos atores públicos, cujas funções estão descritas na Figura 3. Além das instituições governamentais, a implementação e o atingimento dos objetivos da intervenção dependem da atuação das instituições financeiras, que podem ser públicas ou privadas, às quais compete solicitar a cobertura da garantia do FGO e formalizar os contratos de crédito junto aos agentes econômicos que integram o público-alvo do programa.

Figura 3 – Programa Pronampe: principais atores e funções



25.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

II.3.2. Execução Financeira.

45. Para operacionalizar o programa, a União foi autorizada a aumentar a sua participação no Fundo Garantidor de Operações (FGO). Ocorreram vários aportes de capital distintos no exercício de 2020, totalizando R\$ 38 bilhões. Desse total, foram devolvidos R\$ 6,2 bilhões à União, por não terem sido utilizados no programa até 31/12/2020, conforme detalhado no Processo SEI 19687.100895/2021-71. Na Tabela 3, apresentam-se os valores aplicados e o total de agentes econômicos atendidos.

46. Em 2021, ocorreu um novo aporte de recursos no FGO, no valor de R\$ 5 bilhões. Esse valor está sendo utilizado na concessão de garantias e, em consulta realizada no portal do FGO em 16/8/2021, constata-se que já foram formalizadas 268 mil operações de crédito, no total de R\$ 20 bilhões.

26. Descrição	27. Valor R\$ ⁽¹⁾	28. Total de agentes econômicos atendidos ⁽¹⁾
29. Valor disponibilizado pela União em 2020 ⁽²⁾	30. 38,0 bilhões	31. 468 mil
32. Valor efetivamente aplicado no programa ⁽³⁾	33. 31,9 bilhões	
34. Valor das operações de crédito formalizadas	35. 37,5 bilhões	

36. ⁽¹⁾ Fonte das informações: Banco do Brasil (Base de Dados FGO Pronampe) e Ofício SEI 146393/2021/ME, de 7/6/2021. ⁽²⁾ Recursos aportados no Fundo Garantidor de Operações (FGO). ⁽³⁾ Do total disponibilizado para o programa, houve a devolução para a União de R\$ 6,2 bilhões, por não terem sido utilizados até 31/12/2020 (Processo SEI 19687.100895/2021-71).

Elaboração: Equipe de fiscalização.

III. DESENHO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

47. *Relativamente ao desenho e à institucionalização dos programas de acesso a crédito, a fiscalização buscou avaliar se o público-alvo das intervenções foi devidamente identificado; se os atos que instituíram os programas definiram a atuação dos diversos órgãos envolvidos; e se os programas possuíam objetivos claros e logicamente coerentes, indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados.*

48. *Na análise das questões, foram utilizados critérios constantes das seguintes publicações: Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, capítulo 2, tópico 2.6; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópicos 2, 3 e 4, e capítulo 4, tópicos 2 e 3.*

III.1. Público-alvo

49. *De início, constatou-se que nas leis que criaram o Pese, o Peac-FGI e o Pronampe, o público-alvo está identificado conforme detalhado no Quadro 1.*

37. Público-alvo	38. Pese	39. Peac-FGI	40. Pronampe
41. Descrição	42. Empresários, sociedades simples, sociedades empresárias e cooperativas, exceto as de crédito, empregadores rurais e organizações da sociedade civil.	43. Empresas de pequeno e médio porte, as associações, as fundações de direito privado e as sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com sede ou estabelecimento no país.	44. Microempresas e empresas de pequeno porte conforme art. 3º, incisos I e II, da Lei Complementar 123/2006; e profissionais liberais sem participação societária em pessoa jurídica e sem vínculo empregatício.
45. Receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019	46. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 50 milhões.	47. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 300 milhões. ⁽¹⁾	48. Igual ou inferior a R\$ 360 mil (microempresas). 49. Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões (pequenas empresas).

50. ⁽¹⁾ O art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria ME/Sepec 20.809, de 14 de setembro de 2020.

Elaboração: Equipe de fiscalização.

50. *Percebe-se que as pequenas empresas, assim entendidas como sendo aquelas com faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões, estariam contempladas em todos os programas. De forma a avaliar o grau de sobreposição das intervenções, elaborou-se o Quadro 2, por meio do qual quantificam-se os agentes econômicos que receberem crédito de mais de um programa.*

51. O Quadro 2 demonstra que, aproximadamente, 47 mil empresas obtiveram recursos do Pronampe e do Pese; 33 mil receberam do Pronampe e também do Peac-FGI; e, por fim, 15 mil foram atendidas tanto pelo Pese quanto pelo Peac-FGI.

Quadro 2 – Programas de Crédito: Agentes econômicos que obtiveram crédito de mais de um programa

51. Programa	52. Pronampe	53. Pese	54. Pronampe	55. Peac-FGI	56. Pese	57. Peac-FGI
58. Quantidade de agentes econômicos atendidos	59. 468 mil	60. 132 mil	61. 468 mil	62. 114 mil	63. 132 mil	64. 114 mil
65. Quantidade de agentes econômicos em comum	66. 47 mil		67. 33 mil		68. 15 mil	

Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Peac-FGI e Pese: BNDES.

52. Ainda que tenha havido a identificação do público-alvo dos programas, merece comentários o fato de que o Ministério da Economia (ME) não apresentou estudos que permitissem identificar qual a estimativa da quantidade de empresas e profissionais liberais a serem atendidos pelos programas. Tampouco houve a apresentação de dados relativos à distribuição geográfica e a possíveis fatores que pudessem afetar a demanda e o acesso ao crédito nos diferentes segmentos regionais do público-alvo.

53. O Ministério justificou que o contexto da pandemia prejudicou a elaboração de estudos ex ante mais detalhados. Os gestores destacaram que o governo estava diante de uma situação ‘nova, relevante e imprevisível’, que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas.

54. De fato, é razoável esperar que a situação de crise vivenciada e a necessidade de adoção de medidas para mitigar os efeitos adversos da pandemia tenha prejudicado a elaboração de avaliações mais estruturadas para subsidiar o desenho dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe.

55. No entanto, levando em consideração o fato de o Pronampe ter sido elevado à categoria de política oficial de crédito, a operar independentemente do contexto da pandemia, de modo a conferir tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às pequenas empresas, nos termos da Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, a elaboração de estudos assume um papel de maior relevância.

56. Nesse cenário de concepção de uma política permanente de crédito, mostra-se recomendável a realização de estudos que propiciem uma melhor caracterização do público-alvo e permitam a fixação de parâmetros para a medição de resultados e impactos do programa.

57. Sobre esse ponto, mostra-se importante comentar que, no decorrer da fiscalização, o ME informou que havia estudos em andamento para balizar a estruturação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito (SNGC) pelo Poder Executivo, de que trata o art. 60-A da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (peça 55, p. 2).

58. De fato, o SNGC foi instituído pelo Decreto 10.780, de 25 de agosto de 2021. Em seu art. 3º, o referido ato normativo definiu que a Sepec/ME ‘formulará propostas, fomentará, promoverá e executará ações com o objetivo de implementar e consolidar o Sistema Nacional de Garantias de Crédito’ (peça 55, p. 3).

59. Considerando-se que o modelo financeiro-operacional do Pronampe se baseia na prestação de garantias por meio do FGO, os estudos relativos à estruturação do SNGC podem ser aproveitados para fins de definição do papel do programa no referido sistema e da fixação de parâmetros de acompanhamento dos resultados.

III.2. Atribuições dos órgãos responsáveis

60. Finalizada a análise do público-alvo, passou-se a avaliar se os atos que instituíram os programas definiram a atuação dos diversos órgãos envolvidos.

61. As competências dos diversos atores estão detalhadas no tópico do presente relatório que trata da visão geral dos programas, envolvendo atribuições relativas à gestão, à regulamentação e à fiscalização. Sobre esse ponto, cabe registro o fato de que a lei que instituiu o Pese não disciplinou qual seria o órgão supervisor ou gestor do programa, diferentemente dos atos que instituíram o Peac-FGI (atribuiu a supervisão ao Ministério da Economia) e o Pronampe (vinculou o programa à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia – Sepec/ME).

62. Dessa forma, o papel do Ministério da Economia enquanto supervisor do Programa Pese decorre das competências ministeriais definidas no art. 31, incisos XIII, XXVIII e XXX, da Lei 13.844, de 18/6/2019, então vigentes, bem como da participação do Ministério na elaboração da exposição de motivos para a instituição do programa Pese (EMI 00008/2020 BACEN ME, de 2/4/2020).

III.3. Objetivos, indicadores e metas

63. Da análise das leis e medidas provisórias que instituíram os programas de crédito, constatou-se que a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos estavam entre os objetivos-chave das intervenções.

64. No entanto, não houve, no âmbito dos mencionados atos normativos ou de regulamentação complementar emitida pelo Ministério da Economia, o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, que permitissem monitorar o desempenho dos programas.

65. Especificamente com relação ao Peac-FGI, o BNDES, instituição responsável pela administração do fundo garantidor FGI, formalizou objetivos e definiu indicadores para monitoramento e avaliação do programa. A iniciativa do órgão decorreu do fato de a prestação de garantias por parte do FGI ser uma forma de apoio coberta pelo macroprocesso interno de ‘Promoção de Efetividade do Sistema BNDES’, aplicando-se ao instrumento de prestação de garantias o processo de Monitoramento e Auto avaliação de Resultados (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; peça 51, p. 2-36).

IV. GOVERNANÇA E GESTÃO

66. A avaliação da governança e gestão dos programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe abordou a estruturação dos mecanismos de gestão de riscos e controles internos e de monitoramento e avaliação.

67. Na análise das questões, além das leis que instituíram os programas de crédito, foram utilizados os seguintes critérios: art. 4º, incisos III, VI e X, do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal; arts. 12 e 19 da IN Conjunta MP/CGU 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal; art. 31, incisos XIII, XXVIII e XXX, da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Consideraram-se, ainda, critérios oriundos das seguintes publicações: Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, capítulo 2, tópicos 2.6 e 2.7; Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, tópicos 3.1.6 e 3.1.7; e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópico 2; capítulo 6, tópico 6; e capítulo 8.

IV.1. Gestão de riscos e controles internos

68. Da análise na estrutura de gestão de riscos e controles dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, foram identificadas deficiências que se encontram consignadas na matriz de achados da presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 59).

69. O guia prático de avaliação ex ante do governo federal, em seu capítulo 6, tópico 6, estabelece como boa prática que seja estruturado o processo de gestão de riscos da política, com a finalidade de 'garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados'. A publicação sugere que se aproveite a matriz Swot (ferramenta que identifica as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças referentes ao desenho da intervenção) na identificação primária dos riscos à boa execução da política.

70. O Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, inciso VI, prescreve como uma das diretrizes da boa governança a atividade de 'implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores'. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016, por sua vez, disciplina em seus arts. 12 e 19, a responsabilidade dos dirigentes e dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governo acerca da estruturação dos mecanismos de gerenciamento de riscos e controles internos.

71. Com base no citado referencial normativo e de boas práticas na formulação de políticas, buscou-se avaliar a estruturação da gestão de riscos e controles dos Programas Pese, Peac-FGI e Pronampe junto ao Ministério da Economia (ME), em função de suas atribuições em relação aos referidos programas, decorrentes dos seguintes normativos: Lei 13.999, de 18 de maio de 2020, art. 1º; Lei 14.042, de 19 de agosto de 2020, art. 1º; Lei 14.043, de 19 de agosto de 2020, art. 1º e Lei 13.844, de 18 de agosto de 2019, art. 31, incisos XXVIII e XXX.

72. Dessa forma, foi solicitada a apresentação de modelos lógicos, análises Swot, e relatórios de avaliação de riscos e controles internos relativos aos referidos programas. No entanto, não houve a apresentação dos referidos documentos. O ME trouxe como justificativa para a ausência de tais elementos relativos à formulação e à estruturação da governança dos programas o contexto da pandemia, que colocou o governo diante de uma situação 'nova, relevante e imprevisível' que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME, peças 9 e 10).

73. Diante da resposta do ME, buscou-se, adicionalmente, avaliar quais os procedimentos e controles adotados com relação a algumas condicionantes que deveriam ser atendidas pelos agentes econômicos que obtivessem crédito no âmbito dos programas Pese e Pronampe (Ofício 0053/2021-TCU/SecexDesenvolvimento, de 19/5/2021, peça 5).

74. No caso específico do Pese, o ME foi indagado acerca da existência de controles para verificar o cumprimento das regras do programa, descritas na Lei 14.043/2020, art. 2º, **caput**, §§3º, 5º e 6º, abaixo transcritos:

Art. 2º O Programa Emergencial de Suporte a Empregos é destinado aos agentes econômicos a que se refere o art. 1º desta Lei com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), calculada com base no exercício de 2019

§ 3º As pessoas a que se refere o art. 1º desta Lei que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Programa assumirão contratualmente as seguintes obrigações: I - fornecer informações verídicas; II - não utilizar os recursos para finalidade distinta do pagamento de seus empregados; III - efetuar o pagamento de seus empregados com os recursos do Programa, por meio de transferência para a conta de depósito, para a conta-salário ou para a conta de pagamento pré-paga de titularidade de cada um deles, mantida em instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil; e IV - não rescindir sem justa causa o contrato de trabalho de seus empregados, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o sexagésimo dia após a liberação dos valores referentes à última parcela da linha de crédito pela instituição financeira.

(...)

§ 5º A vedação a que se refere o inciso IV do § 3º deste artigo incidirá na mesma proporção do total da folha de pagamento que, por opção do contratante, tiver sido paga com recursos do Programa.

§ 6º O não atendimento a qualquer das obrigações de que tratam os §§ 3º, 4º e 5º deste artigo implica o vencimento antecipado da dívida.

75. Com relação do Pronampe, tratou-se de verificar os controles existentes em relação ao cumprimento das condicionantes descritas na Lei 13.999/2020, art. 2º §§ 3º, 4º, e 10, abaixo transcritas:

Art. 2º O Pronampe é destinado às pessoas a que se referem os incisos I e II do **caput** do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, considerada a receita bruta auferida no exercício imediatamente anterior ao da contratação.

(...)

§ 3º As pessoas a que se refere o **caput** deste artigo que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Pronampe assumirão contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e de preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado na data da publicação desta Lei, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o 60º (sexagésimo) dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito.

§ 4º O não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º deste artigo implicará o vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira.

(...)

§ 10. Os créditos concedidos no âmbito do Pronampe servirão ao financiamento das atividades econômicas do empresário, da empresa ou do profissional liberal nas suas diversas dimensões e poderão ser utilizados para investimentos e para capital de giro isolado e associado, vedada a sua destinação para distribuição de lucros e dividendos entre os sócios.

76. Relativamente à existência de controles para as condicionantes associadas ao programa Pese, previstas no art. 2º, §3º, da Lei 14.043/2020, não houve manifestação do ME. Em reunião com gestores da Sepec/ME, foi pontuado que não havia informações a respeito de procedimentos e rotinas de controle atinentes aos mencionados dispositivos legais, uma vez que o programa Pese não foi desenhado pela unidade (Nota Informativa SEI 16382/2021/ME e Extrato de reunião realizada em 11/5/2021 com gestores do ME, peça 10 e peça 50, p. 2-7).

77. A respeito da existência de controles para as condicionantes a serem cumpridas pelo público-alvo do Pronampe, associadas à manutenção de empregos e à aplicação dos recursos nas finalidades previstas no programa (Lei 13.999/2020, art 2º, §§ 3º e 10), o Ministério apontou que a responsabilidade seria do Banco Central do Brasil (BCB). Especificamente sobre esse ponto, os gestores acrescentaram que: ‘visando o consumo interno, a Sempe deu início a um cruzamento entre a base de dados do CAGED e os CNPJs das empresas que tomaram os empréstimos com garantias do Pronampe, a fim de descobrir quantas e quais dessas empresas demitiram seus funcionários’ (peça 10, p. 8).

78. Assim, restou constatada que não houve uma atuação efetiva do ME na coordenação dos programas, no que diz respeito à estruturação de mecanismos de gestão de riscos e estabelecimento de controles internos. Nesse contexto, passou-se a avaliar a atuação dos demais atores envolvidos com foco nos controles por eles exercidos. Assim, foram enviadas requisições de informações e realizadas reuniões com dirigentes do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Banco Central do Brasil (BCB)

79. Em reunião com os gestores, informou-se que o BCB não possui documentos tais como estudos ex ante, diagramas lógicos ou avaliações de risco, uma vez que a instituição atuou na concepção dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe apenas como consultor, prestando informações acerca do funcionamento das operações, de forma a subsidiar o desenho das soluções (peça 50, p. 49-55).

80. Ao BCB, foi atribuída a função de fiscalizar o cumprimento, pelas instituições participantes dos programas, das condições estabelecidas para as operações de crédito. Sobre esse aspecto, em resposta a requisição de informações, os gestores do BCB assinalaram que a delimitação

da competência fiscalizatória do órgão foi objeto de esclarecimento junto a sua Procuradoria-Geral, que emitiu os Pareceres Jurídicos 349/2020-BCB/PGBC, de 15 de junho de 2020, e 231/2021-BCB/PGBC, de 23 de abril de 2021 (peça 53, p. 42-60 e p. 9-41).

81. A prioridade da fiscalização do BCB é na verificação da conformidade (compliance) dos programas. O foco é nas condições estabelecidas para a operação. Na prática, as verificações envolvem aspectos relativos ao atendimento dos requisitos para que a operação ocorra, tais como taxas de juros aplicadas, porte da empresa etc. (Extrato de Reunião realizada em 21/5/2021 com gestores do BCB; peça 50, p. 49-55).

82. Nessa linha de atuação, o BCB implementou verificações da qualidade do registro das informações referentes aos programas no Sistema de Informações de Crédito (SCR). O referido sistema é um instrumento de registro gerido pelo BCB e alimentado mensalmente pelas instituições financeiras. O SCR é utilizado como um mecanismo de supervisão bancária (peça 53, p. 61-69).

83. No âmbito de verificações de compliance, o BCB avaliou, por meio dos registros do SCR, aspectos relativos às regras dos diversos programas, englobando taxas de juros, prazos das operações, valores contratados, carência etc. As verificações variaram a depender do programa, conforme detalhado no documento: Compliance Programas Governamentais Covid, elaborado por: Desig/Dimic/Comon-03, abr/21 (peça 53, p. 70-99).

84. Ademais, o BCB adotou controles operacionais específicos relativamente ao programa Pese, com base nas informações enviadas pelas instituições financeiras. Nessa linha, foram avaliados, entre outros, aspectos relativos à existência do CPF do empregado vinculado à empresa na base de dados da receita federal e à limitação do valor do empréstimo a dois salários-mínimos por empregado e folha de pagamento (peça 53, p. 100-113).

85. Relativamente às atividades de supervisão de bancos, conglomerados bancários, cooperativas e instituições não bancárias, o BCB programou uma análise horizontal que consistirá na avaliação dos relatórios de auditoria interna de algumas instituições. O escopo demandado às auditorias deverá focar a adequação dos controles destinados a assegurar a aderência às normas legais e regulamentares quando da contratação e da cobrança das operações realizadas no âmbito dos programas emergenciais, no tocante por exemplo aos critérios de elegibilidade dos tomadores, às verificações de assinaturas e de restrições, aos prazos de pagamento e de carência das operações, aos limites de contratação, às taxas de juros cobradas e aos procedimentos de cobrança. Deverá também ser analisada amostra de contratos formalizados no âmbito de cada um dos programas para verificação da efetividade dos respectivos controles (peça 53, p. 5-6).

86. O objetivo da análise horizontal é verificar se o escopo foi adequadamente tratado nos trabalhos de auditoria interna e a previsão para a conclusão dos trabalhos é entre outubro e novembro de 2021.

87. Avaliadas as principais atribuições fiscalizatórias do BCB, constatou-se que não há controles estabelecidos para verificar se os agentes econômicos atenderam às condicionantes de manutenção de empregos no âmbito do Pronampe (Lei 13.999/2020, art 2º, § 3º).

88. Especificamente com relação à vedação da demissão de empregados no programa Pese (Lei 14.043/2020, art. 2º, § 3º, IV), os gestores do BCB informaram que ficou explícito na lei que instituiu o programa que a referida condicionante seria incluída no contrato da operação. Assim, o nível de verificação do BCB abrange o contrato e a regularidade da documentação para a celebração da operação de crédito, no âmbito das verificações de compliance e das atividades de supervisão, e não a verificação fática em si (Extrato de Reunião realizada em 21/5/2021 com gestores do BCB; peça 50, p. 49-55).

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

89. O BNDES atua no Pese na qualidade de agente financeiro da União. Enquanto, no Peac-FGI, seu papel é o de administrador do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

90. Indagados acerca da existência de avaliações de riscos do programa Pese, os gestores da instituição afirmaram que, no âmbito das ações emergenciais estabelecidas pelo BNDES, como

resposta à crise econômica decorrente da pandemia, foi estabelecido um processo de avaliação integrada de riscos, contemplando a análise de riscos operacionais, de crédito, de mercado, de liquidez e de integridade. O resultado dessa avaliação reflete-se em um Painel de Riscos de Ações Emergenciais, apresentado rotineiramente ao Comitê de Riscos (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; peça 51, p. 2-36).

91. Informou que a Área AIC (integridade e compliance), responsável pela gestão do tema no BNDES, interagiu com os gestores destas ações para, com base em metodologia específica relacionada à avaliação de riscos operacionais em novos produtos, identificá-los e classificá-los, bem como estabelecer os controles para sua mitigação, de forma a verificar se o nível de risco residual demandaria a necessidade de planos de ação. Os resultados desses trabalhos foram formalizados por meio da Nota Técnica AIC/DEROC 31/2020, de 9/7/2020, sobre a avaliação de riscos operacionais relacionados ao Pese (peça 51, p. 207-250).

92. Acerca da existência de controle sobre as condicionantes do Pese, os gestores do BNDES aduziram que, nos termos do art. 12 da Lei 14.043/2020, o órgão não seria responsável pela atuação das instituições financeiras na concessão do crédito, 'especialmente quanto ao cumprimento da finalidade dessas operações, dos requisitos exigidos para a sua realização e das condições de recuperação dos créditos lastreados em recursos públicos' (peça 51, p. 11).

93. Os gestores acrescentaram que, nos termos do art. 4º da mencionada lei (abaixo transcrito), as instituições financeiras participantes, por concederem o crédito em nome próprio, seriam responsáveis pela observância das finalidades do Programa e deveriam incluir cláusulas nos contratos de crédito contendo as obrigações disciplinadas nos arts. 2º, § 3º, e art. 3º, § 10, da Lei nº 14.043/2020.

Art. 4º As instituições financeiras participantes do Programa Emergencial de Suporte a Empregos deverão assegurar que os recursos sejam utilizados exclusivamente para os fins previstos nos arts. 2º e 3º desta Lei.

Parágrafo único. A obrigação de que trata o **caput** deste artigo será cumprida pelas instituições financeiras participantes do Programa por meio da inclusão das obrigações de que tratam o § 3º do art. 2º e o § 10 do art. 3º desta Lei no instrumento que formalizar a contratação da operação de crédito.

94. Tratando acerca da avaliação de riscos associados ao programa Peac-FGI, o BNDES fez referências ao Painel de Avaliação de Riscos das Ações Emergenciais e à Nota AIC/DEROC – 14/2020, de 18/6/2020, que tratou da avaliação de riscos operacionais relacionados ao programa. Nos referidos documentos, são avaliados os riscos operacionais; de mercado; e de crédito para diversos programas emergenciais do BNDES, inclusive o Peac-FGI (peça 51, p. 66-79, e peça 52, p. 101-143).

95. Registra-se que, no âmbito do fundo garantidor (FGI), vinculado ao programa Peac, há controles operacionais decorrentes de rotinas de intercâmbio de dados e validação por meio eletrônico junto às instituições financeiras, que devem ser previamente habilitadas pelo administrador para realizar operações com garantia do fundo, conforme detalhado no Regulamento de Operações para Outorga de Garantia no âmbito do Peac (Circular AST 25/2020-BNDES; peça 51, p. 110-171).

Banco do Brasil (BB)

96. O BB atua no Pronampe enquanto administrador do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Indagados acerca de avaliações de risco realizadas pela instituição acerca desse programa, os gestores pontuaram que houve análises de risco para avaliar as instituições financeiras que estão operando no Pronampe, considerando aspectos relativos à performance das carteiras de crédito com micro e pequenas empresas, o patrimônio da instituição, além de outros requisitos adicionais (Extrato de reunião realizada em 21/6/2021; peça 50, p. 56-63).

97. No âmbito do FGO, há controles operacionais decorrentes de rotinas de intercâmbio de dados e validação por meio eletrônico junto às instituições financeiras, que devem ser previamente

habilitadas pelo administrador para realizar operações com garantia do fundo, conforme detalhado no Manual de Procedimentos Operacionais do FGO Pronampe (peça 54, p. 41-104).

98. Por fim, quanto à obrigatoriedade de manutenção dos empregos por parte das empresas que firmassem operações no Pronampe, os gestores do BB informaram que não foram estabelecidos controles específicos para avaliar a referida condicionalidade (Extrato de reunião realizada em 21/6/2021; peça 50, p. 59).

99. Avaliadas as medidas adotadas pelos diversos órgãos envolvidos nos programas, constatou-se que houve avaliações de risco e a implementação de ações de monitoramento, fiscalização e controle voltados mais especificamente para aspectos operacionais relacionados à formalização das operações de crédito no âmbito do Pese e à aprovação das garantias das operações por meio do FGI e do FGO, no âmbito do Peac-FGI e do Pronampe. No entanto, não houve, por parte do ME, uma efetiva coordenação das diversas ações, de forma a estruturar mecanismos de gestão de riscos e controles internos voltados para o alcance dos objetivos dos programas como um todo.

100. A principal causa para a ocorrência do achado, segundo o ME, está relacionada ao fato de que os programas Pese, Peac-FGI e Pronampe foram formulados no contexto da pandemia, que colocou o governo diante de uma situação ‘nova, relevante e imprevisível’ e que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME; peças 9 e 10).

101. O estado de calamidade pública no país foi reconhecido em 20/3/2020 pelo Congresso Nacional, com efeitos até 31/12/2020 (Decreto Legislativo 6, de 2020, editado em atenção à Mensagem 93, de 18 de março de 2020, do Presidente da República).

102. Ainda que seja razoável esperar que a situação de crise vivenciada e a necessidade de adoção de medidas para mitigar os efeitos adversos da pandemia tenha comprometido uma melhor estruturação da gestão de riscos e controles dos programas, há que considerar que o Pronampe passou a ser uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161, de 2 de junho de 2021, fazendo-se importante que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações quanto aos riscos associados ao alcance dos objetivos do programa.

103. Os efeitos potenciais da ausência de uma gestão de riscos e de controles estariam relacionados ao comprometimento do alcance dos objetivos e dos resultados almejados. Fatores internos e externos aos programas podem afetar aspectos relevantes da implementação, sem que o gestor da política tenha estabelecido controles ou disponha de um plano de contingência pronto que possa colocar em prática, de maneira célere, para mitigar os efeitos negativos.

104. Relativamente ao Pese e ao Pronampe, uma possível consequência que pode ser atribuída ao achado de auditoria em questão está relacionada ao fato de não ter havido, por parte dos órgãos envolvidos da gestão e na fiscalização, controle específico quanto às condicionantes a serem atendidas pelo público-alvo dos programas. Cabe salientar que algumas dessas condicionantes estão diretamente ligadas ao objetivo-chave de preservação de emprego, que fundamentou a instituição dos programas, conforme Lei 14.043/2020, art. 2º, §3º, inciso IV; art. 3º, § 10, inciso III (Pese) e Lei 13.999/2020, art 2º, §§ 3º (Pronampe).

105. Considerando as limitações identificadas e o fato de o Pronampe ter se tornado uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161/2021, cabe recomendação ao ME para que estruture as atividades de gestão de riscos e controles para o referido programa, com a finalidade de garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados. Em relação ao Peac-FGI e o Pese não se propõem medidas a serem adotadas pelos gestores, uma vez que os programas não estão mais operantes com relação à concessão de novos empréstimos.

106. A recomendação proposta visa a assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e assegurar a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis.

IV.1.1. Controles associados às condicionantes dos programas

107. Conforme já explicitado, embora haja evidências da implementação de controles operacionais, restou constatado que não houve, por parte dos órgãos envolvidos da gestão e na fiscalização, controle específico quanto às condicionantes a serem atendidas pelo público-alvo dos programas Pese e Pronampe.

108. Diante da inexistência de controles específicos com relação à manutenção do emprego nos referidos programas, foram incluídos na fiscalização procedimentos de cruzamento de dados para avaliar o cumprimento das citadas condicionantes (peça 56, p.11-15).

109. Relativamente ao Pese, os procedimentos não puderam ser realizados por questões de disponibilidade de informação. Relativamente ao Pronampe, o cruzamento de dados apontou indícios de descumprimento das regras do programa, conforme consignado na matriz de achados da presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 56, p.11-15 e p. 19-20; peça 59).

110. O cruzamento de dados foi realizado para avaliar o atendimento da condicionante pelo agente econômico interessado em obter as garantias do programa, conforme estabelecido na Lei 13.999/2020, art. 2º, §§ 3º e 4º:

§ 3º As pessoas a que se refere o **caput** deste artigo que contratarem as linhas de crédito no âmbito do Pronampe assumirão contratualmente a obrigação de fornecer informações verídicas e de preservar o quantitativo de empregados em número igual ou superior ao verificado na data da publicação desta Lei, no período compreendido entre a data da contratação da linha de crédito e o 60º (sexagésimo) dia após o recebimento da última parcela da linha de crédito.

§ 4º O não atendimento a qualquer das obrigações de que trata o § 3º deste artigo implicará o vencimento antecipado da dívida pela instituição financeira.

111. O procedimento foi realizado com a utilização do banco de dados de operações garantidas pelo FGO e formalizadas até 31/12/2020, obtido junto ao Banco do Brasil, e dos dados disponíveis no Caged (Cadastramento Geral de Empregados e Desempregados), que registra as admissões e as dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

112. Como resultado do procedimento executado, identificaram-se indícios de não conformidade com as regras de manutenção do quantitativo de empregados em contratações celebradas no âmbito do programa, conforme explicitado a seguir:

a) o agente econômico, quando da assinatura do termo contratual, possuía uma quantidade de empregados menor do que a existente na data de publicação da Lei 13.999/2020. Para essa situação, foram localizados 69.271 contratos, envolvendo 62.888 mutuários distintos. Cabe ressaltar que, desse total, 3.756 mutuários (3.912 contratos) repuseram o quantitativo mínimo de empregados até o término do mês em que o contrato foi celebrado, mantendo esse quantitativo até o término do período legal estipulado de sessenta dias após receber a última parcela do financiamento.

b) o agente econômico não manteve a quantidade mínima de empregados estipulada entre a data posterior à assinatura do termo contratual e sessenta dias após receber a última parcela do financiamento. Para essa situação, foram localizados 32.925 contratos, envolvendo 31.129 mutuários distintos.

113. Entre as possíveis causas para a ocorrência estão as dificuldades dos agentes econômicos na manutenção do quantitativo de empregos, em virtude da crise decorrente da Covid-19. A ausência de controles estabelecidos para verificar o cumprimento da condicionalidade também pode ser apontada como causa para a constatação.

114. Como possíveis consequências, uma vez confirmados os indícios apontados, menciona-se a formalização e a manutenção de contratos de crédito com garantia do FGO para operações firmadas por empresas que não cumpriram o disposto no art. 2º, § 3º, a Lei 13.999/2020, assim como a redução do nível de emprego decorrente.

115. Assim, considerando que os registros de redução de quantitativo de empregados foram obtidos por meio de cruzamento de informações obtidas no Caged, que podem estar sujeitas a

imprecisões a depender das rotinas de atualização e de remessa de informações por parte das empresas, cabe o envio dos resultados do cruzamento de dados para à Sepec/ME, unidade à qual o Pronampe está vinculado, para que avalie os indícios apurados e adote as providências cabíveis.

IV.2. Gestão de monitoramento e avaliação

116. Da análise na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, foram identificadas deficiências que se encontram consignadas na matriz de achados da presente fiscalização. A seguir, descreve-se a situação encontrada, as principais causas e consequências da constatação e as propostas de encaminhamento (peça 59).

117. De início, cabe ressaltar que as atividades de monitoramento e avaliação de uma política dependem, antes de tudo, da adoção de boas práticas no momento do seu desenho e de sua institucionalização. A esse respeito, o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, em seu capítulo 2, tópico 2.6, destaca que o desenho da política deve ser orientado para avaliação, com a previsão de elementos que tornem essa atividade passível de ser realizada. O referencial aponta que é ‘fundamental verificar se a política pública foi bem desenhada para atingir objetivos claros, mensuráveis por meio de indicadores objetivos associados a suas respectivas metas de entrega de produtos e de alcance de resultado’.

118. Nessa linha, mostra-se importante a adoção de algumas boas práticas ainda na fase de desenho e institucionalização, entre as quais: explicitar de forma clara os objetivos da política pública; elaborar modelo lógico que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados; definir indicadores de efetividade, de eficácia e de eficiência da política pública; explicitar a linha de base dos indicadores; projetar os resultados e os impactos de curto, médio e longo prazo da política pública; definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado; e estabelecer frequência de verificação do desempenho da política.

119. O Guia Prático de Avaliação ex ante do governo federal, em seu capítulo 3, tópico 2, estabelece que:

O objetivo da política não precisa necessariamente estar expresso no ato normativo de sua instituição. Todavia, é importante que o órgão gestor publique, em algum documento de fácil acesso ou em página mantida pelo órgão gestor, o objetivo da ação proposta em termos de resultados previstos e de metas esperadas, prevendo as mudanças sociais a serem promovidas na solução de determinado problema.

120. Com base nos mencionados referenciais de boas práticas, buscou-se, inicialmente, avaliar se os programas possuíam objetivos, indicadores e metas estabelecidos. Pela análise das leis e medidas provisórias que instituíram os programas, constatou-se que a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos estavam entre os objetivos-chave das intervenções. No entanto, não se identificou, no âmbito dos atos normativos ou de regulamentação complementar emitida pelo Ministério da Economia, o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados, que permitissem monitorar o desempenho dos programas.

121. Nesse ponto, cabe destacar que, apesar de não ser o supervisor do programa Peac, o BNDES, na qualidade de administrador do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), formalizou objetivos e definiu indicadores para monitoramento e avaliação do programa. Ademais, foi estabelecido um cronograma para apuração dos indicadores de eficácia e efetividade, conforme detalhado na Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020, de 8/6/2020 (peça 51, p. 37-47).

122. A iniciativa do BNDES decorreu do fato de a prestação de garantias por parte do FGI ser uma forma de apoio coberta pelo macroprocesso interno de ‘Promoção de Efetividade do Sistema BNDES’, aplicando-se ao instrumento de prestação de garantias o processo de Monitoramento e Auto avaliação de Resultados (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021; e Resolução DIR 3706/2020; peça 51, p. 2-36; e peça 52, p. 161-173).

123. Cabe ressaltar que a atuação do BNDES contribui para suprir uma parte importante das lacunas identificadas do desenho da intervenção, com relação à definição de objetivos e indicadores de eficácia e efetividade, trazendo avanços não somente para os fins de avaliação interna da efetividade do Sistema BNDES, como para o programa Peac-FGI.

124. No entanto, atentando para o programa Peac-FGI como um todo e não apenas para o fundo garantidor que é administrado pelo BNDES, permanece a ausência de definição de metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultado.

125. Concluída a análise inicial acerca da existência de indicadores, objetivos e metas para os programas, passou-se a avaliar as rotinas de acompanhamento planejadas, em linha com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, o qual, em seu tópico 3.1.6, destaca que uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, de forma a aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos. Entre as boas práticas aplicáveis, menciona-se a importância de definir o escopo e o propósito do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; estabelecer indicadores-chave de progresso para os principais objetivos; identificar fontes de dados confiáveis para dar suporte aos relatórios de desempenho e comunicar os resultados das avaliações.

126. Ainda quanto à gestão de monitoramento e avaliação, cabe destacar que o Decreto 9.203/2017, em seu art. 4º, inciso III, prescreve como uma das diretrizes da boa governança a atividade de ‘monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas’. A Lei 13.844/2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, no inciso XIII do art. 31, atribui ao Ministério da Economia a competência para avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do governo federal e elaborar estudos especiais para a reformulação de políticas.

127. Nesse contexto, buscou-se avaliar junto ao ME, em função de suas atribuições em relação aos referidos programas, decorrentes dos seguintes normativos: Lei 13.999/2020, art. 1º; Lei 14.042/2020, art. 1º; Lei 14.043/2020, art. 1º e Lei 13.844/2019, art. 31, incisos XXVIII e XXX, a existência e o funcionamento das estruturas de monitoramento e avaliação presentes nos programas de acesso a crédito auditados.

128. Indagados acerca da existência de relatórios de monitoramento e avaliação dos programas, os gestores do ministério, por meio da Nota Informativa SEI 16382/2021/ME, afirmaram que não havia relatórios dessa natureza. Aduziram que, considerando que os impactos da pandemia ainda se estendem, qualquer avaliação de efetividade do Pronampe e do Peac seria incapaz de concluir com precisão sobre a taxa de sobrevivência das empresas atendidas (peças 9 e 10).

129. Relativamente ao Pese, a Coordenação-Geral de Avaliação de Benefício Financeiro ou Creditício, que integra a estrutura organizacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, por meio da Nota Técnica SEI 26122/2021/ME, informou que o programa, por se enquadrar na categoria de benefício creditício, poderia vir a ser avaliado caso venha a entrar na programação de trabalhos do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, instituído por meio do Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019 (peça 12).

130. Considerando que o BNDES atuou na operacionalização do programa Pese, na função de agente financeiro da União, e no Peac-FGI, enquanto administrador do FGI, solicitaram-se informações acerca da existência de relatórios de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos referidos programas (peça 4).

131. Os gestores afirmaram que para todas as ações emergenciais de combate à crise da Covid-19 em que teve alguma atuação, o BNDES monitorou indicadores de eficácia, como número de empresas apoiadas e total de empregados nas empresas apoiadas. Esses indicadores constaram dos Boletins de Acompanhamento das Ações Emergenciais de Combate à Crise da Covid-19, elaborados periodicamente pela Área de Planejamento Estratégico da instituição. Ademais, os gestores ressaltaram que, cumprindo exigência constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o BNDES

divulgou, em abril de 2021, seu Relatório Anual de Impacto das Operações de Crédito no Combate às Desigualdades, em que são apresentados dados sobre a distribuição regional e o perfil das empresas apoiadas pelo Pese, FGI Peac e Peac-Maquinhinhas. Por fim, pontuaram que os programas emergenciais em que o BNDES atuou passaram a ser objeto do Relatório de Análise do Desempenho Estratégico da instituição, relativo ao exercício de 2020 (peça 51, p. 2-36; peça 52, p. 2-12, p. 13-52 e p. 53-100);

132. Especificamente em relação ao Pese, os gestores do BNDES informaram que indicadores de eficácia adicionais, como número de empregados cujos salários foram financiados com recursos do programa e sua estratificação pelo nível salarial, foram monitorados pelo BCB e apresentados em seu sítio eletrônico. Por fim, destacaram que o BNDES atuou no Pese na condição de Agente Financeiro da União e que não estava no escopo de suas atribuições realizar avaliação de efetividade ex post do programa (Nota Técnica Conjunta ADIG/SUP 17/2021, AGR/SUP 08/2021, AIC/SUP 17/2021 e AP/SUP 13/2021, de 4/6/2021; peça 51, p. 2-36).

133. Com relação ao Peac-FGI, como já destacado anteriormente, o BNDES fez referências ao plano de monitoramento e auto avaliação da efetividade constante da Nota Conjunta AP/DEPEC 05/2020 e AST/DEPOG 03/2020, de 8/6/2020. No referido plano está prevista a apuração de indicadores de eficácia em 2021 e de indicadores de efetividade em 2022 (peça 51, p. 37-47).

134. Em relação ao Pronampe, o Banco do Brasil, administrador do FGO, divulga dados acerca do volume de operações garantidas pelo fundo em portal eletrônico na internet. Há informações acerca da quantidade de operações garantidas, valor das operações por porte das empresas, unidade da federação e instituição financeira participante.

135. Da análise das evidências coletadas, não se identificou o estabelecimento de indicadores e metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados para os programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia, o que compromete a gestão de monitoramento e avaliação. Ademais, restou evidenciado que o Ministério não dispõe de relatórios de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas, não tendo sido estabelecida uma periodicidade para a verificação do desempenho das intervenções.

136. Entre as possíveis causas para o achado da fiscalização, destaca-se o contexto da pandemia em que os programas foram formulados, que colocou o governo diante de uma situação 'nova, relevante e imprevisível' e que exigia medidas extraordinárias para garantir a oferta de crédito na economia e viabilizar a sustentabilidade financeira das empresas (Ofício SEI 146393/2021/ME e Nota Informativa SEI 16382/2021/ME; peças 9 e 10).

137. Como principais efeitos da ocorrência, menciona-se que as limitações nas atividades de monitoramento e avaliação comprometem a promoção de aperfeiçoamentos na política ao longo de sua implementação, de forma a alcançar os resultados planejados.

138. Considerando que o Pese e o Peac-FGI já não estão mais operantes com relação à concessão de novos empréstimos, não se propõe qualquer medida a ser adotada. Relativamente ao Pronampe, que se tornou uma política de crédito permanente por força da Lei 14.161/2021, cabe recomendação à Sepec/ME para que estruture as atividades de monitoramento e avaliação do programa.

139. Em decorrência da adoção das medidas propostas, espera-se a promoção de aperfeiçoamentos no programa, tendo por base as informações decorrentes das atividades de monitoramento e avaliação de resultados.

V. RESULTADOS ALCANÇADOS

140. Para contextualizar a abordagem que será dada no presente capítulo do relatório, cabe comentar que os programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe envolveram a utilização de recursos públicos para garantir empréstimos aos agentes econômicos. Enquanto, no Pese, havia a provisão direta de recursos da União para garantir 85% do valor dos empréstimos, sendo os 15% restantes aportados pelas instituições financeiras, no caso do Peac-FGI e do Pronampe-FGO, os recursos do tesouro foram aportados em fundos que garantem um percentual do valor das operações

firmadas. Em caso de inadimplemento, o fundo honra as operações perante as instituições financeiras até o limite de cobertura estabelecido em regulamento.

141. A alternativa de fornecimento de garantias para empréstimos não era utilizada em larga escala no país, tendo por referência os volumes de recursos públicos aportados anteriormente à pandemia no FGO e no FGI. No cenário internacional, no entanto, observa-se que os Sistemas de Garantia de Crédito (CGS, sigla em inglês para Credit Guarantee Schemes) já vêm sendo utilizados de maneira mais expressiva em alguns países para dar suporte, em geral, às pequenas e médias empresas (PME).

142. Por meio do Decreto 10.780/2021, o Poder Executivo instituiu o Sistema Nacional de Garantias de Crédito (SNGC) de que trata o art. 60-A da Lei Complementar 123/2006, com o objetivo de facilitar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte a crédito e demais serviços das instituições financeiras. O Ministério da Economia informou que há estudos em andamento para balizar a estruturação do referido sistema.

143. Nesse contexto, em 17/6/2021, a Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico realizou o 'Webinário Internacional sobre Garantia de Crédito a Pequenas e Médias Empresas' para fomentar as discussões sobre o tema. Ademais, no curso da presente fiscalização, buscou-se identificar estudos e experiências internacionais que pudessem trazer referências para o planejamento e a avaliação de programas de garantia de crédito com a utilização de recursos públicos.

144. Entre os documentos utilizados como referência, destaca-se a publicação: *Conceptual Framework for information on the outreach, additionality and financial sustainability of Public Credit Guarantee Schemes (CGSs), First digital edition, July 2018*. O documento é uma publicação conjunta das seguintes instituições: Latin American Association of Development Financing Institutions (ALIDE); Ibero-American Guarantee Network (REGAR) e da European Association of Guarantee Institutions (AECM) (disponível em: <https://aecm.eu/publications/reports-and-studies/#2018>, consulta em 19/9/2021).

145. A publicação apresenta e comenta resultados de vários estudos e faz referências aos princípios para Sistemas Públicos de Garantia de Crédito constantes de documento publicado pelo Banco Mundial em 2015 (*Task force for the design, implementation and evaluation of public credit guarantee schemes for small and medium enterprises. Consultative document. Washington, DC. The World Bank Group*).

146. De acordo com a publicação do Banco Mundial, os Sistemas de Garantia de Crédito devem mensurar sua performance regularmente e de forma sistemática, levando em consideração as seguintes dimensões: alcance (Outreach), adicionalidade financeira e econômica (financial and economic additionality) e sustentabilidade financeira (financial sustainability) (tradução livre).

147. Nós tópicos a seguir, apresenta-se, de forma sucinta, cada uma das dimensões de avaliação de Sistemas de Garantia descritas no documento acima referenciado, no contexto dos programas de acesso a crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe.

V.1. Alcance

148. O alcance refere-se ao número e ao valor das garantias concedidas, bem como ao volume de crédito gerado pelas garantias. O alcance mede a disseminação da política de garantia e suas medidas podem ser ponderadas com base no total de empresas do país, população, PIB ou volume de empréstimos às PME do país. A ponderação viabiliza a comparação das medidas com outros sistemas.

149. Uma das medidas de alcance descritas no marco conceitual publicado pela ALIDE, REGAR e AECM refere-se ao volume de crédito que é gerado pelas garantias, utilizando como critério de ponderação a contribuição do setor público para o programa. Com base nessa métrica, apresenta-se, no Gráfico 1, o volume de crédito gerado pelos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, com o detalhamento da alavancagem (resultado da divisão do valor total das operações de crédito pelo montante de recursos da união utilizados).

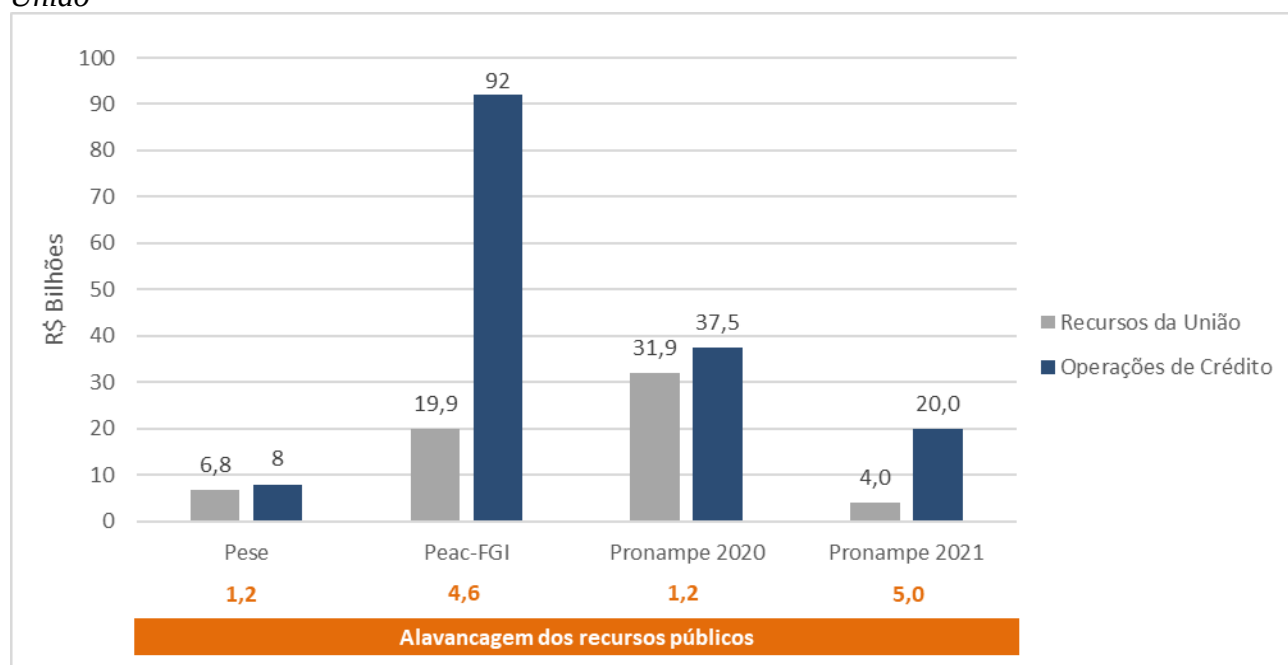
150. Os programas Peac-FGI e o Pronampe 2021 (operações realizadas em 2021, data de atualização 4/8/2021) possuem uma alavancagem maior. Em outras palavras, esses programas necessitam mobilizar proporcionalmente menos recursos públicos do que o Pese e o Pronampe 2020 (operações realizadas até 31/12/2020), para gerar um mesmo volume de operações de crédito.

151. A alavancagem dos programas Pese e Pronampe 2020 decorrem dos atos normativos que os instituíram, nos quais se estabeleceu que a União garantiria 85% do valor das carteiras de crédito das instituições financeiras associadas aos programas. Já no Peac-FGI, o limite de cobertura de garantia foi fixado entre 20 e 30% da carteira das instituições, a depender do porte das empresas, enquanto, nas operações do Pronampe realizadas em 2021, o referido limite de cobertura foi definido em 20%. Os limites de cobertura foram definidos nos regulamentos dos fundos garantidores (FGI-Peac e FGO-Pronampe).

152. Os limites de cobertura de garantia possuem relação com as taxas de juros cobradas nas operações de crédito formalizadas. Uma maior cobertura possibilita que o programa estipule a cobrança de uma taxa de juros máxima pelas instituições financeiras gradativamente menor. Se tomarmos como exemplo o Pronampe, nas operações formalizadas em 2020, a taxa de juros anual que a instituição financeira poderia cobrar das empresas vinculadas ao programa era composta pela taxa Selic+1,25% e o FGO possuía um limite de cobertura de inadimplência de 85% da carteira. Em 2021, o limite de cobertura foi reduzido para 20%, enquanto a taxa anual máxima permitida passou a ser composta pela taxa Selic+6%.

153. Segundo informações prestadas pelo Ministério da Economia, a definição dos limites de cobertura e, conseqüentemente, da alavancagem de recursos públicos para o Peac-FGI e para o Pronampe (operações firmadas a partir da publicação da Lei 14.161/2021), foram estabelecidos com base em estudos e dados do BNDES e do Banco Central do Brasil, respectivamente (peça 55, p. 5-6; peça 51, p. 188-206).

Gráfico 1 – Programas de Crédito: Valor das Operações e Alavancagem de Recursos da União



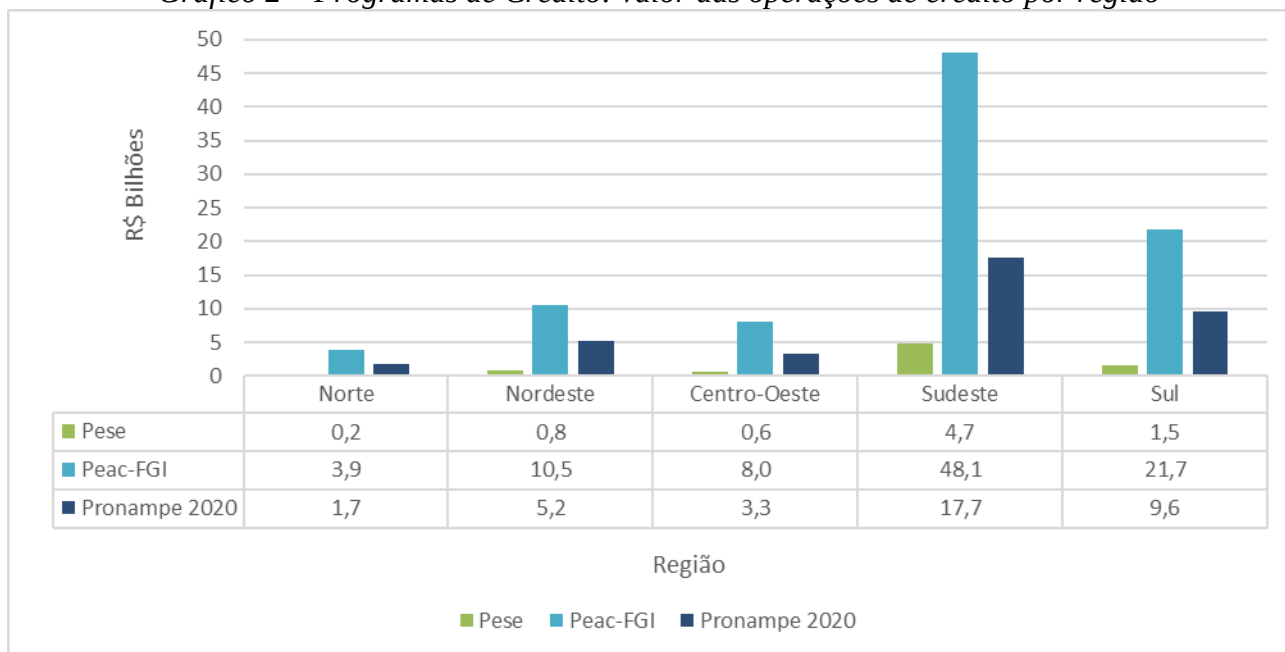
Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe2020/Pese/Peac: conforme tabelas 1 a 3 desse relatório. Dados/Pronampe2021: Banco do Brasil, Diretoria de Governo 2021/3867, de 6/8/2021.

154. Uma outra forma de avaliar o alcance dos programas é visualizar a distribuição geográfica das operações formalizadas. Essa informação é limitada e precisa ser adequadamente interpretada. O que ocorre é que os programas foram desenhados para levar crédito indistintamente a

todas as regiões do país. O Ministério da Economia não apresentou estudos *ex ante* que tenham subsidiado o desenho dos programas e que indicassem, por exemplo, a demanda de crédito por região ou unidade da federação e qual a proporção dessa demanda que deveria ser atendida pelos programas.

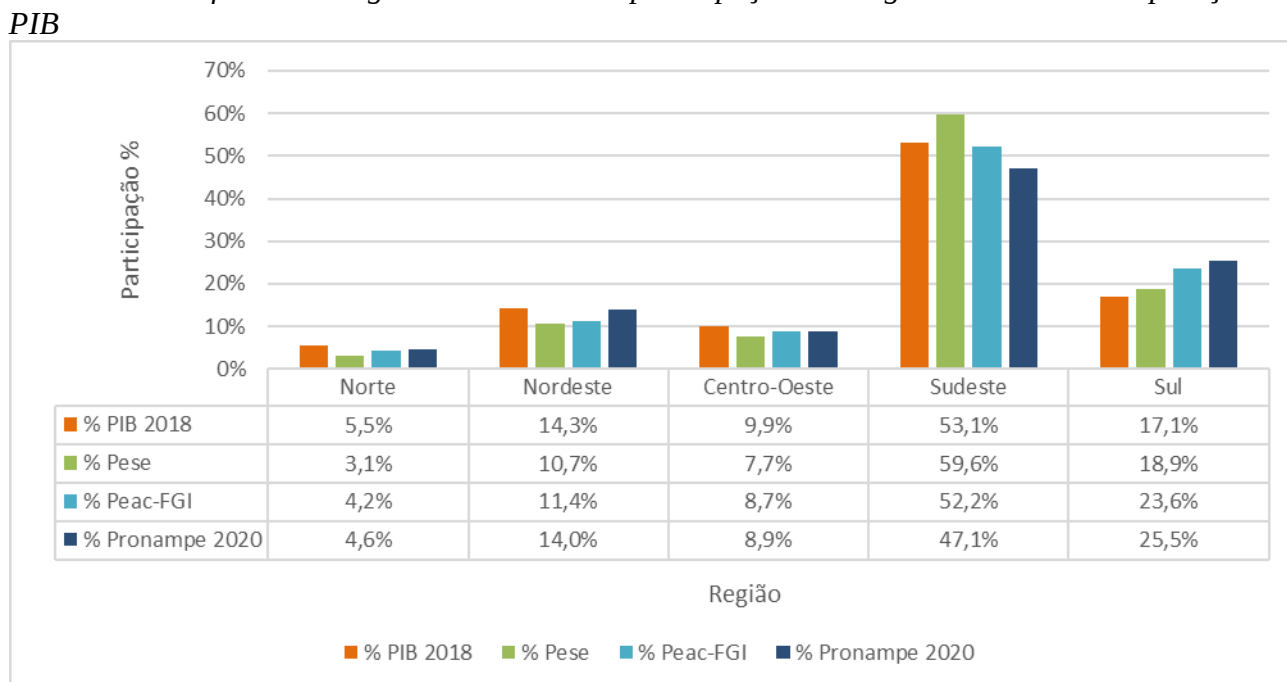
155. Dessa forma, se uma região recebe um volume maior de recursos em termos absolutos não significa necessariamente que ela esteja colhendo proporcionalmente maiores benefícios do programa com relação ao restante do país. Há que considerar que as diferentes regiões e estados brasileiros possuem economias com dimensões e características distintas e, conseqüentemente, demandas de crédito variáveis.

Gráfico 2 – Programas de Crédito: valor das operações de crédito por região



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15.

Gráfico 3 – Programas de Crédito: participação das regiões no valor das operações e no PIB



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: Portal BCB/Pese (bcb.gov.br/app/pese, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021, e Relatório da Administração BNDES/FGI, exercício 2020, tabela 15. Dados PIB 2018: (ibge.gov.br/explica/pib.php, consulta em 16/8/2021).

156. Nessa linha, uma perspectiva de análise que pode ser adotada utiliza uma ponderação do valor das operações com relação ao PIB. A utilização do PIB como fator de ponderação foi identificada na literatura de referência consultada, como alternativa para comparação do alcance de Sistemas de Garantias de diferentes países. A metodologia ainda não deixa de apresentar limitações, pois muitos fatores influenciam a referida variável macroeconômica, não havendo elementos para se estabelecer qual seria a relação ideal ou esperada do volume de crédito ofertado pelos programas com o PIB.

157. Ainda que haja limitações, com o intuito de fazer uma análise comparativa dos três programas que integram o objeto da fiscalização, apresenta-se, nos Gráficos 2 e 3, a distribuição das operações formalizadas no âmbito do Pese, Peac-FGI e Pronampe por região geográfica. Os gráficos apresentam os valores das operações de crédito formalizadas, assim como uma visão integrada da proporção de recursos do programa destinado à região, juntamente com a participação da região no PIB nacional. Na elaboração dos gráficos, foram utilizados os valores do PIB relativos a 2018, a preços correntes, para as diversas unidades da federação.

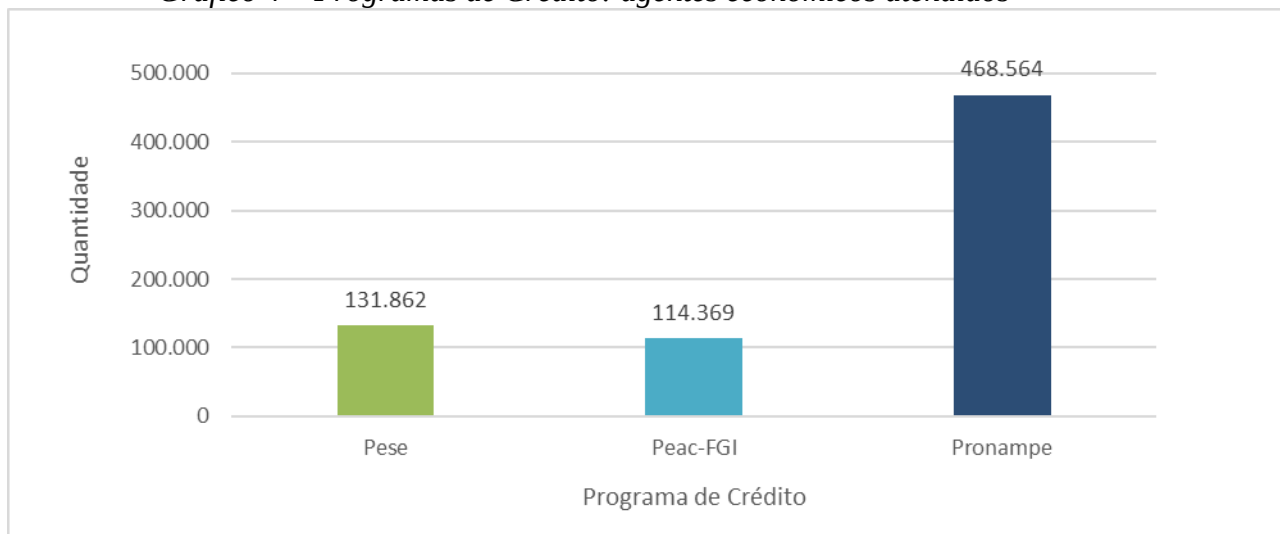
158. No caso do Pese, os maiores volumes de operações de crédito foram atingidos nas regiões Sul e Sudeste, totalizando R\$ 1,5 e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente. As referidas regiões também receberam um percentual de recursos do programa maior que suas participações no PIB nacional, correspondendo a 18,9% e 59,6%. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam proporcionalmente menos recursos que suas participações no PIB.

159. Relativamente ao Peac-FGI, o padrão de liderança observado no Pese para as Regiões Sul e Sudeste no volume total de operações se mantém. No entanto, apenas a Região Sul recebeu uma proporção de recursos do programa maior que sua participação no PIB, correspondendo a 23,6% do valor total das operações de crédito.

160. Finalmente, com relação ao Pronampe, de forma similar ao Peac-FGI, apenas a Região Sul alcançou uma proporção de recursos do programa superior a sua participação no PIB do país, atingindo 25,5%. No referido programa, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste alcançaram

as maiores participações no volume total de recursos, em comparação com o Pese e o Peac-FGI. As referidas regiões receberam 4,6%, 14,0% e 8,9% do valor das contratações, respectivamente.

Gráfico 4 – Programas de Crédito: agentes econômicos atendidos

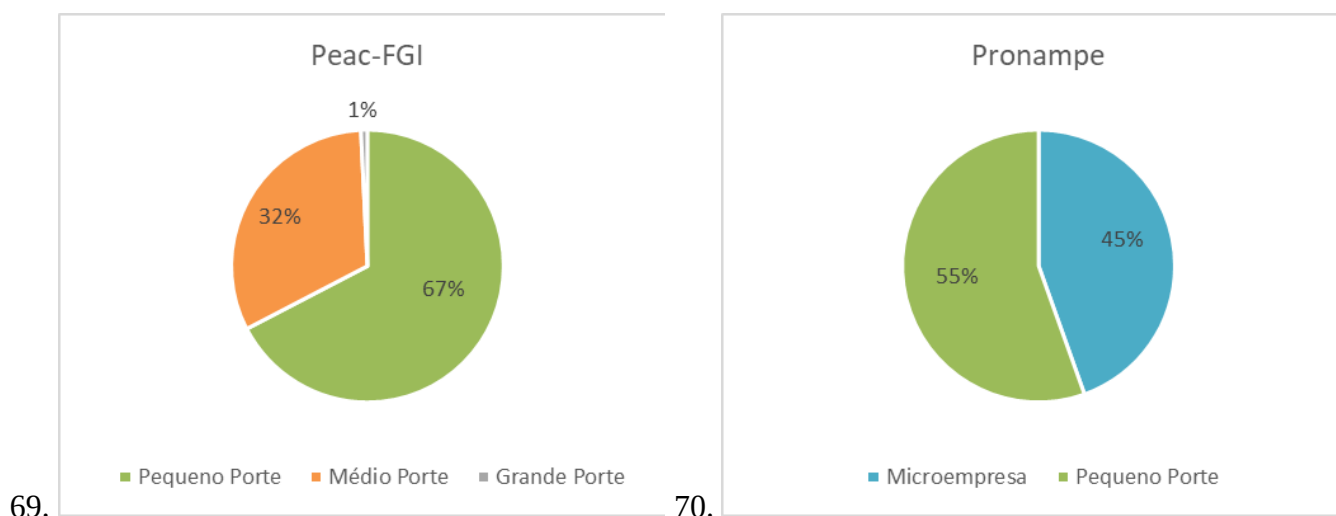


Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Pese: BNDES, Ações Emergenciais de Combate à Crise COVID19, Reporte do desempenho consolidado em 2/7/2021. Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021.

161. Um ponto a se destacar é que os programas alcançaram todos os estados da federação e uma quantidade significativa de municípios. De acordo com os dados das operações dos programas enviadas pelo BNDES e pelo BB, o Pronampe situa-se na liderança do alcance. De um total de 5.570 municípios que o país possui, incluindo o Distrito Federal e um distrito estadual (<https://cidades.ibge.gov.br/>), o referido programa formalizou operações de crédito em 5.374 municípios. Na sequência vem o Peac-FGI, com 4.006 municípios, e o Pese, atingindo o total de 2.887 municípios.

162. Do ponto de vista da análise do alcance dos programas com relação ao quantitativo de agentes econômicos atendidos, apresenta-se o Gráfico 4, que aponta um total aproximado de 132 mil empresas atendidas pelo Pese; 114 mil pelo Peac-FGI e 468 mil pelo Pronampe.

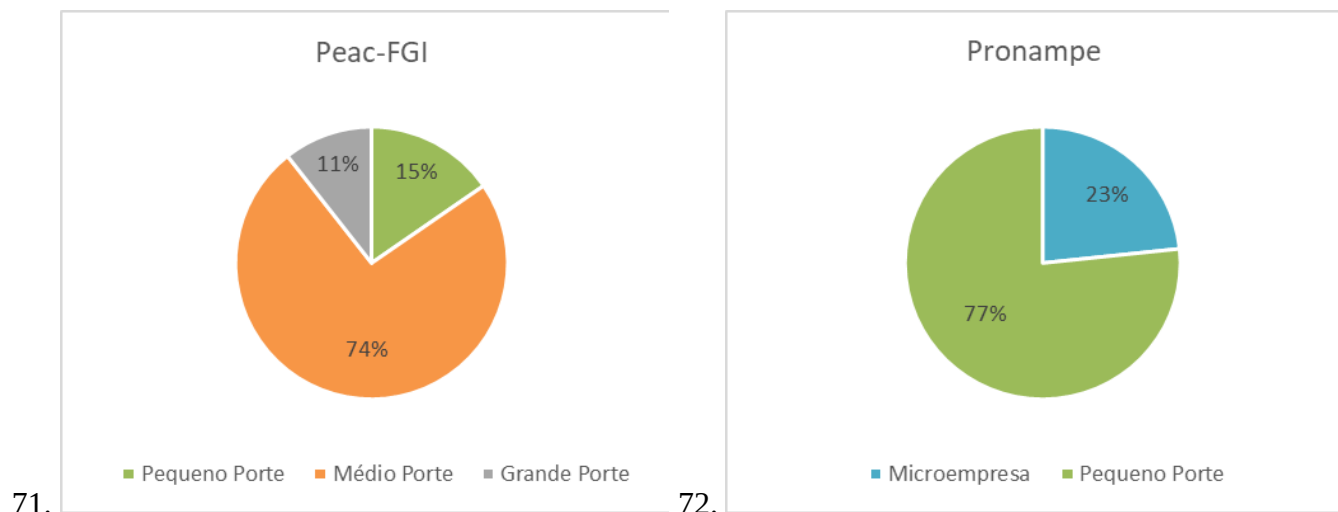
Gráfico 5 – Programas de Crédito Peac-FGI e Pronampe: proporção dos diversos segmentos do público-alvo em relação à quantidade de agentes econômicos atendidos



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte

das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

Gráfico 6 – Programas de Crédito Peac-FGI e Pronampe: proporção dos diversos segmentos do público-alvo em relação ao valor das operações de crédito



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

163. Em relação ao porte do público-alvo, o Gráfico 5 evidencia o alcance dos programas Peac-FGI e Pronampe, considerando-se a proporção dos diversos segmentos do público-alvo com relação ao total de agentes econômicos atendidos. Não foram disponibilizados dados relativos ao Pese por porte do mutuário.

164. O Gráfico 5 demonstra que, em termos de quantitativo de tomadores de crédito atendidos, a maior proporção recaiu sobre as micro e pequenas empresas.

165. Já o Gráfico 6 evidencia o alcance dos diversos segmentos do público-alvo com relação ao valor total das operações firmadas. Ao comparar com as informações do Gráfico 5, percebe-se um aumento na participação relativa dos agentes econômicos de médio e grande porte, em decorrência de obterem, em geral, financiamentos em valores superiores que as micro e pequenas empresas.

166. Ainda com o intuito de obter um olhar acerca de aspectos relevantes do alcance dos programas de crédito, buscou-se avaliar o quantitativo de empresas atendidas pelos programas, agregando à análise uma comparação com o universo de empresas no país que integrariam o público-alvo potencial. Para a realização dessa análise é necessário dispor da informação relativa ao total de empresas ativas que integram o público alvo de cada um dos programas.

167. A Receita Federal do Brasil (RFB) mantém o cadastro de empresas ativas no país. No entanto, na base de dados disponível para a realização da análise, a classificação do porte das empresas não permite distinguir quais são de médio e grande porte, o que impossibilita uma correta delimitação do universo de empresas que integrariam o público-alvo potencial do Pese e do Peac-FGI.

168. Assim, a análise ficou restrita ao Pronampe, uma vez que engloba apenas microempresas e empresas de pequeno porte, que possuem identificação específica no cadastro da RFB. Importante destacar, como limitação metodológica, que o porte das empresas varia em função da mudança da faixa de faturamento ao longo de sua existência e que tais alterações não estão necessariamente refletidas na base de dados cadastrais utilizada no estudo. Destaque-se que foram utilizados os dados das operações de crédito formalizadas no âmbito do Pronampe até 31/12/2020 (peça 56, p. 1-6).

169. Além da comparação com o total de empresas ativas que integram o público-alvo potencial, a análise de alcance do Pronampe procurou agregar aspectos relativos aos possíveis impactos regionais do programa, em linha com a abordagem adotada em estudos constantes da publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*, volumes I e II, 2014, e volume III, 2017.

170. A publicação do Ipea destaca o fato de as políticas de abrangência nacional apresentarem impactos econômicos muito diferenciados nas diversas regiões brasileiras e que essa constatação precisa ser considerada no desenho das políticas voltadas a atender todo o território nacional. Ademais, salienta a importância da utilização de uma abordagem territorial nas avaliações, com o uso de múltiplas escalas geográficas.

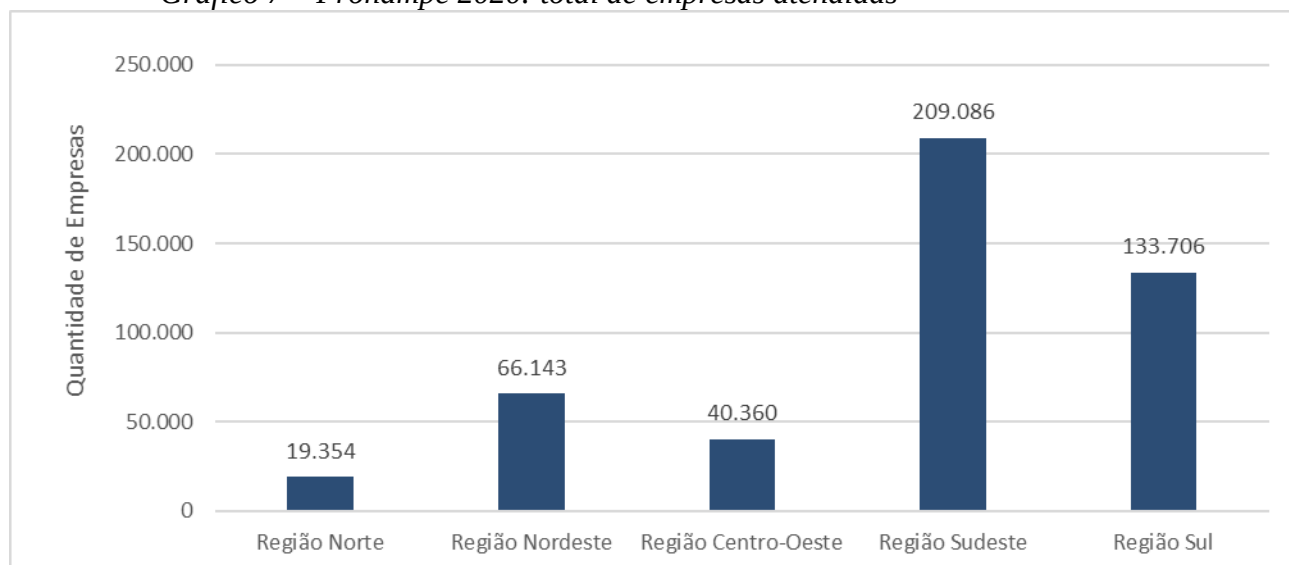
171. Dessa forma, buscou-se avaliar de que forma o Pronampe alcançou as diversas sub-regiões do país, tendo em vista o contexto nacional de desigualdades regionais. Nessa linha, atentou-se para o quantitativo de empresas atendidas pelo programa nos diversos municípios brasileiros, considerando a tipologia sub-regional adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de que trata o Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019.

172. A tipologia sub-regional utilizada no estudo foi aprovada mediante a Portaria MI 34, de 18 de janeiro de 2018, e norteia as ações e iniciativas próprias da PNDR, priorizando os municípios classificados como de baixa e média renda.

173. A adoção de uma abordagem territorial baseada na classificação sub-regional da PNDR não implica que o Pronampe ou outro programa de âmbito nacional tenha que seguir necessariamente as regras de priorização estabelecidas para os instrumentos da referida política. No entanto, é preciso que os gestores estejam atentos para as características, demandas e peculiaridades regionais do público-alvo para mitigar os riscos de que as políticas de âmbito nacional tenham efeitos não esperados e que possam ir de encontro ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, insculpido no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

174. Assim, as operações de crédito formalizadas no âmbito do Pronampe foram classificadas de acordo com a região geográfica e a tipologia do município onde está localizado o agente econômico. Ressalta-se que a avaliação não considerou o valor dos financiamentos concedidos, mas tão somente a quantidade de empresas que formalizaram operações de crédito em cada município do país. Os Gráficos 7 e 8 e a Tabela 4 demonstram os resultados encontrados.

Gráfico 7 – Pronampe 2020: total de empresas atendidas



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil.

175. As operações de crédito que obtiveram garantia do Pronampe em 2020 alcançaram aproximadamente 468 mil agentes econômicos, englobando microempresas e empresas de pequeno porte. O quantitativo de empresas alcançadas pelo programa representa 2,8% do total de

aproximadamente 17 milhões de micro e pequenas empresas ativas constantes do banco de dados da RFB na data da consulta.

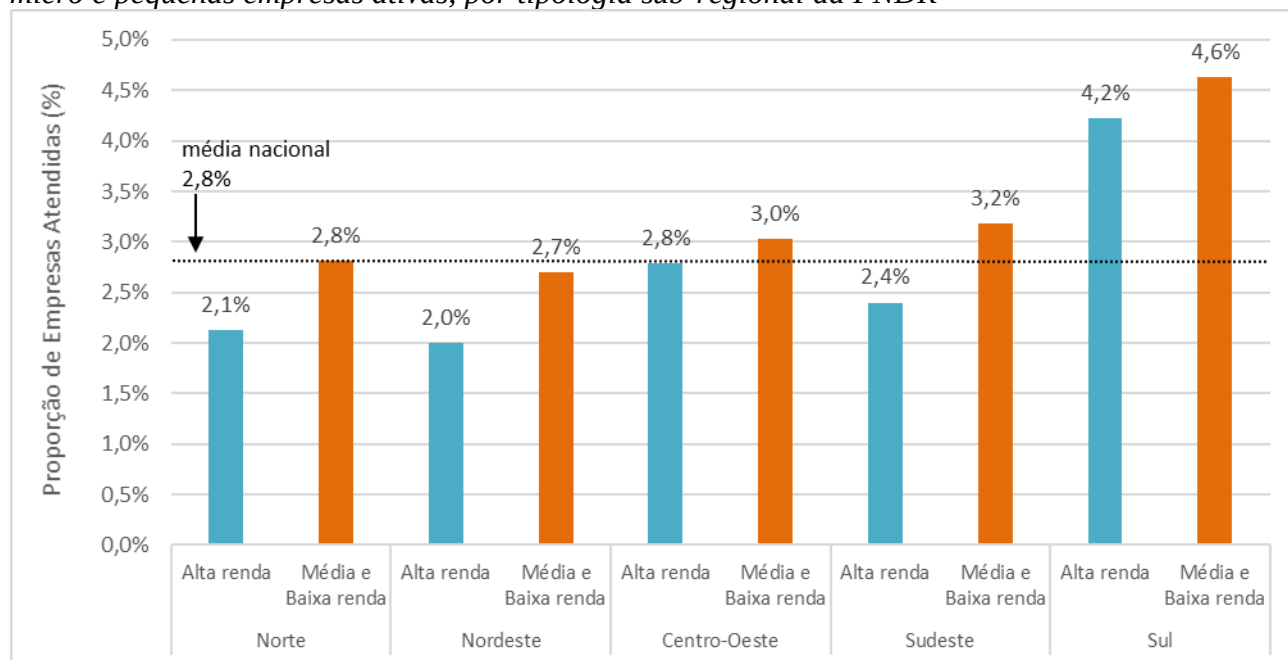
176. Da observação do Gráfico 7, constata-se que houve, em termos absolutos, um maior número de empresas atendidas nas Regiões Sul e Sudeste. Da análise da Tabela 4 e do Gráfico 8, observa-se que a Região Sul desponta com um padrão acima da média nacional no tocante à proporção de empresas atendidas pelo programa, em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas na região.

Tabela 4 – Pronampe 2020: proporção de empresas atendidas em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas, por tipologia sub-regional da PNDR

Região	Micro e Pequenas Empresas					
	Municípios de alta renda			Municípios de média e baixa renda		
	Atendidas Pronampe	Ativas Cadastro RFB	Proporção (%)	Atendidas Pronampe	Ativas Cadastro RFB	Proporção (%)
Norte	7.970	375.170	2,1%	11.384	404.768	2,8%
Nordeste	26.033	1.302.257	2,0%	40.110	1.488.849	2,7%
Centro-Oeste	32.110	1.151.189	2,8%	8.250	272.427	3,0%
Sudeste	174.508	7.278.730	2,4%	34.578	1.087.832	3,2%
Sul	117.805	2.788.210	4,2%	15.901	343.528	4,6%
Total	358.426	12.895.556	2,8%	110.223	3.597.404	3,1%

Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Receita Federal: TCU/LabContas, consulta em 25/6/2021. Dados/Tipologia municipal: CGFI/MDR, planilha anexa ao despacho SEI 1646229.

Gráfico 8 – Pronampe 2020: proporção de empresas atendidas em relação ao total de micro e pequenas empresas ativas, por tipologia sub-regional da PNDR



Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Banco do Brasil. Dados/Receita Federal: TCU/LabContas. Dados/Tipologia municipal: CGFI/MDR, planilha anexa ao despacho SEI 1646229.

177. Avaliando a distribuição geográfica dos agentes econômicos no território nacional, observa-se que o Pronampe alcançou empresas localizadas em todas as macrorregiões do país e em sub-regiões de alta, média e baixa renda. Da análise individual de cada macrorregião, constata-se

que os municípios enquadrados nas tipologias sub-regionais de média e baixa renda, que são elencadas como prioritárias pela PNDR, foram os que tiveram a maior proporção de empresas atendidas pelo programa, se comparados aos municípios de alta renda. O alcance do programa nas sub-regiões de baixa e média renda foi de 2,8% no Norte; 2,7% no Nordeste; 3,0% no Centro-Oeste; 3,2% do Sudeste; e 4,6% na Região Sul.

178. Faz-se importante comentar que a avaliação está restrita ao Pronampe e não se mostra capaz de demonstrar o alcance sob a ótica de uma visão integrada de governo, já que outras iniciativas públicas de oferta de crédito e de garantias foram adotadas durante a pandemia, abrangendo segmentos do público-alvo também englobados no Pronampe.

179. Como exemplo de outras iniciativas que influenciam no alcance global dos programas de governo em relação à oferta de crédito durante a pandemia, mas que não foram incluídas na análise por questões de limitações de informação e de escopo, pode-se citar os programas Pese e Feac-FGI, tratados na presente fiscalização e que, assim como o Pronampe, abrangem empresas de pequeno porte. Há também as linhas emergenciais que foram criadas no âmbito dos fundos constitucionais de financiamento, que também englobam micro e pequenas empresas no público-alvo, mas que não foram objeto do estudo.

180. Cabe ressaltar que eventuais disparidades nos padrões de alcance encontrados não significam necessariamente que o programa tenha alguma falha em seu desenho ou implementação. Algumas regiões podem ter uma menor cobertura do programa simplesmente por haver uma demanda de crédito inferior às demais, diante das diferentes estratégias adotadas pelos agentes econômicos para financiar suas operações. Outro ponto a considerar é que algumas empresas possuem capacidade de obter crédito sem a necessidade de recorrer à garantia ofertada pelo programa, ainda que precisem, eventualmente, pagar maiores taxas de juros.

181. Por outro lado, uma cobertura reduzida em algumas regiões ou sub-regiões pode ser resultado de desajustes no desenho ou na implementação do programa, que precisam ser corrigidos. Os programas de garantia dependem da atuação das instituições financeiras, que possuem estratégias corporativas, estruturas de atendimento e políticas de crédito próprias. Nesse cenário, os incentivos do programa devem ser calibrados para que o crédito chegue aos destinatários da intervenção conforme planejado.

182. Um ponto importante a destacar acerca do Pronampe, e que também se aplica ao Peac-FGI, dado que esses programas de crédito utilizaram basicamente a totalidade dos recursos públicos disponibilizados para a constituição de garantias em 2020, é que não há informações que permitam avaliar qual o público-alvo elegível que não foi atendido por não haver mais recursos disponíveis. Não se sabe também quais foram os critérios de priorização utilizados pelas instituições financeiras.

183. Especificamente com relação ao Pronampe, a alta procura pelas empresas e a rápida utilização dos recursos do programa sugerem que houve uma parcela de beneficiários potenciais que não conseguiram acesso às garantias (Extrato de Reunião realizada em 11/5/2021 com gestores do ME, item 1.9, e Nota Informativa SEI 27345/2021/ME, item 3; peça 50, p. 2-7 e peça 55, p. 11).

184. Ainda que as decisões acerca da concessão do crédito envolvam as políticas de crédito das instituições financeiras, do ponto de vista de um programa de concessão de garantias com recursos públicos, cabe destacar o que dispõe a publicação Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1, Governo Federal, Brasília, 2018, capítulo 3, tópico 3.1.3:

3.1.3 População priorizada

Na maior parte das políticas, o gestor se depara com o excesso de demanda pelo bem ou serviço público em relação à capacidade do Estado de ofertá-lo. Se não houver recursos suficientes para atendimento de toda a população elegível, e tendo também em vista a priorização da alocação orçamentária em face de outras políticas públicas, é preciso estabelecer e dar transparências aos critérios de priorização no acesso à política.

185. Um aspecto que merece destaque e que, de acordo com o Ministério da Economia, pode estar relacionado às políticas adotadas pelas instituições financeiras, refere-se à formalização de operações com profissionais liberais no âmbito do Pronampe. Apesar de essa categoria de público-alvo estar prevista no programa, não houve formalização de operações em 2020.

186. Segundo os gestores, a não formalização de operações com profissionais liberais em 2020 deveu-se, em parte, a questões operacionais decorrentes de esse público-alvo ter sido incluído no programa apenas em agosto de 2020, após a promulgação da Lei 14.045/2020, e também ao rápido esgotamento dos recursos em setembro do mesmo ano. Acerca das operações com profissionais liberais a partir de dezembro de 2020, que ainda são pouco expressivas, os gestores assim se pronunciaram (Nota Informativa SEI 27345/2021/ME, peça 55, p. 11):

(...) nas contrações realizadas no dia 31 de dezembro e a partir de maio de 2021, ainda não se verificaram ofertas significativas de créditos aos profissionais liberais, em que pese estarem disponíveis as condições no Fundo para sua celebração.

Cabe ressaltar que as operações de crédito, na forma do parágrafo 3º do artigo 3º da Lei 13.999/20 são realizadas com recursos das próprias instituições financeiras, submetendo a decisão de desenvolvimento de nova linhas, no que couber, as suas políticas e governanças de cada instituição.

Estima-se que a maior previsibilidade alcançada com caráter permanente, conferido ao Pronampe pela Lei 14.161/21, promoverá melhores condições para os agentes financeiros desenvolverem linhas de crédito voltadas a pessoas naturais amparadas pelo Pronampe e ampliar sua participação no Programa.

187. Concluída a avaliação do alcance dos programas de crédito Pese, Peac-FGI e Pronampe, cabe ressaltar que as diversas abordagens utilizadas nesse relatório visam a demonstrar a importância de um adequado acompanhamento das intervenções e da utilização de indicadores de monitoramento e avaliação para os Sistemas de Garantia financiados com recursos públicos, para que se possa garantir que o crédito alcance os diversos segmentos do público-alvo potencial.

188. Diante de padrões de alcance que possam sugerir uma cobertura deficiente do programa, mostra-se importante a realização de estudos complementares para melhor entender o fenômeno, podendo-se adotar tanto abordagens quantitativas como pesquisas qualitativas, envolvendo os diversos atores dos programas, entre eles as instituições financeiras e os agentes econômicos.

189. Fato a destacar é que o Pronampe passou a ser uma política de crédito permanente com o advento da Lei 14.161/2021. Nesse contexto, a estruturação de mecanismos de monitoramento e avaliação mostram-se recomendáveis, conforme detalhado em capítulo anterior do presente relatório, ao se abordar a governança e a gestão dos programas.

190. As regras do Pronampe que passaram a vigorar a partir de 2021 são diferentes das que foram originalmente concebidas. Houve um aumento da alavancagem na utilização de recursos públicos, conjugada com a possibilidade de cobrança de taxas de juros maiores para os tomadores de crédito. Diante das novas condições, aspectos relativos ao alcance do programa precisam ser monitorados e avaliados, de forma a garantir que o programa atinja o público-alvo conforme planejado.

V.2. Adicionalidade

191. A adicionalidade é a razão de ser dos Sistemas de Garantia de Crédito e pode ser financeira ou econômica. A adicionalidade financeira, divide-se em extensiva ou intensiva. A extensiva guarda relação com a capacidade de o sistema reduzir a restrição de crédito e atenta para as empresas que não conseguiriam acesso a crédito, senão pela existência do sistema garantidor. A adicionalidade intensiva refere-se à melhoria das condições de crédito que pode ser obtida, por exemplo, pela redução das taxas de juros.

192. A adicionalidade econômica é o efeito do crédito recebido nas variáveis econômicas dos beneficiários, tais como receitas operacionais, número de empregados, investimento, volume de exportações etc. A perspectiva de análise da adicionalidade econômica irá depender dos objetivos da política pública de concessão de garantia. Ademais, espera-se que o Sistema de Garantia promova

impactos macroeconômicos que podem estar relacionados com aspectos tais como o aumento da arrecadação, a redução do desemprego, entre outros.

193. No decorrer da fiscalização, o Ministério da Economia não apresentou relatórios de avaliação dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe, sob a ótica da adicionalidade das intervenções.

194. De forma a avaliar a adicionalidade dos programas de crédito, foi desenhada uma metodologia de avaliação de impacto pela equipe da Assessoria da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União. A avaliação foi planejada para dar resposta à questão de auditoria 3, comum a todos os programas, que visava à identificação de evidências que atestassem a eficácia e a efetividade dos programas auditados. Os resultados da avaliação constam do TC 038.168/2021-9.

V.3. Sustentabilidade Financeira

195. A Sustentabilidade Financeira mede a capacidade de contenção de perdas devido a empréstimos inadimplentes concedidos por sistemas de garantia. A qualidade da análise do risco de crédito é um fator crítico para assegurar a sustentabilidade do sistema.

196. Ao se planejar a presente fiscalização ainda havia empréstimos garantidos em período de carência. Diante desse cenário e do fato de que o prazo de vencimento das operações pode se estender até a sessenta meses, a depender do programa, a sustentabilidade financeira dos programas não foi incluída no escopo na auditoria.

VI. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

197. Versões preliminares do relatório de fiscalização e da matriz de achados foram enviadas para comentários dos gestores do ME, BCB, BNDES e BB, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020.

198. Os gestores do BB informaram não ter comentários a fazer (peça 43). Os gestores do ME, do BNDES e do BCB encaminharam os comentários constantes das peças 44 a 47, majoritariamente direcionados para o aprimoramento da redação de alguns parágrafos das versões preliminares dos mencionados documentos. As contribuições dos gestores foram, em sua maior parte, incorporadas à redação final do presente relatório e da matriz de achados da fiscalização, conforme detalhado no papel de trabalho constante da peça 57.

VII. CONCLUSÃO

199. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas e comuns a todos os programas:

Questão 1 O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

200. A resposta à questão 1 está detalhada nos capítulos III (Desenho e Institucionalização) e IV (Governança e Gestão) do presente relatório. De forma geral, o público-alvo dos programas foi identificado nos atos que os instituíram. Foram constatadas deficiências na gestão de riscos e controles, monitoramento e avaliação dos resultados dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe por parte do Ministério da Economia.

201. A resposta à questão 2 está detalhada no tópico V.1 (Alcance) do capítulo V (Resultados Alcançados) do presente relatório. Na avaliação da questão, são apresentadas várias perspectivas de alcance do público-alvo, considerando o montante de recursos públicos utilizados e de operações de crédito formalizadas, a quantidade e a localização dos agentes econômicos atendidos no território nacional. De forma geral, os programas ofertaram crédito para o público-alvo estabelecido, abrangendo agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do país. Cabe ressaltar que

não houve a formalização de operações de crédito com profissionais liberais no exercício de 2020, apesar de figurarem expressamente como público-alvo do Pronampe.

202. A resposta à questão 3 está detalhada no tópico V.2 (Adicionalidade) do capítulo V (Resultados Alcançados) do presente relatório. No decorrer da fiscalização, o Ministério da Economia não apresentou relatórios de avaliação dos programas Pese, Peac-FGI e Pronampe. Para se obter resposta à questão de auditoria, a Assessoria da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União desenhou uma metodologia de avaliação de impacto com foco na adicionalidade dos programas de crédito. Os resultados da avaliação constam do TC 038.168/2021-9.

203. Em relação às questões específicas do Programa Pese, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

204. A resposta à questão 4, relativa ao programa Pese, ficou prejudicada em função das limitações das informações disponíveis para a realização do procedimento de cruzamento de dados previsto na fase de planejamento, conforme detalhado na peça 56, p. 19-20.

205. Em relação às questões específicas do Programa Peac-FGI, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

206. Em resposta à questão 4, relativa ao programa Peac-FGI, não foram identificados, com base nos dados das operações de crédito disponibilizadas para análise, contratos em valores acima do limite máximo de R\$ 10 milhões de reais, considerando-se o somatório dos valores do crédito em operações objeto de garantia do FGI para cada tomador de crédito, por agente financeiro, nos termos do art. 14, inciso II, do Regulamento de Operações para Outorga de Garantia no âmbito do Peac (Anexo à Circular AST 25/2020-BNDES). A metodologia, as limitações e os resultados da análise encontram-se detalhados na peça 56, p. 16-18.

207. Em relação às questões específicas do Programa Pronampe, foram obtidas as seguintes respostas:

Questão 4 Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

208. Em resposta à questão 4, relativa ao programa Pronampe, não foram identificados, com base nos dados das operações de crédito disponibilizados para análise, contratos em valores acima do limite de 30% da receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019. Ressalta-se que a avaliação se baseou nos dados de faturamento das empresas informados pelos agentes financeiros para as operações formalizadas até 31/12/2020. Ademais, cabe mencionar que não foi avaliado o cumprimento do limite para operações com empresas que possuíam menos de um ano de funcionamento na data da contratação, conforme detalhado na peça 56, p. 7-10.

Questão 5 Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?

209. Em resposta à questão 5, relativa ao Pronampe, foram identificados indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas que firmaram operações de crédito com recursos do programa, em desacordo com o disposto no art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, tendo por base os registros constantes no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

210. Os detalhes do achado constam do tópico IV.1.1 (Controles associados às condicionantes dos programas) do presente relatório. A metodologia utilizada, as limitações e os resultados dos procedimentos de auditoria realizados estão detalhados na peça 56, p. 11-15.

211. Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas que estão sendo propostas com relação à gestão do programa Pronampe, destacam-se os seguintes:

assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o programa está exposto; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos do programa, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; assegurar a conformidade do programa com as leis e os regulamentos aplicáveis, incluindo o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei 13.999/2020; e promover aperfeiçoamentos no programa, tendo por base as informações decorrentes das atividades de monitoramento e avaliação de resultados.

212. A seguir, apresentam-se os encaminhamentos decorrentes dos achados de auditoria, juntamente com proposta de envio de cópia do presente relatório e do acórdão que o apreciar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), bem como às instituições envolvidas nas atividades de supervisão, gestão, operacionalização e fiscalização dos programas Pese, Peac e Pronampe e de administração dos fundos garantidores FGO e FGI, e ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), em decorrência de sua atuação junto às micro e pequenas empresas, que integram o público-alvo do Pronampe.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

213. Diante das conclusões do presente trabalho, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Recomendar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

- Estruture as atividades de gestão de riscos e controles relativamente ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, incisos VI e X, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 12 da IN Conjunta MP/CGU 01/2016;

- Estruture as atividades de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), nos termos do art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017 c/c art. 31, inciso XIII, da Lei 13.844/2019.

b) Determinar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, avalie os indícios de descumprimento ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, apurados com base em cruzamento de dados das operações de crédito firmadas no âmbito do Pronampe e dos registros do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) das empresas tomadoras de crédito, e adote as medidas que julgar cabíveis;

c) Enviar à Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), em meio eletrônico, os indícios de descumprimento ao art. 2º, §3º, da Lei 13.999/2020, ressaltando a obrigatoriedade de preservar e de zelar pelos dados sigilosos transferidos e a vedação de utilizá-los para finalidade diversa da estabelecida na determinação expressa na alínea 'b';

d) Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao art. 144 da Lei 14.116/2020 (LDO/2021), bem como ao Ministério da Economia (ME), ao Banco Central do Brasil (BCB), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Banco do Brasil S.A. (BB) e ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), informando-lhes que o conteúdo do acórdão pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional conduzida pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), como a 2ª etapa da fiscalização, tendo a 1ª etapa correspondido ao levantamento apreciado por meio do Acórdão 2.289/2021 prolatado pelo Plenário do TCU no âmbito do TC 038.168/2021-9 em 22/9/2021, com a adicional integração dos eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do Fundo de Garantia de Operações (FGO) e do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI).

2. Como visto, a referida auditoria operacional consistiria na 2ª etapa da fiscalização, integrando, adicionalmente, os aspectos de conformidade, e teria sido realizado em consonância com o Planejamento Estratégico do TCU aprovado pelo Plenário em 24/4/2019, para o período de abril de 2019 a março de 2025, em prol da fiscalização sobre a sustentabilidade fiscal da União.

3. A execução da referida fiscalização em duas etapas teria sido aprovada por meio do Acórdão 1.088/2021 prolatado pelo Plenário do TCU, em 12/5/2021, diante da necessidade de garantir a tempestividade das informações em prol da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) sobre a qualidade da implementação e o alcance dos objetivos dos programas governamentais com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União (PLOA), nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

4. Durante a 1ª etapa, no âmbito do referido TC 038.168/2021-9, a fiscalização teria sido promovida por meio do aludido levantamento sobre os impactos dos programas de crédito com vistas a subsidiar a discussão do PLOA, tendo sido prolatado o Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário.

5. Nesta 2ª etapa, contudo, a unidade técnica promoveu a subsequente elaboração do relatório final na fiscalização, com o principal escopo no sentido de “*avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19*” e, especialmente, do Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) e do Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), além do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

6. De todo modo, a partir da metodologia de trabalho adotada pela equipe de auditoria, os principais riscos sobre os programas emergenciais de concessão de crédito para o enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 teriam resultado na formulação das seguintes questões de auditoria:

“(…) Comuns a todos os programas:

Questão 1 - O programa possui público-alvo, objetivos, indicadores e metas estabelecidos, bem como estruturas de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação institucionalizadas?

Questão 2 - O programa atingiu o público-alvo estabelecido e alcançou empresas localizadas em todo o território nacional?

Questão 3 - Há evidências que atestem a eficácia e a efetividade do programa?

Específicas do Programa Pese:

Questão 4 - Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido no art. 2º, § 3º, inciso IV, da Lei 14.043/2020?

Específicas do Programa Peac-FGI:

Questão 4 - Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 14.042/2020 c/c Anexo ao Estatuto FGI, art. 14, inciso II?

Específicas do Programa Pronampe:

Questão 4 - Os contratos de crédito celebrados no âmbito do programa obedeceram aos limites máximos de valor por agente econômico participante estabelecido na Lei 13.999/2020?

Questão 5 - Os agentes econômicos participantes do programa mantiveram o quantitativo de empregados existentes durante o período mínimo exigido pela Lei 13.999/2020?”

7. Por outro ângulo, ao registrar o volume de recursos federais fiscalizados, a equipe de auditoria teria assinalado o montante estimado de R\$ 58 bilhões em valores alocados aos aludidos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe) até 31/12/2020.

8. Ao discorrer, entretanto, sobre o público-alvo, os objetivos, os indicadores e as metas, com as estruturas de gestão dos riscos ou do monitoramento e de avaliação institucionalizada dos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe), a equipe de fiscalização ressaltou, em síntese, os seguintes aspectos:

(i) as leis instituidoras do Pese, Peac-FGI e Pronampe teriam identificado os respectivos públicos-alvo;

(ii) a preservação dos agentes econômicos e a manutenção dos empregos figurariam entre os objetivos-chaves das intervenções, embora, nos atos normativos regulamentadores, estivesse ausente o estabelecimento de indicadores e metas para a entrega dos produtos e o alcance dos resultados, buscando permitir o monitoramento do desempenho dos programas; e

(iii) a gestão de riscos, controles, monitoramento e avaliação dos resultados nos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe) pelo Ministério da Economia apresentaria deficiência.

9. Ao avaliar, por seu turno, o atendimento do público-alvo e o alcance das empresas em todo o território nacional, a equipe de fiscalização anotou que, no geral, teria ocorrido a oferta de crédito para o público-alvo estabelecido, abrangendo os agentes econômicos localizados em todas as macrorregiões do País.

10. De toda sorte, ao discorrer sobre a eficácia e a efetividade dos aludidos programas, a unidade técnica anotou que os resultados já teriam sido apresentados por intermédio do Acórdão 2.289/2021-TCU-Plenário no âmbito do aludido TC 038.168/2021-9, tratando ali do preliminar levantamento promovido pela SecexDesenvolvimento, como a 1ª etapa desta auditoria operacional, integrando, adicionalmente, os eventuais aspectos de conformidade, para avaliar a implementação e os resultados dos programas emergenciais de concessão de crédito em prol do enfrentamento dos impactos econômicos da pandemia do Covid-19 e para verificar a conformidade dessas operações de crédito garantidas pela União por meio do FGO e do FGI.

11. Ao avaliar especificamente, todavia, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), analisando se os agentes econômicos participantes desse programa teriam mantido o vínculo dos empregados durante o período mínimo estabelecido pelo respectivo ato normativo, a equipe de auditoria registrou que essa análise restaria prejudicada diante das limitações nas informações disponíveis para a realização do procedimento previsto na fase de planejamento pelo cruzamento dos dados.

12. Ao avaliar especificamente, por sua vez, o Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI), analisando se os contratos de crédito celebrados no âmbito desse programa obedeceriam os limites máximos de valor por agente econômico participante, como estabelecido no respectivo ato normativo, a unidade técnica assinalou que não teriam sido identificados os eventuais contratos em valores superiores ao limite máximo de R\$ 10 milhões, considerando, para tanto, o somatório dos valores em operações de crédito com a garantia do FGI para cada tomador de crédito, por agente financeiro, e, assim, também restaria prejudicada a correspondente análise.

13. Ao avaliar especificamente, enfim, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), a equipe de fiscalização destacou que, com base nos dados das operações de crédito disponibilizados para a análise, não teriam sido identificados os eventuais contratos em valores superiores ao limite de 30% da receita bruta anual calculada sobre o exercício de 2019, tendo ressaltado, ainda, os indícios de indevida redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo referido programa.

14. Ocorre, então, que, a partir das avaliações empreendidas pela equipe de fiscalização, teriam sido identificados os seguintes achados de auditoria:

(i) deficiências na gestão de riscos e controles dos referidos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe);

(ii) deficiências na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas (Pese, Peac-FGI e Pronampe); e

(iii) indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, em desacordo com o art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, a partir dos registros inerentes ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

15. Por conseguinte, diante das deficiências na gestão de riscos e controles e das deficiências na gestão de monitoramento e avaliação dos resultados, a equipe de fiscalização propôs o envio de recomendação para a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec-ME) estruturar o sistema de gestão de riscos e controles, além das atividades de monitoramento e avaliação, no bojo do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).

16. Diante, no entanto, dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, a equipe de fiscalização propôs o envio de determinação para a Sepec-ME avaliar o eventual descumprimento do art. 2º, § 3º, da Lei n.º 13.999, de 2020, a partir da apuração efetuada pelo cruzamento de dados no decorrer da fiscalização, adotando as medidas porventura cabíveis.

17. De todo modo, após a análise final deste feito, a equipe de fiscalização propôs o adicional envio de comunicação à CMO do Congresso Nacional sobre os aludidos resultados identificados no âmbito da presente auditoria operacional.

18. O TCU pode incorporar o parecer da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo, todavia, de promover o envio de determinações, em vez das suscitadas recomendações.

19. Eis que as correspondentes falhas figurariam como irregularidades a serem corrigidas pela administração pública e, desse modo, o TCU deve promover o envio das correspondentes determinações corretivas aos respectivos órgãos e entes públicos.

20. Em função, contudo, dos indícios de redução no quantitativo de empregados em empresas beneficiárias das operações de crédito suportadas pelo Pronampe, o TCU deve promover o envio de recomendação para, em sintonia com o art. 74, II, da Constituição de 1988, a Controladoria-Geral da União (CGU) promover a avaliação dos resultados pela eficácia e eficiência desse programa, devendo, ao final, informar o TCU sobre as providências cabíveis.

21. Em face, então, de todos os elementos de convicção até aqui obtidos neste processo, a presente auditoria operacional teria cumprido o seu primordial objetivo de avaliar a implementação e o resultado dos programas de acesso a crédito para o enfrentamento à crise do Covid-19 em prol do envio da correspondente informação à CMO com vistas a subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária da União, nos termos do art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

22. Ao parabenizar, portanto, a presente atuação da unidade técnica, o TCU deve prolatar as correspondentes determinações e recomendações, sem prejuízo de promover o envio da cópia do aludido relatório de auditoria operacional à CMO do Congresso Nacional, assinalando, com isso, o atendimento ao art. 144 da Lei n.º 14.166 (LDO-2021), de 2020.

Ante o exposto, enaltecendo o valoroso trabalho de fiscalização empreendido pelos Auditores Federais Fábio Moreno de Andrade Almeida, Cláudio Pires dos Santos, Marcos Shinji Kinpara e Roberto Medeiros Lagrota Felix, sob a supervisão do Auditor Federal Rafael Encinas e sob a liderança da Secretária Andréia Rocha Bello de Oliveira, pugno pela prolação do Acórdão ora submetido a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2021.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator



Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br