RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2021





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

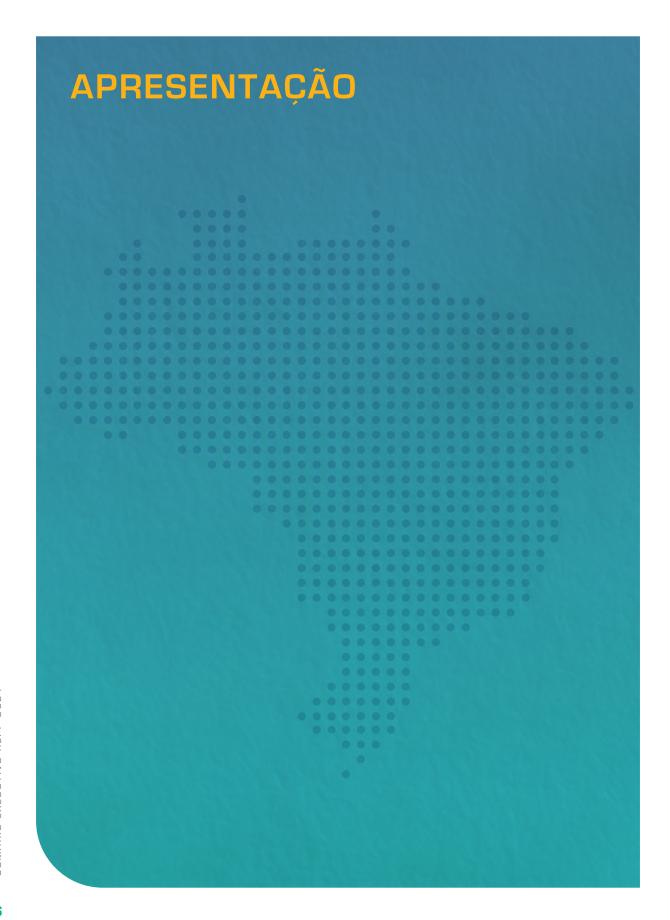
SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2021

© Copyright 2021, Tribunal de Contas da União Impresso no Brasil www.tcu.gov.br
Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
BENEFÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL	16
Avaliação dos efeitos dos benefícios de proteção social	17
PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE ACESSO AO CRÉDITO	34
Avaliação de impacto	35
Auditoria integrada sobre os programas emergenciais de acesso a crédito	44



JMÁRIO EXECUTIVO REPP 202'

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÕES EM POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO 2021

REPP 2021

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 § 1° 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	FOCALIZAÇÃO e EFICIÊNCIA			
Abono Salarial	dos benefícios no combate			
Previdência Rural	à desigualdade e à pobreza (TC 017.391/2021-0)			
Salário Família²	(10 017.391/2021-0)			
Dedução de dependente do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) ³				
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) ⁴	EFETIVIDADE dos programas para promover acesso ao cré- dito e geração/manutenção			
Programa Emergencial de Acesso a Crédito na modalidade de garantia (Peac-FGI)	de empregos por pequenas e médias empresas (PMEs) afe- tadas pela crise de Covid-19			
Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (Peac-Maquininhas)	(TC 038.168/2021-9) ***			
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese)	Nos programas destacados, também se avaliaram: DE-			
Fundo de Aval a Micro e Pequenas Empresas (Fampe)	SENHO, IMPLEMENTAÇÃO e ALCANCE (TC 014.547/2021-0)			

¹ A análise inclui o Seguro Defeso.

² Apesar 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 com- parativa**, 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 gestão¹, 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).

¹ A análise foi pautada no Referencial de Controle de Políticas Públicas, editado pelo TCU em 2020.

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, aos programas de acesso a crédito para enfrentamento à crise da Covid-19 fiscalizados tiveram uma execução orçamentária de cerca de R\$ **61 bilhões** em 2020.



SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

Quadro 2: Alcance dos Programas Avaliados no Repp 2021

	Orçamento	Beneficiários		
Benefícios/Programas	Executado (R\$ bilhões)	Indivíduos	Empresas	
Programa Bolsa Família (PBF)1	31,16	13.841.302		
Benefício de Prestação Continua- da (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 Família¹	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 garan- tia (Peac-FGI) ²	20,00		113.892	
Programa Emergencial de Acesso a Crédito - Maquininhas (Peac-Maquininhas) ²	3,20		49.559	
Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese) ²	6,80		131.862	
Fundo de Aval a Micro e Peque- nas Empresas (Fampe) ²	0,93		112.139	
Total		56.377.119	875.251	

¹ Dados relativos a 2019.

² Dados 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		
1°	PBF	12,63	27,91		
2°	BPC	24,30	38,08		
3°	Salário família	30,93	40,08		
4°	Previdência rural	35,59	54,21		
5°	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;

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 202'

- O PBF e o salário família são os benefícios federais que mais possuem famílias com crianças e jovens, contribuindo para a redução da pobreza nas classes mais baixas de renda, nas regiões Norte e Nordeste e nos municípios do interior;
- Há sobreposição de recebimento simultâneo de salário família e abono salarial nas famílias com renda intermediária. Também há sobreposição do salário família com o PBF em famílias de renda baixa. As evidências implicam espaço de ganhos de eficiência envolvendo os três benefícios.

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. 2°, § 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. 2°, §3°);

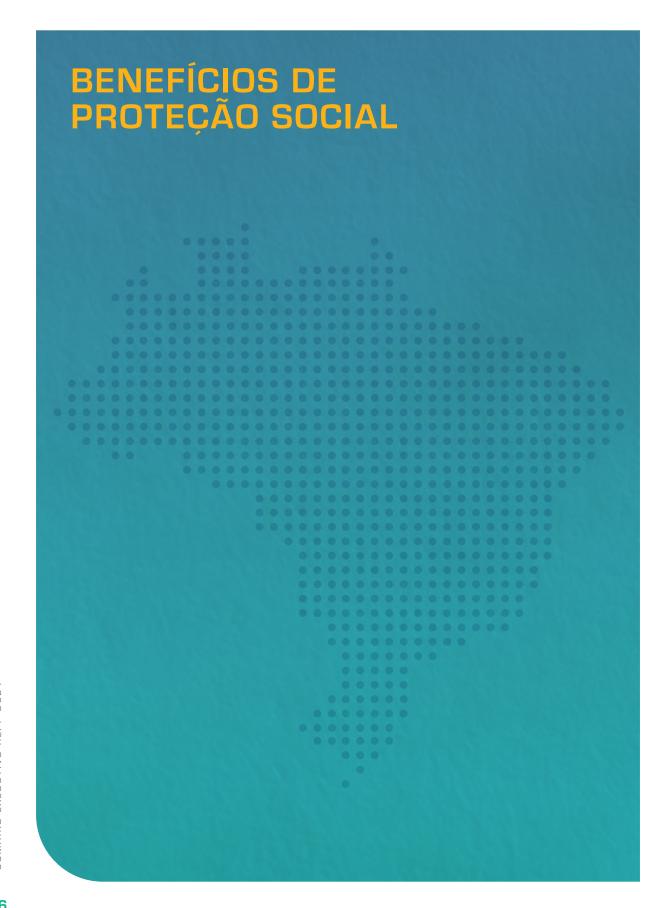
² Operações realizadas em 2021 (data de atualização 4/8/2021).

³ Operações realizadas até 31/12/2020.

 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)



SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 202

AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DOS BENEFÍCIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

O QUE O TCU FISCALIZOU

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/mês¹,. 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 pobrezas 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.

¹ Valor obtido mediante a conversão do valor de US\$ 5,50/dia.

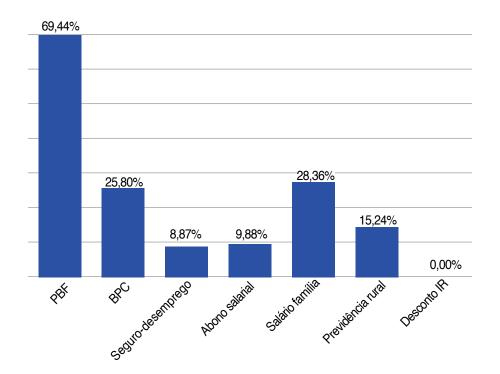
SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

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 à desigualdade e a pobreza nessa população.

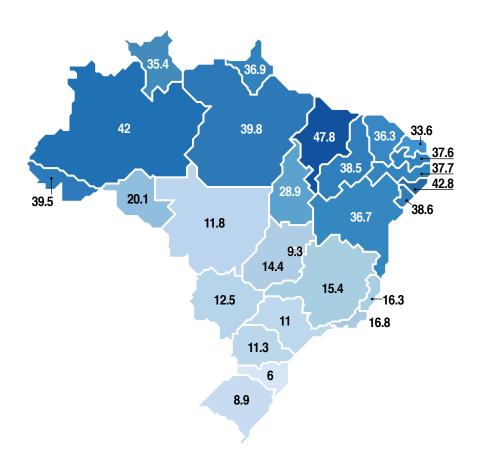
Taxa de pobreza entre os beneficiários, referente à linha de pobreza de R\$ 386,62/mês (US\$ 5,50/dia)



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



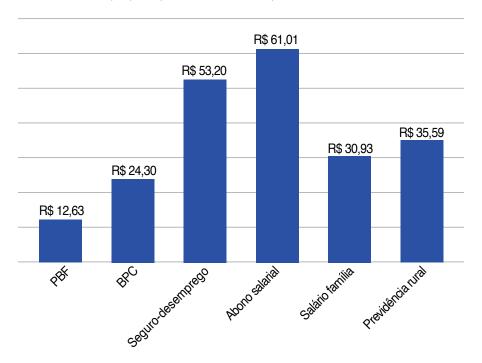
Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnadc 2019

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

R\$ bilhões anuais por ponto percentual do hiato 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

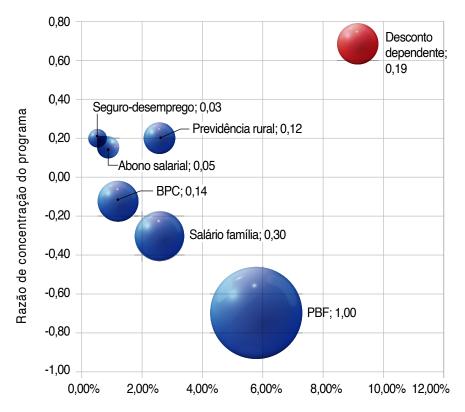
A desigualdade brasileira é uma das piores do mundo, sendo a pior entre os países da América Latina e próxima do patamar médio de desigualdades dos países africanos.

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.





Proporção de beneficiários na população

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

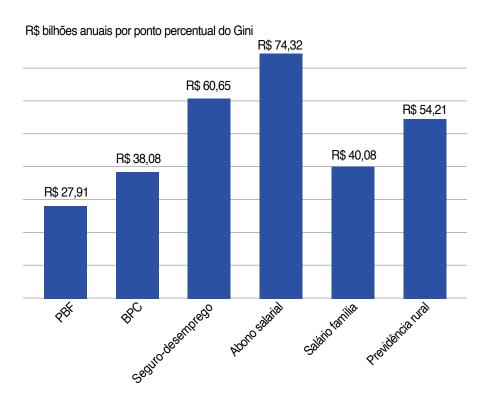
Na essência, a sensibilidade do Gini indica o espaço que se tem para aumentar um benefício, de forma a maximizar a redução da desigualdade.

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.

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

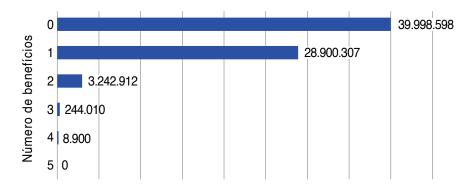
O PBF é o programa de transferência monetária mais barato, reduzindo um ponto percentual do Gini a um custo de R\$ 27,91 bilhões anuais. Por outro lado, o Abono Salarial despende R\$ 74,32 bilhões anuais por cada um ponto percentual do Gini.

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	врс	SD	AS	SF	PR	DIR	Outro
PBF	-	14%	10%	6%	18%	10%	2%	43%
ВРС	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%	-

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)."

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

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" possuem sobreposições entre eles, nos seguintes percentuais: PBF e "Outros Programas" (43%); Salário Família e Abono Salarial (24%); PBF e Salário Família (18%).

^{2 &}quot;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.

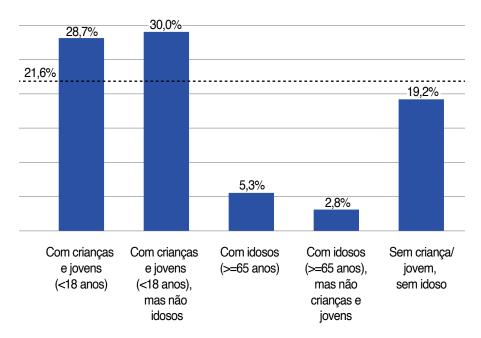
Focalização dos benefícios em crianças e jovens menores de 18 anos

recursos orçamentários.

Percebe-se, portanto, uma sobreposição significativa entre o PBF com o salário família e entre este e o abono salárial. 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

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%.



Taxas de pobreza nas famílias com crianças e/ou idosos

Fonte: SAE/SecexPrevidência com dados da Pnad 2019.

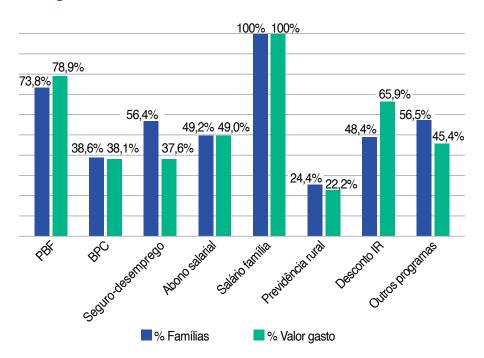
Observou-se que 73,8% das famílias atendidas pelo PBF contêm crianças e jovens, gastando 78,9% do respectivo orçamento. O PBF contém parcelas de benefício que são direcionadas especificamente a crianças e jovens, relacionadas a condicionalidades de educação e saúde.

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.

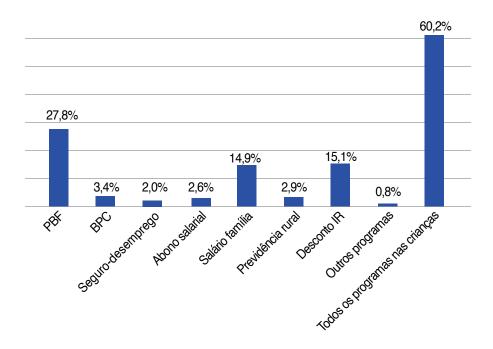
Participação das crianças e jovens em cada benefício, por família e valor gasto



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.

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

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 Aalarial 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).

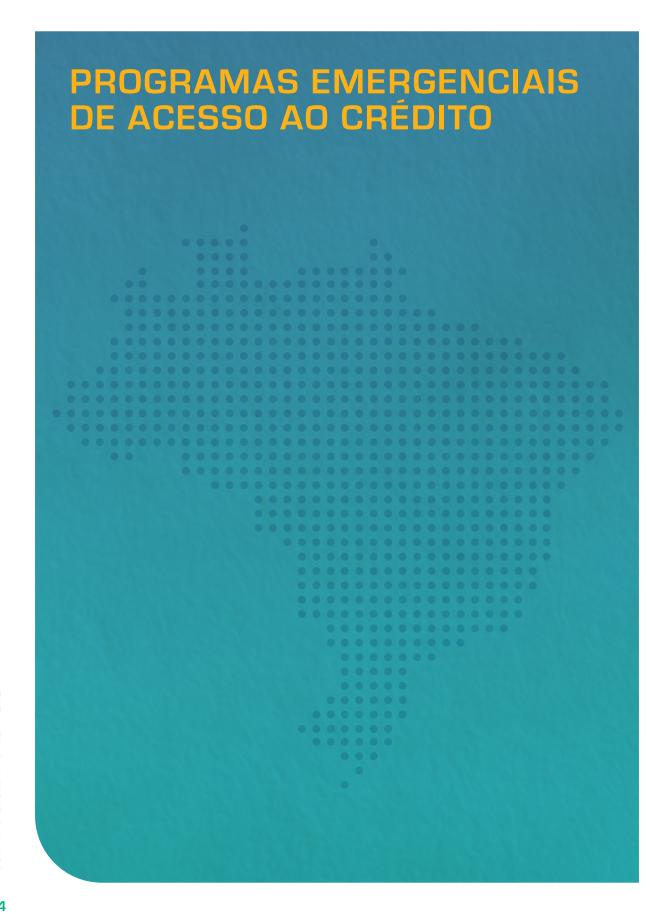
PRÓXIMOS PASSOS

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
- Data da sessão: 29/9/2021
- Relator: Ministro-substituto André de Carvalho
- TC 017.391/2021-0
- Unidade Técnica Responsável: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social





SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

AVALIAÇÃO DE IMPACTO

O QUE O TCU FISCALIZOU

m 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)¹.

¹ O Fampe é um programa de garantia do Sebrae, que já existia antes da pandemia.

Principais informações dos programas avaliados

Programa	N° 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- 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 Banco do Bracil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

QUAL METODOLOGIA O TCU UTILIZOU

Avaliar a efetividade de um programa público significa identificar os efeitos da intervenção governamental sobre a população-al-vo (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.

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

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.

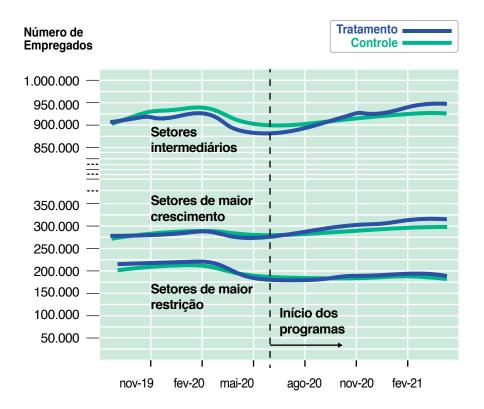
As empresas foram separadas em três conjuntos de setores econômicos, de acordo com o impacto da pandemia no nível de empregos: setores de maior crescimento no emprego; setores intermediários; e setores com queda no emprego em virtude das maiores restrições de funcionamento.

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.

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



Fonte: Equipe de auditoria a partir de dados da Rais e do Caged

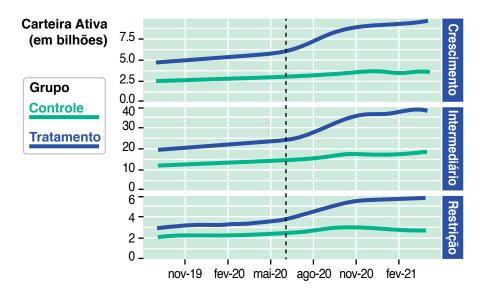
Por seu turno, a **massa salarial** adicional decorrente dos programas foi de R\$ 4,7 bilhões, frente aos R\$ 61 bilhões² alocados nos programas (considerando a amostra selecionada). Assim, para cada R\$ 1,00 de massa salarial adicional, foram alocados no orçamento R\$ 13,20.

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%.

² Neste montante, desconsiderou-se o valor alocado no Fampe-Sebrae, por não se referir a recurso do Orçamento Geral da União.

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



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

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

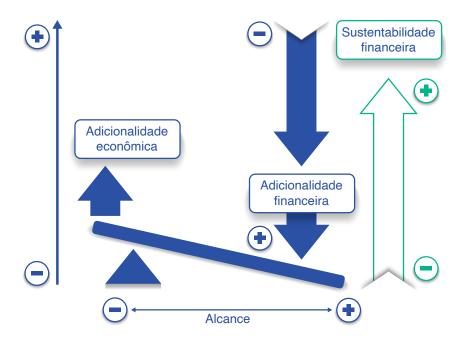
Esse montante não equivale ao custo efetivo para a União, visto que esses recursos deverão retornar ao Tesouro após o pagamento dos empréstimos pelas empresas beneficiadas. No entanto, há risco fiscal para a União associado à inadimplência, que não foi analisado neste trabalho em virtude do estágio de execução da política pública.

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

Os principais objetivos dos programas de garantia de crédito são o alcance, a adicionalidade financeira e a adicionalidade econômica³.

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".

³ Segundo documento produzido pela Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento, a Associação Europeia de Instituições de Garantia de Crédito e a Rede Ibero-Americana de Garantia.



Equilíbrios entre as dimensões de avaliação dos programas de garantia

Fonte: ALIDE, AECM E REGAR (2018, p.29).

Considerando a literatura internacional especializada, indicaram-se as seguintes boas práticas para orientar os programas de garantia de crédito:

 Definir uma estratégia de concessão das garantias – entre individual ou de portfólio⁴ – de acordo com os objetivos em termos de alcance, adicionalidade e sustentabilidade financeira, de preferência combinando as duas abordagens, a partir de

⁴ 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 MUNIDAL, 2015, p.19), pois uma maior proporção das garantias é concedida a empresas que já teriam acesso ao crédito sem o suporte público.

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;
- 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 programas⁵, como subsídios para o aperfeiçoamento dos programas de garantia de crédito permanentes, como o Pronampe⁶, e para a melhor definição do desenho do recém criado Sistema Nacional de Garantia de Crédito⁷.

⁵ 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).

⁶ Lei 14.161/2021.

⁷ Decreto 10.780/2021.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

- Acórdão: 2289/2021-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

AUDITORIA INTEGRADA SOBRE OS PROGRAMAS EMERGENCIAIS DE ACESSO A CRÉDITO

O QUE O TCU FISCALIZOU

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 efetividade¹.

¹ A avaliação de impacto dos programas foi tratada no TC 038.168/2021-9 e sintetizada no capítulo anterior deste sumário executivo.

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.

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. 2°, §3°, 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).

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 2021

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. 3°, incisos I e II, da Lei Complemen- tar 123/2006; e profissionais libe- rais sem partici- pação societária em pessoa jurídi- ca e sem vínculo empregatício.
Receita bruta anual calculada com base no exer- cício de 2019	Superior a R\$ 360 mil e igual ou in- ferior a R\$ 50 mi- lhões.	Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 300 milhões. ⁽¹⁾	Igual ou inferior a R\$ 360 mil (mi- croempresas). Superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões (pequenas empresas).

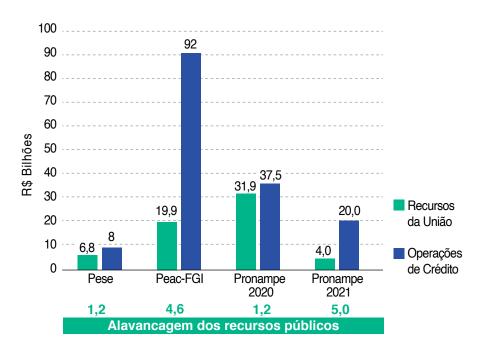
⁽¹⁾ O art. 31 da Lei 14.042/2020 permitiu que até 10% dos recursos integralizados pela União no FGI fossem comprometidos com garantias para empresas de grande porte, com faturamento superior a R\$ 300 milhões, desde que atuantes nos setores da economia mais impactados pela pandemia, listados na Portaria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

Elaboração: Equipe de fiscalização.

Resultados (alcance²)

Da análise do volume de crédito gerado pelos programas, verificou-se que o Peac-FGI e o Pronampe 2021³ possuem maior alavancagem⁴. Em outras palavras, esses programas necessitam mobilizar proporcionalmente menos recursos públicos do que o Pese e o Pronampe 2020⁵ 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.

² 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.

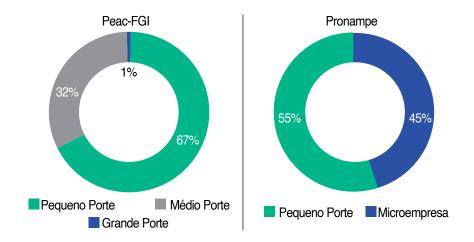
³ Operações realizadas em 2021 (data de atualização 4/8/2021).

⁴ Resultado da divisão do valor total das operações de crédito pelo montante de recursos da União utilizados.

⁵ Operações realizadas até 31/12/2020.

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 202

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

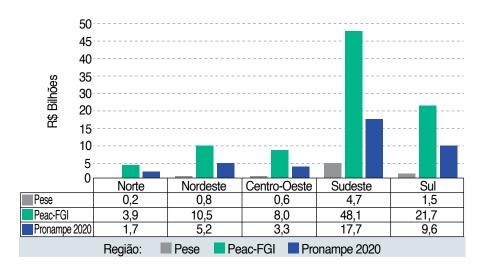


Elaboração: Equipe de fiscalização. Dados/Pronampe: Portal BB/FGO (bb.com.br/fgo, consulta em 16/8/2021). Dados/Peac-FGI: BNDES, Nota SUP/ADIG 027/2021, de 26/8/2021. O porte das empresas foi estabelecido com base no valor do faturamento informado pelas instituições financeiras.

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).

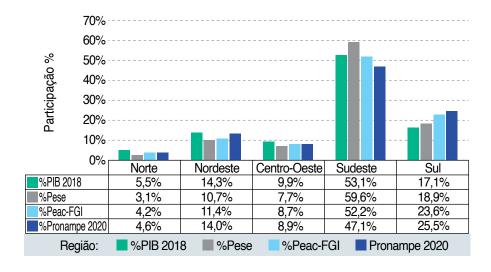
O alcance dos programas também foi avaliado sob a ótica da distribuição geográfica das operações formalizadas. Os programas de crédito foram desenhados para levar crédito indistintamente a todas as regiões do país, sem considerar a demanda de crédito por região ou unidade da federação e qual percentual 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).

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 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).

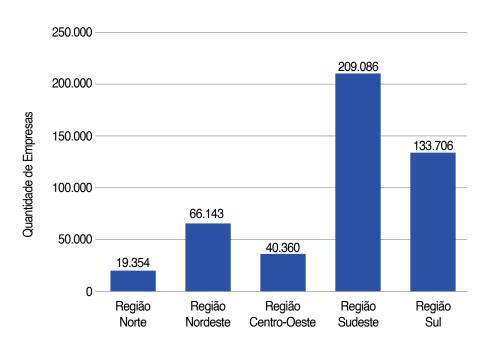
Os programas alcançaram todos os estados da federação e uma quantidade significativa de municípios. De um total de 5.570 municípios que o país possui, o Pronampe formalizou operações de crédito em 5.374 municípios. Na sequência vem o Peac-FGI, com 4.006 municípios, e o Pese, atingindo o total de 2.887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

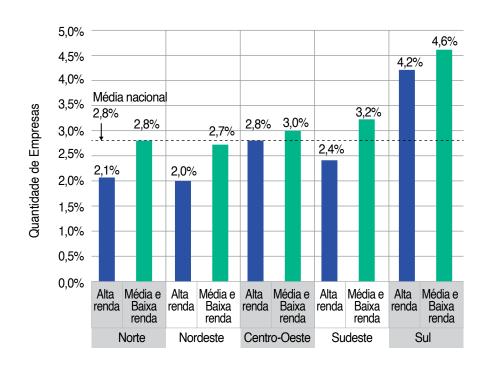
Gráfico 5 - Pronampe 2020: total de empresas atendidas



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

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 202

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.

SUMÁRIO EXECUTIVO REPP 202

Ademais, determinou-se à referida secretaria que avaliasse os indícios de descumprimento ao art. 2°, §3°, 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



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

