

Aviso nº 1757 - GP/TCU

Brasília, 26 de outubro de 2021.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência – para ciência e eventuais providências – cópia do Acórdão nº 2.289/2021 (acompanhado dos respectivos Relatório, Proposta de Deliberação e Declaração de Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão telepresencial de 22/9/2021, ao apreciar o TC-038.168/2021-9, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

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

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Senadora ROSE DE FREITAS
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2289/2021 – TCU – Plenário

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

9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

10. Ata nº 37/2021 – Plenário.

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

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

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 038.168/2021-9.

Natureza: Levantamento.

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

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

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

RELATÓRIO

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

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

“(...) 1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

2 VISÃO GERAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

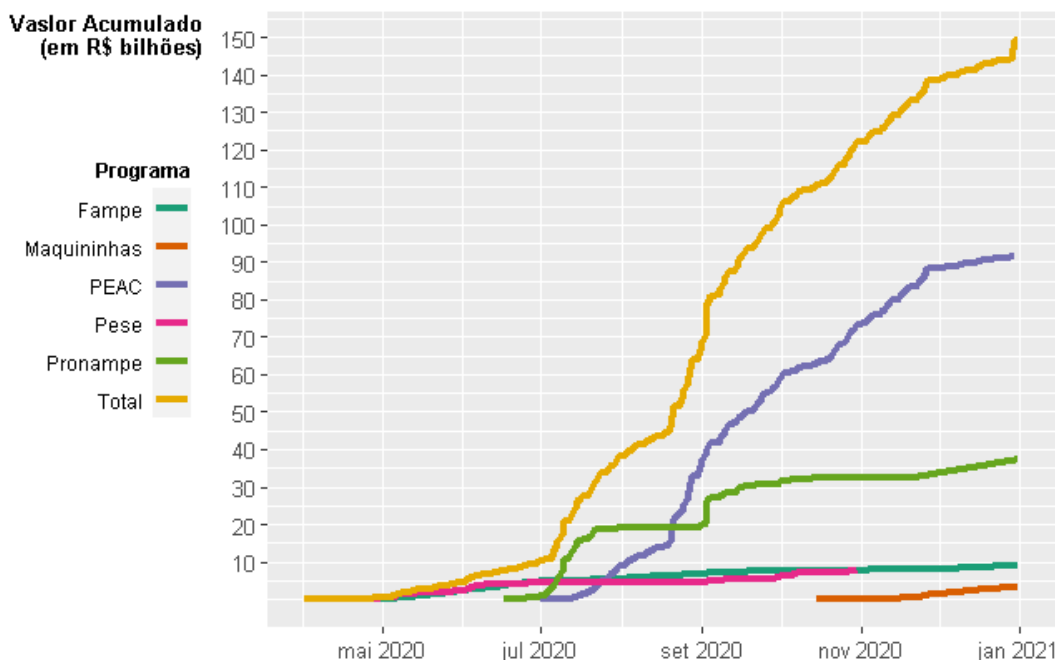
18. Entre os critérios de elegibilidade definidos para o programa, destacam-se: a necessidade de o agente econômico beneficiado processar a sua folha de pagamento em uma instituição financeira participante do programa; a vedação à utilização dos recursos para finalidade distinta do pagamento de seus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

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

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

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

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



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

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

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

3 METODOLOGIA

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

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

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

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

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

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

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

Público-alvo			Objetivo geral
Pequenas e médias empresas.			Pequenas e médias empresas acessam crédito, com vistas a preservar empregos e renda durante a crise sanitária e acelerar a posterior retomada do crescimento econômico
Problema			
Retração da atividade econômica, aumento da mortalidade de PMEs e aumento do desemprego.			
Causa			
Restrição de acesso ao mercado de crédito por empresas de menor porte, decorrente do aumento da percepção de risco dos agentes financeiros com a pandemia do COVID-19.			
Solução			Prover garantia em operações crédito para empresas de menor porte, mitigando o risco dos agentes financeiros e permitindo o acesso a recursos.
Prover garantia em operações crédito para empresas de menor porte, mitigando o risco dos agentes financeiros e permitindo o acesso a recursos.			
Insumos	Atividades	Produtos e serviços	Objetivos específicos
<ul style="list-style-type: none">▪ Agentes financeiros e outras instituições parceiras para realizar operações com o público-alvo.▪ Produtos financeiros passíveis de garantia pelo Programa.▪ Plataformas operacionais e normativos que regulamentem e	<ul style="list-style-type: none">▪ Manter plataformas operacionais disponíveis e normativos atualizados.▪ Criticar e aprovar operações por meio das plataformas.▪ Autorizar produtos financeiros a operar com o Programa.▪ Acompanhar	<ul style="list-style-type: none">▪ Operações garantidas pelo Programa.▪ Clientes apoiados na ponta▪ Instituições financeiras que garantem créditos com o Programa	<ul style="list-style-type: none">▪ Há suavização dos efeitos negativos sobre o emprego e renda nas empresas apoiadas▪ Há suavização dos efeitos negativos sobre a taxa de mortalidade das empresas apoiadas

estabeleçam condições a serem aplicadas pelos agentes e instituições. ▪ Recursos financeiros que compõem o Programa.	operações financeiras. ▪ Gerir os recursos financeiros do Programa.		
---	--	--	--

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

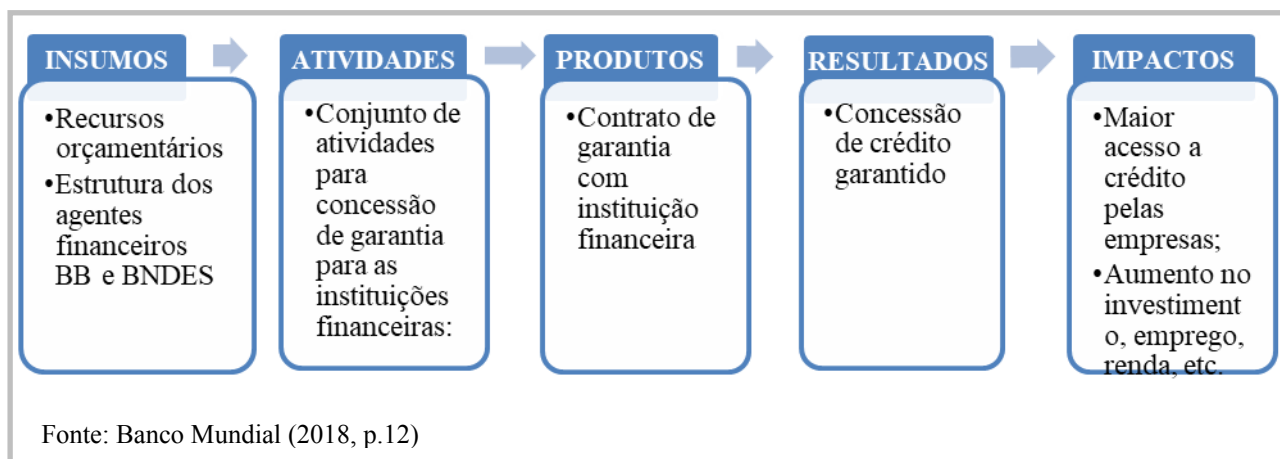
b) Mediana e média da variação percentual da massa salarial das empresas apoiadas, em consulta na base de dados da Rais a partir da lista de empresas apoiadas fornecida pelas instituições financeiras parceiras.

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

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

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

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



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

Adicionalidade financeira:

Recursos emprestados (\$);

Garantias adicionais (\$ ou %);

Taxa de juros (%)

Prazo dos empréstimos (meses/anos)

Adicionalidade econômica:

Empregos (número);

Investimento / valor adicionado (\$);

Vendas (\$);

Exportações (\$).

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

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

a) Recursos emprestados;

b) Taxa de juros;

c) Prazo dos empréstimos;

d) Empregos;

e) Massa salarial.

37. Não foram selecionados indicadores relacionados com a sobrevivência das empresas porque se entendeu que em virtude do prazo de implantação dos programas, não seria possível ter um retrato adequado desse fator. Acredita-se que a sobrevivência poderá ser analisada em futuras avaliações de impacto a serem realizadas a partir de 2022.

3.2 Procedimentos metodológicos

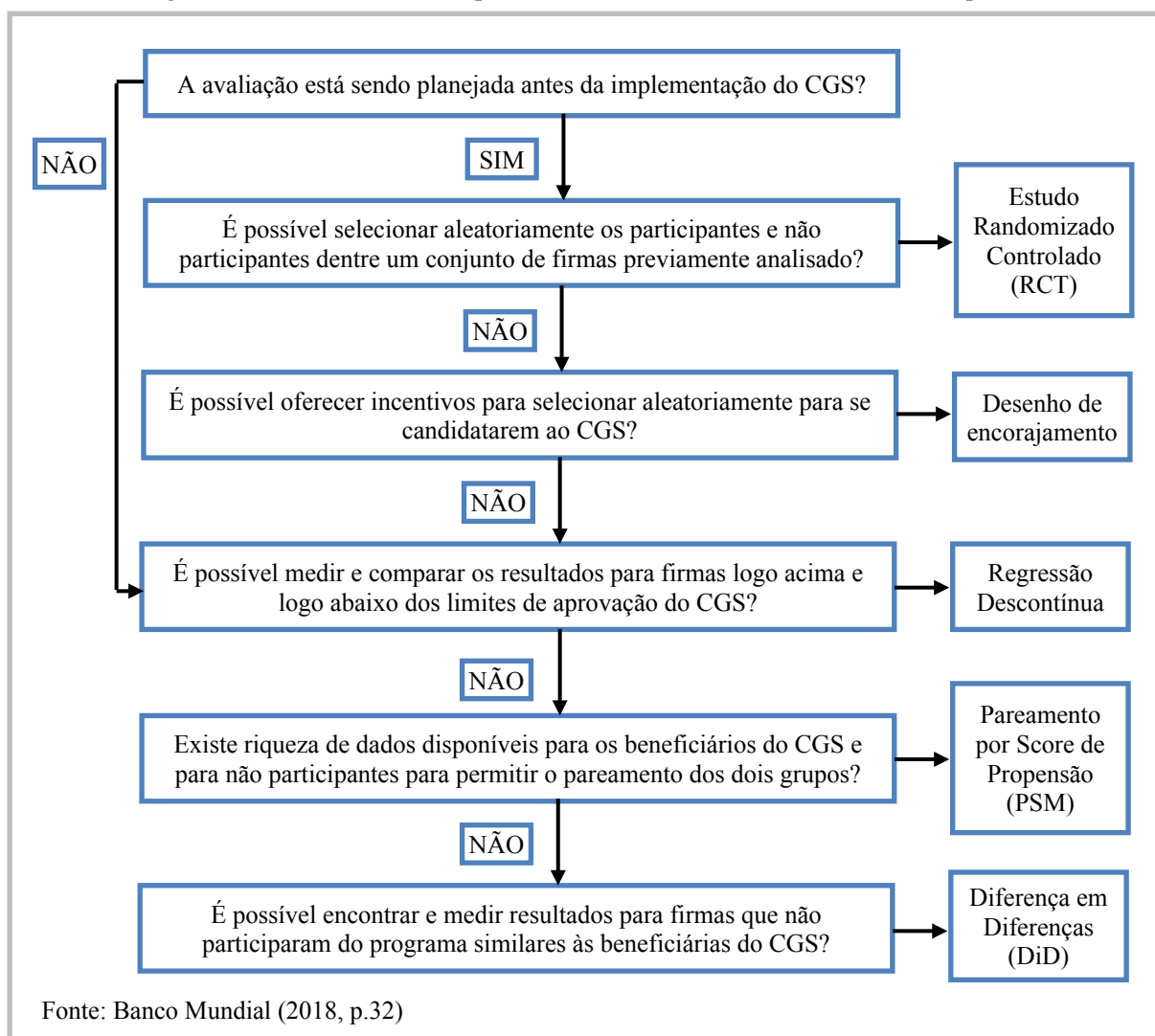
38. Um dos principais desafios da avaliação de impacto é identificar a causalidade, as mudanças na sociedade que tiveram como causa o programa avaliado. Surge daí o 'problema do contrafactual', ou seja, o que teria acontecido aos beneficiários se o programa não existisse. Como

não é possível comparar as mesmas empresas com e sem a intervenção governamental, o cenário contrafactual não pode ser observado diretamente e deve ser aproximado utilizando-se um grupo de comparação.

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

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

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



I. No caso da presente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

49. Foram excluídas as empresas que não possuísem pelo menos um empregado com vínculo ativo na Rais em dezembro de 2019 e que não tivessem realizado nenhuma contratação ou demissão, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), em 2019 e 2020. É possível que tal exclusão distorça os resultados finais da avaliação de impacto, uma vez que não farão parte da análise empresas que não contrataram ou demitiram no período, mas acredita-se que a redução na distorção pela retirada de empresas que não realizam os devidos registros nas bases de dados seja mais benéfica para os resultados finais. Primeiro porque a proporção de empresas que

não realizam movimentações é maior entre as empresas que não participaram dos programas. Segundo, na comparação entre empregos gerados e valor público alocado nos programas, a baixa movimentação dessas empresas significaria um pior custo-benefício dos programas.

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

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

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

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

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

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

‘População do município do CNPJ da empresa;

Renda familiar mensal per capita do estado do CNPJ da empresa;

Tempo de existência da empresa em dias;

Número de empregados em agosto de 2019;

Número de empregados em fevereiro de 2020;

Número de empregados em maio de 2020;

Remuneração média em dezembro de 2019;

Número de acordos celebrados no âmbito do BEM até 30/6/2020;

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

56. Essas variáveis foram escolhidas de forma a refletir características das empresas, como tempo de existência, porte em termos de número de empregados e complexidade de acordo com a remuneração média. Também foram escolhidos três momentos distintos para o porte de

empregados, de forma a buscar empresas com dinâmicas de variação no emprego semelhantes, antes da pandemia e no primeiro momento de queda do nível de emprego após fevereiro, ainda antes do início dos programas.

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

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

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

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

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

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

4 RESULTADOS

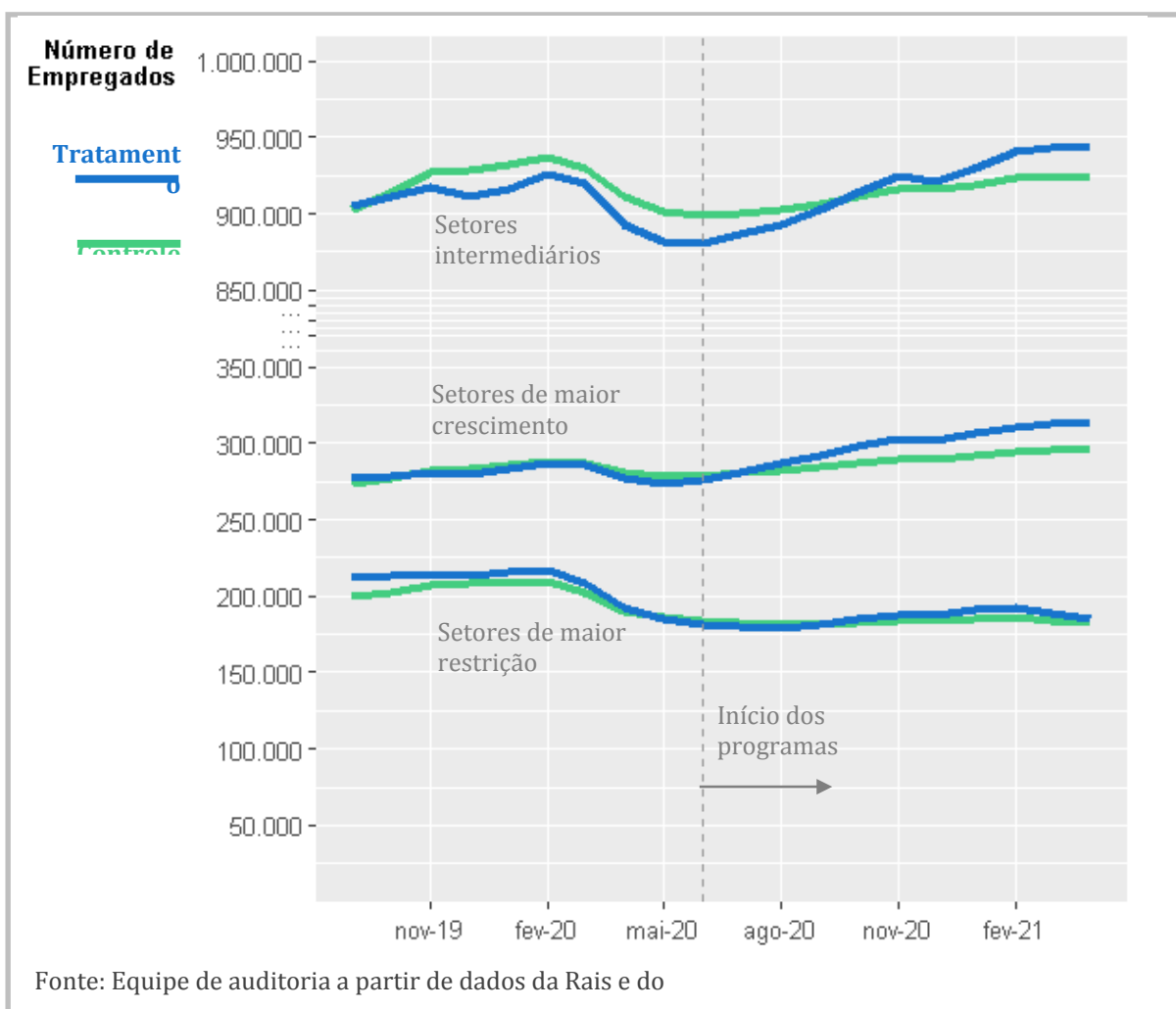
63. A comparação entre o grupo de empresas que recebeu crédito por meio dos programas emergenciais de acesso a crédito com as empresas do grupo de controle demonstra que a ação governamental atingiu o impacto de aumento dos níveis de emprego na amostra de empresas analisada, sendo maior o impacto nos setores que apresentaram melhor desempenho durante a pandemia. Também foram observados impactos relevantes no volume de crédito e na redução da taxa de juros. Entretanto, analisando-se o impacto dos programas na massa salarial e o custo dos

programas em termos de recursos alocados, entende-se que tais impactos ocorreram a um custo elevado para os cofres da União.

4.1 Resultado nos indicadores de adicionalidade econômica

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

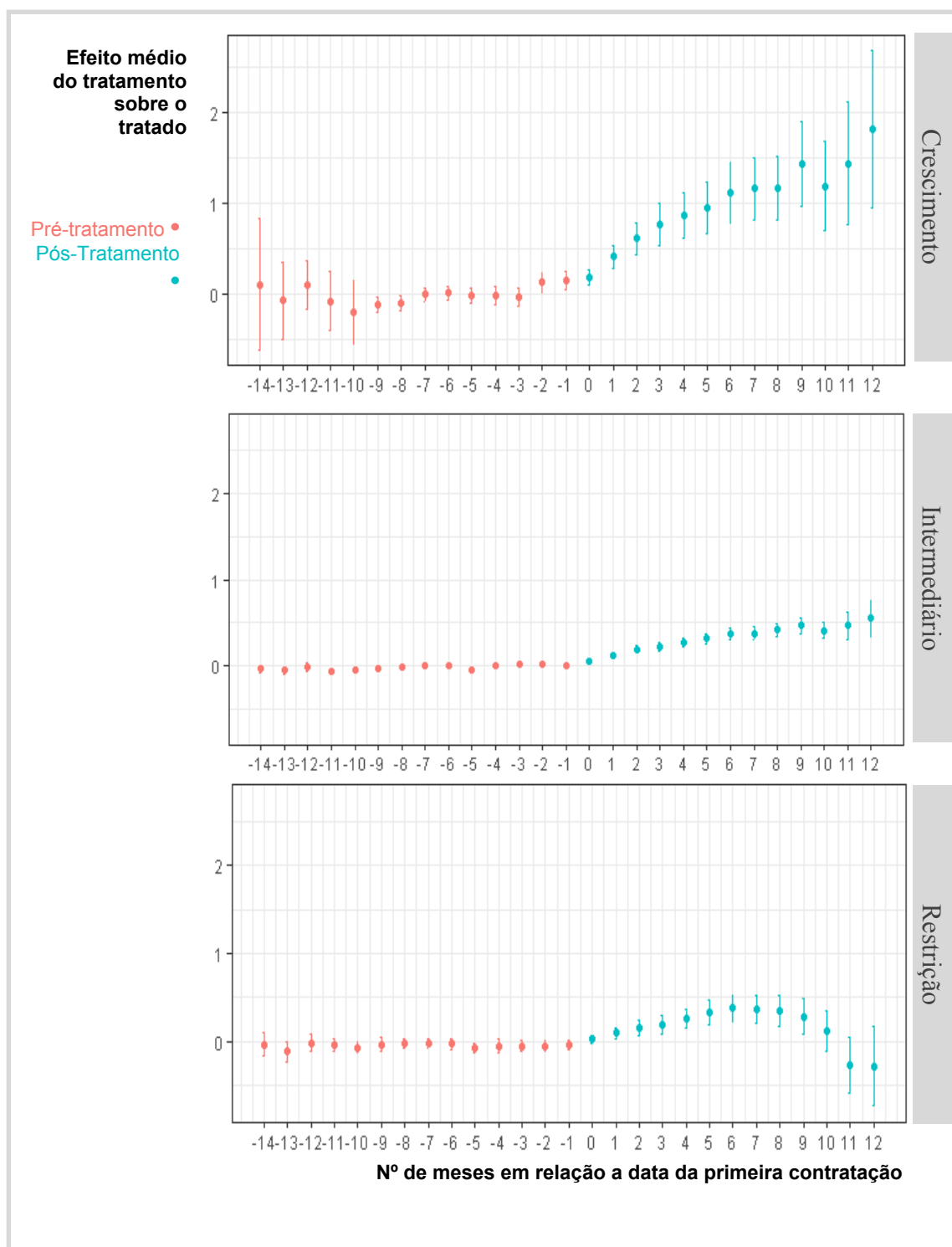
Gráfico 1: Evolução do número de empregados nos grupos de controle e tratamento de acordo com os setores impactados pela pandemia



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

66. Observa-se ainda que há impacto relevante em todos os setores, sendo maior nos setores de crescimento. Porém, nos setores de restrição, o impacto é anulado em períodos mais distantes. Parte dessa redução do impacto pode ser atribuída ao fato de no início de 2021 o Brasil ter enfrentado uma segunda onda de casos de Covid-19, que resultou em medidas mais severas de funcionamento das empresas, principalmente nestes setores de restrição. Uma vez que os programas

emergenciais de acesso a crédito se encerraram em 31/12/2020, as empresas ficaram desassistidas de medidas de suporte à liquidez nesse período. O mesmo ocorreu com o BEM, que ficou em vigor até 31/12/2020 e só foi retomado em abril de 2021.



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

68. No caso brasileiro, fora o Fampe, que já existia antes da pandemia de Covid-19, os programas emergenciais de acesso a crédito se encerraram todos em 31/12/2020. A terceira fase do

Pronampe foi aprovada pela Lei 14.115, publicada em 29/12/2020. Em virtude da necessidade de realizar as operações de crédito em dois dias, até 31/12/2020, foram devolvidos à União R\$ 6,8 bilhões, em virtude de sua não utilização.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Equipe de auditoria.

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

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

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

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

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

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

Fonte: Equipe de auditoria.
```

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

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

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

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

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

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

Fonte: Equipe de auditoria.
```

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

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

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

Fonte: Equipe de auditoria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Equipe de auditoria

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

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

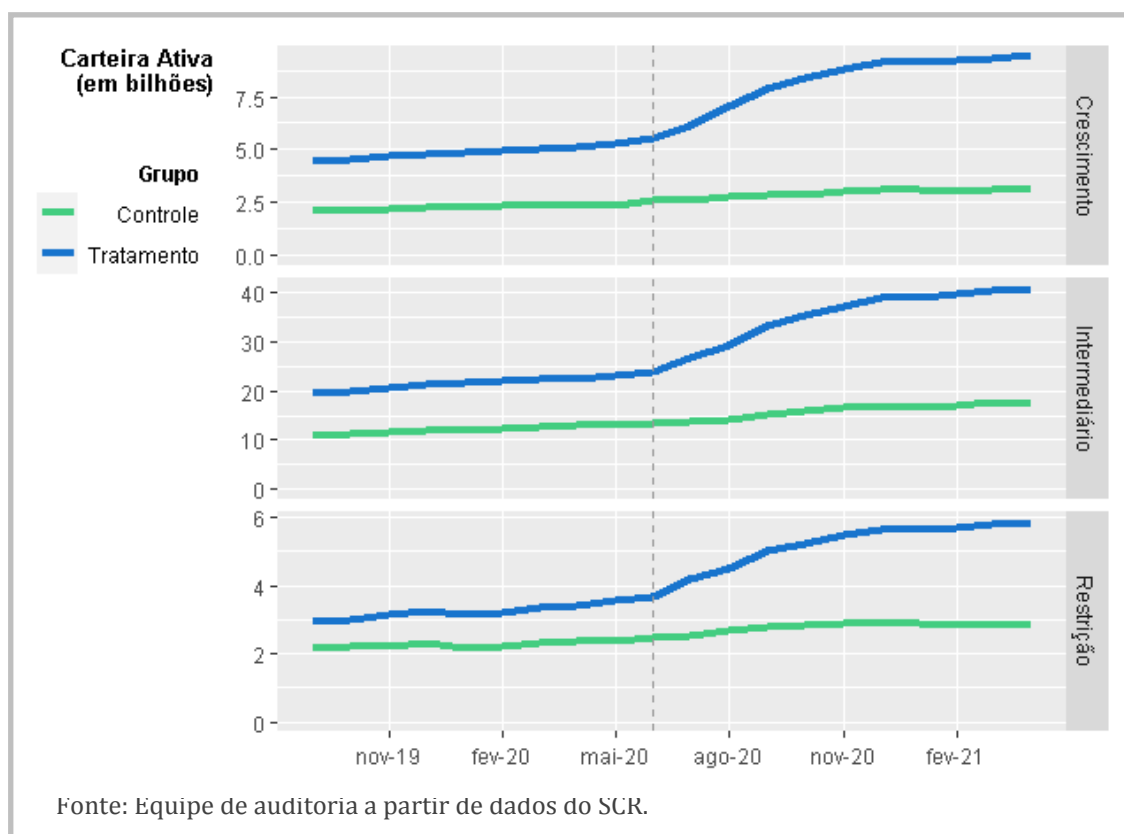
82. A Tabela 5 apresenta a massa salarial adicionada por cada um dos programas avaliados. Ressalta-se que algumas empresas participaram de mais de um programa, por isso os valores totais nessa tabela são superiores aos valores da análise do conjunto total de empresas.

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

4.2 Resultado nos indicadores de adicionalidade financeira

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

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

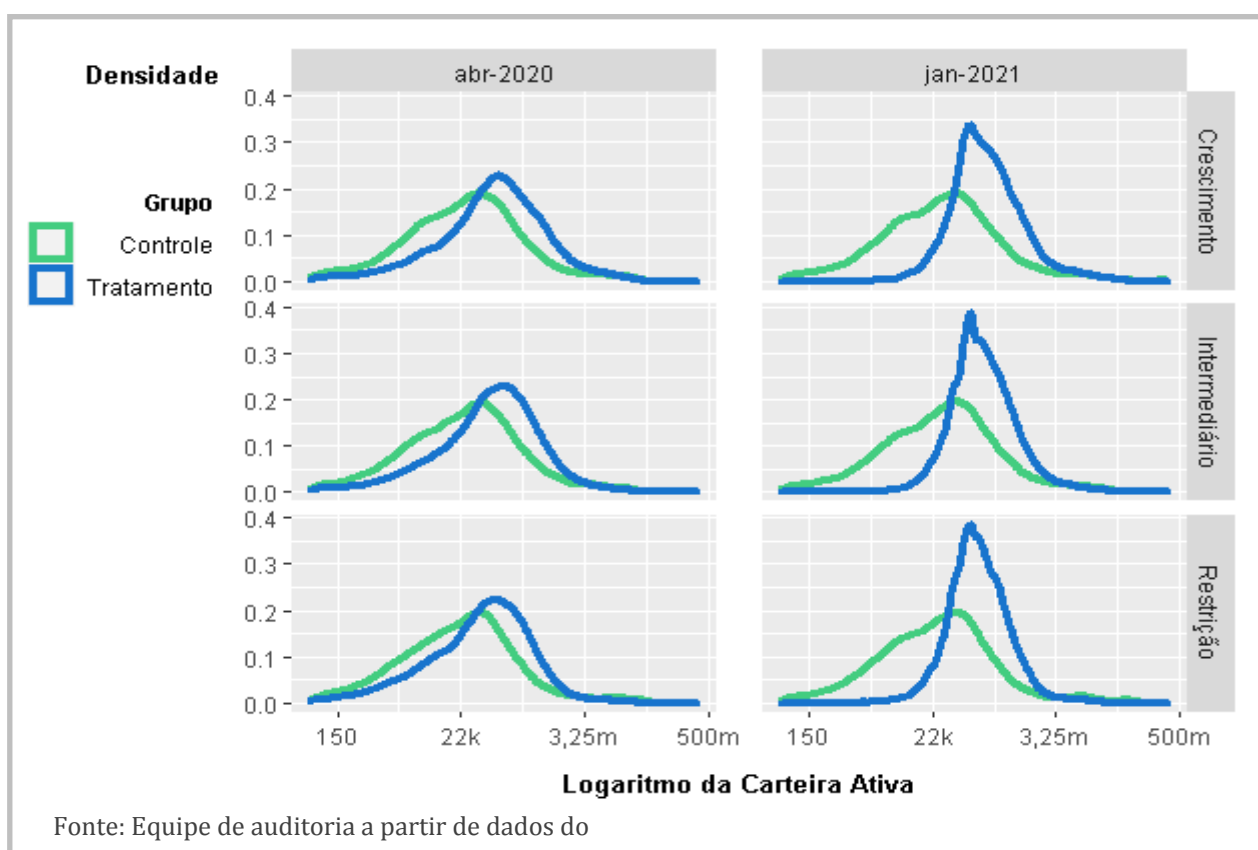


85. O Gráfico 4 apresenta a evolução do valor total da carteira ativa por tipo de setor econômico e por grupo. Antes dos programas emergenciais de acesso a crédito, o grupo de tratamento já apresentava um valor de carteira ativa superior ao grupo de controle, o que demonstra que em parte teve acesso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

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

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

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



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

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

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

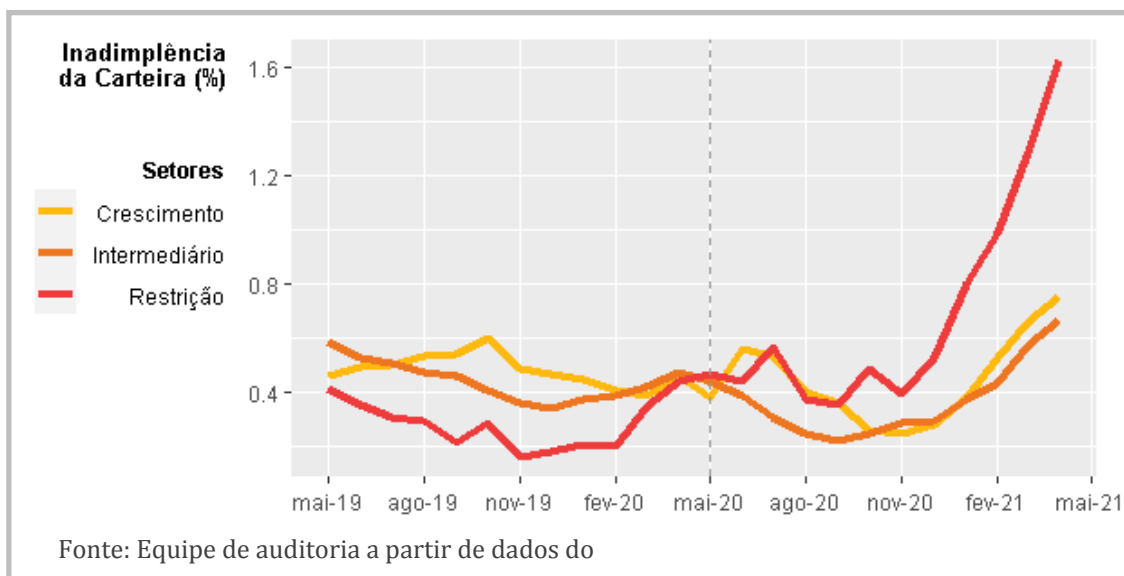
Grupo	Data	Prazo médio em dias	Taxa média mensal (%)
Controle	abr/20	909	1,04
Controle	jan/21	1.027	0,88
Tratamento	abr/20	1.075	1,20
Tratamento	jan/21	1.182	0,68
Fonte: Equipe de auditoria a partir de dados do SCR.			

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

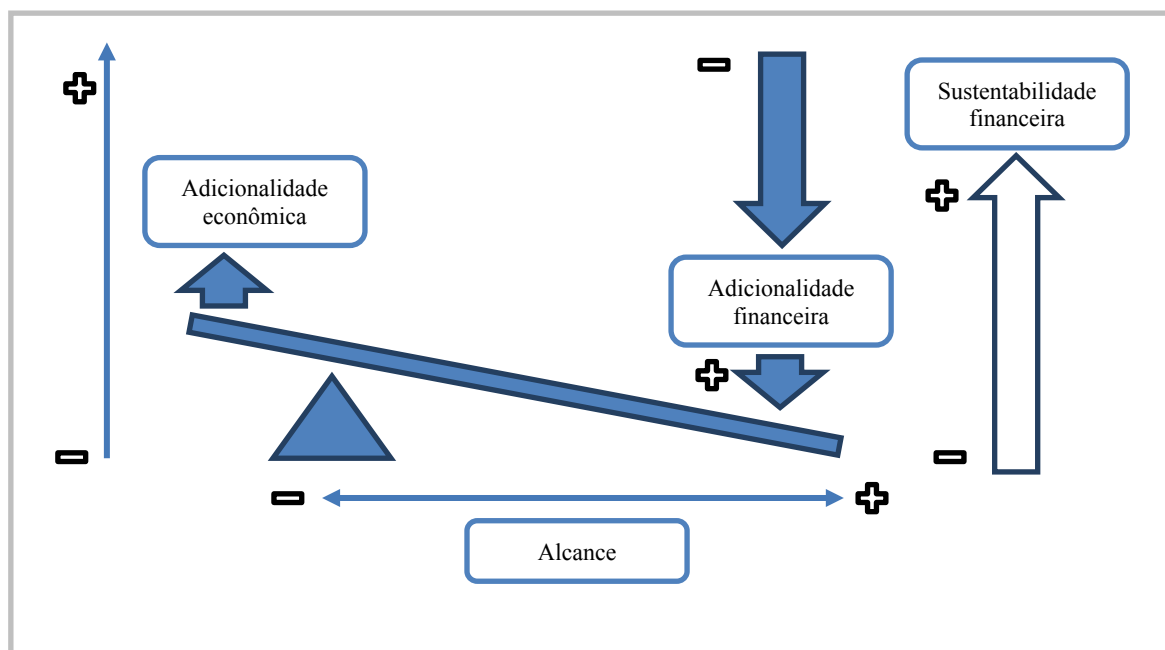
OCDE (2021) – One year of SME and entrepreneurship policy responses to COVID-19 - Lessons learned.’

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

113. Na visão da OIT (2004, p.37):

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

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

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

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

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

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

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

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

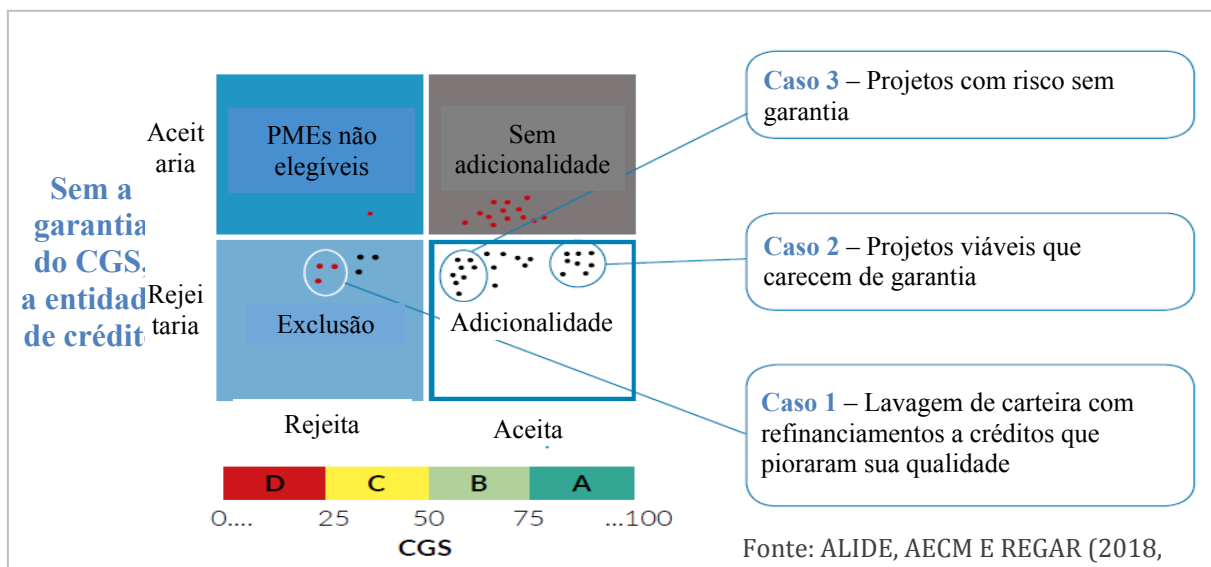
‘Os programas de garantia de crédito devem associar às garantias medidas complementares, como qualificação, fomento à digitalização, à inovação, ao acesso a novos mercados etc., potencializando assim os efeitos do maior acesso ao crédito.’

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. CONCLUSÃO

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

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

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Levantar o sigilo dos presentes autos.

d) Arquivar os presentes autos.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É o Relatório.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator