

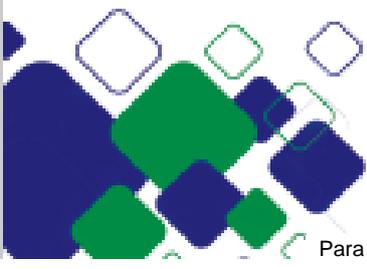
ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DE OUTRAS MEDIDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Pagamentos em abril

- 86,6% da primeira parcela
- R\$ 35,78 bilhões
- 59,6 milhões de cotas
- 50,2 milhões de pessoas
- 42,5 milhões de famílias
- 9,4 milhões de mães chefes de família
- 7,7 milhões de pedidos com 2 membros da mesma família

Principais riscos

- Riscos orçamentários na possibilidade de prorrogação do auxílio
- Riscos de exclusão indevida de quem cumpre os requisitos legais
- Riscos de inclusão indevida de quem não cumpre os requisitos legais



RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

TC nº 016.827/2020-1

Fiscalização nº 168/2020

Relator: Ministro Bruno Dantas

Modalidade: Acompanhamento

Ato originário: Questão de Ordem 2/2020-TCU-Plenário

Objetivo da Fiscalização: Contribuir para as respostas do Poder Público à crise do Coronavírus na área de assistência social, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:

Ângelo Henrique Lopes da Silva, matrícula 4544-6 (Coordenador)

Bruno Marra Correa, matrícula 7609-0 (Supervisor)

Fábio Mafra, matrícula 5081-4

Luisa Helena Santos Franco, matrícula 3168-2

Melchior Sawaya Neto, matrícula 3175-5

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra, matrícula 8172-8 (Secretário da Secex Previdência)

Unidades fiscalizadas: Ministério da Cidadania, Ministério da Economia, Caixa Econômica Federal (Caixa) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Vinculação no TCU: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Responsáveis pelos órgãos:

Paulo Guedes (Ministro de Estado da Economia, desde 1º/1/2019)

Onyx Lorenzoni (Ministro de Estado da Cidadania, desde 18/2/2020)

Pedro Duarte Guimarães (Presidente da Caixa, desde 7/1/2019)

Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto (Presidente da Dataprev, desde 6/2/2020)

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 123,92 bilhões

EM RESUMO

Por que o TCU está acompanhando o auxílio emergencial?

O Tribunal de Contas da União aprovou, em 25 de março, Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências. O plano inclui acompanhamento do Auxílio Emergencial criado pela Lei 13.982/2020 para trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Bolsa Família, microempreendedores individuais e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social.

Quais são as propostas de encaminhamento?

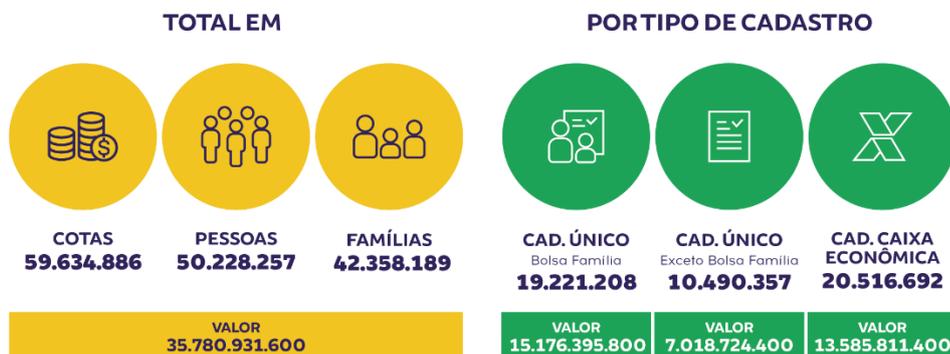
Há oito recomendações. Três delas são mais abrangentes e buscam melhorar a governança, a efetividade e a prestação de contas do auxílio emergencial e eventuais medidas de proteção social que venham a sucedê-lo, atribuindo responsabilidade conjunta aos ministérios da Economia e da Cidadania. Há 4 recomendações voltadas para o aprimoramento dos controles dos cadastros e dos cruzamentos de dados. Por um lado, buscam aumentar a responsabilidade das pessoas que são beneficiárias de proteção social, por meio da atualização mensal de dados e da prestação de contas anual. Por outro lado, propõe ao Ministério da Cidadania a ampliação das bases de dados utilizadas nos cruzamentos e a realização de novo processamento para a terceira parcela. Por fim, há recomendação para envolver os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) na busca ativa de pessoas com limitações relevantes para acessar serviços públicos.

ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Alcançar mais de 50 milhões de pessoas em tão pouco tempo foi uma importante realização. O desafio agora são os aprimoramentos e o planejamento do segundo semestre em um cenário ainda instável.

Qual é o nível de implementação no mês de abril?

Foram pagos R\$ 35,78 bilhões a 50,2 milhões de pessoas, o que equivale a 86,6% da primeira das três parcelas previstas na Lei 13.982/2020. Desse total, 9,4 milhões se referem a mães chefes de família que receberam a cota dupla de R\$ 1.200,00. O restante recebeu a cota simples de R\$ 600,00.



Quais foram os riscos identificados?

O acompanhamento avaliou dois grupos de riscos: 1) riscos orçamentários na definição de público-alvo, valor e duração do Auxílio Emergencial; 2) riscos de exclusão ou de inclusão indevida de pessoas no processamento dos cadastros.

Riscos orçamentários

Constatou-se uma diferença relevante entre o número de 59 milhões de pessoas previstas para receber a primeira parcela e a estimativa do TCU de 53 milhões de pessoas a partir dos dados da PNAD Contínua de 2019. Essa diferença de seis milhões de pessoas pode representar pagamentos indevidos da ordem de R\$ 3,6 bilhões por mês. Além disso, verificou-se que o valor do auxílio e o formato de cotas para mais de um membro da família distoia do modelo do Bolsa Família e pode tornar eventual prorrogação do auxílio insustentável sob a ótica orçamentária. Por fim, estimou-se a despesa anual com proteção social em 2020 no valor de R\$ 379,5 bilhões caso o Auxílio seja prorrogado até 31 de dezembro, incluindo a despesa do Bolsa Família.

Riscos de exclusão e de inclusão

Foram identificados fatores de risco nos dois cadastros utilizados: o Cadastro Único e o cadastro no aplicativo e site Caixa Auxílio Emergencial. Muitos problemas são relacionados a problemas históricos, em especial: a dificuldade para a identificação inequívoca das pessoas requerentes, a desatualização do Cadastro do Único, a baixa integração entre cadastros públicos. Esses problemas dificultam a inclusão das pessoas que precisam e a exclusão das que não precisam. O principal requisito de elegibilidade é renda familiar. Esses problemas afetam a verificação segura de vínculos de emprego, de renda e de composição familiar.

Próximos passos

Serão enviados ao relator, Ministro Bruno Dantas, relatórios em uma periodicidade mensal, atualizando a execução orçamentária e o quantitativo de beneficiários do auxílio emergencial, apontando riscos de exclusão de pessoas que cumprem os requisitos da lei, riscos de inclusão de pessoas que não cumprem, riscos orçamentários e outros. No próximo relatório espera-se relatar os resultados dos cruzamentos de dados das bases do auxílio emergencial.



Sumário

I. Introdução	3
II. Visão Geral.....	4
II.1. O que é o Auxílio Emergencial e quem pode receber?.....	4
II.2. Dados da execução do Auxílio Emergencial no mês de abril.....	6
II.3. Dados de emprego e renda no mês de março.....	8
III. Riscos orçamentários para o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família	11
III.1. A definição segura do público-alvo é fundamental para evitar pagamentos indevidos	12
III.2. O valor do auxílio emergencial e o formato de cotas individuais podem impactar a sustentabilidade orçamentária	15
III.3. A magnitude da crise demonstra que a situação de emergência pode durar mais de 3 meses e os seus efeitos serão duradouros, o que exige uma medida de proteção social viável sob a ótica orçamentária	17
IV. Riscos de exclusão de quem deve receber e de inclusão de quem não pode receber	21
IV.1. Dificuldade de integração e governança entre as bases de dados do governo	22
IV.2. Cadastro Único desatualizado	24
IV.3. Dificuldade de identificação inequívoca das pessoas.....	25
IV.4. Dificuldade inerente de identificação da composição familiar	26
IV.5. Restrições Informacionais que dificultam a comprovação do nível de renda e da composição familiar dos beneficiários do grupo fora do Cadastro Único	28
IV.6. Dificuldade para cadastrar pessoas como limitações relevantes de acesso a serviços públicos	30
V. Propostas de recomendações	32
VI. Conclusão	39
VII. Proposta de Encaminhamento.....	42
Apêndice A – Nota metodológica da estimativa de público-alvo com a PNAD Contínua de 2019 ..	45
Apêndice B - Lista de Siglas	52
Apêndice C - Lista de ilustrações.....	54



I. Introdução

1. O Tribunal de Contas da União aprovou no dia 25 de março de 2020 Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, que inclui acompanhamentos em unidades jurisdicionadas que desenvolvam ações emergenciais, de forma a possibilitar uma maior interação e interlocução entre o TCU e os diversos agentes públicos, e com o objetivo de apontar riscos e fornecer orientações aos gestores sobre problemas potenciais que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais.

2. Diante disso, o objeto deste acompanhamento é a implementação do Auxílio Emergencial, criado pela Lei 13.982/2020. O auxílio prevê a transferência de renda em cotas no valor de R\$ 600,00 para trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Bolsa Família e microempreendedores individuais (MEI), contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social.

3. Seguindo as orientações do Plano Especial do TCU, os procedimentos do acompanhamento foram adaptados para causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, de forma a não exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual. É importante esclarecer que a situação de emergência cria limitações relevantes para a execução dos trabalhos segundo as normas de auditoria e, por isso, os riscos de auditoria são significativamente maiores do que aqueles observados em trabalhos que seguem o rito completo do processo de auditoria. Mesmo assim, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, esse risco é aceitável diante das circunstâncias, mas deve ser claramente informado aos destinatários do relatório.

4. Em síntese, este primeiro acompanhamento foi realizado baseado nos seguintes procedimentos: a) verificação de informações e dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) análise de informações estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua); c) consolidação de resultados de cruzamentos de dados nas bases de março do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico) e de trabalhos anteriores; e, d) análise da execução orçamentária do auxílio no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). O ofício de requisição enviado ao Ministério da Cidadania foi objeto de discussão e negociação de escopo e prazos com o jurisdicionado.

5. Dentre os trabalhos anteriores, constituem fonte de informação para esse acompanhamento os relatórios das fiscalizações contínuas de benefícios assistenciais de anos anteriores, em especial o Acórdão 1123/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, julgado no dia 6/5/2020. No relatório consta um conjunto de avaliações e conclusões sobre a credibilidade dos registros do Cadastro Único. Para o próximo relatório deverão constar resultados de cruzamentos de dados do Auxílio Emergencial para verificar indícios de erros de exclusão e de inclusão. Esses cruzamentos estão sendo realizados em acompanhamento paralelo, no âmbito do TC 016.834/2020-8.

6. Os resultados do trabalho foram agrupados em três partes. Na Visão Geral constam informações descritivas sobre o Auxílio Emergencial, sua implementação no mês de abril e o cenário de emprego e renda no mês de março, sem análise crítica e comparação com critérios de avaliação. Em seguida, foram relatados os riscos orçamentários observados na formatação do auxílio emergencial, onde são avaliadas as principais variáveis que influenciam na despesa orçamentária. Por fim, foram relatados os riscos de exclusão indevida de pessoas que cumprem as regras de elegibilidade e os riscos de inclusão das pessoas que não cumprem.

II. Visão Geral

II.1. O que é o Auxílio Emergencial e quem pode receber?

7. O art. 2º da Lei 13.982/2020 instituiu o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais pelo período de três meses para o trabalhador informal ou pessoa de baixa renda, como medida excepcional de proteção social durante o período de enfrentamento da crise do coronavírus.

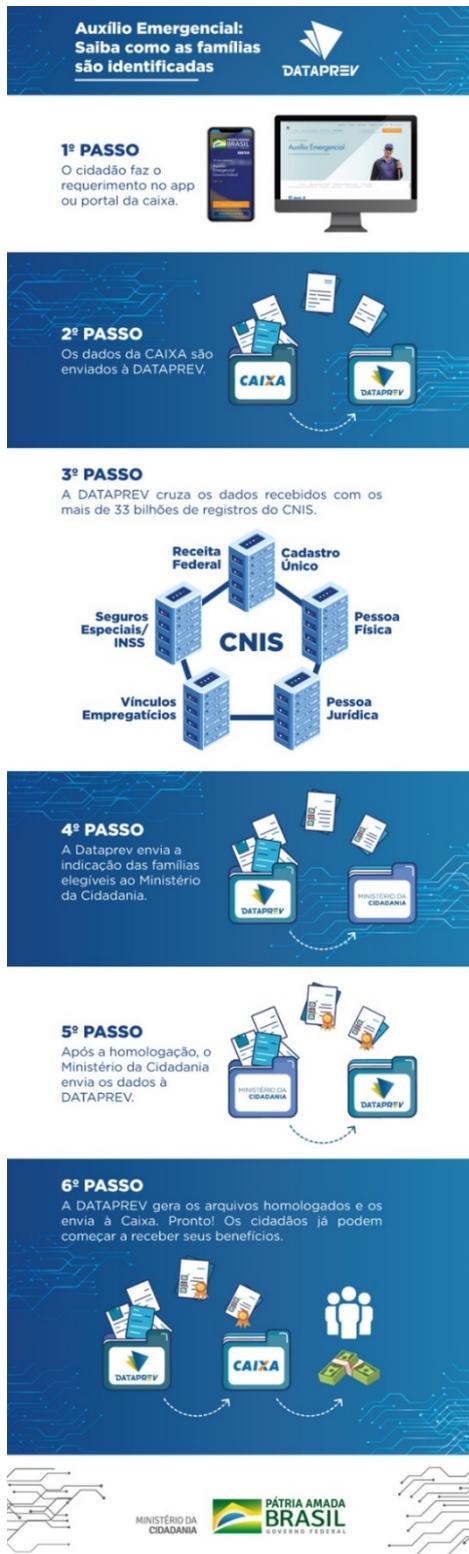
8. Há quatro grupos principais no público-alvo: 1) pessoas com ocupação informal (inciso VI, c); 2) desempregados (VI, c); 3) beneficiários do Programa Bolsa Família (§ 2º); e, 4) pessoas com ocupação formal indicada explicitamente na Lei. Esse último grupo é composto por: microempreendedores individuais (VI, a), contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (VI, b) e trabalhador intermitente inativo (VI, c). Há algum nível de sobreposição entre esses grupos, conforme ilustrado na figura abaixo. A lei também esclarece quem não pode receber o auxílio: 1) quem tem emprego formal (II), incluindo empregados com contrato de trabalho formalizado e todos os agentes públicos (§ 5º); 2) pessoas menores de 18 de anos (I), salvo no caso de mães adolescentes (alteração pela Lei 13.998/2020); 3) titular de benefício previdenciário, assistencial (exceto Programa Bolsa Família) e do seguro-desemprego (III); 4) quem não cumpre os limites de renda (IV, V e §§ 6º, 7º e 8º).

Figura 1 – Principais requisitos para receber o Auxílio emergencial



Fonte: Elaboração da equipe (com edição da Secretaria de Comunicação do TCU).

Figura 2 – Etapas e responsáveis no processo do Auxílio Emergencial



Fonte: site da Dataprev.

9. Há três limites de renda. Um deles se aplica individualmente ao requerente, ao exigir que, no ano de 2018, a pessoa não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (V). Os outros dois limites são aplicados à renda familiar e são alternativos: ou ter renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou ter renda familiar mensal total de até três salários mínimos. A Lei também esclarece o conceito de renda familiar ao considerá-la a soma da renda obtida por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio (§ 6º). A Lei também define que a renda per capita considerará todos os membros da unidade familiar. Não entra no cálculo a renda obtida por beneficiários do Bolsa Família (§ 7º).

10. A Lei definiu o limite de dois beneficiários por família (§ 2º) e a cota dupla para mães chefes de família (§ 3º). Portanto, há quatro tipos de requerimentos possíveis: 1) um beneficiário de cota simples de R\$ 600,00; 2) dois beneficiários de cota simples (R\$ 1200,00); 3) mães chefes de família (R\$ 1200,00); 4) mães chefes de família e um beneficiário de cotas simples (R\$ 1800,00).

11. Por fim, os demais dispositivos do art. 2º da Lei 13.982/2020 tratam da operacionalização do auxílio. O § 11º exige a disponibilização pelos órgãos federais das bases de dados necessárias à verificação dos requisitos para a concessão do auxílio emergencial. O § 9º trata do pagamento por instituições financeiras públicas federais, que foram autorizadas a realizar o pagamento por meio de conta do tipo poupança digital. O § 12 determina a regulamentação do auxílio emergencial pelo Poder Executivo. Para tanto, foi publicado o Decreto 10.316/2020, que esclarece os conceitos da lei para definir o público-alvo do auxílio, define competências dos ministérios da Cidadania e da Economia e detalha os procedimentos de cadastro, processamento e pagamento.

12. O auxílio emergencial é de responsabilidade do Ministério da Cidadania, que editou as Portarias nº 351 e 352. O Ministério contratou a Caixa Econômica Federal e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) para operacionalizar o benefício. A verificação dos critérios de elegibilidade para o benefício ficou a cargo da Dataprev, enquanto a operacionalização do aplicativo e do pagamento, ficou a cargo da Caixa Econômica Federal. A figura ao lado ilustra o processo e as responsabilidades.

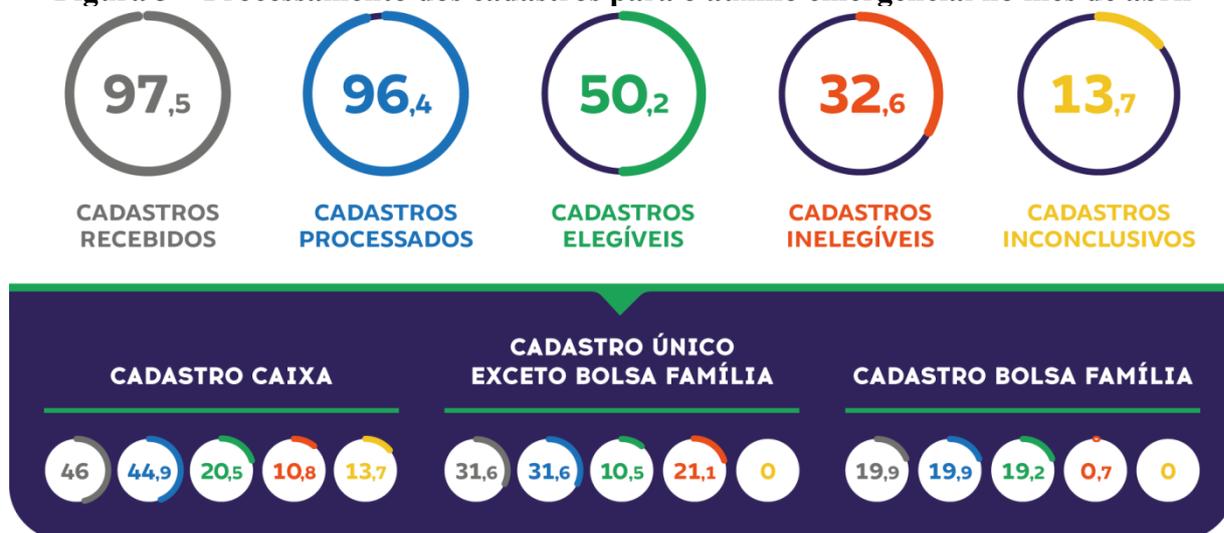
II.2. Dados da execução do Auxílio Emergencial no mês de abril

13. No dia 30 de abril de 2020, a Dataprev divulgou a execução do mês de abril, informando que foram recebidos 98 milhões de cadastros até 22 de abril e que geraram pagamentos até o final do mês (peça 57). Quanto aos dados de cadastros processados e elegíveis, foi identificada uma diferença de 0,3 milhão de pedidos no “Cadastro Único exceto Bolsa Família”. Foi divulgado que 50,5 milhões de cidadãos receberam, quando seriam 50,2 milhões (peça 37). A partir da documentação enviada, não foi possível confirmar os dados divulgados pela Dataprev em relação a cadastros processados, inelegíveis e inconclusivos, o que será avaliado no próximo relatório deste acompanhamento.

14. Em síntese, os dados do processamento permitem concluir que:

- 1) O risco de excluir pessoas por restrições de acesso foi significativamente mitigado, tendo em vista que mais da metade da população em idade de trabalhar apareceu em algum cadastro;
- 2) O nível de processamento foi relativamente tempestivo, tendo em vista que mais de 95% ocorreu em poucas semanas;
- 3) O risco de inclusão indevida foi significativamente mitigado pelo resultado dos cruzamentos de dados, que detectou quase 33 milhões de pessoas que não cumpriram os requisitos de elegibilidade, sendo 21,3 milhões do Cadastro Único não beneficiário do Bolsa Família e 10,7 milhões no Cadastro da Caixa;
- 4) O valor de 0,7 milhão de inelegíveis do Bolsa Família se refere às famílias monoparentais em que o valor total do benefício do Bolsa Família é superior ao do Auxílio Emergencial;
- 5) Apesar da facilidade de acesso oferecida pelo Cadastro da Caixa, preenchimentos incorretos e falhas cadastrais atrasaram a análise de mais de treze milhões de cadastros.

Figura 3 – Processamento dos cadastros para o auxílio emergencial no mês de abril



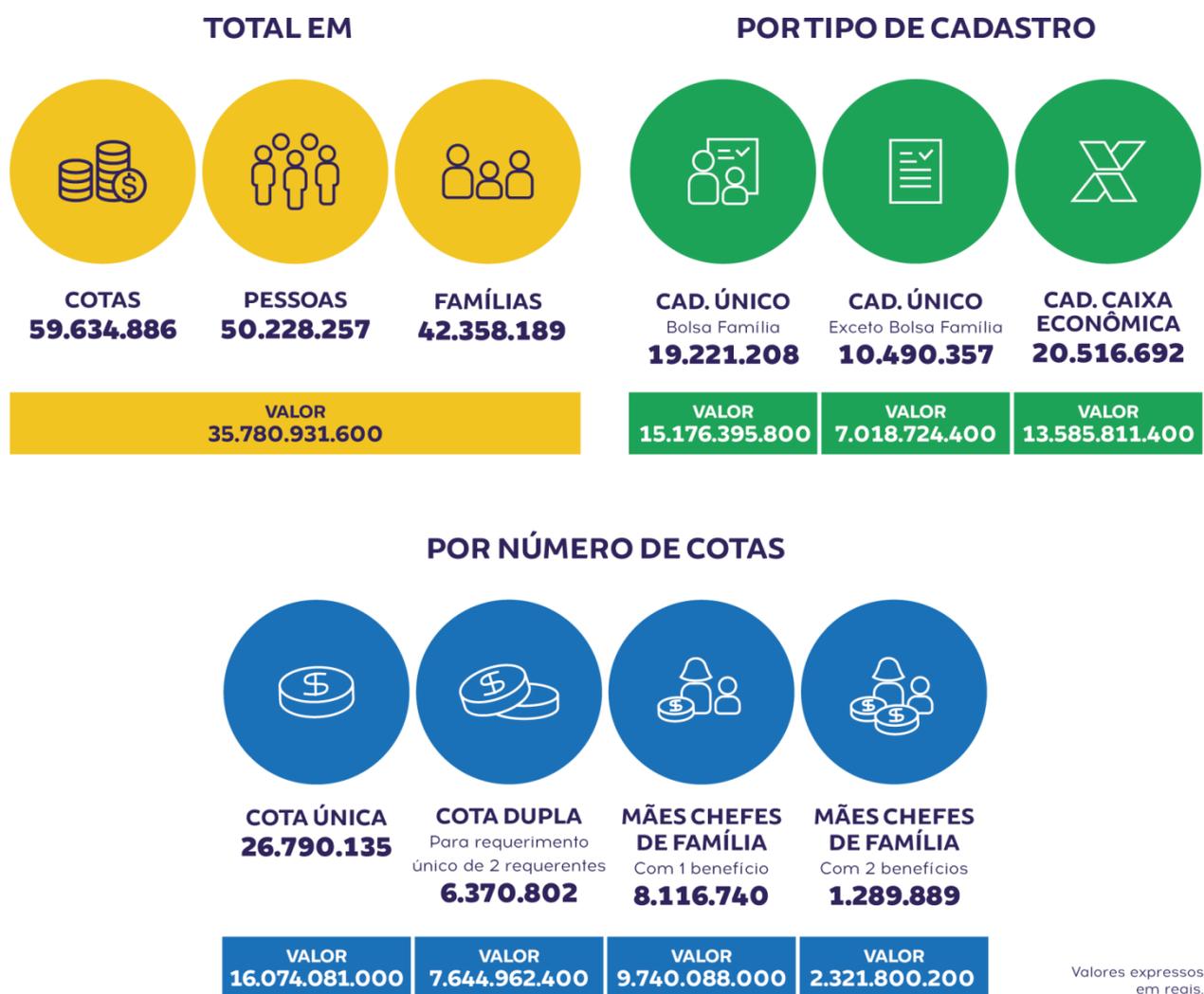
Quantidades em milhões de pessoas.

Fonte: Cadastros realizados até 22/4 e processados até 30/4 conforme site da Dataprev em 30 de abril: <http://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-dataprev-finaliza-processamento-de-977-cadastros-e-ajustes-realizados-no-grupo-Cadastro-Único-exceto-Bolsa-Família>. Quantidades não auditadas.

15. A partir da documentação enviada pelo Ministério da Cidadania, foi possível verificar dados dos cadastros elegíveis (identificando os totais em cotas, pessoas e família) e dos detalhamentos por tipo de cadastro e por número e perfil das cotas.

16. Do orçamento total previsto para a primeira parcela de 41,3 bilhões, foram executados 86,6% no mês de abril, o que equivale a R\$ 35,78 bilhões. O mesmo percentual foi observado na execução das cotas previstas. De 68,8 milhões de cotas previstas para a primeira parcela, foram executadas 59,6 milhões. Em número de pessoas beneficiadas, foram 50,2 milhões, indicando a existência de 9,4 milhões de mães chefes de família que receberam cotas duplas. Já em número de famílias, foram 42,5 milhões, o que indica 7,7 milhões de requerimentos elegíveis com duas pessoas da mesma família.

Figura 4 – Dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos no mês de abril



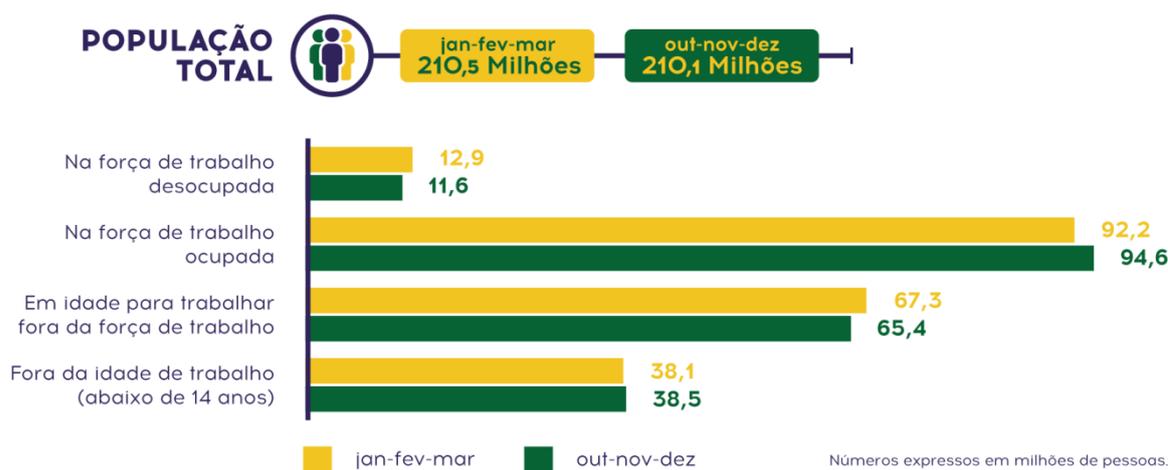
Fonte: Elaboração da equipe a partir de Notas Técnicas da Dataprev nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 (peças 8, 9, 19-23 e 40), Nota Técnica da DECAU do Ministério da Cidadania nº 14 (peça 41) e Despacho 53 da SENARC do Ministério da Cidadania (peça 29). Edição da Secom/TCU.

II.3. Dados de emprego e renda no mês de março

17. Nesta seção são abordados os principais indicadores de emprego e renda que podem contribuir para a compreensão do público-alvo do Auxílio Emergencial. Esses dados serão atualizados nos relatórios mensais a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) mais recente. Nesse primeiro relatório, foram utilizados dados mensais de março que consideram os trimestres móveis, sendo janeiro, fevereiro e março os mais recentes.

18. No nível mais consolidado, é possível avaliar a situação da força de trabalho no país comparando dados do primeiro trimestre com dados último trimestre de 2019. A população total ficou estável em torno de 210 milhões de habitantes. Retirando desse total, as pessoas fora da idade de trabalhar (menor de 14 anos), restam aproximadamente 172 milhões de pessoas em idade de trabalhar. Esse contingente pode ser inicialmente compreendido em três grupos: 1) pessoas fora da força de trabalho, que aumentou de 65,4 milhões para 67,4 milhões de pessoas; 2) pessoas na força de trabalho desocupadas, que aumentou de 11,6 milhões para 12,9 milhões de pessoas; e, 3) pessoas na força de trabalho ocupadas, que reduziu de 94,6 milhões para 92,2 milhões de pessoas.

Figura 5 – Visão geral da força de trabalho (1º trimestre de 2020 e 4º trimestre 2019)



Fonte: Adaptado da PNAD Contínua de Março de 2020. Edição da Secom/TCU.

19. As pessoas na força de trabalho ocupadas estão distribuídas em tipos de vínculos, se empregador, empregado, setor público, empregado doméstico, conta própria, etc. E também possuem identificadores que permitem separá-los em ocupações formais e informais, como, por exemplo, a existência ou não de carteira assinada ou CNPJ. A figura abaixo permite concluir que houve uma diminuição de 38,7 milhões para 36,8 milhões de pessoas em ocupações informais.

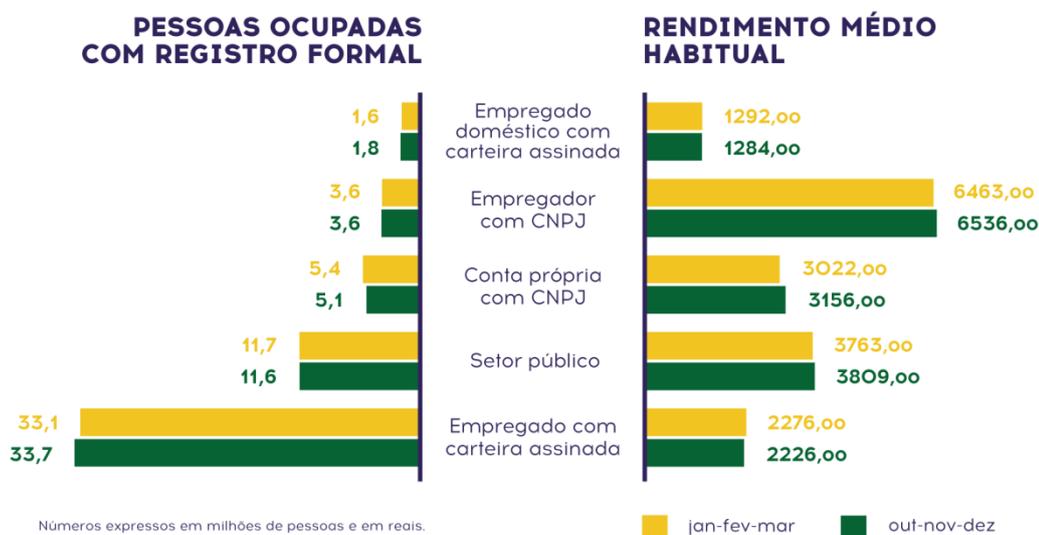
Figura 6 – Força de trabalho ocupada formal e informal



Fonte: Adaptado da PNAD Contínua de Março de 2020. Edição da Secom/TCU.

20. Dentre as pessoas com ocupações formais, a maior parte é de empregados com carteira assinada, que diminuiu de 33,7 milhões para 33,1 milhões de pessoas. Enquanto as demais ocupações ficaram relativamente estáveis, houve um ligeiro aumento de pessoas por “Conta Própria” com CNPJ, que aumentou de 5,1 milhões para 5,4 milhões. Nesse grupo está boa parte dos microempreendedores individuais, que são público-alvo do Auxílio Emergencial. Quanto ao rendimento, é importante ressaltar que a média para o primeiro trimestre de 2020 foi de R\$ 2.398,00 para todas as ocupações, formais e informais. Dentre as ocupações informais, empregados com carteira assinada estão próximos desse valor, enquanto empregados domésticos ficam bem abaixo e empregadores com CNPJ, setor público e conta própria com CNPJ ficam muito acima dessa média.

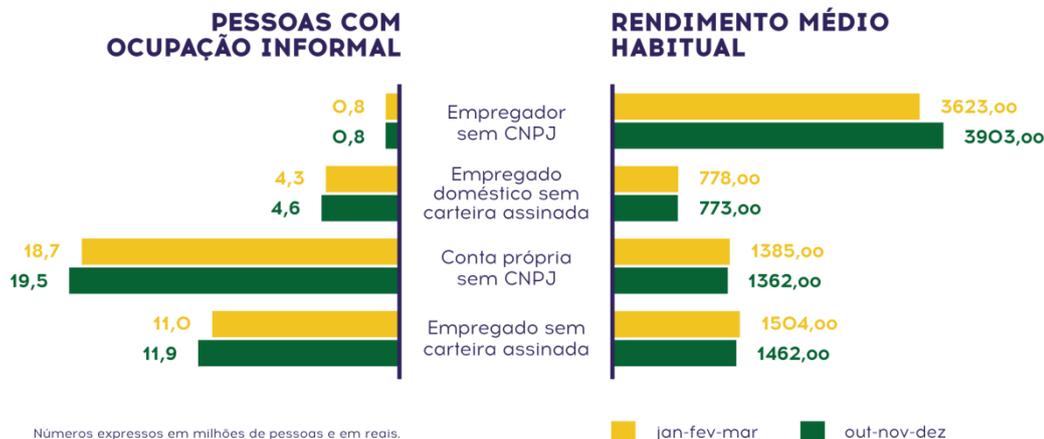
Figura 7 – Detalhamento de pessoas e rendimentos em ocupação formal



Fonte: Adaptado da PNAD Contínua de Março de 2020. Edição da Secom/TCU.

21. Entre pessoas com ocupação informal, destacam-se aquelas que se denominam “Conta Própria” sem CNPJ, que diminuíram de 19,5 milhões para 18,7 milhões. Empregados sem carteira assinada reduziram de 11,9 milhões para 11 milhões. E empregados domésticos sem carteira assinada foram de 4,6 milhões para 4,3 milhões. O rendimento médio de informais fica abaixo da média total como regra, exceto empregador sem CNPJ, que soma em torno de 800 mil pessoas.

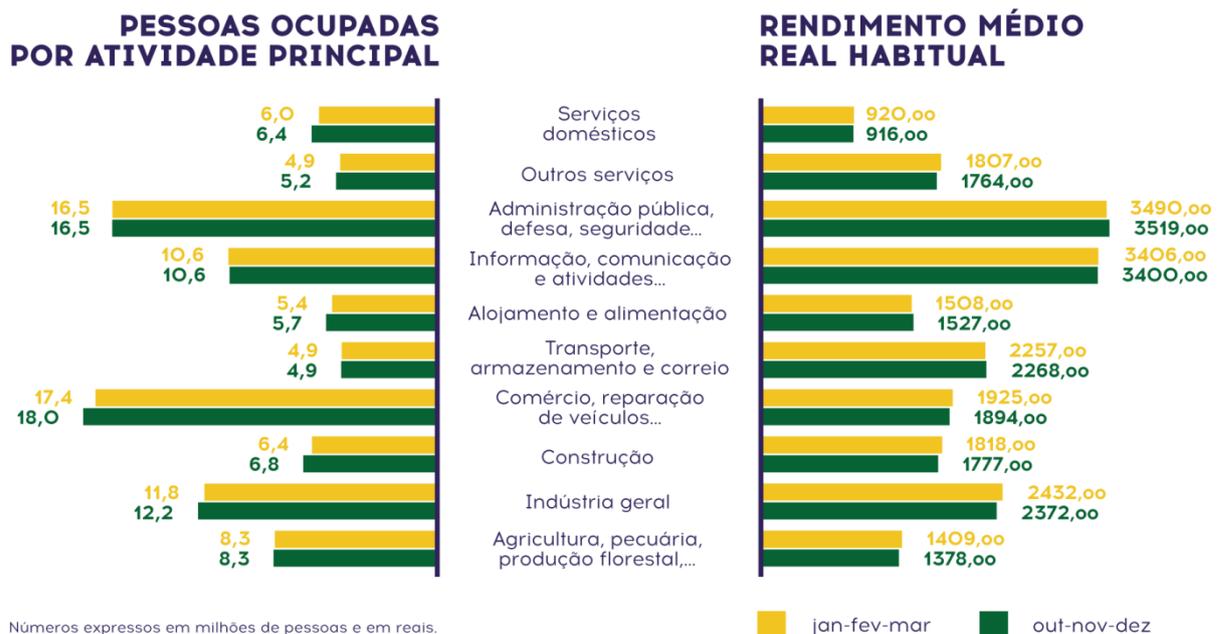
Figura 8 – Detalhamento de pessoas e rendimentos em ocupação informal



Fonte: Adaptado da PNAD Contínua de Março de 2020. Edição da Secom/TCU.
 Não foram incluídos trabalhadores familiares auxiliares por não constar remuneração.

22. A PNAD Contínua também permite avaliar a distribuição das pessoas ocupadas por tipo de atividade principal, bem como o rendimento médio. Essa informação pode ser útil nos próximos meses para compreender o impacto da crise nos postos de trabalho e na renda em diferentes setores. Para o primeiro trimestre de 2020, é possível observar ligeiras quedas nas áreas de indústria, comércio, construção, alimentação e serviços domésticos. Quanto aos rendimentos, ficam acima da média total apenas os seguintes setores: 1) administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais; e, 2) informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas.

Figura 9 – Pessoas ocupadas por atividade principal



Fonte: Adaptado da PNAD Contínua de Março de 2020. Edição da Secom/TCU.

23. Além dos dados da PNAD Contínua, foram coletados dados de benefícios previdenciários, do Benefício de Prestação Continuada e do Seguro Desemprego em boletins estatísticos publicados mensalmente. Os dados também se referem ao mês de março. Como há previsão legal de que as pessoas que recebem esses benefícios não podem receber o Auxílio Emergencial, esses dados também serão atualizados mensalmente. Em março, foram 37,7 milhões de pessoas recebendo algum desses benefícios.

Figura 10 – Beneficiários e valor médio do RGPS, do BPC e do Seguro Desemprego



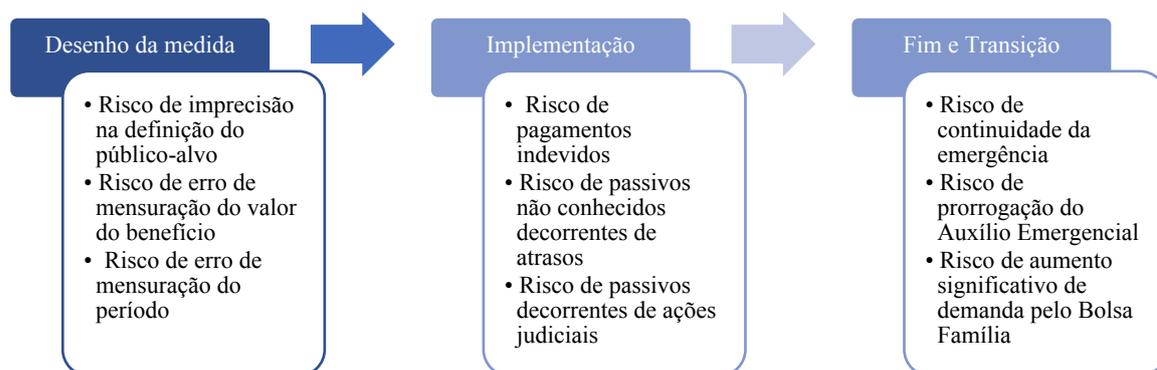
Fonte: Boletim Estatístico do INSS de março de 2020. Séries Históricas do Seguro Desemprego de março de 2020.

III. Riscos orçamentários para o Auxílio Emergencial e o Bolsa Família

24. A demanda de famílias pelo Auxílio Emergencial é mais que o triplo da demanda por proteção social oferecida anteriormente pelo Programa Bolsa Família. Além disso, o valor médio por família que recebeu o Auxílio Emergencial é quase cinco vezes o valor médio do benefício do Programa Bolsa Família. Ao final, a despesa mensal com o Auxílio Emergencial é dezesseis vezes maior que a despesa com Programa Bolsa Família no cenário pré-crise. Nesse contexto, foram avaliados os riscos orçamentários para garantir proteção social no período da crise do coronavírus e, em especial, no segundo semestre, quando será necessário implementar uma transição segura entre medidas emergenciais e definitivas de proteção social.

25. Considerando o ciclo de vida previsto do Auxílio Emergencial, foram avaliados os riscos relacionados ao desenho da medida, à sua implementação e à transição para o Programa Bolsa Família ou outra política que venha a sucedê-lo. Nos três estágios desse ciclo foram identificados os riscos descritos na figura abaixo.

Figura 11 – Ciclo de vida do auxílio emergencial e seus riscos com impacto orçamentário



Fonte: Elaborado pela equipe.

26. Esses riscos podem ter causas comuns e, portanto, suscitar propostas de encaminhamento semelhantes. Por isso, foram avaliadas as variáveis que influenciam diretamente no valor da despesa com em medidas de proteção social:

- Definição do público-alvo:** a imprevisibilidade do público-alvo tem afetado o orçamento alocado para o Auxílio Emergencial e pode impactar negativamente a capacidade de identificar pagamentos indevidos e passivos decorrentes de requerimentos atrasados de pessoas que perderam renda;
- Definição do valor:** o valor do Auxílio Emergencial pode ser considerado adequado para as condições emergenciais, porém, devido à provável alta da demanda por proteção social no segundo semestre e anos seguintes, é necessário definir um valor coerente com a renda média familiar da economia do país; e,
- Definição do prazo:** a pandemia tem gravidade já compreendida e os seus efeitos socioeconômicos devem ter duração prolongada, o que exige a definição de medidas de proteção social planejadas e sustentáveis.

III.1. A definição segura do público-alvo é fundamental para evitar pagamentos indevidos

27. O cenário de pandemia da Covid-19 limitou significativamente a capacidade de planejar o Auxílio Emergencial com base em evidências seguras. O Auxílio Emergencial foi direcionado a um amplo público-alvo com previsão de perda de renda decorrente das medidas de distanciamento social decorrentes da pandemia da Covid-19, abrangendo trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Programa Bolsa Família e alguns grupos específicos de trabalhadores formais, conforme especificado no capítulo anterior.

28. Em razão dessas limitações, a estimativa que fundamentou o orçamento inicial apresentou um quantitativo de beneficiários inferior ao observado no mês de abril. A partir de bases cadastrais, foi calculado o número de cotas do Auxílio Emergencial em 54,5 milhões, o que representaria 45,5 milhões de pessoas. A partir dessa estimativa, foi publicada a Medida Provisória 937/2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões.

Tabela 1 – Estimativa inicial de público-alvo do Ministério da Cidadania

Impacto financeiro do Inciso IV	Categoria	Número de Auxílios (“Vouchers”)	Valor mensal (R\$ bilhões)	Valor trimestre (R\$ bilhões)
Alínea a	Microempreendedor individual	7.024.517	4,21	12,64
Alínea b	Contribuinte individual ao RGPS	6.906.134	4,14	12,43
Alínea c	Cadastro Único	40.618.222	24,37	73,11
Total		54.548.873	32,73	98,19

Fonte: Nota Técnica nº 14/2020/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania (peça10).

29. Contudo, durante a execução da primeira parcela, foi identificada a insuficiência desse valor e foi realizada nova estimativa, ampliando em aproximadamente 14,3 milhões de cotas a estimativa inicial. A MP 956/2020 abriu crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões para o Auxílio Emergencial. Somando os dois créditos, foram alocados R\$ 123,92 bilhões, sendo R\$ 41,3 bilhões para cada parcela. Em abril, foram pagos R\$ 35,78 bilhões (86,6%) para 50,2 milhões de pessoas.

30. Um dos motivos para o erro na estimativa do público-alvo está na adoção de critérios com alto nível de sobreposição de perfis de beneficiários. A Lei 13.982/2020 define critérios de situação trabalhista (formal, informal e desempregado), renda (acima ou abaixo dos limites), registro no Cadastro Único e beneficiário do Programa Bolsa Família. É possível que um trabalhador formal fique sem renda, um trabalhador informal continue com renda e que pessoas registradas no Cadastro Único tenham renda formal.

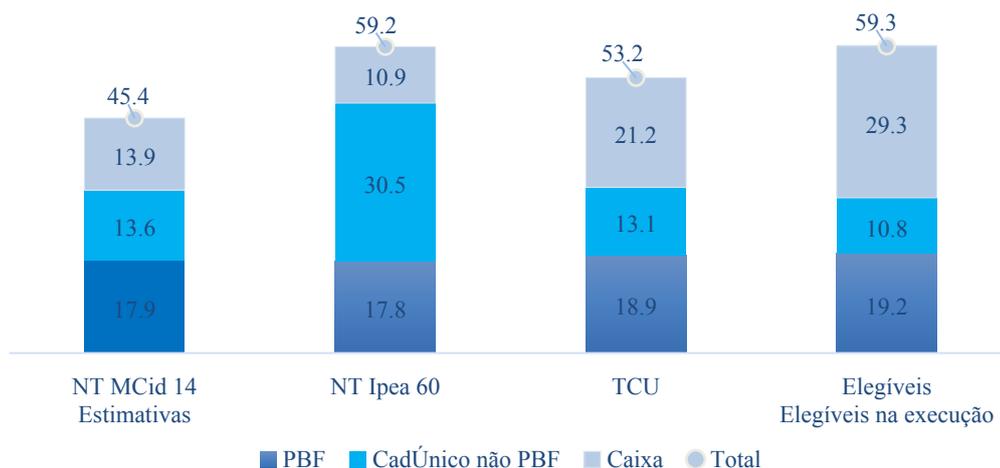
31. A Nota Técnica 60 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de março de 2020, estimou os beneficiários em 59,2 milhões de pessoas (peça 32). Esse foi um valor muito próximo das pessoas consideradas elegíveis na primeira parcela até agora: 59.291.753 pessoas. O estudo do IPEA utilizou dados da PNAD Contínua anual de 2018, a mais recente até então.

32. A equipe do acompanhamento realizou estimativa similar a partir de dados da PNAD Contínua de 2019 e identificou um número de **53,2 milhões de pessoas** dentro das regras de elegibilidade da Lei nº 13.982/2020. O detalhamento da estimativa do TCU consta no capítulo seguinte e na nota metodológica no Apêndice A. A alternativa de estimativa de público-alvo por meio de cadastros públicos se mostrou ineficaz na primeira tentativa do Governo. O uso de dados

estatísticos pode ter imprecisão inerente que pode ser compreendida a partir da definição de margens de erro. O diferencial da estimativa do TCU está no uso da PNAD Contínua anual de 2019 e da adoção de todas as regras de elegibilidade nos microdados da pesquisa.

33. O gráfico a seguir resume as três estimativas e os dados da execução da primeira parcela do Auxílio, separadas por cadastro – Caixa, Cadastro Único (CadÚnico) e Bolsa Família (PBF).

Figura 12 - Comparativo entre execução da primeira parcela e estimativas do auxílio emergencial (em milhões de pessoas)



Fonte: Informe Dataprev, de 30/4/2020 (peça 33); Nota Técnica MCid 14, de 1/4/2020 (peça 10); Nota Técnica Ipea 60, de 1/4/2020 (peça 32); Nota metodológica TCU, de 12/5/2020 (peça 31).

34. Observa-se que o número de pessoas consideradas elegíveis pela Dataprev dentro de “CadÚnico não PBF” foi de 2,3 milhões a menos do que a estimativa do TCU, podendo indicar algum erro de exclusão nesse caso. Por outro lado, a diferença entre os resultados do cadastro Caixa e a estimativa de público-alvo do TCU é de 8,1 milhões de pessoas, apontando para maior risco de pagamento indevido no Cadastro da Caixa. Os resultados do Bolsa Família são muito próximos nas três estimativas e nos dados de execução da primeira parcela do Auxílio Emergencial.

35. A compreensão de público-alvo exige a combinação de informações estatísticas e de cadastros públicos. Porém, não é trivial a conciliação de conceitos utilizados nessas diferentes fontes de informação.

36. Com a PNAD Contínua de março de 2020, se somarmos o quantitativo de trabalhadores informais e pessoas desocupadas em março de 2020 já chegaríamos a 49,8 milhões de pessoas. Daí poderia se somar o número de pessoas registradas como Conta Própria com CNPJ como uma referência para os Microempreendedores Individuais, que representavam 5,4 milhões em março, o que totalizaria 54,2 milhões. Faltariam os beneficiários do Programa Bolsa Família e os contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social. Ocorre que há um alto nível de sobreposição entre esses últimos grupos e aqueles que constam na PNAD Contínua. Além disso, é necessário atribuir a idade mínima de dezoito anos (exceto mães menores de idade), os limites de renda e de dois beneficiários por família. Ao adotar essas regras, os números reduzem significativamente.

37. É importante ressaltar que o registro de renda na estimativa é de 2019 e que a realidade no período da crise é bastante dinâmica, podendo afetar o critério de verificação da renda. Contudo, também é necessário destacar que o art. 3º, II, da Portaria 351/2020, do Ministério da

Cidadania, define como critério de elegibilidade a existência de vínculo ativo ou renda nos últimos três meses identificada no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Portanto, a PNAD Contínua de 2019 é fonte razoável como referência para estimativa de público-alvo.

38. Se essa estimativa é razoável, também é possível deduzir que a diferença para o número de pessoas elegíveis na primeira parcela possa ser decorrente de erros de inclusão. Essa diferença é de aproximadamente seis milhões de pessoas, o que representaria **10%** dos pagamentos da primeira parcela. Essa diferença de seis milhões de pessoas pode representar uma despesa indevida da ordem de R\$ 3,6 bilhões/mês, se forem consideradas apenas cotas individuais de R\$ 600,00, ou R\$ 5 bilhões/mês, se considerado o valor médio do benefício em abril de R\$ 840,57.

39. Apesar do patamar alarmante da estimativa de pagamentos indevidos, considerando o prazo, a magnitude e o baixo nível de informação sobre renda e composição familiar do público-alvo, essa estimativa de pagamentos indevidos está em uma margem de erro proporcional a outras estimativas. É importante ressaltar que a dificuldade de se organizar uma folha de pagamentos de benefícios sociais é proporcional à quantidade de pessoas envolvidas. Portanto, o risco de erros de inclusão ou exclusão podem variar conforme o número de beneficiários alvo do programa, bem como a qualidade da identificação, dos cadastros públicos e da capacidade de cruzamento de dados.

40. O TCU tem detectado benefícios com indícios de pagamentos indevidos na ordem de 4% no Benefício de Prestação Continuada e de 2% no Programa Bolsa Família (Acórdão 1.123/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, julgado na sessão de 6/5/2020). Além disso, em 2018, o TCU publicou relatório com estimativa de pagamentos indevidos superiores a 11% nos benefícios do INSS (Acórdão 1.057/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho). Considerando que esses benefícios possuem controles mais estruturados e maduros e que o Auxílio Emergencial é resultado de um esforço de poucas semanas para operacionalização, a taxa próxima a 10% é razoável.

41. Porém, isso não significa que simplesmente deve-se tolerar esse nível de pagamentos indevidos. Por isso, uma definição mais clara de público-alvo e controles mais rígidos para verificar a elegibilidade são caminhos que podem garantir uma redução significativa de pagamentos indevidos. No INSS dos Estados Unidos da América (EUA) – *Social Security Administration* –, por exemplo, a estimativa de pagamentos indevidos na folha mensal de 70 milhões de beneficiários é de 1%, segundo as demonstrações financeiras de 2019. Trata-se de uma instituição de referência no Governo dos EUA, com mais de 25 anos com opinião de auditoria sem ressalvas. Por um lado, esse exemplo demonstra que é possível reduzir a taxa de pagamentos indevidos. Dentre os controles utilizados estão a atualização mensal de renda, a prestação de contas pelos beneficiários, o acesso a informações financeiras dos requerentes e sanção vinculada ao pagamento de benefícios. Alguns desses controles constam no capítulo deste relatório que tratam das propostas de recomendações. Por outro lado, o exemplo mostra que é quase impossível eliminar pagamento indevido em uma folha com dezenas de milhões de pessoas. Não há controle ou segurança absolutos.

42. Diante do risco de pagamentos indevidos, o art. 4º da Portaria 351/2020, do Ministério da Cidadania, estabelece que o trabalhador que prestar declarações falsas ou utilizar qualquer outro meio ilícito para indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Auxílio Emergencial será obrigado a ressarcir os valores recebidos de forma indevida. O parágrafo único atribui a responsabilidade à Dataprev, enquanto agente operador, de encaminhar ao Ministério da Cidadania divergências identificadas nos cruzamentos de dados para a devida apuração.

III.2. O valor do auxílio emergencial e o formato de cotas individuais podem impactar a sustentabilidade orçamentária

43. O valor base do Auxílio Emergencial no art. 2º da Lei nº 13.982/2020 para requerimentos individuais é de R\$ 600,00, com disposições específicas de cotas duplas para mães chefes de família (§ 3º) e de limite de recebimento do Auxílio a dois membros da mesma família (§ 1º). Para o período de vigência do Auxílio Emergencial, não se vislumbra possibilidade de mudança sem prejuízos relevantes para a operacionalização do benefício. Entretanto, para eventual prorrogação do Auxílio, criação de benefício sucessor ou retorno do Programa Bolsa Família, há considerações relevantes sobre as regras instituídas pelo art. 2º da Lei 13.982/2020.

44. Em síntese, há dois pontos com alto risco orçamentário: 1) **definição do valor** do benefício sem vinculação com a renda média do país e segunda cota familiar de mesmo valor sem considerar custos fixos; e, 2) dificuldade para verificação de **composição familiar** com impacto em cálculo de valor *per capita*, valor total e no controle do limite de duas cotas por família e da cota dupla para mães chefe de família.

45. O valor do Auxílio ficou superior ao valor do salário mínimo na maior parte das famílias beneficiárias do Bolsa Família, alcançando R\$ 1.200,00 em 70,1% e R\$ 1.800,00 em 8,2%. O valor de R\$ 600,00 é mais que o triplo do valor médio dos benefícios do Programa Bolsa Família (que foi de R\$ 188,16, em março/2020), enquanto famílias beneficiadas com R\$ 1.200,00 receberam mais de seis vezes mais do que a média e, no caso de R\$ 1.800,00, quase 10 vezes mais.

46. Para famílias integrantes do Cadastro Único que não recebem o Bolsa Família, os percentuais foram de 32,7% e 2,1%, em relação aos valores de R\$ 1.200,00 e R\$ 1.800,00, respectivamente. Já para os requerentes no Cadastro no aplicativo da Caixa Econômica Federal, 10,2% eram mães chefes de família sem adulto adicional elegível. Nesse último cadastro, não houve requerimento único para dois benefícios, o que demonstra a limitação do controle do recebimento do Auxílio Emergencial por no máximo dois membros da mesma família.

Tabela 2 – Distribuição de famílias por tipos de cotas nos 3 grupos de cadastros

Tipos de cota	Bolsa Família	Cadastro Único	Caixa	Total
Cota única	2.948.007	5.739.553	18.102.575	26.790.135
Cota dupla para requerimento de 2 membros	4.545.776	1.825.026	-	6.370.802
Cota dupla para mães chefes de família	4.963.921	1.054.011	2.098.808	8.116.740
3 Cotas para mães chefes de família + 1 adulto	1.108.864	181.025	-	1.289.889
Total por cadastro	13.566.568	8.799.615	20.201.383	42.567.566

Fonte: Notas Técnicas encaminhadas pelo Ministério da Cidadania (peças 8, 9, 19-23, 29, 40 e 41).

47. O valor médio do benefício do Programa Bolsa Família em março/2020 foi de R\$ 188,16. A regra de cálculo do benefício tem o mecanismo de “cotas adicionais”, que permitem uma mensuração do valor total mais sensível a custos fixos e variáveis ao tamanho e perfil da família. As regras do Programa Bolsa Família são mais complexas e muito direcionadas a famílias com crianças e adolescentes, porém, contribuem para a focalização mais adequada e para atingir com mais eficiência a finalidade de garantir a subsistência das famílias.

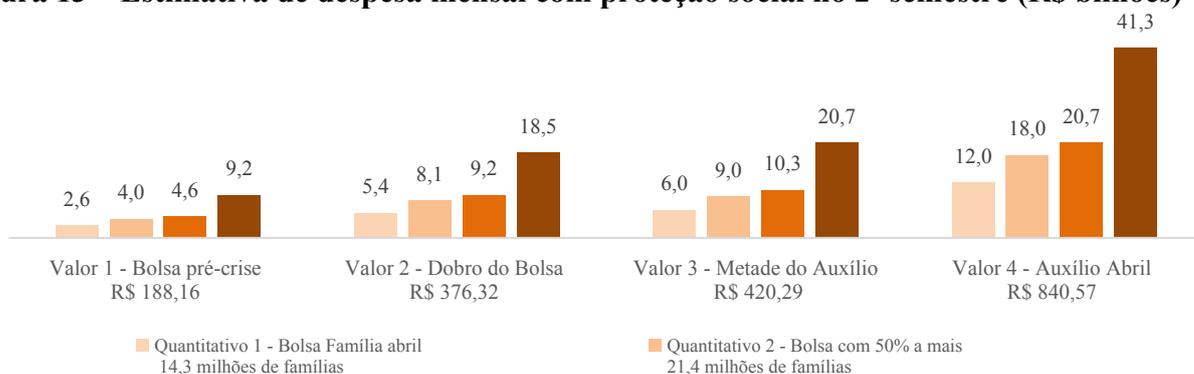
48. O BPC, benefício assistencial a idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, tem característica semelhante ao do Auxílio Emergencial de cotas adicionais de mesmo valor, porém sem limite de pessoas para receber o benefício na família. O benefício de mesma natureza nos EUA tem valores diferentes para uma pessoa e para um casal, com acréscimo de 50%

quando for um casal. Além disso, é possível estados suplementarem valores diferentes para pessoas/casais idosos ou com deficiência, na mesma estrutura de pagamento (*Guide to Supplemental Security Income – SSI*) (Peça 55).

49. Um único responsável familiar por receber e movimentar o valor do benefício pode ajudar a reduzir o nível de demanda para tirar dúvidas, para atualizar cadastros e para realizar o saque na rede bancária. Além disso, do ponto de vista cadastral, pode ajudar a obter melhor preenchimento dos cadastros e menor nível de pagamentos indevidos.

50. Para fornecer uma visão prospectiva dos impactos envolvidos na definição de valor tanto do Auxílio Emergencial quanto do Bolsa Família, serão apresentados quatro cenários distintos para o segundo semestre. O objetivo não é prever qual será o valor ou o quantitativo, mas apenas apresentar um conjunto de possibilidades intermediárias entre dois cenários tão distantes. Os cenários extremos (1) e (4) são, respectivamente, os valores médios atuais do Bolsa Família (R\$ 188,16) e do Auxílio Emergencial por família no mês de abril. Já os cenários intermediários (2) e (3) representam, respectivamente, o dobro do valor médio do Bolsa Família e a metade do valor médio do Auxílio Emergencial por família. Para os quantitativos de beneficiários, foi utilizado o conceito de família. Nos cenários extremos (1) e (4) foram utilizados, respectivamente, os quantitativos de famílias do Bolsa Família em abril e a estimativa do Auxílio Emergencial na primeira parcela. Já os cenários intermediários (2) e (3) representam, respectivamente, o valor de 50% a mais do benefício do Bolsa Família em abril e o valor de 50% a menos da primeira parcela estimada do Auxílio Emergencial. A estimativa de famílias da primeira parcela do Auxílio Emergencial foi calculada a partir da divisão do valor total estimado da primeira parcela (R\$ 41,3 bilhões) dividido pelo valor médio por família pago no mês abril (R\$ 35,78 bilhões dividido por 42,56 milhões de famílias). Várias combinações são possíveis. Para as que foram calculadas, a despesa mensal estimada nos cenários intermediários varia de R\$ 4 bilhões a R\$ 21 bilhões por mês.

Figura 13 – Estimativa de despesa mensal com proteção social no 2º semestre (R\$ bilhões)



Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados do Painel do Bolsa Família e das Notas Técnicas do Min. da Cidadania.

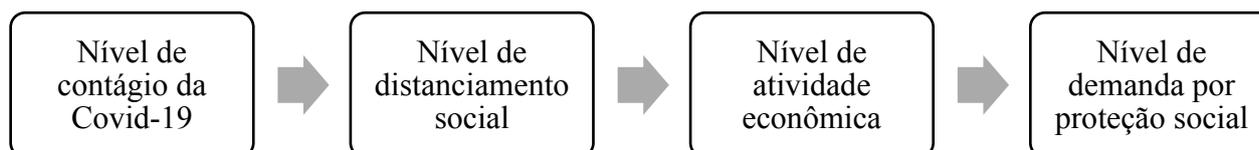
51. Além dos efeitos orçamentários, o valor do benefício também pode ter externalidades econômicas positivas e negativas. Por um lado, pode representar um mecanismo de redução temporária da pobreza e da desigualdade social e regional, uma vez que o valor é superior ao que anteriormente era recebido no Programa Bolsa Família. É um efeito temporário e insustentável caso não seja financiado por novas receitas ou por redução de outras despesas. Por outro lado, pode distorcer o funcionamento da economia, uma vez que muitas famílias beneficiárias do Auxílio Emergencial podem estar com renda próxima da renda de famílias com uma ou duas rendas formais de um salário mínimo, situação que representa cerca de 22% da população. Na PNAD, estariam classificadas como Renda Baixa e Renda Muito Baixa.

III.3. A magnitude da crise demonstra que a situação de emergência pode durar mais de três meses e os seus efeitos serão duradouros, o que exige uma medida de proteção social viável sob a ótica orçamentária

52. Devido à imprevisibilidade da duração da pandemia da Covid-19 e das medidas de distanciamento social e do tempo necessário para a recuperação da atividade econômica, a prorrogação do Auxílio Emergencial e/ou a ampliação significativa do Bolsa Família no segundo semestre são cenários prováveis. Por um lado, o Auxílio Emergencial está planejado para o período de três meses, abrangendo os meses de abril, maio e junho, com orçamento médio mensal estimado de R\$ 41,3 bilhões para atender 68,8 milhões de cotas do benefício. Por outro lado, o PBF teve uma despesa mensal média de R\$ 2,5 bilhões no primeiro trimestre do ano e atendeu treze milhões de famílias em março. Portanto, o Auxílio Emergencial tem orçamento dezesseis vezes maior que o PBF. Diante da disparidade entre os dois benefícios, da quantidade de pessoas e de recursos envolvidos, é recomendável o planejamento imediato das medidas para o segundo semestre, garantindo uma transição com segurança tanto na ótica social quanto na fiscal.

53. A duração do Auxílio Emergencial foi inicialmente definida em três meses. É um período convergente com medidas adotadas em muitos países (Banco Mundial: <http://documents.worldbank.org/curated/en/883501588611600156/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-May-1-2020.pdf>). A motivação para a existência do auxílio está no impacto da redução da atividade econômica, na renda de trabalhadores informais e pessoas em situação de pobreza. Além disso, a redução da atividade econômica decorre das medidas de distanciamento social que têm sido adotadas para reduzir o nível de contágio da Covid-19. Portanto, a duração do Auxílio Emergencial ou de outra medida de proteção social depende do ritmo de retomada da atividade econômica, que, por sua vez, depende da abrangência das medidas de distanciamento social, que varia conforme o nível de contágio da Covid-19 e da capacidade de resposta do sistema de saúde.

Figura 14 – Relação entre pandemia, atividade econômica e medidas de proteção social



Fonte: Elaboração pela equipe.

54. O Auxílio Emergencial é uma resposta à calamidade pública declarada pelo Decreto Legislativo 6 de 2020, que dispensa as seguintes regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente: o atingimento de resultados fiscais e a limitação de empenho. O Auxílio teve recursos disponibilizados por meio de crédito extraordinário, aprovado pelas MPs 937 e 956, ambas de 2020. A Mensagem 93, de 18 de março de 2020, enviada pelo Presidente da República aos Membros do Congresso Nacional, solicitou e justificou o reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

55. A referida mensagem informa que a pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo coronavírus levará a uma queda do Produto Interno Bruto. Nesse sentido, esclarece que:

(...) as medidas necessárias para proteger a população do vírus que desaceleram a taxa de contaminação e evitam o colapso do sistema de saúde implicam inevitavelmente forte desaceleração também das atividades econômicas. Essas medidas envolvem, por exemplo, reduzir interações sociais,

manter trabalhadores em casa e fechar temporariamente estabelecimentos comerciais e industriais. Se, por um lado, são medidas necessárias para proteger a saúde e a vida das pessoas, por outro lado, as mesmas medidas devem causar grandes perdas de receita e renda para empresas e trabalhadores.

56. A partir daí, a Mensagem destaca a necessidade de atuação governamental para ajudar empresas e pessoas, em especial aquelas mais vulneráveis. E ressalta que “no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional”.

57. Apesar da imprevisibilidade do fim da crise, o Decreto Legislativo 6/2020 estabelece o prazo de 31 de dezembro de 2020 para os efeitos da ocorrência do estado de calamidade pública e a Lei 13.982/2020 definiu o pagamento mensal de três parcelas do auxílio emergencial, cobrindo, portanto, os meses de abril, maio e junho. Além disso, o art. 6º prevê que o período de três meses inicialmente estabelecido para o auxílio poderá ser prorrogado por ato do Poder Executivo durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, definida pela Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Com o arcabouço legal vigente, no limite, o Auxílio Emergencial poderia ser prorrogado até o fim de 2020 e o seu término está diretamente relacionado ao fim da emergência de saúde pública.

58. O Auxílio Emergencial foi definido em ritmo célere para garantir a efetividade de seu objetivo. A Lei 13.982/2020 decorreu de aprovação do Projeto de Lei 9.236, de 2017, que tratava da caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), pela pessoa idosa ou com deficiência em situação de pobreza. A partir de substitutivo incluindo o Auxílio Emergencial e outras medidas, o projeto de lei teve requerimento de urgência apresentado em 25 de março de 2020 e foi deliberado pelo Plenário da Câmara dos Deputados no dia seguinte. O parecer do Relator, Deputado Marcelo Aro, incluiu o § 11º do art. 2º com os seguintes termos: “§ 11º O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias destinadas ao pagamento do auxílio emergencial.”

59. Após apresentação do parecer pelo relator, o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia fez o seguinte alerta:

Acho que o ajuste que V. Exa. recebeu do voto da admissibilidade, da adequação financeira e orçamentária, prejudica o Art. 2º, § 11º, para que V. Exa. possa fazer a adequação financeira e orçamentária que está condicionada ao Decreto de Calamidade Pública à Crise da Pandemia para dar a adequação financeira e que o Presidente possa ter todas as condições de sancionar esse projeto.

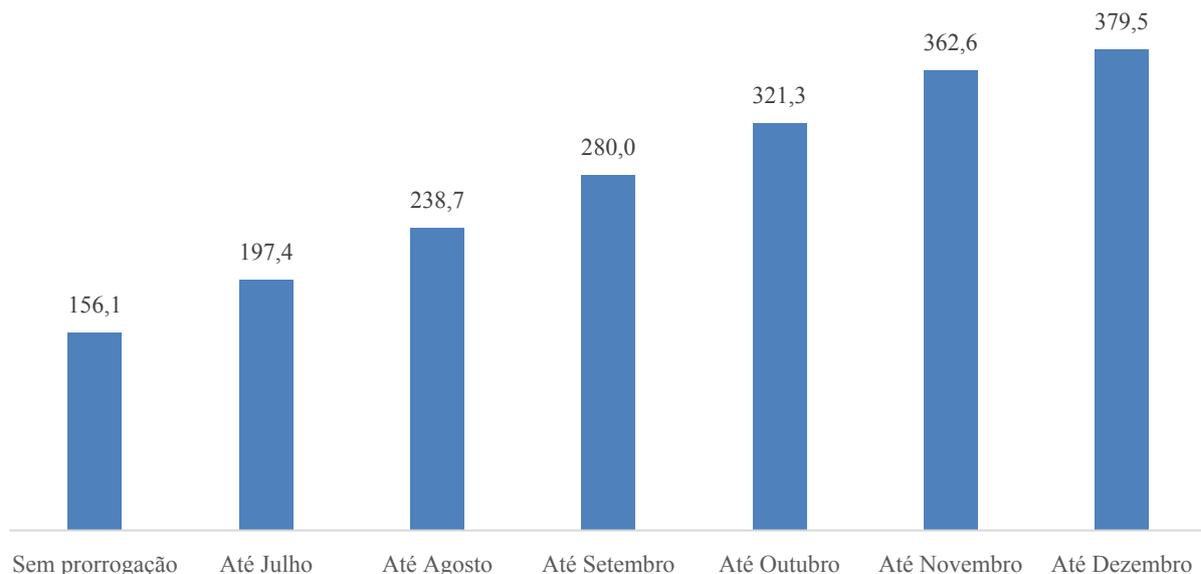
60. Em seguida, o relator esclarece que:

Pela Comissão de Finanças e Tributação, ainda que o projeto não se encontra instruído com a estimativa de impacto financeiro e orçamentário e que não haja indicação de fonte de custeio, tendo em vista que se trata de despesa para combate aos efeitos de emergência de saúde pública de importância internacional relacionado ao coronavírus, que dependem da abertura de crédito extraordinário e que não constituem despesas de caráter contínuo, mas emergencial, somos pela não implicação orçamentária e financeira.

61. Esse histórico contextualiza o processo decisório da instituição do Auxílio Emergencial. Por um lado, ajuda a compreender a situação de emergência que justificam o prazo de três meses de duração e a ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário. Por outro lado, o fato de a calamidade pública estar definida até 31 de dezembro de 2020 deve alertar para a viabilidade jurídica da prorrogação do Auxílio Emergencial no segundo semestre.

62. A prorrogação do Auxílio Emergencial representa uma despesa adicional de R\$ 41 bilhões a cada mês. Por outro lado, caso o Auxílio Emergencial não seja prorrogado e todas as famílias beneficiárias do Auxílio migrassem para o Programa Bolsa Família, a despesa mensal seria de R\$ 9 bilhões. Explorando apenas os cenários de prorrogação do auxílio e utilização integral do orçamento restante em 2020 do Bolsa Família (R\$ 32 bilhões), propõe-se alertar para os riscos econômicos e sociais envolvidos na decisão de prorrogação do Auxílio Emergencial e de retorno do Programa Bolsa Família.

Figura 15 - Estimativas de despesa anual com proteção social em diferentes cenários de prorrogação do Auxílio Emergencial no segundo semestre (em R\$ bilhões)*



Fonte: Elaboração própria.

Notas: * Estimativas do Auxílio Emergencial: R\$ 41,3 bilhões por mês.

* Estimativas do Bolsa Família: execução de todo o orçamento restante (R\$ 24 bilhões), dividido pela quantidade de meses restantes.

63. O arranjo inicial do Auxílio está coerente com a situação de urgência e emergência. Porém, devido ao alto custo dessa medida para a sociedade, sua abrangência, seu valor e sua duração podem ser planejados considerando um conjunto mais completo de variáveis e evidências. Isso exigirá articulação, coordenação e coerência entre o Ministério da Economia, o Ministério da Cidadania e o Ministério da Saúde. O Auxílio Emergencial já representa 47% das despesas primárias federais autorizadas contra Covid-19 e 69% das despesas pagas, segundo consulta em 21 de maio ao Painel Tesouro Transparente. É a medida com ritmo mais acelerado de implementação.

64. Segundo o Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU:

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas.

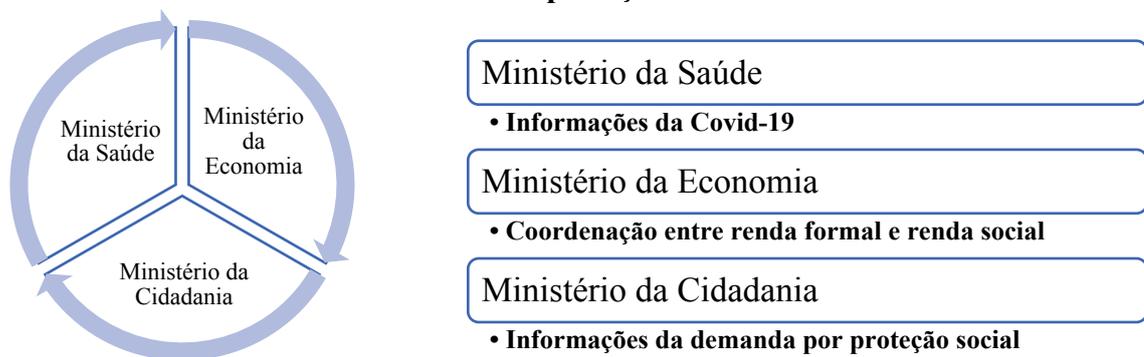
65. É importante coordenar a ação do Ministério da Cidadania com o Ministério da Economia não só em razão da necessidade de identificação de fontes de financiamento para as medidas de proteção social, mas também porque proteção social não é exclusividade da assistência social. Pessoas com emprego formal estão relativamente protegidas por um conjunto de salvaguardas trabalhistas, como, por exemplo, seguro desemprego e saque do FGTS. Além disso,

há a proteção previdenciária em benefícios do INSS como o auxílio-doença. Por fim, o Ministério da Economia também detém informação sobre as pessoas que declaram Imposto de Renda à Receita Federal e têm patrimônio para assegurar algum nível de proteção econômica durante a crise. Portanto, políticas tributárias, trabalhistas, previdenciárias e assistenciais devem ser coordenadas.

66. Já o Ministério da Saúde tem o papel de manter os outros dois Ministérios informados sobre o nível de contágio da Covid-19 e a capacidade do sistema de saúde tanto no nível nacional quanto regional. Essas informações são necessárias para estabelecer protocolos sanitários e cronogramas de retomada das atividades econômicas. A partir daí, o Ministério da Economia pode estimar o ritmo de recuperação de renda por parte de trabalhadores informais e combinar esses dados com informações sobre preços e custo de vida. Esse conjunto de informações será fundamental para focalizar o público-alvo, definir o valor e a duração de benefícios sociais no segundo semestre, incluindo informações que identifiquem diferenças regionais relevantes entre estados e municípios.

67. Parte dessa governança já está instituída no Decreto 10.316/2020, que regulamenta o Auxílio Emergencial, com atribuições ao Ministério da Economia e ao Ministério da Cidadania. Porém, o foco está na operacionalização do Auxílio e não no planejamento das medidas para o segundo semestre. É fundamental essa aproximação e definição de responsabilidades claras, para que o Poder Executivo possa propor ao Congresso Nacional medidas coordenadas e baseadas em evidências de natureza sanitária, econômica e social.

Figura 16 – Atribuições dos ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde na definição de medidas de proteção social



Fonte: Elaborado pela equipe.

68. Por fim, registra-se que o Decreto Legislativo 6/2020 definiu atribuições específicas de prestação de contas ao Ministério da Economia e à Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus, também instituída pelo Decreto Legislativo. A informação sobre a transferência de recursos à Caixa Econômica Federal é de simples verificação e possui ampla divulgação por meio do Painel Tesouro Transparente. Porém, essa informação reflete muito pouco sobre a execução do auxílio emergencial, que possui várias etapas diferentes e que exige com “contabilidade” que evidencie os principais estágios, em especial o efetivo saque pelo beneficiário. Para tanto, são necessários esforços conjuntos de todas as instituições envolvidas: Ministério da Cidadania, Dataprev, Caixa Econômica Federal e Ministério da Economia.

IV. Riscos de exclusão de quem deve receber e de inclusão de quem não pode receber

69. Como resultado das estratégias combinadas de uso do Cadastro Único e do cadastramento complementar via aplicativo da Caixa Econômica Federal, foram beneficiadas mais de cinquenta milhões de pessoas na primeira parcela do auxílio emergencial, num espaço de tempo aproximado de menos de um mês da definição do benefício pela Lei.

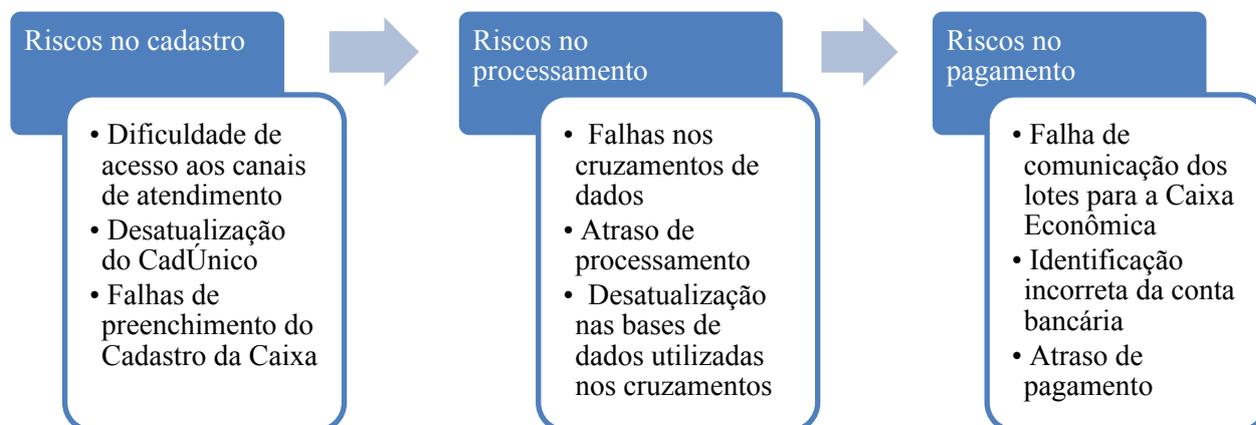
70. De um lado, em momento de calamidade pública, **o mais importante é não incorrer em erro de exclusão ao deixar beneficiário elegível fora do alcance do auxílio**, haja vista a criticidade da função da assistência – que inclui, conforme listado no parágrafo único do art. 2º da sua Lei Orgânica, o “provimento de condições para atender contingências sociais”. Sob esse ponto de vista, a estratégia de amplo cadastramento de requerimentos via aplicativo Caixa corretamente buscou atingir o maior número de pessoas possível ao benefício e minimizar a exclusão.

71. Por outro lado, deve ser considerado que a eventual seleção de beneficiários que não respeitem os critérios de elegibilidade do auxílio, o chamado erro de inclusão, representa mau uso do recurso público e, em última instância, um risco de que alguém que precisa não seja atendido, pelo limite orçamentário. Para mitigar esse risco, o Ministério da Cidadania contratou a Dataprev para realizar cruzamentos dos cadastros de possíveis beneficiários com as bases de dados governamentais para verificar os requisitos de elegibilidade. Segundo Despacho nº 53/2020/SEDS/SENARC/DEBEN (peça 29), foram utilizadas as seguintes bases de dados:

- a) Cadastro Único – Referência: 02/04/2020
- b) Folha de beneficiários do Bolsa Família – Referência: 04/04/2020
- c) CNIS (GFIP, eSocial, Benefícios Previdenciários e LOAS, SISOBI, SIRC, Seguro Desemprego, GPS) – Referência: 07/04/2020
- d) RAIS – Ano 2018
- e) SIAPE – Competência: Março/2020
- f) Arquivo do Microempreendedor Individual (RFB) – Competência: Março/2020
- g) Arquivo do IRPF 2018 da Receita Federal do Brasil
- h) Mandatos Eletivos do TSE (referência 2018).

72. A despeito desses esforços, há riscos residuais que decorrem da estratégia adotada e da natureza da ação. Abordaremos neste primeiro relatório predominantemente riscos de cadastro. Nos relatórios seguintes serão apresentados resultados de cruzamentos de bases de dados.

Figura 17 – Fluxo do processo de auxílio emergencial e seus riscos



Fonte: Elaborado pela equipe.

73. A avaliação desta seção tem como objetivo contribuir para a diminuição dos riscos de erros de inclusão e exclusão, com vistas a que os recursos públicos sejam eficientemente empregados para melhoria das condições de vida do público-alvo da ação pública.

74. Sendo assim, neste primeiro relatório, que ocorre concomitante à execução da primeira etapa da medida emergencial, o TCU procurou qualificar melhor o público dos elegíveis e inelegíveis, bem como analisar possíveis fontes de erros de exclusão ou inclusão – tudo isso interpellando minimamente os gestores, com o objetivo de não impactar a execução. Nesse contexto, ainda não foi possível concluir os cruzamentos das bases de dados, bem como conferir os scripts utilizados – que, portanto, materializam as seleções realizadas. A partir de trabalhos anteriores, da avaliação das bases de dados previamente existentes no TCU e de informações sobre a metodologia adotada pelos gestores, foi possível chegar às conclusões sintetizadas na figura a seguir e descrita nos subtópicos abaixo.

Figura 18 – Fontes de risco de exclusão e inclusão

Cadastros pré-existent	Todos cadastros	Novo Cadastro da Caixa
<ul style="list-style-type: none"> • Baixa integração e governança dos cadastros públicos afetam a capacidade de cruzamentos de dados • Desatualização do Cadastro Único pode justificar parte das mais de 20 milhões consideradas inelegíveis no grupo CadÚnico não Bolsa Família 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade para identificação inequívoca das pessoas • Problemas para a caracterização segura da composição familiar 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade para verificação de vínculos de emprego e renda • Limitações relevantes para o cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos, como, por exemplo analfabetos ou pessoas sem acesso à Internet

Fonte: Elaborado pela equipe.

IV.1. Dificuldade de integração e governança entre as bases de dados do governo

75. Nos procedimentos executados no contexto do auxílio emergencial, o MCid recorreu à Dataprev para validar os cadastros dos candidatos. Ressalte-se, entretanto, que a responsabilidade pela validação do resultado é do Ministério, que não teve acesso direto às bases nem dispunha de indicadores de qualidade das bases sendo utilizadas para verificação, tendo recorrido a análises estatísticas para validação dos lotes processados, conforme informado na Nota Técnica 14 (peça 41).

76. A dificuldade de coordenar bases do próprio governo sob custódia de diferentes órgãos não é problema novo. E os impactos se fazem sentir em diversos aspectos da gestão das políticas públicas.

77. No Acórdão TCU 1123/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, foram identificados vários indícios de problemas no CadÚnico que poderiam ser evitados caso fossem verificadas regularmente bases de dados do governo de diversas esferas. A tabela a seguir lista alguns testes de auditoria e os respectivos resultados, obtidos por meio de qualificação e cruzamento de dados de bases como Sisobi, Sirc, Siape, ExtraSiape (folhas de pagamento do judiciário, militares, legislativo e administração direta), Siafi, folhas de servidores de Estados e Municípios, Rais, IRPF, entre outras.

78. Algumas dessas bases são de acesso do gestor, mas a qualidade ou temporalidade das informações dificulta o cruzamento. Outras, o gestor não tem acesso regular ou não estão suficientemente sistematizadas para consumo em cruzamentos.

Tabela 3 – Inconsistências cadastrais no Cadastro Único e no Bolsa Família

Base	Teste de auditoria	Ocorrências
Cadastro Único	Registros de certidões identificadas, mas com dados divergentes	23.194
	Pessoas no Cadastro Único (ou Bolsa Família) com indícios de falecimento em outras bases	382.523
	Registros de certidões de nascimento e casamento com dados inconsistentes	4.767.701
Bolsa Família	Beneficiários sócio ou diretor de empresa que recebeu pagamento no Siafi	766
	Beneficiários com indícios de renda como agente público no Siape	1.333
	Beneficiários com indícios de renda como agente público em estados e municípios	1.929
	Beneficiários como favorecido de pagamento no Siafi	3.968
	Beneficiários com indícios de renda como agente público no ExtraSiape	13.718
	Beneficiários sócio ou diretor de empresa que declarou folha de pagamento na RAIS superior a R\$ 10 mil	15.015
	Beneficiários sócio de empresa com capital social superior a R\$ 100 mil ou com participação no capital social superior a R\$ 40 mil	85.522
	Beneficiários que apresentaram declaração de ajuste de IRPF no exercício anterior	106.255

Fonte: Fiscalização Contínua de Benefícios – Acórdão 1.123/2020 – Plenário.

79. Vários esforços têm sido feitos para organização de bases de dados cadastrais – como é o caso da Lei 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, do Decreto 10.046/2019, que dispõe sobre governança e compartilhamento de dados e institui o Cadastro Base do Cidadão, do Decreto 9.929/2019, que institui o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – Sirc, do Decreto 6.135/2007, que regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, do Decreto 10.047/2019, que dispõe sobre a governança do Cadastro Nacional de Informações Sociais, entre outros.

80. Um exemplo do risco que esses problemas representam é exatamente o já materializado no contexto do auxílio emergencial e que deu origem à Representação no TCU, processo autuado com o número TC 018.851/2020-7, cujo objeto é a concessão irregular do benefício a militares, que têm seus proventos registrados no ExtraSiape. Outro exemplo é o caso de candidatos não eleitos ou suplentes (cujas informações constam de bases do TSE), serem considerados inelegíveis para o benefício emergencial. É possível também que o uso de bases de 2018 (como as bases da RAIS e do TSE) resultem em outros erros de inclusão e de exclusão, pela variação de situações de elegibilidade dos candidatos e familiares ao longo do tempo.

81. Sobre isso, há que se acrescentar que, conforme informado pelo Ministério da Cidadania (peça 41), ao longo do processo foram incorporadas bases adicionais – que inclusive não constavam das validações dos primeiros lotes, como a lista de presidiários do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ), a lista de presidiários do regime fechado do Depen/MJ referente ao Estado de São Paulo e a Base de militares do Ministério da Defesa que inclui ativos, inativos e pensionistas. O processamento dessas bases resulta em filtros diferenciados e, possivelmente, em mudanças na elegibilidade inclusive de beneficiários já contemplados com a primeira parcela.

82. Na atual ocasião, o esforço conjunto de vários órgãos permitiu ajustes, como a identificação pelo próprio ministério sobre a ocorrência dos militares, a atualização de ofício dos CPF's da Receita ou os cruzamentos descritos nas notas técnicas. O que se depreende dessa situação é que sem compartilhamento e governança adequadas das bases governamentais, há o risco constante de erros de inclusão ou de exclusão para essa – ou outras – políticas públicas.

83. Em que pese o esforço (e mérito, dada a dimensão e prazo de execução do programa) do governo nesse momento para captação de dados, cruzamento e validação adequada de informações, caso os cadastros governamentais que sustentam as políticas públicas tivessem mais qualidade, o esforço seria bem menor e o resultado, mais efetivo. Em uma situação de emergência, podemos perceber de pronto a importância da interoperabilidade e qualidade dos diversos cadastros, bem como da capacidade de identificar claramente os cidadãos, para qualificá-los e prover-lhes as políticas adequadas.



Candidatos a mandatos eletivos, ainda que não eleitos e, portanto, não sejam agentes públicos, podem ser considerados inelegíveis para o benefício emergencial se sua situação sobre o cargo pretendido não estiver atualizada ou não for corretamente interpretada de acordo com as informações no cadastro.



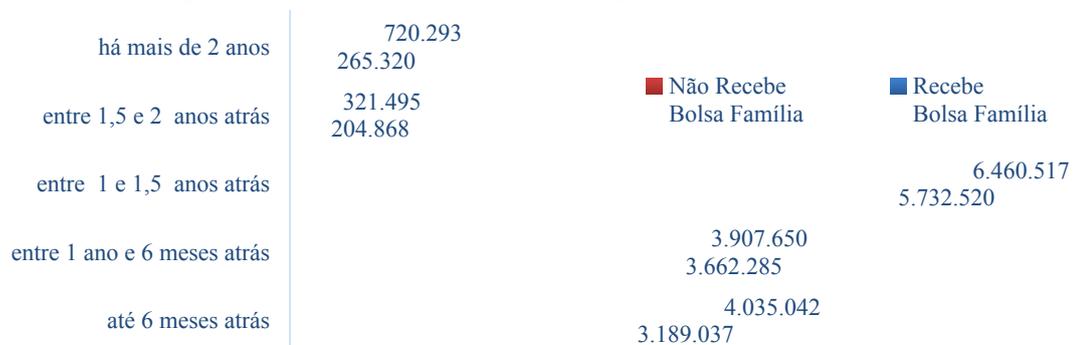
Pode ser difícil identificar a renda de militares ou agentes públicos de estados e municípios, se as bases de folhas de pagamento não forem compartilhadas.

IV.2. Cadastro Único desatualizado

84. O Decreto 6135/2007 estabelece as diversas informações do cadastro, desenhadas para apoiar as políticas assistenciais e previdenciárias: composição familiar, caracterização do domicílio, identificação e documentação de cada membro da família, escolaridade, trabalho e renda. Essas informações devem ser atualizadas ou revalidadas a cada dois anos. A Portaria do MCid 335, de 20 de março de 2020, suspendeu temporariamente o processo de verificação do cadastro, em razão da emergência social.

85. Por sua vez, a Portaria do MCid 385, de 18 de maio de 2020, alterou a Portaria MCid 335/2020, e suspendeu temporariamente os efeitos de alterações cadastrais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, inclusive aquelas que poderiam gerar redução no valor ou interrupção do repasse, como mudança de renda, composição familiar ou endereço.

Figura 19 – Famílias sem atualização no Cadastro Único



Fonte: CadÚnico 03/2020, obtido a partir de script descrito na peça 58.

86. A Figura 19 mostra que cerca de um milhão de famílias fizeram sua última atualização cadastral há mais de dois anos; mais significativo ainda é que mais de doze milhões o tenham feito há mais de um ano – de um universo de cerca de 28 milhões de famílias. Nesse intervalo, muitos eventos significativos de composição familiar e renda podem alterar a situação da

família em relação às necessidades sociais – e, em particular, ao perfil desenhado para o recebimento do benefício. A verificação de que isso de fato ocorreu e que, em função dessas alterações, o cadastrado se tornou inelegível para o benefício, só poderá ser confirmada após o acesso completo às informações de exclusão, e será objeto dos próximos relatórios deste acompanhamento.



Uma separação ou inclusão de novos membros no grupo familiar não registrada pode deixar um cadastrado equivocadamente inelegível para o benefício emergencial ou prejudicar seu enquadramento em grupo especial.



Aumento na renda familiar ou a obtenção de um emprego formal são exemplos de alterações que, se não registradas, fazem o cadastrado constar como equivocadamente elegível para o auxílio emergencial.

IV.3. Dificuldade de identificação inequívoca das pessoas

87. Outro item alvo de análise foi a identificação dos candidatos e seu grupo familiar, pois, segundo informado pela própria DataPrev na Nota Técnica 07 (peça 22), foi necessário fazer recorte de CPF's com dados divergentes da Receita; além disso, a partir do processamento dos candidatos foram gerados ainda conjuntos de registros retidos ou inconclusivos por problemas com pessoas cujo CPF constava em mais de uma base (por exemplo, Cadastro Único e cadastro Caixa) ou com dados insuficientes para validar a família monoparental, dentre outros.

88. Em acórdão recente (Acórdão TCU-Plenário 1123/2020) que trata de Fiscalização Contínua realizada, em ciclos anuais pelo TCU desde 2015, nos dados da base de 2019 do Cadastro Único, a despeito de melhorias em relação a ciclos anteriores, ainda foram encontrados vários problemas de qualidade na identificação das pessoas. A Tabela 4, a seguir, resume os principais deles, considerando apenas registros considerados válidos e não integrantes do PBF (pois, nesse caso, o impacto sobre o pagamento do benefício seria imediato).

Tabela 4 – Indícios de inconsistências na identificação de pessoas no CadÚnico

Teste de auditoria	Quantidade de indícios
CPF ou título de eleitor preenchido com número inválido	976
CPF's utilizados em mais de um cadastro de pessoa (multiplicidade)	5.322
Falta de preenchimento de documentos mínimos de identificação	54.181
Pessoas com CPF cancelado, anulado ou suspenso na Receita	336.159
Pessoas que possuem CPF, mas não informaram tal documento ou informaram incorretamente na inscrição no Cadastro Único	2.650.486

Fonte: Fiscalização Contínua de Benefícios – Ciclo 2019 considerando Cadastro Único de setembro/2019 – Acórdão 1.123/2020 – Plenário, itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.7 do Relatório.

89. A ausência de dado correto de identificação de pessoa pode tornar impossível a realização de cruzamentos adequados, e a verificação de composição familiar e de sua situação de elegibilidade. Nos relatos descritos nas notas técnicas enviadas pelo Ministério da Cidadania ao TCU, o próprio ministério reconhece a existência de registros sem CPF (Nota técnica 14 – SAGI, peça 10), enquanto os estudos anteriores do TCU (Acórdão 1123/2020, base de set/2019) incluem 6296 responsáveis familiares. Recentemente, em complemento, a Receita validou de ofício 13,6 milhões de CPF's, e nos próximos relatórios será possível verificar se isso resultou em mais elegibilidades – mesmo assim, o impacto para o Cadastro Único estaria em torno de 336 mil registros, portanto ainda longe do volume dos inelegíveis.

90. De outro ponto de vista, a identificação da pessoa no cadastro Caixa assume um outro aspecto: o da autenticação. Enquanto sobre o cadastro único são executados controles regulares de Averiguação Cadastral, no caso do cadastro Caixa são bem limitados os controles de autenticação. Para o cadastro no aplicativo do auxílio, são solicitados alguns dados pessoais, mas nenhum deles é sigiloso e todos são relativamente fáceis de encontrar. A título de exemplo, sem uso de nenhuma técnica especial, foi feita uma pesquisa no sítio de busca na Internet por “nome cpf nome da mãe” e foram retornadas 216.000 ocorrências, e em várias das primeiras páginas de resposta já apareceram juntas as três informações. Vê-se facilmente que, além de não serem difíceis de obter no dia a dia, há milhares de documentos na Internet onde se pode encontrar esses dados pessoais em conjunto livremente, tais como bancos de currículo, listagens governamentais e cadastros abertos. A partir desses dados, qualquer pessoa poderia preencher o cadastro em nome de outra; se o cadastro for feito antes da pessoa real, seria possível informar um número de telefone e fazer o cadastro no lugar da pessoa real. Entende-se que o cadastro emergencial foi criado para facilitar o acesso, mas essa opção inclui um risco inerente de autenticação.



A pessoa cuja identificação está inválida ou em duplicidade pode ser considerada inelegível.



Uma pessoa de posse de alguns dados pessoais de outra, que seria elegível, pode fazer a solicitação via aplicativo da Caixa, em nome dessa outra pessoa, e solicitar o depósito em uma nova conta digital da Caixa.

A pessoa sem identificação correta no CadÚnico pode pedir o auxílio por meio do App Caixa e conseguir, por não ser identificada em duplicidade.

IV.4. Dificuldade inerente de identificação da composição familiar

91. O auxílio emergencial foi delineado tendo vários critérios e limites vinculados ao conceito de família, conforme depreendemos dos detalhamentos do art. 2º da Lei 13982/2020:

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

...

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

...

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

...

§ 6º A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

§ 7º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para efeitos deste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), e em seu regulamento.

§ 8º A renda familiar **per capita** é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

(art. 2º, Lei 13.982/2020, grifos nossos)

92. O conceito de família com critérios de difícil verificação (endereço, contribuição nas despesas...) e as falhas de identificação de familiares nos cadastros podem impedir a verificação correta do cumprimento do requisito de renda, bem como a concessão das cotas em dobro. Tais fatores devem impactar de forma direta os cadastros feitos por meio do aplicativo, onde são poucos os dados de controle e averiguação disponíveis. Porém, não é uma dificuldade nova, e mesmo no Cadastro Único, objeto de outros mecanismos regulares de verificação, podem ser observadas

distorções na composição familiar, possivelmente motivadas pelas próprias regras de cadastramento para os programas sociais que adotam o cadastro.

93. A Tabela 5 traz um recorte da composição familiar contida no Cadastro Único para o mês de março de 2020.

Tabela 5 – Composição familiar no Cadastro Único – março 2020

Faixa	Famílias que recebem Bolsa Família		Famílias que não recebem Bolsa Família	
	Total	Tamanho Médio	Total	Tamanho Médio
Até 1 Salário Mínimo	12.923.600	3,11	10.922.705	1,97
Até 2 Salários Mínimos	126.558	4,95	3.440.795	2,72
Até 3 Salários Mínimos	3.608	5,93	762.880	3,15
Mais de 3 Salários Mínimos	264	5,62	318.617	3,38
TOTAL	13.054.030	3,13	15.444.997	2,22

Fonte: Cadastro Único em março/2020, conforme script documentado na peça 59.

94. Observa-se que, independente da faixa de renda, a família do PBF é significativamente maior do que a família de quem não é PBF. Uma possível explicação é que os outros integrantes do cadastro único têm menos incentivo para declarar os dados sobre sua família, pois tal informação não lhes traz benefícios. Esses candidatos, ao serem avaliados nos critérios de elegibilidade do benefício, no caso de famílias monoparentais, não seriam identificados como fazendo jus ao benefício em dobro. Também estariam sujeitos à situação em que outros parentes usassem o cadastramento via aplicativo para declarar como beneficiários os dependentes não identificados no cadastro, usurpando direito que seria de pessoas do cadastro único. Por exemplo, o pai separado poderia declarar, via aplicativo, ser o responsável pelos filhos, obtendo o direito de conseguir o benefício pelo critério de renda per capita, com a divisão de sua renda entre a família, podendo prejudicar tanto um pedido de cota dupla para a mãe chefe de família.

95. A partir dos dados do Cadastro Único, considerando a composição de famílias monoparentais (isto é, uma responsável familiar, sem cônjuge, com pelo menos um menor de idade na composição da família, conforme definido no art 2º, inciso IV, do Decreto 10.316/2020), respeitando-se a faixa de renda do programa (art. 3º, inciso V, do Decreto 10.316/2020), de acordo com a renda declarada pela família no mês de março, bem como considerando o critério de não ser empregado com renda formal (isto é, retirando-se da contagem as categorias de ocupação do CadÚnico “empregado com carteira de trabalho assinada”, “trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada” e “militar ou servidor público”), buscou-se estimar o total de famílias monoparentais esperado inicialmente. Temos o resumo na tabela a seguir:

Tabela 6 – Famílias monoparentais consideradas elegíveis e previstas

Famílias monoparentais	Consideradas elegíveis pela Dataprev	Previstas pelos dados do CadÚnico	Diferença - Risco de exclusão
Bolsa Família	6.072.785	6.077.386	4.601
Cadastro Único não PBF	1.235.036	2.244.936	1.009.900
Total	7.307.821	8.322.322	1.014.501

Fonte: CadÚnico em março/2020.

Nota: Base referência março/2020. Tabela obtida a partir do *script* em peça 60.

96. Corroborando com esse fato e considerando a conhecida subestimação de famílias monoparentais em pesquisas amostrais vis-à-vis registros administrativos, estimativa elaborada pela

equipe do acompanhamento, baseada na Pnad 2019 (peça 31), mostra também que, relativamente à referida estimativa, as famílias monoparentais apareceram na execução do benefício mais no grupo PBF do que no grupo CadÚnico, na razão de 3,2 para 2, demonstrando que um erro de exclusão de famílias monoparentais comparativamente mais alto para o último grupo de cadastro (Tabela 7). Também da mesma tabela, o alto quociente de famílias monoparentais no grupo Caixa, no valor de 4,3, pode implicar que erros de inclusão de chefes de família monoparentais pode estar em curso no citado grupo de cadastro.

Tabela 7 – Comparativo entre execução e estimativa TCU de famílias monoparentais

Origem dos dados	Bolsa Família	Cadastro Único	Caixa	Total
Processados pela Dataprev (A)	6.072.785	1.235.036	2.098.808	9.406.629
Estimativa TCU (B)	1.919.817	625.648	489.997	3.035.462
Quociente (A/B)	3,2	2,0	4,3	3,1

Fonte: Elaboração própria, a partir da execução da Dataprev.



Mães de família do CadÚnico cujos filhos estão indicados apenas com certidão de nascimento podem ter o benefício negado, pela impossibilidade de identificação dos filhos.



Se o cadastro dos filhos não está correto no CadÚnico ou em outras bases (no caso do público Caixa), outro parente, mesmo que não seja o real provedor, pode usar o aplicativo para declarar ser o responsável pelos filhos, obtendo o direito ao benefício com a divisão de sua renda na família.

IV.5. Restrições informacionais que dificultam a comprovação do nível de renda e da composição familiar dos beneficiários do grupo fora do Cadastro Único

97. O grupo fora do Cadastro Único é aquele com mais restrições informacionais do público buscado pelo auxílio emergencial, razão pela qual foi implementada plataforma de cadastro por meio de App e site da Caixa Econômica Federal para agilizar a concessão do benefício.

98. As estimativas desta equipe de auditoria (peça 31) mostram um quantitativo maior de empregadores e empregados por conta própria no grupo fora do Cadastro Único comparativamente aos que estão no Cadastro Único (Tabela 8). Nesses tipos de ocupação, encontram-se os MEIs e contribuintes individuais, previstos na legislação do auxílio emergencial.

99. Estratégias de medição dos critérios de renda do auxílio são importantes, sendo necessário tanto medir a renda dos indivíduos e das famílias quanto conhecer a composição familiar dos beneficiários. A medição dos mencionados itens é particularmente desafiadora para o público-alvo fora do Cadastro Único, dado que é composto também por MEIs e contribuintes individuais, que não foram objeto de escrutínio prévio assistencial. Como se não bastasse essa restrição informacional, possuem alta volatilidade na renda e, em tempos de parada da economia, uma queda abrupta desses rendimentos.

100. Assim, a despeito de erros de inclusão poderem acontecer nos três grupos de cadastro do auxílio, o grupo fora do Cadastro Único é mais suscetível a esse tipo de erro, já que os demais grupos, em tese, são periodicamente fiscalizados e contam com melhor base informacional pelos gestores e pelos órgãos de controle antes do advento do auxílio emergencial.

Tabela 8 - Participação de cada tipo de ocupação entre os ocupados, por grupo de cadastro

Tipo de ocupação	Bolsa Família	Cadastro Único, exceto Bolsa Família	Fora do Cadastro Único
Empregado no setor privado sem carteira assinada	2.492.348 (30%)	1.508.673 (29%)	4.103.081 (30%)
Trabalhador doméstico sem carteira assinada	1.296.209 (16%)	628.240 (12%)	1.457.039 (11%)
Empregador com CNPJ com 1 empregado	8.519 (0,1%)	25.862 (0,5%)	98.626 (0,7%)
Empregador sem CNPJ	84.610 (1%)	66.649 (1%)	306.736 (2%)
Conta-própria com CNPJ	183.908 (2%)	258.115 (5%)	938.176 (7%)
Conta-própria sem CNPJ	3.797.899 (46%)	2.471.799 (48%)	6.350.479 (47%)
Trabalhador familiar auxiliar	440.447 (5%)	212.993 (4%)	297.271 (2%)
Total de Ocupados	8.303.939	5.172.331	13.551.408

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad 2019.

101. Por isso, saber o máximo possível sobre o grupo de elegíveis do grupo fora do Cadastro Único é fundamental para medir o risco de inclusão indevida de beneficiários. A título de exemplo, apenas abordando a renda dos MEIs e contribuintes individuais, pode-se elaborar rapidamente análises comparativas de riscos de inclusão, ao se traçar separadamente as distribuições de renda de cada um desses tipos de ocupação (Tabela 9).

Tabela 9 – Distribuição de rendimentos totais de empregador como *proxy* de MEIs e conta-própria na Pnad 2019

(R\$ mensais)

Decis	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Empregador	1.200	1.908	2.300	3.000	3.998	5.000	6.000	9.500	15.000	350.000
Conta própria	250	500	800	1.000	1.200	1.500	2.000	2.500	4.000	120.499

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad 2019.

Nota: Considerada a variável VD4022.

102. Esses dados absolutos apontam que as rendas dos empregadores (usados como *proxy* dos MEI) são muito mais elevadas que os trabalhadores por conta própria para qualquer faixa de renda considerada. Se formos adotar o corte de renda tributável do inciso V, do art. 2º, da Lei 13.982/2020 (Lei que instituiu o auxílio emergencial), de R\$ 28.559,70 anual, equivalente a cerca de R\$ 2.379,00 mensais, podemos verificar que na Tabela 9, aproximadamente 30% dos empregadores recebem menos do que limite (em verde), enquanto que 70% dos trabalhadores por conta própria estão na mesma situação. Assim, dado corte de renda do auxílio emergencial de R\$ 2.379,00 mensais, o grupo de empregadores teria um risco de inclusão maior do que os empregados por conta própria.

103. Destaca-se que as rendas dos empregadores aumentam em média com o número de funcionários que eles possuam. Outras variáveis que podem impactar a renda desse grupo são a localização (urbana ou rural) e o setor produtivo em que atua esse empregador. A utilização de outras variáveis para detecção indireta da renda pode ser útil nesse contexto de limitação de informações.

104. A ideia é que os grupos mais pobres, com quase a totalidade de seus membros abaixo dos critérios de elegibilidade de renda, ou próximos dele, possuem menor probabilidade de desrespeitar os critérios de elegibilidade do benefício. E isso pode ser feito para outros tipos de ocupação do grupo fora do Cadastro Único em um esforço de conhecer o público e reduzir risco de inclusão, diante do desconhecimento da renda de cada indivíduo.

105. Para o caso do auxílio emergencial, um erro grave seria o mesmo chegar a um beneficiário com renda muito superior aos critérios de elegibilidade de renda, dado que o auxílio possui caráter claramente social, devendo chegar a trabalhadores que tiveram sua renda diminuída com a pandemia ou mesmo a perderam completamente. Assim, seria importante que fossem desenvolvidas ações de controle que buscassem mitigar o risco de o auxílio emergencial chegar a beneficiários que estivessem muito distantes de atender os critérios de elegibilidade do auxílio.

106. Entretanto, há de se considerar também que um dos cortes de renda do auxílio emergencial - não tenham recebido em 2018 rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 - é anacrônico, relativo à renda tributável de 2018, e pode não ser captada pelas bases de dados mais recentes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, que não disporá, de forma imediata, de dados de renda dos beneficiários após o início da pandemia. Nesses casos, a dificuldade da delimitação da renda em uma situação em que muitos indivíduos tiveram perdas substanciais recentes pode levar a um erro de exclusão, já que indivíduos que não fariam jus ao auxílio emergencial em condições normais no passado poderiam fazer jus ao mesmo no momento atual.



A pessoa que tenha sido demitida, mas não esteja atualizada no Caged, está sem renda, mas não consegue receber o benefício.



A pessoa que recebe renda não declarada conseguirá receber o auxílio, por falta de identificação correta na renda.

IV.6. Dificuldade para cadastrar pessoa com limitação relevante de acesso a serviços públicos

107. Apesar de a solução tecnológica adotada pelo governo em usar a plataforma App da Caixa para alcançar aqueles beneficiários fora do Cadastro Único, e da expressiva adesão de mais de cinquenta milhões de candidatos, é esperado que uma parcela público-alvo possa ter dificuldades de acesso ao benefício em razão de fatores socioeconômicos, entre os quais, o acesso à internet e a capacidade de ler e escrever.

108. Dos 21,2 milhões de beneficiários estimados pelo TCU para o grupo fora do Cadastro Único, quase 734 mil pessoas, no fim de 2019, não sabiam ler ou escrever e cerca de 2,7 milhões de pessoas moravam em domicílio em que ninguém tinha acesso à internet, seja por qual fosse o dispositivo eletrônico disponível (peça 31). Assim, há um potencial risco de exclusão dessas pessoas caracterizadas por vulnerabilidades sociais e, muitas vezes, pertencentes a comunidades tradicionais ou distantes de centros urbanos.

109. Pensando nisso, o Ministério da Cidadania confeccionou o Guia de Orientação para Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) com orientações para indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais, agricultores familiares, assentados, acampados, pessoas em situação de rua, ou seja, entre muitas parcelas da população que podem fazer jus se cumprir os requisitos da lei, porém teriam dificuldade de acesso ao benefício.

110. Apesar da iniciativa, as soluções apontadas no citado Guia apresentaram não só soluções incompletas e insuficientes para o complicado acesso dessas populações ao benefício, como também não se revestiu do melhor instrumento de divulgação, haja vista que o público-alvo

seria de pessoas com capacidades limitadas de obter, ler e interpretar as orientações escritas em forma de cartilha. Basta considerar que o lançamento inicial do auxílio emergencial para o público em geral, portanto, sem as especificidades do GPTE, foi realizado utilizando-se de peça publicitária em vídeo, que contou com mais de 45 milhões de visualizações no Youtube.

111. Visando esses casos de mais difícil alcance, há de ser lembrado que o Brasil conta com o Sistema Único de Assistência Social (Suas), composto por equipamentos públicos de atendimento a um público vulnerável com grande capilaridade no território nacional. De acordo com o Censo Suas 2019, esta rede possui 8.357 Centros de Referência de Assistência Social (Cras) presentes quase a totalidade dos municípios brasileiros, bem como dotados de experiência em serviços de busca ativa de brasileiros “invisíveis” às políticas públicas. Esta estrutura ramificada de serviços sociais, composta por estaduais e municipais já cofinanciada pelo governo federal, não foi plenamente incorporada ao programa do auxílio emergencial.

112. A Portaria 369, de 29/4/2020, do Ministério da Cidadania, previu repasse financeiro emergencial de recursos federais para execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede Suas, nos estados, municípios e Distrito Federal em decorrência da situação da Covid-19 (peça 54). Essa reestruturação tem se dado por meio de três instrumentos: aquisição de equipamentos de proteção individual – EPI para os profissionais da rede, aquisição de alimentos para pessoas idosas e pessoas com deficiência acolhidas na rede e ações socioassistenciais para garantir condições adequadas de isolamento, alojamento e provisões das famílias em situação de vulnerabilidade.

113. Há a possibilidade de que recursos repassados no âmbito da Portaria 369/2020 sejam utilizados na (peça 54, p. 8):

aquisição de aparelho celular ou computador para serviços que atuem junto a populações mais vulneráveis que demandem apoio para o acesso a direitos, tais como o acesso ao auxílio pecuniário emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que somente pode ser solicitado por meio digital.

114. É se de notar que, apesar dessa previsão de uso desses recursos para o auxílio no cadastro dos beneficiários ao auxílio emergencial, o benefício em tela não se encontra na centralidade dessa iniciativa da rede Suas. No normativo, não há metas de cadastro para o auxílio emergencial, nem incentivos institucionais, tais quais os índices de gestão descentralizada empregados no Programa Bolsa Família. À exceção deste dispositivo isolado na referida portaria, a rede Suas não foi acionada para auxiliar no cadastro do auxílio emergencial, sendo essa atividade meramente facultativa entre as várias a cargo das equipes.

115. Portanto, entendemos que o acesso do público de mais dificuldade de cadastramento ao auxílio emergencial pelas razões expostas anteriormente pode ser mais eficaz com o uso de outros mecanismos públicos, tal como a atuação direcionada das equipes da assistência social no auxílio do cadastramento desse público residual ao benefício.



Potenciais beneficiários não são alcançados pela política, devido as suas limitações de acesso ao benefício, tais como ausência de internet e dificuldade de entender o aplicativo de cadastro.

V. Propostas de recomendações

116. O acompanhamento especial pelo TCU de medidas de enfrentamento à Covid-19 tem pelo menos duas premissas fundamentais: assegurar a atuação tempestiva e evitar sobrecarregar os gestores do Poder Executivo. A nova Resolução TCU 315/2020 estabelece que, como regra, as recomendações devem ser resultado da construção participativa, a partir da oportunidade dos gestores se manifestarem sobre as propostas. Em condições normais, essa comunicação ocorreria por meio de ofício para comentários dos gestores e de reunião de encerramento da fiscalização. Contudo, este acompanhamento especial tem periodicidade mensal exatamente para garantir a troca tempestiva de informações e soluções para problemas decorrentes da crise do coronavírus.

117. Nesse sentido, as recomendações propostas não puderam ser objeto do rito ordinário de envio a comentários dos gestores. Porém, foram objeto de discussão em reunião no dia 22/5/2020, abrangendo os gestores do Ministério e representantes do Ministério da Economia. Em linhas gerais, as principais sugestões foram acatadas, no sentido de esclarecer a redação do texto. Não houve proposta de retirada de recomendações, apenas avaliação de risco sobre viabilidade operacional. No último parágrafo de cada recomendação constam as ponderações recebidas na reunião. Além disso, é importante lembrar que, segundo o inciso III do art. 2º da Res. TCU 315/2020, recomendação é deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

118. O § 1º do art. 14 da Resolução 315/2020 prevê o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação para comentários dos gestores. No intuito de registrar tempestivamente as recomendações já desenvolvidas, propõe-se enquadrar a proposta deste acompanhamento na exceção à regra prevista no inciso I do § 2º do art. 14 da Resolução 315/2020. Conforme relatado, mesmo com a urgência que o tema requer, a equipe de auditoria buscou comunicar as conclusões e propostas de recomendações aos gestores e incorporar as sugestões que contaram com concordância da equipe. Mesmo que em condições adversas e priorizando a comunicação oral e informal, o esforço de colaboração previsto na essência do art. 14 foi observado e contribuiu para mitigar o risco de recomendações inexequíveis ou de alto custo operacional.

119. Há oito recomendações. Três delas são mais abrangentes e buscam melhorar a governança, a efetividade e a prestação de contas do auxílio emergencial e eventuais medidas de proteção social que venham a sucedê-lo, atribuindo responsabilidade conjunta aos ministérios da Economia e da Cidadania. Há 4 recomendações voltadas para o aprimoramento dos controles dos cadastros e dos cruzamentos de dados. Por um lado, buscam aumentar a responsabilidade das pessoas que são beneficiárias de proteção social, por meio da atualização mensal de dados e da prestação de contas anual. Por outro lado, propõe ao Ministério da Cidadania a ampliação das bases de dados utilizadas nos cruzamentos e a realização de novo processamento para a terceira parcela. Por fim, há recomendação para envolver os Cras na busca ativa de pessoas com limitações relevantes para acessar serviços públicos.

120. Feitas essas considerações, nos tópicos seguintes serão destacadas as recomendações propostas e as respectivas causas, efeitos e critérios dos riscos identificados, nos termos do art. 11 da Resolução TCU 315/2020.

Proposta nº 1: Recomendar à Casa Civil que avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada aos ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários existentes.

121. Essa recomendação busca responder a todos os riscos identificados neste relatório. Os riscos orçamentários estão relacionados à demanda por proteção social no cenário de crise e pós-crise da Covid-19, o que abrangeria todas as pastas mencionadas. Além disso, para os riscos de exclusão e inclusão indevida de beneficiários, por um lado, o Ministério da Cidadania detém competências para formular e gerir as políticas de assistência social, por outro lado, o Ministério da Economia possui competência para formular e gerir política econômica, incluindo as políticas fiscal e de emprego e renda.

122. Atualmente, é possível observar a atuação conjunta do Ministério da Cidadania, da Caixa Econômica Federal e da Dataprev na operacionalização do auxílio emergencial. Porém, o estágio atual exige o planejamento da demanda e dos meios de financiamento de medidas de proteção social no segundo semestre, que abrangeria competências dos ministérios da Cidadania e da Economia. E esse planejamento depende fundamentalmente das perspectivas e protocolos de resposta à crise sanitária definidos pelo Ministério da Saúde.

123. O critério da proposta é o Decreto 9.302/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Os arts. 7º e 14 tratam, respectivamente, da instituição do Comitê Interministerial de Governança (CIG) e da instituição de comitê interno de governança ou atribuição de responsabilidade a colegiado já existente.

124. O objetivo é assegurar a tomada de decisão baseada em conjunto completo de evidências de natureza sanitária, econômica e social, bem como o assessoramento conjunto do Presidente da República sobre as medidas legislativas que tratem do auxílio emergencial ou medida semelhante que o suceda.

125. Na reunião com os gestores, no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi proposto ajuste de redação para oferecer flexibilidade à Casa Civil, de modo compatível com os arts. 7º e 14 do Decreto 9.203/2017. A sugestão foi acatada. Também foi proposta a integração das propostas 1, 2 e 3, em razão de estarem relacionadas. De fato, a redação inicial indicava a finalidade de gestão das medidas e prestação de contas. Contudo, a equipe decidiu ajustar a redação para torná-la mais específica para a necessidade de harmonização das decisões relacionadas à demanda por proteção social, que depende de informações sobre o ritmo de retomada da economia, que, por sua vez, depende dos protocolos sanitários adotados. Assim, a sugestão de integração das propostas não foi incorporada.

Proposta nº 2: Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia que publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

126. Essa recomendação busca responder a todos os riscos identificados neste relatório, uma vez que aumenta a transparência e a prestação de contas sobre os riscos orçamentários e os riscos de exclusão e inclusão indevida de pessoas no auxílio emergencial. Atualmente, os principais instrumentos de divulgação de informações são os sítios eletrônicos do Ministério da Cidadania, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal. Há risco de distorção de informações nessas divulgações,

pelo fato de cada instituição atuar em etapas distintas: processamento, homologação e pagamento. Além disso, a avaliação da eficiência e da efetividade das medidas de proteção social requer competências técnicas e institucionais presentes nos dois ministérios objeto da recomendação.

127. A recomendação segue princípios constitucionais e legais de prestação de contas, em especial aqueles presentes nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal de 1988, bem como referências internacionais de prestação de contas no período de enfrentamento à Covid-19, que orientam relatórios em periodicidades que garantam a ação tempestiva pelo Poder Público. Como exemplo, o Banco Mundial divulgou nota com orientações aos sistemas de gestão financeira governamental na crise da Covid-19 (<https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready>).

128. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi proposta a integração das propostas 1, 2 e 3, em razão de estarem relacionadas. Conforme destacado acima, a redação da proposta 1 foi alterada e a sugestão de integração não foi acatada.

Proposta nº 3: Recomendar à Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição.

129. Essa recomendação busca responder ao risco orçamentário e ao risco de inclusão indevida, por meio da focalização adequada do público-alvo. O auxílio emergencial é um benefício com características assistenciais, porém, também se assemelha a um seguro desemprego para trabalhadores sem proteções trabalhistas, como o próprio seguro desemprego e FGTS. Tendo em vista a abrangência do auxílio, que já alcançou mais de 1/3 da população adulta do país, na transição entre o fim do auxílio e a volta dos beneficiários para suas atividades econômicas, deve haver articulação entre as medidas governamentais para evitar desperdício de recursos públicos federais.

130. O Decreto 9745/2019 aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia, que lista no art. 1º diversas competências relacionadas a políticas trabalhistas, com destaque para a política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador (inciso XXXI). Além disso, custos trabalhistas, previdenciários e tributários com impacto direto no mercado de trabalho também são objeto de política econômica do Ministério.

131. Por outro lado, o Decreto 9674/2019 aprova o regimento do Ministério da Cidadania, que tem como áreas de competência a política nacional de desenvolvimento social e a política nacional de renda de cidadania. O Ministério possui informações valiosas no Cadastro Único, que podem ajudar a subsidiar as políticas econômicas. E o Ministério da Economia possui informações de emprego e renda úteis aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

132. A título de exemplo, foi detectada certa deficiência de conhecimento e focalização no grupo de cadastro Caixa, reflexo da falta de integração de ministérios que lidam com a proteção social. É importante que o governo identifique os perfis ocupacional (MEI, Conta-Própria, Trabalhador Informal ou Não-Empregado) e socioeconômico deste grupo de cadastro, elaborando avaliações tempestivas que, combinadas com outros indicadores de renda e de riqueza, permitam minorar erros de inclusão e exclusão. Esse esforço precisa ser feito em conjunto pelos ministérios da Economia e da Cidadania.

133. O auxílio emergencial é um desafio conjunto para as duas pastas, que devem trabalhar juntas para desenvolver um conjunto de medidas de proteção social que ofereça cobertura para toda a população brasileira, incluindo a proteção previdenciária, trabalhista e assistencial.

134. Nesse sentido, publicação recente do Banco Mundial (2019) recomenda modelos que explorem a complementariedade de medidas de proteção social, incluindo não só as áreas mencionadas, mas também subsídios tributários, de energia elétrica e outros voltados para a população de baixa renda (<http://documents.worldbank.org/curated/en/997741568048792164/Protecting-All-Risk-Sharing-for-a-Diverse-and-Diversifying-World-of-Work>.) Pelo fato de haver diversos instrumentos de política de proteção social, os ministérios da Cidadania e da Economia devem ter mecanismos de governança e comunicação que assegurem a harmonia entre essas medidas e possam evitar lacunas, sobreposições, duplicidades e contradições.

135. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi proposta a integração das propostas 1, 2 e 3, em razão de estarem relacionadas. Conforme destacado acima, a redação da proposta 1 foi alterada e a sugestão de integração não foi acatada.

Proposta nº 4: Recomendar à Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios.

136. A proposta de recomendação busca responder principalmente aos riscos de inclusão indevida e ao desperdício de recursos federais decorrentes deles. Após cinco anos implementando a fiscalização contínua de benefícios sociais de natureza previdenciária, assistencial e trabalhista, o TCU acumulou conhecimento suficiente em dezenas de acórdãos para concluir nesse período de crise que o nível alto de pagamento indevido é esperado, porém, inaceitável, tanto por consumir recursos federais, quanto por afetar a credibilidade desses programas. Nesse sentido, se 10% podem estar recebendo indevidamente, outros 90% precisam dessa renda para sobreviver. Daí a importância de atribuir controles rígidos e eficientes não só para evitar o desperdício de recursos públicos, mas também para dar a credibilidade necessária aos benefícios sociais.

137. Considerando que um dos principais critérios de acesso a benefícios assistenciais é a renda familiar e que a verificação da renda e da composição familiar são pré-requisitos para a concessão, a instituição de mecanismo de prestação de contas anual por beneficiários do auxílio emergencial e de outros benefícios sociais federais pode servir de ponto de controle, ressarcimento e responsabilização pelo recebimento indevido de benefícios assistenciais.

138. Esse mecanismo pode funcionar de forma semelhante à Declaração Anual do Imposto de Renda, como uma “malha fina” de beneficiários. Também seria importante ter o protagonismo da Receita Federal, em razão das suas competências legais para verificação da renda da população sem ferir sigilo fiscal e bancário. É comum nos cruzamentos de dados identificar beneficiários da assistência social com indícios de renda e patrimônio declarados.

139. Essa verificação acontecerá no caso do auxílio emergencial graças à Lei 13.998/2020, que inseriu o § 2º-B na Lei 13.992/2020, nos seguintes termos:

§ 2º-B O beneficiário do auxílio emergencial que receba, no ano-calendário de 2020, outros rendimentos tributáveis em valor superior ao valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do Imposto de Renda Pessoa Física fica obrigado a apresentar a Declaração de Ajuste Anual relativa ao exercício de 2021 e deverá acrescentar ao imposto devido o valor do referido auxílio recebido por ele ou por seus dependentes.

140. Nos Estados Unidos da América, coube à Receita Federal americana (IRS) a responsabilidade por gerir o benefício semelhante ao auxílio emergencial, com parcela única de US\$ 1.200,00 para adultos com renda anual inferior a US\$ 99.000 (ou US\$ 198.000,00 para declaração conjunta), de US\$ 500 para criança ou adolescente com dezessete anos ou menos ou de

até US\$ 3.400 para uma família com quatro membros. A diferença é que o critério central é renda, sem diferença trabalhadores formais e informais.

141. Há diferenças tanto nas medidas de proteção de renda no Brasil e nos EUA quanto nas condições de formalização do mercado trabalho, porém, o exemplo demonstra a importância da Receita Federal na verificação de renda e composição familiar. Mesmo mantendo a competência no Ministério da Cidadania, essa espécie de declaração anual de renda social poderia ser conferida no âmbito da Receita Federal, do Serpro ou da Dataprev, com o objetivo de acessar dados de renda e patrimônio e de assegurar os sigilos fiscal e bancário da população.

142. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi sugerida alteração de redação para esclarecer que a prestação de contas se refere à renda do beneficiário e não à forma como o recurso foi utilizado. A equipe concordou com a proposta e o ajuste foi realizado.

Proposta nº 5: Recomendar à Casa Civil, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de atualização cadastral mensal pelos beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar.

143. Essa recomendação busca responder a riscos de inclusão e exclusão indevidas, por meio da atualização adequada dos dados cadastrais do público-alvo nas bases governamentais. Conforme descrito no item “IV.2. Cadastro Único desatualizado”, cerca de doze milhões de famílias fizeram a última atualização cadastral há mais de um ano – tempo suficiente para que tenha havido alterações de renda e composição familiar que afetem a elegibilidade ao auxílio emergencial, bem como a outros programas assistenciais.

144. O sucesso da estratégia de cadastramento para o auxílio emergencial, que atingiu mais de cinquenta milhões de candidatos cadastrados via aplicativo, mostrou que é viável o uso de tecnologia para apoio à manutenção de informações cadastrais. Questões como a motivação para o cadastro, o alto grau de alcance do público e o relativamente curto espaço de tempo da ação para pagamento do auxílio emergencial podem servir de fonte de aprendizado para a implementação de casos de sucesso de atualização de bases cadastrais do governo.

145. Além disso, os próprios dados ora inseridos pelos candidatos ao auxílio – por exemplo, eventuais dados fornecidos pelos integrantes do Cadastro Único no caso de recurso ao resultado do pedido – podem retroalimentar os processos de manutenção dos dados já existentes no cadastro. Ressalte-se que, em atendimento ao disposto nas Portarias MCid 351/20 e 387/20, tal processo de manutenção só será executado depois de transcorrido o período da vigência do auxílio emergencial.

146. Um exemplo de sistema de atualização mensal de dados é o praticado no *Supplemental Security Income (SSI)* dos Estados Unidos. O SSI é um programa federal de suplementos de renda financiado por receitas fiscais gerais. Aos beneficiários desse programa é exigido um “Relatório mensal de salário”, que pode ser feito por diversos meios (telefone, Internet, aplicativo ou presencialmente) para controle de renda, a fim de “evitar pagamentos a mais ou a menos” e “garantir pagamentos precisos e pontuais” (peça 55).

147. Em respeito ao princípio da eficiência e para evitar desperdício de recursos públicos federais, o governo pode considerar a adoção de um mecanismo simplificado de atualização cadastral. Tal mecanismo, uma vez que seja executado pelos próprios beneficiários, a exemplo de

solução tecnológica similar à que foi adotada para o auxílio, acompanhada de controles tecnológicos e procedimentais para a correta identificação e autenticação dos beneficiários, com o apoio da rede Suas e sem prejuízo dos processos regulares de Averiguação Cadastral, pode melhorar a qualidade e atualização das informações cadastrais que servem de insumo para programas federais de transferência de renda.

148. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi sugerida a integração com a Proposta nº 4, por tratarem da atualização de informações pelo beneficiário e também foi informado que o Ministério está planejando solução baseada em dados para assegurar a identificação eficiente e tempestiva de dados de beneficiários. Em relação à integração com a Proposta nº 4, a equipe não acatou a sugestão em razão das finalidades serem ligeiramente distintas. Na prestação de contas anual, busca-se apurar responsabilidade e obter ressarcimento. Na atualização cadastral mensal, busca-se obter informações tempestivas sobre mudanças relevantes sobre o cadastrado para definição das condições do benefício (elegibilidade e valor). Em relação à solução em planejamento no Ministério, também foi informado que a recomendação proposta pode ser uma solução provisória, enquanto não for implementada a que está em planejamento.

Proposta nº 6: Recomendar ao Ministério da Cidadania que inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no §11 do Art. 2º da Lei 13.982/2020.

149. Essa recomendação busca responder a riscos de inclusão e exclusão indevidas, por meio da verificação de informações em diversas bases de dados governamentais. Em que pese o esforço empreendido de validação de dados pelo governo na atual ação para pagamento do auxílio emergencial, conforme descrito no item “IV.1. Dificuldade de integração e governança entre as bases de dados do governo”, já puderam ser identificadas ocorrências de pagamentos indevidos, como os que deram origem a Representação no TCU, processo autuado com o número TC 018.851/2010-7, cujo objeto é a concessão irregular do benefício a militares.

150. Não há evidências de que a base do CNIS possua informação de renda e composição familiar atualizada de servidores civis e militares. Um indício para essa afirmação está no uso da base de dados de pagamento de servidores do Poder Executivo Federal (Siape). Isto pode ter como resultado a omissão da renda composta pelo familiar, e uma consequente inclusão indevida. Para aferir a renda familiar, seria necessário a correta identificação do solicitante e familiares, nas diversas bases cadastrais necessárias para a verificação de todos os requisitos da Lei 13.982/2020.

151. De fato, a necessidade de integração e governança entre as bases públicas para a operacionalização de políticas e programas públicos não é assunto novo. O Acórdão TCU-Plenário 1123/2020, cujo objeto é a Fiscalização Contínua de Benefícios, realizada anualmente desde 2015, traz recomendações relacionadas à melhoria de qualidade, compartilhamento e governança de diversas bases de dados, em especial àquelas que impactam a função de assistência, destacadas a seguir:

- 9.6. recomendar ao Comitê Gestor do Sirc, representado pelo Ministérios da Economia e pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, e ao Instituto Nacional do Seguro Social (...), que:
 - 9.6.1. em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça e com as Corregedorias de Justiça Estaduais, exijam dos cartórios e serventias tempestividade, **completude e qualidade dos dados de certidões informados ao Sistema Nacional de Informações de Registro Civil**, nos termos do art. 41, parágrafo único, da Lei 11.977/2009 c/c art. 32 da Lei 8.935/1994;
 - 9.6.2. em conjunto com a Receita Federal do Brasil, conduzam as ações técnicas necessárias para o cumprimento do **compartilhamento de dados do Cadastro Base do Cidadão**, previsto no Decreto

10.046/2019, a fim de que sejam **mitigados os problemas de qualidade de dados de CPF** das certidões do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil;

(...)

9.8. recomendar ao **Ministério da Cidadania**, (...) que:

9.8.1. em conjunto com o **Tribunal Superior Eleitoral**, com a **Receita Federal do Brasil** e com o **Comitê Central de Governança de Dados**, conduza as ações técnicas necessárias para **compartilhamento de informações de cadastros de cidadãos**, incluindo Título de Eleitor e motivo da situação do CPF, utilizando **sistemática que garanta a interoperabilidade entre as bases**, nos moldes do previsto na Lei 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, e do Decreto 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão;

(...)

9.9. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, ao **Comitê Central de Governança de Dados**, conforme previsto no art. 21 do Decreto 10.046/2019, à **Receita Federal do Brasil** e ao **Tribunal Superior Eleitoral** que enviem esforços para fornecimento dos motivos de suspensão do CPF, bem como do Título de Eleitor associado a um CPF (a exemplo de sua inclusão na solução blockchain de CPF da Receita Federal do Brasil), de forma a **promover a qualidade e interoperabilidade dos dados relativos aos cidadãos e otimizar a implementação de políticas públicas, nos moldes do previsto na Lei 13.444/2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional, e do Decreto 10.046/2019, que criou o Cadastro Base do Cidadão;**

152. No contexto atual, adicionalmente, conforme apontado nos itens “O” e “IV.4. *Dificuldade inerente de identificação da composição familiar*”

153. O auxílio emergencial foi delineado tendo vários critérios e limites vinculados ao conceito de família, conforme depreendemos dos detalhamentos do art. 2º da Lei 13982/2020:

IV - cuja renda familiar mensal **per capita** seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

...

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

...

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

...

§ 6º A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

§ 7º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para efeitos deste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na [Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#), e em seu regulamento.

§ 8º A renda familiar **per capita** é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

(art. 2º, Lei 13.982/2020, grifos nossos)

154. ”, a identificação correta dos beneficiários e de sua composição familiar é elemento crítico para confirmar (ou não) a elegibilidade dos candidatos. Equívocos podem levar a situações onde uma pessoa elegível seja preterida simplesmente por não ser “encontrada” nas bases de dados, ou ter uma pessoa que consiga o benefício em duplicidade ou indevidamente, por não ser localizada como já recebedora de outro benefício ou fonte de renda, como exemplos.

155. Assim, com base no §11 do Art. 2º da Lei 13.982/2020, e na necessidade de verificação dos agentes públicos nos diversos poderes, para o completo atendimento do requisito constante no § 5º art. 2º Lei 13.982/2020, recomenda-se a inclusão das bases Extra Siape e de Servidores estaduais e municipais. Além disso, os órgãos gestores de bases utilizadas nos cruzamentos devem ser responsáveis pela qualidade das mesmas e fornecerem o apoio necessário para a correta utilização das informações ali disponíveis.

156. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi informado que pode haver limitações operacionais e institucionais relevantes na obtenção dessas bases a tempo suficiente para incorporar no fluxo de cruzamentos de dados. Apesar de concordar com essas limitações, a equipe entendeu ser válida a manutenção da recomendação e deixar a avaliação de viabilidade ou não de implementação da medida a critério do gestor, uma vez que tanto o cenário quanto as condições operacionais e institucionais podem mudar com o tempo.

Proposta nº 7: Recomendar ao Ministério da Cidadania que efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido a eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle.

157. Essa recomendação busca responder a riscos de inclusão e exclusão indevidas, por meio da verificação da elegibilidade ao longo do processo de concessão do benefício. Uma possível mudança na elegibilidade pode acontecer especialmente pelo critério de renda e a composição familiar, mas também pode ser decorrente dos próprios equívocos no processamento dos dados, em função da complexidade da tarefa, que resultem em necessidade tratamento de recursos de beneficiários ou na retenção de lotes para novas análises. Considerando o impacto orçamentário do auxílio, cuja parcela mensal já ultrapassa R\$ 41 bilhões, há que se considerar que o impacto de erros de inclusão e exclusão em cada parcela não pode ser considerado desprezível.

Conforme discutido no item “III.1. A definição segura do público-alvo é fundamental para evitar pagamentos indevidos”, a referida definição é complexa por vários motivos, incluindo o fato de que a realidade no período da crise é bastante dinâmica, podendo afetar o critério de verificação da renda. Além disso, como retratado no item “**Error! Reference source not found.**”, há o risco de que o período da medida se prolongue. Adicionalmente, os itens “IV.1. Dificuldade de integração e governança entre as bases de dados do governo”, “O” e “

158. IV.5. Restrições informacionais que dificultam a comprovação do nível de renda e da composição familiar dos beneficiários do grupo ” discutiram a dificuldade em verificar o atendimento dos critérios de elegibilidade por meio do cruzamento de dados, o que representa riscos de erros de inclusão e exclusão.

159. Reconhecendo a ocorrência desses erros, o Ministério já disponibilizou a possibilidade de recurso, bem como solicitou aos candidatos que refaçam seus cadastros. Além disso, novas bases foram incorporadas ao longo do processo, permitindo refinar os cruzamentos e, ao mesmo tempo, causando risco de discrepância em quem já tinha sido avaliado. Novos processamentos, então, serão necessários. Em resumo, pode-se citar alguns exemplos:

160. a) é possível que recursos indiquem erros de processamento que aconteceram para além daquele caso concreto;

161. b) é possível que recursos resultem em suspensão do benefício a alguém que o recebeu indevidamente;

162. c) beneficiários podem ter piora significativa na renda, conforme se prolonga a crise, e ainda estão sendo processados benefícios anteriores.

Vale ressaltar que a possibilidade de suspensão do benefício foi vetada na proposta legal:

§ 10 do art. 2º

§ 10. O auxílio emergencial será cessado quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão previstos nos incisos I a V do **caput**.

Razões do veto

A propositura legislativa, ao prever que o auxílio emergencial será cessado quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão previstos nos incisos I a V do **caput**, contraria o interesse público, tendo em vista a temporalidade de duração do auxílio, de forma que os procedimentos necessários à apuração da elegibilidade do público beneficiário seja feito uma única

vez, com a concentração de esforços e custos operacionais na construção das ações necessárias à mitigação dos prejuízos causados pelo Covid-19 à população mais vulnerável.

163. No entanto, com a possibilidade de erros de inclusão e exclusão da ordem de 10%, e como os atrasos já apontam que o período de execução ultrapasse o previsto na proposta legislativa, vale analisar se o alegado custo de reprocessamento supera o custo de pagamento indevido de cada parcela, especialmente considerando que já será necessário algum reprocessamento.

164. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi informado que pode haver limitações operacionais relevantes e o custo de oportunidade da implementação de novos cruzamentos pode ser o atraso na concessão e pagamento da terceira parcela. Apesar de concordar com as ponderações do gestor, a equipe entendeu ser válida a manutenção da recomendação e deixar a avaliação de viabilidade ou não de implementação da medida a critério do gestor, uma vez que tanto o cenário quanto as condições operacionais e institucionais podem mudar com o tempo.

Proposta nº 8: Recomendar ao Ministério do Cidadania que utilize mais efetivamente a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do Auxílio Emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura.

165. Há uma parcela significativa na população brasileira que é difícil de ser alcançada pelas diversas políticas públicas, inclusive pelo cadastramento via App da Caixa – solução adotada para identificação do pagamento do auxílio emergencial. Neste grupo de elegíveis fora do Cadastro Único, a equipe estimou que, dos 21,2 milhões de pessoas, 734 mil não sabem ler ou escrever e 2,7 milhões moram em domicílios em que ninguém tem acesso à internet, seja qual for o dispositivo eletrônico disponível. Há, pois, um risco potencial de exclusão de pessoas vulneráveis localizadas em comunidades tradicionais ou distantes de centros mais desenvolvidos.

166. A Portaria 369/2020, do Ministério do Cidadania, apenas tangencia o problema ao prever a possibilidade de compra de celulares e computadores na reestruturação da Rede Suas (Sistema Único de Assistência Social), podendo ser usados esses para o cadastramento de beneficiários, não sendo central, portanto, no objetivo do normativo a cobertura do auxílio emergencial.

167. O Suas, já em funcionamento há quase duas décadas, deveria ter um papel maior na superação dessa dificuldade de cobertura deste grupo populacional mais vulnerável, lembrando que se configura em uma rede de grande capilaridade no território nacional com seus 8.357 Centros de Referência de Assistência Social (Cras) na quase totalidade dos municípios brasileiros. Não bastasse isso, o Suas possui uma experiência acumulada que monta mais de uma década de busca ativa de brasileiros distantes das políticas públicas de Estado. Por fim, é uma estrutura construída nos estados e municípios articulada e cofinanciada pelo governo federal, que deveria ter sido considerada no cadastramento.

168. Na reunião com os gestores no dia 22/5/2020, não houve objeção à recomendação. Porém, foi informado que pode haver falhas relevantes de interpretação sobre o público-alvo do auxílio emergencial, ao indicar grupos sociais específicos, sem considerar que os requisitos da Lei tratam essencialmente de trabalhadores que perderam renda ou beneficiários do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, a equipe concordou com as ponderações do gestor e alterou a redação para

esclarecer o trabalhador como público-alvo e retirou menção ao GPTE do teor da recomendação, mantendo apenas na descrição do risco no item IV.6.

VI. Conclusão

169. Em linhas gerais, constatou-se que o auxílio emergencial é uma medida efetiva para garantir renda aos trabalhadores informais, autônomos e desempregados e para complementar a renda de beneficiários do Programa Bolsa Família. A publicação da Lei 13.982 ocorreu no dia 2 de abril e, ao final do mês, 50,2 milhões de pessoas já tinham recebido o auxílio emergencial, o que demonstra uma atuação célere por parte do Ministério da Cidadania, da Caixa Econômica Federal e da Dataprev. Contudo, há oportunidades de melhoria tanto para o período que ainda resta dos três meses previstos na Lei, quanto para a transição entre o fim do Auxílio Emergencial e o retorno do Programa Bolsa Família.

170. Durante o mês de abril, foram executadas 59,6 milhões de cotas de R\$ 600,00 que totalizaram R\$ 35,78 bilhões, representando 86,6% das 68,8 milhões de cotas e dos R\$ 41,3 bilhões previstos para cada uma das três parcelas do auxílio. O total pago no mês de abril beneficiou 50,2 milhões de pessoas e 42,4 milhões de famílias. Nas regras especificadas pela Lei 13.982/2020, 9,4 milhões de mães chefes de família receberam cotas duplas de R\$ 1.200,00, sendo 8,1 milhões em benefício único e 1,3 milhões em requerimento com benefício adicional a outro membro da família elegível. Neste último caso, o benefício total da família foi de R\$ 1.800,00. Para os demais beneficiários, 6,4 milhões foram requerimentos únicos com dois beneficiários elegíveis na família e 26,8 milhões de benefícios em cota única. Na avaliação por tipo de cadastro, constatou-se que 19,2 milhões de beneficiários são do Bolsa Família, 10,5 milhões do Cadastro Único exceto Bolsa Família e 20,5 milhões do novo cadastro implementado pela Caixa Econômica Federal.

171. Neste primeiro relatório, foram identificados dois grupos de riscos: 1) **riscos orçamentários** na definição de público-alvo, valor e duração do Auxílio Emergencial; 2) riscos de **exclusão indevida** de pessoas que deveriam ser elegíveis e de **inclusão indevida** de pessoas que não atendem aos critérios da lei.

172. Nos riscos orçamentários, a equipe estimou público-alvo do Auxílio Emergencial em 53,2 milhões de pessoas, sendo, portanto, 6,1 milhões a menos do que os 59,3 milhões de pessoas previstas para cada parcela do Auxílio. Apesar das limitações da estimativa, essa diferença indica um alto risco de pagamentos indevidos, que podem chegar a mais de R\$ 3,6 bilhões por mês, caso a estimativa esteja correta.

173. Em relação ao valor do Auxílio, constatou-se que o valor médio por família em abril foi de R\$ 840,57, que é mais de quatro vezes o valor médio de R\$ 188,16 do Bolsa Família de março de 2020. Diante disso, o formato de requerimento por um único responsável familiar como no caso do Bolsa Família pode ser mais seguro do que dois benefícios por família, tanto na ótica de pagamentos indevidos, quanto do ponto de vista sanitário, uma vez que exige menor fluxo de pessoas no processo de cadastramento, solução de dúvidas e pagamento. Também foi destacada a necessidade de levar em consideração custos fixos e variáveis na mensuração do valor da cota do Auxílio e de cotas adicionais, seja para mães chefes de família ou segundo membro familiar elegível.

174. Sobre o tempo de duração do Auxílio, verificou-se a alta probabilidade de continuidade da crise sanitária e de medidas de distanciamento, o que deve afetar o ritmo de retomada da atividade econômica. Esse cenário indica a necessidade de planejamento para identificar uma solução de proteção social com abrangência necessária e sustentável sob a ótica orçamentária. Caso o Auxílio seja prorrogado no formato atual até o final do período de calamidade

pública previsto no Decreto Legislativo 6/2020, a despesa anual, somando Auxílio Emergencial e Bolsa Família, pode chegar a R\$ 379,5 bilhões.

175. Para os riscos de inclusão e exclusão indevida de pessoas segundo os critérios da lei, foram identificados seis fatores de risco: 1) baixa integração dos cadastros públicos; 2) desatualização do Cadastro Único; 3) dificuldade para identificação inequívoca em cadastros públicos; 4) limitações para verificação de composição familiar; 5) limitações para verificação de vínculos de emprego e renda; e, 6) limitações para cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos.

176. A integração de cadastros públicos a partir de identificadores padronizados e autenticados poderia reduzir falhas em registros cadastrais que impactam diretamente em riscos de inclusão e exclusão. Destacou-se que, no Acórdão 1123 aprovado em 6/5/2020 pelo Plenário do TCU, foram identificados mais de cinco milhões de registros com indícios de falhas no Cadastro Único, sendo que mais duzentos mil benefícios do Bolsa Família com indícios de pagamentos indevidos. Havendo uma boa governança dos cadastros públicos e a adoção do CPF como identificador único permitiria a combinação de registros dos cadastros e a prevenção de erros.

177. Quanto à desatualização do Cadastro Único, verificou-se que mais de doze milhões de registros do Cadastro Único de março de 2020 foram atualizados há mais de um ano e quase um milhão de registros há mais de dois anos. Isso pode impactar significativamente a capacidade de verificação de renda e composição familiar.

178. Sobre a identificação inequívoca de pessoas, a partir dos resultados do Acórdão 1123/2020, verificou-se que mais de três milhões de registros tinham inconsistências de identificação no Cadastro Único (em setembro de 2019).

179. Em relação à composição familiar, constatou-se no Cadastro Único que nas famílias que recebem o Bolsa Família o tamanho médio da família é de 3,13, enquanto para aquelas que não recebem é de 2,22. Isso indica a possibilidade de subnotificação de membros familiares para pessoas que constam no Cadastro Único para outros programas sociais que não o Bolsa Família. Para famílias monoparentais no Cadastro Único, por um lado, se considerar os dados cadastrais, há possível exclusão, pois há um milhão a mais do que os 7,3 milhões pagos em abril. Lembrando, porém, que são dados parciais. Por outro lado, ao considerar os dados estatísticos da PNAD Contínua, seriam apenas 2,5 milhões enquadrados com mães chefes de família.

180. Na verificação da renda, há riscos de exclusão e de inclusão relevantes devido à desatualização dessas informações nos cadastros, em especial para Microempreendedores Individuais e para o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

181. O último fator de risco identificado é essencialmente de exclusão de pessoas com limitações de acesso a serviços públicos. Constatou-se que, dos 21,2 milhões de beneficiários estimados pelo TCU para o grupo fora do Cadastro Único, quase 734 mil pessoas, no fim de 2019, não sabiam ler ou escrever e cerca de 2,7 milhões de pessoas moravam em domicílio em que ninguém tinha acesso à internet, seja por qual fosse o dispositivo eletrônico disponível.

182. Diante dos riscos identificados, a equipe propõe oito recomendações para complementar os controles já instituídos pelo Governo Federal.

183. Há três recomendações mais abrangentes (nº 1, 2 e 3) que buscam melhorar a governança, a efetividade e a prestação de contas do auxílio emergencial e eventuais medidas de proteção social que venham a sucedê-lo. Essas recomendações buscam atribuir responsabilidade conjunta do Ministério da Economia e do Ministério da Cidadania, tendo em vista a interação entre políticas de emprego, renda e transferência de renda. Também insere o Ministério da Saúde na

instância de governança, em razão da vinculação entre a duração da pandemia, das medidas de isolamento social, da redução da atividade econômica e da forte demanda por proteção social.

184. Há quatro recomendações voltadas para o aprimoramento dos controles dos cadastros e dos cruzamentos de dados (nº 4, 5, 6 e 7). Por um lado, buscam aumentar a responsabilidade das pessoas que são beneficiárias de proteção social, por meio da atualização mensal de dados e da prestação de contas anual em uma espécie de declaração anual de renda social. Por outro lado, propõe ao Ministério da Cidadania a ampliação das bases de dados utilizadas nos cruzamentos e a realização de novo processamento para a terceira parcela.

185. Por fim, a recomendação nº 8 propõe aumentar o envolvimento dos mais de oito mil Centros de Referência de Assistência Social (Cras) na busca ativa de pessoas com limitações relevantes para acessar serviços públicos, em especial pessoas que não sabem ler e escrever e que não têm acesso a internet e a dispositivos eletrônicos.

186. Essas recomendações não foram objeto de comentários do gestor formalmente, devido à limitação de tempo para tanto e em linha com a exceção prevista no § 2º do art. 14 da Resolução TCU 315/2020. Porém, foi realizada, no dia 22 de maio, de 17 às 20 horas, reunião com gestores do Ministério da Cidadania e representantes do Ministério da Economia para informar antecipadamente os resultados do trabalho e coletar percepções gerais sobre as recomendações. É importante esclarecer que a análise da equipe sobre essas sugestões consta no último parágrafo de cada proposta de recomendação.

187. Como próximos passos, está planejado para o relatório, referente ao mês de maio, a consolidação dos cruzamentos de dados que estão sendo realizados pela equipe do TCU.

VII. Proposta de Encaminhamento.

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

Congresso Nacional

- I. **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação no mês de abril do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e concluiu que:
 - a) No mês de abril, foram pagos R\$ 35,78 bilhões do Auxílio Emergencial aprovado pelo art. 2º da Lei 13.982/2020, alcançando o total de 59,3 milhões de cotas de R\$ 600,00 para 50,2 milhões de pessoas, 42,6 milhões de famílias e 9,4 milhões de mães chefes de família (parágrafo 16);
 - b) Quanto ao tipo de cota, foram pagos em abril R\$ 2,32 bilhões para 1.289.889 famílias monoparentais com dois membros beneficiados, R\$ 9,74 bilhões para 8.116.740 famílias monoparentais com uma cota dupla de R\$ 1.200,00, R\$ 7,64 bilhões para 6.370.802 famílias com dois membros em requerimento único e R\$ 16,07 bilhões a 26.790.135 famílias em cotas únicas de R\$ 600,00 (figura 4);
 - c) Em relação ao tipo de cadastro, foram pagos em abril R\$ 15,18 bilhões a 19.221.208 pessoas do Programa Bolsa Família, R\$ 7,64 bilhões para 10.805.666 pessoas inscritas no Cadastro Único que não são beneficiárias do Programa Bolsa Família e R\$ 13,38 bilhões a 20.201.383 pessoas cadastradas no aplicativo Caixa Auxílio Emergencial (figura 4);
 - d) No relatório do TCU referente ao mês de abril, foram identificados dois tipos de riscos: 1) **riscos orçamentários** na definição de público-alvo, valor e duração do Auxílio

Emergencial; 2) riscos de **exclusão indevida** de pessoas que deveriam ser elegíveis e de **inclusão indevida** de pessoas que não atendem aos critérios da Lei (parágrafo 6);

- e) Nos riscos orçamentários, a equipe estimou público-alvo do Auxílio Emergencial em 53,2 milhões de pessoas, sendo, portanto, 6,1 milhões a menos do que os 59,3 milhões de pessoas previstas para cada parcela do Auxílio, o que pode representar pagamentos indevidos de mais de R\$ 3,6 bilhões por mês, caso a estimativa esteja correta (parágrafos 32 a 38);
- f) Em relação ao valor do Auxílio Emergencial, constatou-se que: o valor médio por família em abril foi de R\$ 840,57, que é mais de quatro vezes o valor médio de R\$ 188,16 do Bolsa Família de março de 2020; o formato de requerimento único por responsável familiar e de cotas adicionais do Programa Bolsa Família pode ser mais eficiente e seguro do que o formato do Auxílio Emergencial, pois reduz o risco de pagamentos indevidos, o fluxo de pessoas no processo de cadastramento, solução de dúvidas e pagamento, e leva em consideração custos fixos e variáveis das famílias (parágrafos 47 e 162);
- g) Sobre o tempo de duração do Auxílio Emergencial, verificou-se que, diante da continuidade da crise sanitária e de medidas de distanciamento social, é necessário maior planejamento para identificar uma solução de proteção social com a cobertura necessária e que seja sustentável sob a ótica orçamentária, uma vez que, caso o Auxílio seja prorrogado no formato atual até o fim do período de calamidade pública previsto no Decreto Legislativo 6/2020, a despesa anual, somando Auxílio Emergencial e Bolsa Família, pode chegar a R\$ 379,5 bilhões (figura 15);
- h) Para os riscos de inclusão e exclusão indevida de pessoas segundo os critérios da Lei 13.982/2020, foram apontados seis fatores de risco: 1) baixa integração dos cadastros públicos; 2) desatualização do Cadastro Único; 3) dificuldade para identificação inequívoca em cadastros públicos; 4) limitações para verificação de composição familiar; 5) limitações para verificação de vínculos de emprego e renda; e, 6) limitações para cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos (capítulo IV);
- i) Para responder aos riscos de inclusão e de exclusão, foram proferidas diversas recomendações ao Governo Federal para aprimorar os cadastros e os cruzamentos de dados (capítulo V).

Poder Executivo Federal

- II. **Recomendar** à Casa Civil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários existentes.
- III. **Recomendar** ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social.
- IV. **Recomendar** à Casa Civil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que:
 - a) coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição;



- b) coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios; e,
 - c) coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de atualização cadastral mensal pelos beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar.
- V. **Recomendar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:
- a) inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no § 11 do Art. 2º da Lei 13.982/2020;
 - b) efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido a eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle; e,
 - c) utilize mais efetivamente a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do auxílio emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura (item IV.6).

Dar conhecimento

- VI. **Dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento:
- a) à Câmara dos Deputados;
 - b) ao Senado Federal;
 - c) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República;
 - d) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social;
 - e) à Caixa Econômica Federal.
- VII. **Autorizar** a divulgação do Relatório de Acompanhamento no sítio eletrônico do Tribunal;
- VIII. **Restituir** os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.

Brasília (DF), em 25 de maio de 2020.

Assinado Eletronicamente
Ângelo Henrique Lopes da Silva
AUFC Matrícula 4544-6
Coordenador

Assinado Eletronicamente
Bruno Marra Correa
AUFC Matrícula 7609-0
Supervisor

Assinado Eletronicamente
Fábio Mafra
AUFC Matrícula 5081-4

Assinado Eletronicamente
Luisa Helena Santos Franco
AUFC Matrícula 3168-2



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Assinado Eletronicamente
Melchior Sawaya Neto
AUFC Matrícula 3175-5

Assinado Eletronicamente
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
AUFC Matrícula 8172-8
Secretário

Apêndice A – Nota metodológica da estimativa de público-alvo com a PNAD Contínua de 2019

1. Esta nota metodológica descreve a estimativa do público-alvo do auxílio emergencial, aprovado pela Lei 13.982/2020, regulamentada pelo Decreto 10.316/2020 e pela Portaria 352/2020, e destinado ao Acompanhamento TC 016.827/2020-1.
2. Empregamos a Pnad anual de 2019 para estimar o público-alvo e realizar algumas simulações de cenários. Diferentemente das versões mensal e trimestral, a anual possui variáveis necessárias a uma estimativa buscada, a exemplo das variáveis de rendimentos de benefícios e transferências governamentais (BPC, seguro-desemprego, benefícios previdenciários) e outros rendimentos (aluguéis, aplicações financeiras, entre outros).
3. Podemos adotar a suposição de que o perfil demográfico do público-alvo a ser calculado na Pnad 2019 não se modifica significativamente em relação à última Pnad disponível, a do 1º trimestre de 2020.
4. O cálculo foi desenvolvido no software livre R, utilizando-se de pacotes PNADcIBGE e Survey (peça 31).

1. Estimativa do público-alvo

5. A Tabela 1 apresenta os dispositivos da lei que delimitam o público-alvo do auxílio emergencial e correspondentes critérios utilizados na Pnad.

Tabela 1 – Tradução dos critérios do auxílio

Dispositivos da Lei 13.982/2020, art. 2º	Critério utilizado na Pnad
I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;	Ser maior de 18 anos
II - não tenha emprego formal ativo;	Ser empregado sem carteira assinada, no setor privado (inclusive doméstico), empregador, conta-própria, trabalhador auxiliar familiar, desocupado ou fora da força de trabalho.
III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;	Não receber benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão), seguro-desemprego ou BPC.
IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;	Renda formal familiar mensal per capita de até R\$ 522,50 ou renda formal familiar total de até R\$ 3.135,00.
V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e	Renda formal individual de até R\$ 2.378,98.
VI - que exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.	Ser empregador com CNPJ com um empregado apenas (simulação de MEI); Ser conta-própria com CNPJ (simulação de contribuinte individual); Ser empregado sem carteira assinada, no setor privado (inclusive domésticos), empregador, conta-própria, trabalhador auxiliar familiar, desocupado ou fora da força de trabalho.
§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.	Até 2 membros da família no máximo podem receber o benefício
§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.	A mulher sem cônjuge ou companheiro com pelo menos alguma pessoa menor de 18 anos de idade na família.

6. Alguns critérios foram de aplicação precisa, tais como os incisos I, II e III e pars. 1º e 2º, enquanto, para os demais, são acrescentadas algumas suposições e premissas para viabilizar a estimativa.

7. Para a renda familiar per capita e total (inciso IV), foi utilizada a renda formal definida pela Nota Técnica 60 do Ipea, que considerou: a) rendimentos do trabalho de todos os trabalhadores celetistas formais (empregados, servidores públicos e domésticos com carteira assinada), militares e servidores públicos estatutários, b) rendimentos do trabalho de empregadores e trabalhadores por conta-própria que possuem CNPJ ou contribuem para a previdência pública, c) rendimentos de benefícios previdenciários, do BPC e do seguro-desemprego, d) rendimentos de aluguéis, bolsas de estudo, caderneta de poupança, aplicações financeiras e afins.

8. Adotamos a premissa do Ipea de que “o governo federal não tem como averiguar a existência ou não de rendimentos informais, que são facilmente ocultáveis”, razão pela qual entendemos que, na averiguação dos dados para identificação dos beneficiários do auxílio emergencial, apenas tendem a ser apurados a renda formal dos indivíduos.

9. A renda individual tributável de até R\$ 28.559,70 (inciso V) foi calculada para a renda formal, tal qual definida acima, considerando o montante máximo de R\$ 2.378,98, valor este equivalente a 1/12 avos da renda anual determinada pela lei, supondo que a renda mensal tenha sido constante ao longo do ano. Mais uma vez vale a suposição tomada no inciso anterior de que somente a renda formal pode ser alcançável pelo governo. Adicionalmente, dado que a totalidade dos domicílios não é o mesmo na Pnad de um ano para outro, auferimos as rendas relativas ao ano de 2019, dado que a Pnad usada foi a do referido ano.

10. Quanto aos microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais (inciso VI), foi necessário imputar esses grupos na Pnad, pois essas categorias inexistem na referida pesquisa. Para os MEI, foram tomados como proxy os empregadores com apenas um empregado, bem como os trabalhadores por conta própria, que possuam CNPJ, os quais incluímos entre beneficiários alvo do benefício. Os contribuintes individuais são compostos por trabalhadores por conta própria, trabalhadores familiares auxiliares e informais, que já estão inclusos no grupo de potenciais beneficiários.

11. Cabe alertar ainda para a alocação de dois beneficiários por família exigido por lei foi realizado com o objetivo de estimar o número de cotas. O primeiro passo foi o de alocar o benefício no responsável da família, desde que fosse elegível, para em seguida distribuir aleatoriamente os benefícios remanescentes entre os demais elegíveis das famílias, obedecendo o número máximo de dois. Essa sistemática simplificada atende ao propósito de estimar tempestivamente o número de cotas e o orçamento, mas não o de identificar corretamente exatamente quem deveria receber o benefício além do responsável da família, regramento que não nos foi possível detalhar devido à legislação ainda imprecisa quanto a esse ponto. Óbvio que essa sistemática pode influenciar as estatísticas de distribuição dos benefícios nos vários desmembramentos trabalhados dos resultados, mas não significativamente, pois desvios aleatórios de alocação tendem a se compensar nos grandes números gerados.

2. Divisão dos grupos de cadastro

12. Um detalhamento importante do resultado é a divisão nos grupos de cadastro em que estão sendo pagos o auxílio emergencial: PBF (grupo 2), CadÚnico não PBF (grupo 3) e Extracad (grupo 1). Para isso, faz-se necessário adotar dois pontos de corte na Pnad: dos beneficiários do PBF e dos cadastrados do CadÚnico.

13. Na Pnad anual 2019, o número de famílias beneficiárias do Bolsa Família, de 9.764.644, subdimensiona o registrado no programa em dezembro de 2018, de 13.170.607 famílias (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/painel.html>). Sabendo disso, procuramos outro recorte razoável da referida pesquisa que nos pudesse trazer um quantitativo mais próximo. Ao considerar não só as pessoas em famílias beneficiárias do PBF, como também todas as famílias com renda per capita familiar de até R\$ 178,00 (linha de pobreza do PBF em 2019), chegamos em 12.186.816 famílias, ou seja, bem mais próximo do número real. A quantidade de pessoas em famílias beneficiárias, pelo recorte adotado somou 44.304.840 indivíduos, o que não dista do registrado em março de 2020, de 40.773.838 (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/painel.html>).

14. À semelhança da Nota Técnica Ipea 60, adotamos a seguinte definição de recorte para o CadÚnico, que abrange: a) todas as famílias que recebem o PBF, b) todas as famílias que recebem o BPC e c) todas as famílias cuja renda mensal per capita de fontes formais era menor ou igual a ½ salário mínimo. Por essa definição, são 79.344.319 indivíduos em 22.868.670 famílias no CadÚnico. Em dezembro de 2019, essas estatísticas correspondem respectivamente a 76.417.354 indivíduos em 28.884.000 famílias registradas no CadÚnico (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/bolsafamilia/painel.html>). A tabela 2 resume os comparativos dos cortes adotados e os números registrados:

Tabela 2 – Cortes de Bolsa Família e CadÚnico adotados

Cortes		Cadastrados (em dez/2019)	PNAD 2019
PBF	Famílias	13.170.607	12.186.816
	Pessoas*	40.773.838	44.304.840
CadÚnico	Famílias	28.884.000	22.868.670
	Pessoas	76.417.354	79.344.319

* Valor em março de 2020.

15. Por fim, a renda empregada em tais recortes foi a proveniente de todos os rendimentos, sejam de todos os trabalhos ou de benefícios ou outros tipos de rendas, excluindo-se daí unicamente as transferências de Bolsa família. A *rationale* desta vez é que as pessoas informam ao CadÚnico todos os tipos de rendas auferidos, sendo elas formais ou informais.

3. Resultados (Pnad 2019)

Tabela 3 – Estimativas por tipos de cotas e cadastro

PNAD 2019	Bolsa Família	Cadastro Único	Caixa	Total
Total de benefícios	18.925.177	13.116.278	21.238.312	53.279.767
Cota única	3.100.693	4.199.754	10.085.677	17.386.124
Cota dupla para requerimento único de dois requerentes	6.600.991	4.008.295	5.251.225	15.860.511
Cota dupla para mães chefes de família	1.217.132	351.362	329.809	1.898.303
Cota tripla para mães chefe de família + 1 adulto elegível	702.685	274.286	160.188	1.137.159
Total de cotas	20.844.994	13.741.926	21.728.309	56.315.229
Orçamento mensal	R\$ 12.506.996.400,00	R\$ 8.245.155.600,00	R\$ 13.036.985.400,00	R\$ 33.789.137.400,00
Orçamento trimestral	R\$ 37.520.989.200,00	R\$ 24.735.466.800,00	R\$ 39.110.956.200,00	R\$ 101.367.412.200,00

Tabela 4 – Estimativas de número de benefícios por tipo de ocupação e cadastro

	Tipo de ocupação	População com mais de 14 anos				Elegíveis para o auxílio emergencial	
		Total	Grupo 2 - PBF	Grupo 3 - CadÚnico	Grupo 1 - Extracad	Total	
Ocupados	Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	33.909.215	0	0	0	0	
	Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	12.009.290	2.492.348	1.508.673	4.103.081	8.104.102	
	Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	1.725.819	0	0	0	0	
	Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	4.486.112	1.296.209	628.240	1.457.039	3.381.488	
	Empregado no setor público com carteira de trabalho assinada	1.298.157	0	0	0	0	
	Empregado no setor público sem carteira de trabalho assinada	2.472.493	0	0	0	0	
	Militar e servidor estatutário	7.871.067	0	0	0	0	
	Empregador com CNPJ com mais de 1 empregado	2.726.440	0	0	0	0	
	Empregador com CNPJ com 1 empregado	785.033	8.519	25.862	98.626	133.007	
	Empregador sem CNPJ	858.686	84.610	66.649	306.736	457.995	
	Conta-própria com CNPJ	4.916.825	183.908	258.115	938.176	1.380.199	
	Conta-própria sem CNPJ	19.499.384	3.797.899	2.471.799	6.350.479	12.620.177	
	Trabalhador familiar auxiliar	2.083.806	440.447	212.993	297.271	950.711	
	Total ocupados	94.642.327	8.303.939	5.172.331	13.551.408	27.027.679	
	Desocupados	12.490.593	3.140.527	2.392.863	2.110.065	7.643.455	
Fora da força de trabalho	63.954.852	7.480.710	5.551.083	5.576.842	18.608.635		
Total PNAD	171.087.772	18.925.177	13.116.277	21.238.314	53.279.768		

Tabela 5 – Estimativas de auxílio emergencial por UF

UF	População total	Benefícios	%	Cotas duplas	%	Cotas	%
Rondônia	1.766.689	500.392	28,3%	22.113	1,3%	522.505	29,6%
Acre	865.422	266.558	30,8%	17.292	2,0%	283.850	32,8%
Amazonas	3.983.005	1.243.126	31,2%	67.747	1,7%	1.310.873	32,9%
Roraima	539.741	148.042	27,4%	8.199	1,5%	156.241	28,9%
Pará	8.561.098	2.938.181	34,3%	167.219	2,0%	3.105.400	36,3%
Amapá	837.575	243.173	29,0%	17.025	2,0%	260.198	31,1%
Tocantins	1.559.657	472.928	30,3%	27.395	1,8%	500.323	32,1%
Maranhão	7.040.610	2.421.202	34,4%	132.906	1,9%	2.554.108	36,3%
Piauí	3.272.447	1.072.932	32,8%	61.140	1,9%	1.134.072	34,7%
Ceará	9.129.378	2.989.235	32,7%	176.230	1,9%	3.165.465	34,7%
Rio Grande do Norte	3.506.853	1.055.269	30,1%	64.707	1,8%	1.119.976	31,9%
Paraíba	3.996.784	1.335.663	33,4%	70.848	1,8%	1.406.511	35,2%
Pernambuco	9.499.409	3.204.498	33,7%	202.085	2,1%	3.406.583	35,9%
Alagoas	3.330.079	1.099.665	33,0%	71.980	2,2%	1.171.645	35,2%
Sergipe	2.298.549	772.624	33,6%	57.633	2,5%	830.257	36,1%
Bahia	14.853.512	4.984.385	33,6%	320.166	2,2%	5.304.551	35,7%
Minas Gerais	21.158.152	5.156.168	24,4%	246.455	1,2%	5.402.623	25,5%
Espírito Santo	4.014.926	1.033.380	25,7%	46.645	1,2%	1.080.025	26,9%
Rio de Janeiro	17.264.410	4.281.218	24,8%	266.885	1,5%	4.548.103	26,3%
São Paulo	45.912.673	8.837.055	19,2%	504.390	1,1%	9.341.445	20,3%
Paraná	11.420.565	2.337.942	20,5%	123.576	1,1%	2.461.518	21,6%
Santa Catarina	7.153.029	1.030.473	14,4%	49.247	0,7%	1.079.720	15,1%
Rio Grande do Sul	11.358.646	2.015.919	17,7%	104.283	0,9%	2.120.202	18,7%
Mato Grosso do Sul	2.709.334	592.842	21,9%	33.826	1,2%	626.668	23,1%
Mato Grosso	3.430.698	807.922	23,5%	38.575	1,1%	846.497	24,7%
Goiás	7.020.504	1.918.731	27,3%	97.265	1,4%	2.015.996	28,7%
Distrito Federal	3.012.718	520.247	17,3%	39.628	1,3%	559.875	18,6%
Total	209.496.463	53.279.770		3.035.460		56.315.230	

Tabela 6 – Comparação do presente estudo com outras estimativas e a execução da primeira parcela

	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
Estimativa Pnad	18.925.177	13.116.277	21.238.314	53.279.768
Elegíveis Dataprev	19.221.208	10.805.666	29.264.879	59.291.753
Mcid NT 14	17.900.000	13.600.000	13.900.000	45.400.000
Ipea NT 60	17.800.000	30.500.000	10.900.000	59.200.000

Tabela 7 – Estimativas do perfil socioeconômico de pessoas no Extracad

	Sabe ler e escrever (V3001)	Acesso à internet (S01029)
Sim	20.504.400	18.552.902
Não	733.913	2.685.410
Estimativa Extracad	21.238.312	21.238.312
%	3,5%	12,6%

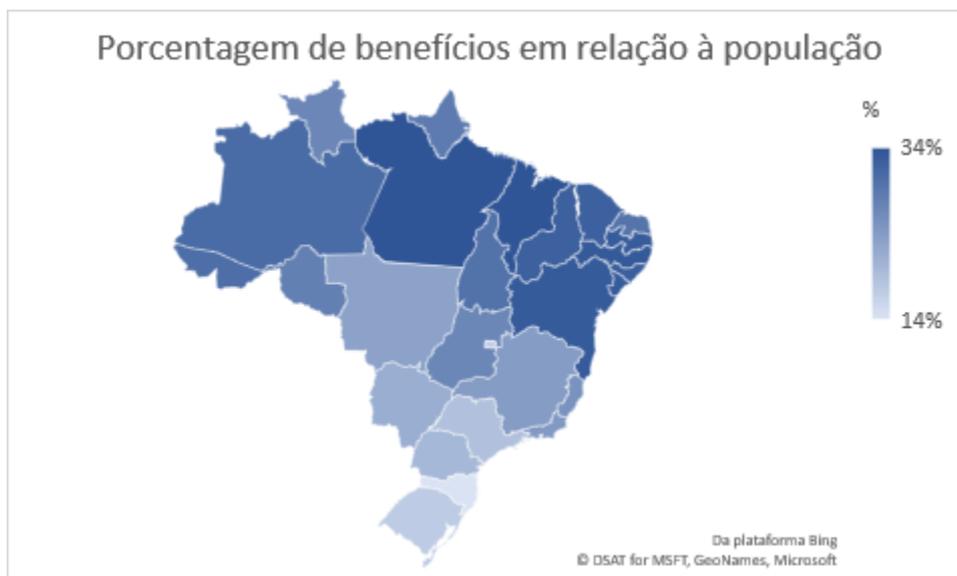
4. Conclusões

16. As estimativas nesta nota advêm de uma pesquisa amostral em que várias suposições tiveram que ser adotadas para se incorporar os critérios estabelecidos pela legislação do auxílio emergencial. Objetivando o acompanhamento em curso do auxílio emergencial, este estudo pode servir para indicar possíveis riscos de erros de inclusão e exclusão.

17. Esta nota conclui que 53.279.767 benefícios, sejam simples ou duplos, devem ser encontrados na população, sendo que, desses, 3.035.462 (=1.898.303 + 1.137.159) são de cota dupla para chefes de família monoparental, perfazendo 56.315.229 cotas e um orçamento trimestral de R\$ 101,4 bilhões (Tabela 3).

18. A distribuição geográfica dos benefícios por UF demonstra que no Norte e Nordeste cerca de 30% da população de cada estado recebe o benefício, enquanto que essa proporção decresce para a casa dos 20% ou até 10%, quando se verifica as demais regiões, sobretudo a região Sul. Portanto, à primeira vista não detectamos distorção na distribuição regional (Tabela 5).

Mapa 1 – Estimativas de porcentagem de benefício em relação à população



19. Quanto à alocação dos benefícios por tipo de ocupação (tabela 4), podemos verificar que a maior parcela de atendidos proporcionalmente será dos domésticos sem carteira assinada (75% = 3.381.488/4.486.112), portanto, 3/4 dessa classe de trabalhadores. Empregados do setor privado, exclusive domésticos (67%), trabalhadores por conta-própria sem CNPJ (65%), empregadores sem CNPJ (53%) e desocupados (61%), também possuem uma boa cobertura. Por outro lado, trabalhadores por conta-própria com CNPJ (28%) e pequenos empregadores com CNPJ (17%), que são simulações para MEI e contribuintes individuais na pesquisa, serão menos beneficiados proporcionalmente, o que é esperado em razão de altos rendimentos desse contingente em uma parcela desses grupos.

20. Quanto aos riscos, o número de benefícios considerados elegíveis até fins de abril pela Dataprev somou 10.805.666 benefícios (tabela 6), enquanto que os três estudos realizados, entre os quais o presente, apontam que ao menos 13 milhões de benefícios deveriam ter sido reconhecidos, indicando um risco de inclusão no grupo 3 – CadÚnico não PBF.

21. Ainda pela tabela 6, a Dataprev, até fins de abril, reconheceu 20.201.383 benefícios no grupo 1 – Extracada e, pela análise realizada, 21.238.314 deveriam ter sido concedidos. Acontece que a Dataprev informou que possui ainda um contingente de 13,67 milhões inconclusivos mais 1



milhão ainda a serem processados, quantitativos que devem se somar em parte ao quantitativo dos elegíveis, superando provavelmente a estimativa elaborada por este estudo. Acrescentando-se as estimativas do MCid e do Ipea, que apontaram quantitativos muito mais baixos, da ordem de 10 milhões de benefícios, devemos considerar uma investigação quanto a erros de inclusão no grupo 1.

22. Os 3.035.462 benefícios (=1.898.303 + 1.137.159) de cota dupla a serem pagas a mulheres provedoras de famílias monoparentais distam da execução da Dataprev, que informou que até o fim de abril foram identificados 9.406.629 benefícios desse tipo. Esse número de 3,1 vezes maior suscita risco de inclusão de benefícios de cota dupla, sobretudo no grupo 1 – Extracad, em que esse fator é de 4,3.

23. Por fim, segundo Tabela 7, dos 21,2 milhões de beneficiários estimados pelo TCU para o grupo Caixa, quase 734 mil pessoas, no fim de 2019, não sabiam ler ou escrever e cerca de 2,7 milhões de pessoas moravam em domicílio em que ninguém tinha acesso à internet seja por qual fosse o dispositivo eletrônico disponível. Assim, há um potencial risco de exclusão dessas pessoas caracterizadas vulnerabilidades sociais e, muitas vezes, pertencentes a comunidades tradicionais ou distantes de centros urbanos.

Brasília, 12 de maio de 2020.

Angelo Henrique Lopes da Silva, AUFC Mat. 4544-6
Autor

Giuseppe de Abreu Antonaci, AUFC Mat. 10695-0
Revisor



Apêndice B - Lista de Siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caixa – Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
Cras - Centros de Referência de Assistência Social
Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
Decau – Departamento do Cadastro Único
eSocial - Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas
EUA – Estados Unidos da América
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GIAC-COVID-19 - Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19
GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
GPS – Guia da Previdência Social
GPTE - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física
Loas - Lei Orgânica da Assistência Social
MCid – Ministério da Cidadania
ME - Ministério da Economia
MEI – Microempreendedor individual
MP – Medida Provisória
NAT – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
PBF - Programa Bolsa Família
PEAAC - Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19
PL – Projeto de Lei
PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
Rais - Relação Anual de Informações Sociais



RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SecexPrevi - Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social

Senarc - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Siafi - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

Siape - Sistema Integrado de Administração de Pessoal

Sirc - Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

Sisobi - Sistema de Controle de Óbitos

SSA - *Social Security Administration*

SSI - *Supplemental Security Income*

Suas – Sistema Único de Assistência Social

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UF – Unidade da Federação

Apêndice C - Lista de ilustrações

Lista de Figuras

Figura 1 – Principais requisitos para receber o Auxílio emergencial	4
Figura 2 – Etapas e responsáveis no processo do Auxílio Emergencial	5
Figura 3 – Processamento dos cadastros para o auxílio emergencial no mês de abril	6
Figura 4 – Dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos no mês de abril	7
Figura 5 – Visão geral da força de trabalho (1º trimestre de 2020 e 4º trimestre 2019).....	8
Figura 6 – Força de trabalho ocupada formal e informal	8
Figura 7 – Detalhamento de pessoas e rendimentos em ocupação formal	9
Figura 8 – Detalhamento de pessoas e rendimentos em ocupação informal	9
Figura 9 – Pessoas ocupadas por atividade principal	10
Figura 10 – Beneficiários e valor médio do RGPS, do BPC e do Seguro Desemprego.....	10
Figura 11 – Ciclo de vida do auxílio emergencial e seus riscos com impacto orçamentário	11
Figura 12 - Comparativo entre execução da primeira parcela e estimativas do auxílio emergencial (em milhões de pessoas).....	13
Figura 13 – Estimativa de despesa mensal com proteção social no 2º semestre (R\$ bilhões)	16
Figura 14 – Relação entre pandemia, atividade econômica e medidas de proteção social.....	17
Figura 15 - Estimativas de despesa anual com proteção social em diferentes cenários de prorrogação do Auxílio Emergencial no segundo semestre (em R\$ bilhões)*	19
Figura 16 – Atribuições dos ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde na definição de medidas de proteção social	20
Figura 17 – Fluxo do processo de auxílio emergencial e seus riscos	21
Figura 18 – Fontes de risco de exclusão e inclusão	22
Figura 19 – Famílias sem atualização no Cadastro Único	24

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Estimativa inicial de público-alvo do Ministério da Cidadania.....	12
Tabela 2 – Distribuição de famílias por tipos de cotas nos 3 grupos de cadastros.....	15
Tabela 3 – Inconsistências cadastrais no Cadastro Único e no Bolsa Família	23
Tabela 4 – Índícios de inconsistências na identificação de pessoas no CadÚnico	25
Tabela 5 – Composição familiar no CadÚnico – março 2020.....	27
Tabela 6 – Famílias monoparentais consideradas elegíveis e previstas	27
Tabela 7 – Comparativo entre execução e estimativa TCU de famílias monoparentais	28
Tabela 8 - Participação de cada tipo de ocupação entre os ocupados, por grupo de cadastro.....	28
Tabela 9 – Distribuição de rendimentos totais de empregador como <i>proxy</i> de MEIs e conta-própria na Pnad 2019 ..	29