Apoio Emergencial a Populações Vulneráveis Afetadas pelo Coronavírus (BR-L1554 - 5092/OC-BR)

Relatório de Conclusão do Projeto (PCR)

Equipe de Projeto Original: Mario Sánchez (SCL/SPH), Chefe de Equipe; Livia Gomes (SCL/LMK), Co-chefe de Equipe; Fernando Aguiar (CSC/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); Carlos Carpizo (VPC/FMP); Mario Castañeda (VPC/FMP); Diego Cortés (CSC/CSC); Martha Guerra (SCL/SPH); Pablo Ibarrarán (SCL/SPH); Roberto Leal (VPS/ESG); Ian Mac Arthur (SCL/SPH); David Salazar (VPC/FMP); e Beatrice Zimmermann (SPD/SDV).

Equipe PCR: Mario Sánchez (SCL/SPH), Chefe de equipe; Livia Gomes (SCL/LMK), Co-chefe de Equipe; Fernando Aguiar (CSC/CBR); Krysia Avila (LEG/SGO); Eduardo Fajnzylber (SPD/SDV); Martha Guerra (SCL/SPH); Oscar Mitnik (SPD/SDV); Leise Villela de Toledo (VPC/FMP); e Beatrice Zimmermann (SPD/SDV).

Índice i
Links Eletrônicos ii
INFORMAÇÕES BÁSICAS DO PROJETO iii
I. INTRODUÇÃO 1
II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO 2
A. Relevância 2
a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do país 2
b. Alinhamento estratégico 4
c. Relevância do desenho 5
B. Eficácia 11
a. Declaração dos objetivos de desenvolvimento do projeto. 11
b. Resultados alcançados 11
c. Análise contrafactual 13
d. Resultados imprevistos 14
C. Eficiência 14
D. Sustentabilidade 16
a. Aspectos gerais de sustentabilidade 16
b. Salvaguardas ambientais e sociais 18
III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS 18
a. Desempenho do Banco 18
b. Desempenho do Mutuário 18
c. Resultados e recomendações 19

Links Eletrônicos

1. Resumo da Matriz de Eficácia do Desenvolvimento (DEM)
2. Versão final do Relatório de acompanhamento do projeto (PMR)
3. Lista de verificação PCR
4. Anexo de Análise Econômica ex post do Projeto
5. Apêndice A: Matriz de Resultados no Nível de Produtos

Ligações eletrônicas opcionais

1. Relatório de resultados do QRR

Siglas e abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGED	Registro Geral de Empregados e Desempregados
CRF	Quadro de Resultados Corporativos do Grupo BID para 2020-2023
DATAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
EGB	Estratégia do Grupo BID com o Brasil 2019-2022
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIB	Produto Interno Bruto
PMEI	Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MT	Ministério do Trabalho
TIRM	Taxa interna de Retorno Modificada
VPL	Valor Presente Líquido

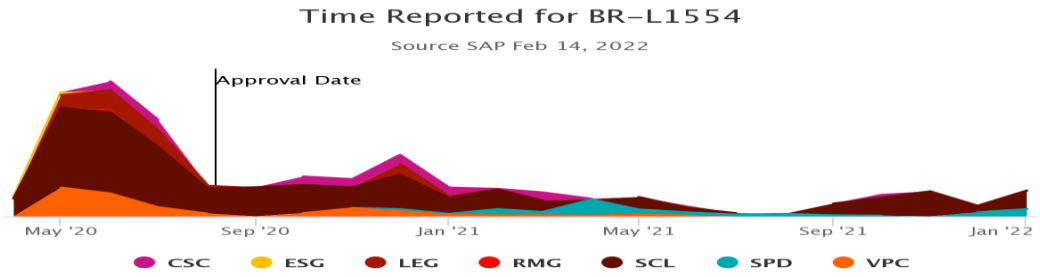
INFORMAÇÕES BÁSICAS DO PROJETO

BR-L1554 – Apoio Emergencial a Populações Vulneráveis Afetadas pelo Coronavírus					
País	**Instrumento de Empréstimo**	**Mutuário**	**Número de Empréstimo**	**Setor**	**Subsetor**
Brasil	Investimento	BR-BR- República Federativa do Brasil	5092/OC-BR	Investimento Social	Alívio da pobreza
Data da Aprovação pelo Diretório	**Data da Elegibilidade do Primeiro Desembolso**	**Data de Encerramento**	**Montante do Empréstimo Original (US$)**	**Montante de Empréstimo Atual (US$)**	**Pari Passu**
Ago 06, 2020	Feb 20, 2021	Jun 25, 2021	1,000,000,000.00	1,000,000,000.00	Não se aplica
Custo Total do Projeto	**Meses em Execução desde a Aprovação**	**Meses em Execução desde o Primeiro Desembolso**	**Data Original de Último Desembolso**	**Data Atual de Último Desembolso**	**Extensão Acumulada (meses)**
Não disponível	10	Não disponível	Dez 21, 2021	Dez 21, 2021	0

Classificação do Desempenho do Projeto em PMR			
Tem este Projeto fundos recebidos de outro Projeto?	Sim	Não	X
Tem este Projeto fundos mandados para outro Projeto?	Sim	Não	X
Classificação de Efetividade do Desenvolvimento	Bem-sucedido		

Pessoal do Banco		
Posição	**No PCR**	**Em Aprovação**
Vice-presidente VPS	Lopez, Benigno	Rodriguez-Ortiz, Ana
Vice-presidente VPC	Martinez, Richard	Rosa, Alexandre
Gerente de País	Attademo-Hirt, Maria Florencia (CSC/CSC)	Lupo, Jose Luis (CSC/CSC)
Gerente de Sector	Regalia, Ferdinando (SCL/SCL)	Cabrol, Marcelo (SCL/SCL)
Chefe de Divisão	Ibarraran, Pablo (SCL/SPH)	Regalia, Ferdinando (SCL/SPH)
Representante de País	Doyle, Morgan (CSC/CBR)	Doyle, Morgan (CSC/CBR)
Chefe da Equipe do Projeto	Sanchez, Mario (SPH/CUR)	Sanchez, Mario (SPH/CUR)
Chefe da Equipe PCR	Sanchez, Mario (SPH/CUR)	N/A

Tempo e Custo do Pessoal		
Fase no Ciclo de Projetos	**# de Semanas de Pessoal**	**USD (inclui Custo de Viagem e Consultoria)**
Preparação	24.3	103,945.29
Fase no Ciclo de Projetos	**# de Semanas de Pessoal**	**USD (inclui Custo de Viagem e Consultoria)**
Supervisão	24.4	138,665.88
Total	**48.7**	**242,611.17**



I. INTRODUÇÃO

1.1 O primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi confirmado em 25 de fevereiro de 2020. A pandemia da COVID-19 encontrou o Brasil em um contexto de fragilidade social e trabalhista. O lento ritmo de recuperação econômica que o país experimentou ao superar o período recessivo de 2015 e 2016 foi insuficiente para conseguir que os indicadores de pobreza e do mercado de trabalho recuperassem seus níveis pré-crise. Em 2019, a porcentagem de domicílios com renda abaixo da linha de pobreza (29,2%), a taxa de desemprego (11,9%) e a de informalidade (17,3%) ainda estavam acima dos níveis de 2014 (28,0%, 6,5% e 15,6%, respectivamente)[1].

1.2 Acusando o impacto da pandemia[2], em 2020 a economia brasileira contraiu 4,11% do PIB[3] com um impacto sem precedentes no mercado de trabalho. De acordo com um estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), entre dezembro de 2019 e agosto de 2020, 13 milhões de empregos foram perdidos no Brasil, afetando desproporcionalmente os trabalhadores informais, as mulheres e os mais jovens. Da mesma forma, enquanto a renda do trabalho caiu ao longo de toda a distribuição de renda, as famílias mais pobres foram desproporcionalmente afetadas, perdendo até 30% de sua renda do trabalho[4].

1.3 Para atenuar o impacto econômico e social da pandemia, o Governo Federal do Brasil implementou um conjunto de políticas emergenciais para proteger a renda e o emprego, destacando-se o (*Auxílio Emergencial*) e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda (PEMEI). Além disso, ampliou a cobertura do programa de transferências monetárias condicionadas Bolsa Família.

1.4 No âmbito de um amplo programa de financiamento, estas políticas foram apoiadas de forma paralela[5] pelo BID (US$1 bilhão), Banco Mundial (US$1 bilhão), Banco de Desenvolvimento da América Latina-CAF (US$350 milhões), o Novo Banco de Desenvolvimento-NDB (US$1 bilhão), pela Agência Francesa de Desenvolvimento-AFD (200 € milhões) e a Agência Alemã de Desenvolvimento-KFW (350 € milhões).

1.5 Este documento analisa o desempenho e apresenta as lições aprendidas com o Projeto "Apoio Emergencial a Populações Vulneráveis Afetadas pelo Coronavírus" (BR-L1554; 5092/OC-BR). O Projeto foi aprovado pela Diretoria Executiva do BID em 6 de agosto de 2020, mediante um Empréstimo de Investimento Específico de US$1 bilhão, enquadrado na Proposta para a Resposta de Governança do Grupo BID frente ao Surto Pandêmico da COVID-19 (GN-2996). O Contrato de Empréstimo com a República Federativa do Brasil foi assinado em 21 de dezembro de 2020. O Projeto alcançou elegibilidade para desembolsos em fevereiro de 2021 e foi totalmente desembolsado em junho desse mesmo ano, sob a modalidade de reconhecimento de despesas (efetuadas em 2020), seis meses antes do prazo de último desembolso previsto no Contrato de Empréstimo.

---

1 Dados produzidos regularmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nas Pesquisas Nacionais Contínuas por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua).

2 De acordo com o Quadro de Controle da COVID-19 da Organização Mundial da Saúde, em 17 de janeiro de 2022 a pandemia da COVID-19 produziu um saldo de quase 23 milhões de casos e 621.000 mortes no Brasil. Na mesma data, quase 69% da população brasileira contava com esquema de vacinação completo.

3 Estimativa do IBGE. As previsões econômicas previstas na Proposta de Empréstimo previam uma contração de 5,95% do PIB durante 2020.

4 Al Masri, D., Flamini, V. e Toscani, F. (2021). "The Short-Term Impact of COVID-19 on Labor Markets, Poverty and Inequality in Brazil". IMF Working Paper 21/66.

5 Esses créditos foram processados de forma independente e não envolvem cofinanciamento.

II. CRITÉRIOS CENTRAIS. DESEMPENHO DO PROJETO

A. Relevância

a. Alinhamento com as necessidades de desenvolvimento do país

2.1 Os objetivos de desenvolvimento e a lógica vertical do Projeto alinharam-se plenamente com as necessidades e prioridades de desenvolvimento do país, apoiando os principais instrumentos de política implantados pelo Governo Federal para proteger a renda e o emprego da população vulnerável diante do choque econômico gerado pela pandemia. A seguir, descrevemos esses instrumentos e destacamos algumas características de seu projeto, operação e custo que são relevantes para os fins deste documento.

2.2 Dirigido a trabalhadores informais, autônomos ou desempregados, o programa Auxílio Emergencial começou a ser implementado em abril de 2020, como uma medida excepcional aprovada por meio da Lei 13.982. Inicialmente, o Auxílio Emergencial previa realizar até três pagamentos mensais de R$600 reais por pessoa elegível (equivalente a 57,4% do salário-mínimo) entre abril e julho de 2020[6], sendo no máximo, de duas pessoas da mesma família[7]. Em julho de 2020, o Governo Federal decidiu estender a medida por dois pagamentos mensais adicionais. Em setembro do mesmo ano, o valor mensal do benefício foi reduzido para R$300, e estendido em mais quatro pagamentos mensais adicionais até dezembro de 2020, momento em que o benefício excepcional entrou em fase de finalização.

2.3 O *Cadastro Único* funcionou como a principal plataforma de identificação dos beneficiários do Auxílio Emergencial. Criado em 2001, este sistema de informação tem por objetivo identificar e caracterizar todas as famílias de baixa renda do país (aquelas que recebem até meio salário-mínimo mensal per capita-para sua potencial inclusão em programas sociais). Em março de 2020, o *Cadastro Único* incluía quase 28,5 milhões de famílias[8] (30% da população do país). Além disso, o Governo Brasileiro estabeleceu meios digitais para que as pessoas que não estivessem registradas no *Cadastro Único* e que tivessem sido afetadas pela pandemia pudessem se inscrever no Auxílio Emergencial, reportando seu nível de renda e ativos de maneira ágil e sanitariamente segura. Esta informação que posteriormente seria confrontada com um conjunto de registros administrativos.

2.4 As pessoas que atendiam aos seguintes critérios eram elegíveis para receber o Auxílio Emergencial: (i) ter mais de 18 anos[9](ii) não ter emprego formal; (iii) não receber outros benefícios de previdência ou de assistência social por parte do Governo Federal, com exceção do Bolsa Família; (iv) ter renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo ou renda familiar total mensal de até três salários mínimos; (v) não ter recebido renda tributável em 2018 acima de R$28.559; e (vi) estar desempregado ou ser um microempreendedor individual ou ser um contribuinte individual ou opcional ao Sistema Geral da Previdência Social ou ser um trabalhador informal inscrito no *Cadastro Único*.

2.5 Desde 2004, o Bolsa Família[10] constituiu-se como o principal programa de assistência social do Governo Federal brasileiro. Usando o *Cadastro Único* para a identificação de seus beneficiários, este programa realiza uma transferência básica às famílias em situação

---

6 No âmbito da Lei No. 13.982, o Auxílio Emergencial poderia ser estendido pelo Poder Executivo ao longo do período durante o qual a emergência de saúde pública da COVID-19 é confrontada.

7 O valor da transferência duplicou para aquelas famílias em que uma mulher era a única responsável pela manutenção de seu lar.

8 Casalecchi, A. (2020). "Cenários para a dispensa com o Auxílio Emergencial". *Instituição Fiscal Independente*. Nota Técnica No. 42.

9 Sob a lei No. 13998, de 14 de maio de 2020, as mães com menos de 18 anos foram autorizadas a ser elegíveis para o Auxílio Emergencial, atendendo aos outros requisitos.

10 Regulamentado pela Lei No. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

de pobreza extrema (com renda familiar per capita de até um quarto de salário-mínimo) e um benefício variável para as famílias em pobreza ou pobreza extrema conforme sua composição familiar, condicionado ao cumprimento de ações relacionadas com a promoção de saúde materno-infantil e a assistência escolar. No final de março de 2020, o universo de beneficiários do Bolsa Família era constituído por 13 milhões de famílias, com um benefício médio de R$ 192[11]. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2019 (PNAD), 54,4% dos chefes de família beneficiários do Bolsa Família eram mulheres, 77,3% população afrodescendente ou mestiça (*pardos)* e 0,77% da população indígena[12].

2.6 Em resposta à crise social resultante da pandemia, em março de 2020, acelerou-se a incorporação de 1,2 milhão de famílias adicionais ao Programa Bolsa Família. Como mencionado anteriormente, os beneficiários do Bolsa Família eram elegíveis para receber o Auxílio Emergencial, desde que fosse economicamente vantajoso para eles. Enquanto recebiam o Auxílio Emergencial, as transferências do Bolsa Família e as condicionalidades para a outorga do benefício eram suspensas, reiniciando-se automaticamente com a finalização do benefício extraordinário.

2.7 Em 30 de abril de 2020, mais de 50 milhões de pessoas foram declaradas elegíveis para receber o Auxílio Emergencial. 59% dos beneficiários desta medida foram identificados automaticamente através do *Cadastro Único* (incluindo 97% das pessoas de famílias beneficiárias do Bolsa Família*)* e o resto mediante pleitos feitos através dos dispositivos digitais disponíveis para este fim. Até o final de 2020, quase 68 milhões de pessoas haviam recebido o Auxílio Emergencial. No final de 2020, o custo total do Auxílio Emergencial foi de R$ 293 bilhões (atualmente equivalente a US$52 bilhões)[13].

2.8 Com o objetivo de prevenir o rompimento permanente de vínculos trabalhistas formais que implicaria o uso do Seguro-Desemprego, em abril de 2020 o Governo Federal instituiu o PEMEI por meio da Medida Provisória No. 936, que estava em vigor até 31 de dezembro daquele ano. Para esses trabalhadores, esta medida estabeleceu: (i) a possibilidade de uma redução temporária nas horas de trabalho e proporcional nos salários; (ii) a possibilidade de suspensão temporária do trabalho; e (iii) o pagamento de um Benefício Emergencial (*Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda*) pelo Governo Federal aos trabalhadores afetados em qualquer destes casos. A medida permitia reduzir por até três meses a jornada de trabalho em três faixas: 25%, 50% e 70%, outorgando ao trabalhador o Benefício Emergencial em uma proporção equivalente, utilizando o nível do Seguro-Desemprego que lhe correspondesse como base para o cálculo[14]. As empresas que voluntariamente acordassem com os seus trabalhadores aderir a esta modalidade tinham a obrigação de manter no seu posto o trabalhador no período imediatamente posterior, pelo mesmo tempo que tivessem feito uso da redução na jornada de trabalho. No caso de uma suspensão temporária do contrato de trabalho acordada entre a empresa e o trabalhador, o Benefício Emergencial foi outorgado por um montante equivalente ao que teria correspondido ao trabalhador através do Seguro-Desemprego. Neste caso, a suspensão do contrato podia durar até dois meses, tendo o empregado garantido o seu posto de trabalho no período imediatamente posterior, pelo mesmo tempo que a empresa tivesse utilizado a suspensão.

---

11 Casalecchi, A. (2020). Op. Cit.

12 A nível nacional, 56,3% da população é afrodescendente ou mestiça e 0,37% indígena.

13 https://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020.

14 Para uma descrição detalhada da estrutura do Benefício Emergencial, consulte o Anexo de Monitoramento e Avaliação do projeto.

2.9 Para aderir ao PEMEI, a empresa deveria informar o Ministério da Economia (ME) do acordo alcançado com seus trabalhadores e fornecer imediatamente os dados bancários daqueles que deveriam receber o Benefício Emergencial. Se não fosse possível fornecer as informações bancárias, ou se houvesse um erro ao preenchê-las, o Benefício Emergencial seria depositado em uma conta digital em um banco público federal, aberta automaticamente pelo ME em nome do trabalhador. No momento de seu lançamento, o Governo Federal estimava a demanda máxima para o PEMEI em 24,5 milhões de vínculos de empregos formais, com um custo que chegaria a R$51,6 bilhões. Em 1 de junho, 37% dessa demanda potencial havia se materializado, para um total de 9,1 milhões de vínculos trabalhistas, atingindo quase 10 milhões até o final de 2020. O custo total do Benefício Emergencial foi de R$33 bilhões (atualmente equivalente a US$5,9 bilhões)[15].

b. Alinhamento estratégico

2.10 Os objetivos e o desenho do projeto estiveram plenamente alinhados com as prioridades corporativas do Grupo BID, incluindo a Proposta para a Resposta do Grupo BID Frente ao Surto Pandêmico da COVID-19 (GN-2996).

2.11 O Projeto foi consistente com a Segunda Atualização da Estratégia Institucional do Grupo BID (AB-3190-2), alinhando-se com os desafios de: (i) Inclusão social e igualdade, por meio de apoios para manter níveis mínimos de renda e bem-estar das populações mais vulneráveis frente à pandemia da COVID-19; e (ii) Produtividade e Inovação, por meio de ações para manter os níveis de emprego e preservar o capital humano específico à empresa. O Projeto alinhou-se com as áreas transversais de: (i) Igualdade de Gênero e Diversidade, ao priorizar as populações mais afetadas economicamente pela pandemia, incluindo montantes mais elevados do Auxílio Emergencial para o equivalente anual de 331.329 mulheres que eram as únicas responsáveis pela manutenção de seu lar, e através de programas de ampla cobertura da população afrodescendente, mestiça e indígena, como é o caso do Bolsa Família.

2.12 O Projeto contribuiu com o Quadro de Resultados Corporativos (CRF) do Grupo BID para 2020-2023 (GN-2727-12), fornecendo financiamento para o equivalente anual de 1,6 milhão de beneficiários de programas destinados a combater a pobreza e mais de um milhão de beneficiários de iniciativas de apoio ao emprego. O Projeto foi alinhado com a Estratégia para uma Política Social Favorável à Igualdade e à Produtividade (GN-2588-4), nas áreas de melhoria da equidade e apoio às populações vulneráveis. Da mesma forma, foi consistente com a versão anterior (GN-2784-7) e atual (GN-2784-12) do Documento de Estrutura Setorial de Proteção Social e Pobreza, apoiando programas de transferência monetária eficientes e flexíveis que aliviam a pobreza estrutural e fornecem proteção contra choques sistêmicos ou idiossincráticos, bem como com o Documento de Estrutura Setorial de trabalho em sua versão anterior (GN-2741-9) e atual (GN-2741-12) através das dimensões de sucesso para conseguir: (i) que os cidadãos da região obtenham melhores e mais equitativas oportunidades de acesso a um trabalho formal e com melhores expectativas de salário; e (ii) que os trabalhadores sejam mais produtivos e, a partir disso, alcancem maiores salários e estabilidade de trabalho. O projeto foi consistente com a Proposta para a Resposta do Grupo BID ao Surto Pandêmico da COVID-19 (GN-2996). Embora a estratégia do Grupo BID com o Brasil 2019-2022 (EGB; GN-2973) não contemplasse como área prioritária o atendimento da pandemia, os objetivos do projeto se alinharam com o objetivo da EGB de reduzir a desigualdade social e de oportunidades.

[15] http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2020/2-apresentacao202012.pdf.

c. Relevância do desenho

2.13 O desenho do Projeto resultou plenamente relevante para enfrentar o desafio de proteger a renda das famílias brasileiras, particularmente as mais vulneráveis, e promover a preservação de empregos formais. O Projeto manteve sua relevância durante a fase de execução. O Gráfico 1 apresenta a lógica vertical do projeto, estruturado em dois componentes descritos a seguir.

2.14 **Componente 1. Proteção através do uso de programas de transferência monetária e sistemas de identificação de beneficiários existentes (US$600 milhões).** Este componente financiou transferências monetárias por meio das plataformas de identificação de população vulnerável existentes, especificamente, o *Cadastro Único.*

2.15 **Subcomponente 1.1. Proteção de população vulnerável através de mecanismos de identificação de beneficiários existentes (US$400 milhões).** Este subcomponente financiou transferências monetárias extraordinárias realizadas em 2020 para famílias anteriormente incorporadas ao *Cadastro Único* e que cumpriam as condições de elegibilidade para receber Auxílio Emergencial.

2.16 **Subcomponente 1.2. Proteção da população vulnerável através de programas de transferência monetária existentes (US$200 milhões).** Este subcomponente financiou transferências monetárias realizadas em 2020 aos beneficiários do Programa Bolsa Família.

2.17 **Componente 2. Proteção para população vulnerável que não se encontra nos padrões de programas de transferência de renda, e que trabalha no setor formal. (US$400 milhões).** Este componente financiou intervenções destinadas a proteger o emprego formal, bem como a renda da população vulnerável ocupada nesse setor em risco de perda de emprego. Especificamente, o componente financiou em 2020 transferências do Benefício Emergencial destinado a trabalhadores formais que chegaram a acordos com suas empresas no âmbito da regulamentação do PEMEI.

2.18 No nível global, a redução da mobilidade e da atividade econômica que gerou a pandemia da COVID-19 foi transmitida ao mercado de trabalho, tanto no nível de emprego e desemprego, como no de rendimentos e remunerações[16]. A intensidade e a duração desses efeitos são incertas e preveem-se díspares entre países e setores da economia[17]. No caso do Brasil, no início da pandemia esperava-se que o choque econômico afetasse em maior medida as pessoas com empregos em setores que demandam mais atividades de interação direta com os clientes e que não podem ser realizadas à distância. Sob essa definição, no final de 2019, cerca de 40% dos empregos no Brasil (37 milhões de pessoas) estavam concentrados em setores produtivos vulneráveis à pandemia. Em relação ao resto da economia, no final de 2019 os empregos nesses setores vulneráveis eram desempenhados em maior proporção de maneira informal ou por conta própria (51,7% vs 45,2% para os assalariados formais), por mulheres (52,1% versus 38,2% para os homens), por pessoas com nível educacional que não superava o secundário (44,1% versus 39,4% para aqueles com algum grau de educação terciária ou superior) e por população afrodescendente ou indígena (56,6% 52,4% para o resto da população)[18].

---

16 Khamis, M., et al (2021). "The Early Labor Market Impacts of COVID-19 in Developing Countries: Evidence from High-Frequency Phone Surveys." *Jobs Working Paper No. 58. World Bank.*

17 Al Masri, D., Flamini, V. e Toscani, F. (2021). Op. Cit. No contexto regional, a transmissão da pandemia ao mercado de trabalho no Brasil tem sido menor em relação à de países como Chile, Colômbia ou México, mas de maior duração, com um efeito acumulado similar ao da média regional.

18 Komatsu, B e Menezes-Filho (2020). *Simulações de impactos de COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o desemprego, renda, pobreza e desigualdade"* INSPER, Policy Paper No. 43.

Segundo o Ministério da Economia do Brasil (ME), 34% dos 35,4 milhões de vínculos trabalhistas formais no setor privado poderiam chegar a ser rompidos por causa da pandemia. Conforme discutido em maior detalhe na seção de Eficácia deste documento, algumas simulações de um cenário contrafactual sem o Auxílio Emergencial e sem o Benefício Emergencial parecem razoavelmente corroborar essas expectativas[19].

2.19 Para mitigar os efeitos da pandemia na renda do trabalho e no emprego, são necessárias políticas compensatórias de grande escala como as que vêm sendo implementadas pelo Governo do Brasil. A experiência internacional durante a pandemia, particularmente a gerada em países de nossa região, demonstrou que a implementação de medidas de transferência de renda, seja através do aumento do montante de programas pré-existentes, como Bolsa Família, ou da implementação de programas de transferência temporários, como o Auxílio Emergencial, podem constituir uma plataforma efetiva para compensar a perda de renda sofrida pelas famílias, particularmente as mais vulneráveis, e que podem ajudar a mitigar as perdas de longo prazo associadas a esses choques relacionadas à perda de capital humano[20, 21].

2.20 Por outro lado, embora o seguro-desemprego tenha a função de proteger a perda temporária de renda do trabalho dos trabalhadores formais, há evidências de que a suspensão do vínculo empregatício tem um efeito negativo em termos de empregabilidade e renda do trabalho a longo prazo[22, 23]. Da mesma forma, a destruição maciça de empregos produtivos-que só se tornaram inviáveis no contexto de uma crise temporária-implicaria grandes perdas de capital humano específico para a empresa e, uma vez terminada a crise, significaria um alto custo para a formação de novos vínculos trabalhistas[24], o que tem impactos negativos na produtividade, tornando ainda mais pertinente a implementação de estratégias como o PEMEI.

---

19 Al Masri, D., Flamini, V. e Toscani, F. (2021). Op. Cit.

20 Lustig, N., et al (2021) "Short and long-run distributional impacts of COVID-19 in Latin America". *CEQ Working Paper 96*

21 Gentilini, U.; et al (2020). "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". *World Bank*.

22 Jacobson, L, LaLonde, R. e Sullivan, D. (1993). "Earnings losses of displaced workers". *The American Economic Review*.

23 Davis, S. e Von Wachter, T (2011). "Recessions and the cost of job loss". *National Bureau of Economic Research.*

24 A duração média do emprego formal no Brasil foi de cinco anos em 2014, a segunda mais baixa entre os 29 países analisados (https://www.dieese.org.br/livro/2016/rotatividade2016.pdf).

Gráfico 1. Lógica vertical do projeto

Problemas	Causas	Ações	Indicadores relacionados com o OED: Apoiar a preservação de níveis de renda e de emprego de pessoas afetadas pela COVID-19, no período imediato e durante a recuperação	Indicadores relacionados com o OGD: Contribuir para garantir níveis mínimos de qualidade de vida das pessoas vulneráveis diante da crise causada pela COVID-19
		Acelerou-se a inclusão de famílias vulneráveis elegíveis para ser beneficiários do Bolsa Família.	Porcentagem de beneficiários do Bolsa Família que recebem transferências extraordinárias para enfrentar os impactos sociais da COVID-19	
A renda de 6% das famílias brasileiras estava em risco de cair abaixo da linha da pobreza por causa da pandemia da COVID-19	37 milhões de empregos no Brasil concentravam-se em setores produtivos vulneráveis a ser afetados pela pandemia	Aumentaram-se temporariamente as transferências realizadas pelo Bolsa Família, através do Auxílio Emergencial	Porcentagem das famílias beneficiárias do Bolsa Família que recebem em 2020 transferências extraordinárias para enfrentar os impactos sociais da COVID-19	Porcentagem dos vínculos trabalhistas formais cobertos pelo PEMEI em 2020 que se mantém 6 meses depois de participar no PEMEI, como proporção da população com emprego formal.
	O emprego dos setores vulneráveis à pandemia está sobre representado por trabalhadores informais, autônomos, mulheres, pessoas sem educação média e pela população afrodescendente indígena.	Outorgou-se temporariamente transferências a famílias vulneráveis que não eram beneficiadas do Bolsa Família, através do Auxílio Emergência.	Porcentagem das famílias no Cadastro Único que não eram beneficiários do Bolsa Família que recebem em 2020 transferências extraordinárias para enfrentar os impactos sociais da COVID-19.	
35% dos vínculos trabalhistas formais no Brasil estavam em risco de se romper por causa da pandemia.	O Seguro-Desemprego mitiga o impacto de perdas da renda trabalhista no setor formal, mas implica custos pela destruição de vínculos trabalhistas viáveis.	Criaram-se e subsidiaram as modalidades de emprego parcial ou suspensão temporária de emprego formal, através do PEMEI.	Porcentagem dos vínculos trabalhistas formais cobertos pelo PEMEI em 2020 que se mantém 6 meses depois de participar no PEMEI, como proporção da população com emprego formal.	Porcentagem dos vínculos trabalhistas formais cobertos pelo PEMEI em 2020 que mantém 12 meses depois de participar no PEMEI como proporção da população com emprego formal.

2.21 A Quadro 1 descreve os indicadores previstos para medir a realização do Objetivo Específico de Desenvolvimento do projeto e suas metas correspondentes, conforme previsto na Matriz de Resultados do Projeto. Estes indicadores e metas não foram modificados no âmbito da preparação do Plano Inicial, o qual, pela natureza da operação, coincide com o encerramento do Projeto[25].

2.22 A estrutura financeira de apoio a políticas emergenciais foi implementada conforme originalmente planejado (descrito em ¶2.14 a 2.17). Em linha com a Atualização da Metodologia e o Processo de Validação do Relatório de Monitoramento de Progresso (OP-1072-5), a redação e a descrição da unidade de medida para os indicadores de produto relacionados ao Auxílio Emergencial e o Bolsa Família (Componente 1) foram ajustadas para o Plano Inicial, alinhando-as com os indicadores correspondentes do CRF, mantendo a metodologia de cálculo prevista no Anexo de Monitoramento e Avaliação do Projeto[26]. Além disso, o Plano Inicial atualizou as metas físicas para os indicadores de produto, refletindo a taxa de câmbio utilizada no primeiro e único pedido de desembolso (maio de 2021). O Apêndice A apresenta a Matriz de Resultados em nível de Produtos, descrevendo o nível de suas metas planejadas e alcançadas.

2.23 O primeiro e o quarto indicadores associados ao Objetivo Específico de Desenvolvimento refletem o nível esperado de cobertura do Auxílio Emergencial para pessoas incluídas no *Cadastro Único*, desagregando a população beneficiária do Bolsa Família (OE1) ou por fora deste programa (OE4). O segundo e quinto indicador desagregam o nível de cobertura do Auxílio Emergencial para lares com chefia feminina exclusiva, quer tenham sido beneficiárias da Bolsa Família (OE2) ou não (OE5). O terceiro indicador (OE3) reflete o aumento esperado de cobertura do Bolsa Família, acelerado no marco da resposta à pandemia. Por sua vez, o sexto indicador (OE6) reflete a capacidade esperada do Benefício Emergencial para proteger os vínculos trabalhistas no nível da empresa no curto prazo (seis meses após o início do benefício), expressa como proporção da População Economicamente Ativa.

2.24 O primeiro indicador associado ao Objetivo Geral de Desenvolvimento (OG1) é interpretado como uma medida de efetividade dos programas de transferências apoiados pelo Projeto para atenuar o efeito da crise em termos de pessoas em risco de ver sua renda cair abaixo da linha de pobreza. Teoricamente, o desempenho deste indicador depende: (i) da profundidade e temporalidade do choque de renda gerado pela pandemia; (ii) da efetividade da focalização dos programas de transferências (que as recebam famílias com renda própria abaixo da linha de pobreza); (iii) do nível da transferência; e (iv) do efeito de uma potencial redução da oferta de trabalho em resposta à concessão do benefício temporário. O segundo (OG2) procura medir o impacto de longo prazo (1 ano após a concessão do benefício) do Benefício Emergencial, em termos de proteção dos vínculos trabalhistas específicos da empresa. Em comparação com o indicador de resultados OE6, este indicador de impacto reflete em maior medida a preservação de empregos a nível das empresas, além do compromisso empresarial de mantê-los no curto prazo no âmbito do PEMEI.

---

[25] Em maio de 2021, dentro do prazo para preparar o Plano Inicial segundo a Atualização da Metodologia e o Processo de Validação do Relatório de Monitoramento de Progresso (OP-1072-5), o projeto executou um único desembolso pela totalidade de seus recursos de financiamento.

[26] Originalmente, os indicadores e sua respetiva unidade de medida foram expressos em termos do "número de transferências equivalentes" financiadas pelo Projeto, sendo substituídos por "beneficiários equivalentes".

Quadro 1. Matriz de resultados (Aprovação, Plano Inicial e Fechamento)

Indicadores	Em aprovação			Plano Inicial			Após a conclusão do projeto (PCR)			Comentários
	Unidade de medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta (P)	Unidade de Medida	Linha de Base	(A)	
Objetivo Geral de Desenvolvimento: Contribuir para assegurar níveis mínimos de qualidade de vida das pessoas vulneráveis frente à crise causada pela COVID-19										
OG1. Famílias que foram protegidas de cair abaixo da linha de pobreza, através da implementação do Auxílio Emergencial e do Bolsa Família, durante o prazo de execução do Projeto	Pontos percentuais	0	6	Pontos percentuais	0	6	Pontos percentuais	0	9.01	Estimado a partir da PNAD 2020.
OG2. Empregos formais no setor privado que foram protegidos de serem perdidos através da implementação do Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (PEMEI), no ano de sua implementação	Pontos percentuais	0	2	Pontos percentuais	0	2	Pontos percentuais	0	22	Estimado a partir do Registro Administrativo do Benefício Emergencial e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).
Objetivo Específico de Desenvolvimento: Apoiar a preservação de níveis de renda e de emprego de pessoas afetadas pela COVID-19, no período imediato e durante a recuperação da crise.										
OE1. Beneficiários do Bolsa Família que recebem transferências extraordinárias como parte da estratégia do Auxílio Emergencial, para enfrentar os impactos sociais da COVID-19.	Porcentagem	0	90	Porcentagem	0	90	Porcentagem	0	95.04	Estimado a partir dos registros administrativos do Auxílio Emergencial.
OE2. Chefes de família (sem cônjuge) beneficiárias do Bolsa Família que recebem transferências extraordinárias como parte da estratégia do Auxílio Emergencial, para enfrentar os impactos da COVID-19.	Porcentagem	0	32	Porcentagem	0	32	Porcentagem	0	31.81	Estimado a partir dos registros administrativos do Auxílio Emergencial.
OE3. Famílias beneficiárias do Bolsa Família que recebem transferências regulares como parte da estratégia para enfrentar os impactos da COVID-19.	Porcentagem	100	110	Porcentagem	100	110	Porcentagem	100	108.07	Estimado a partir dos registros administrativos do Bolsa Família.
OE4. Pessoas que recebem transferências extraordinárias do Auxílio Emergencial que não fazem parte do padrão de beneficiários do Bolsa Família.	Porcentagem	0	34	Porcentagem	0	34	Porcentagem	0	56.30	Estimado a partir dos registros administrativos do Auxílio Emergencial e do Cadastro Único
OE5. Chefes de família (sem cônjuge) que recebem transferências extraordinárias do Auxílio Emergencial que não estavam no padrão de beneficiários do Bolsa Família.	Porcentagem	0	11	Porcentagem	0	11	Porcentagem	0	15	Estimado a partir dos registros administrativos do Auxílio Emergencial e do Cadastro Único
OE6. Empregos formais no setor privado que foram protegidos de serem perdidos através da implementação do PEMEI, seis meses após sua implementação.	Pontos percentuais	0	4	Pontos percentuais	0	4	Pontos percentuais	0	25	Estimado a partir do Registro Administrativo do Benefício Emergencial e o CAGED.

2.25 O nível das metas para os indicadores OE1, OE2, OE4 e OE5 foram estimados a partir das informações disponíveis no *Cadastro Único*, enquanto o indicador OE3 reflete a meta política que o Governo Federal estabeleceu. O nível da meta para o indicador OG1 foi estimado a partir de um exercício de micro simulação com dados da PNAD Contínua de 2019. Por sua vez, as metas para os indicadores OE6 e OG2 foram estabelecidas a partir de uma revisão da literatura internacional sobre a efetividade de programas de natureza similar a nível internacional.

2.26 O desenho do projeto destacou dois riscos associados aos mecanismos de identificação e pagamentos a beneficiários utilizados no processo operacional do Auxílio Emergencial, particularmente referentes ao fato de que os instrumentos digitais desenvolvidos para esse fim poderiam se transformar em dificuldades para a rendição das despesas elegíveis do Projeto, assim como em erros significativos de exclusão, associados à impossibilidade de utilizá-los por parte de alguns grupos da população. Para eliminar o risco de gestão financeira, o Projeto limitou a elegibilidade dos pagamentos feitos à população incluída no *Cadastro Único*, que tinha uma boa avaliação de desempenho[27]. Além desta medida de mitigação, a experiência dos países da região mostra que contar com mecanismos pré-existentes de identificação de beneficiários de grande escala, como no caso do *Cadastro Único*, foram fundamentais para poder ampliar a cobertura da população afetada pela pandemia de maneira ágil e transparente[28]. Por outro lado, a análise da efetividade (erros de inclusão e exclusão) do uso de instrumentos digitais, seja para a identificação de pessoas fora desses mecanismos ou que não faziam parte dos programas de transferências pré-existentes, ou para o pagamento de transferências, lança conclusões promissoras, mas ainda incipientes[29]. No caso do Brasil, um estudo conclui que a distribuição do Auxílio Emergencial é consistente com uma efetiva segmentação em termos de apoiar proporcionalmente mais a população dos municípios mais afetados pela pandemia, mas que essa efetividade de sua segmentação foi menor nos municípios com pior acesso à internet e aos escritórios da Caixa Econômica[30].

2.27 Um terceiro risco identificado, relacionado com a sustentabilidade dos seus resultados, associou-se à possibilidade de que a duração dos impactos econômicos se estendessem para além da duração prevista, pressionando a sua extensão ao longo do tempo, num quadro fiscal que poderia ser comprometido. Conforme detalhado na seção de Sustentabilidade, esse risco parece ter se materializado no âmbito do Auxílio de Emergencial.

---

27 Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (2017). "*Pesquisa de Qualidade do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal".*

28 Cejudo, G., et. al (2021). "Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19". *Nota Técnica BID* (manuscrito não publicado).

29 Gelb, A.; e Mukherjee, A. (2020). "Digital Technology in Social Assistance Transfers for COVID-19 Relief: Lessons from Selected Cases." *CGD Policy Paper 181*.

30 Costa, E. e Acioli, M. (2021). "Estudo de avaliação do Programa de Auxílio Emergencial: Uma Análise sobre Focalização e eficácia a nível municipal". *Brazilian Journal of Development.*

B. Eficácia

a. Declaração dos objetivos de desenvolvimento do projeto.

2.28 O Objetivo de Desenvolvimento Geral do Projeto foi contribuir para assegurar níveis mínimos de qualidade de vida das pessoas vulneráveis frente à crise causada pela COVID-19. Seu Objetivo Específico de Desenvolvimento foi apoiar a preservação dos níveis de renda e de emprego de pessoas afetadas pela COVID-19, no período imediato e durante a recuperação da crise.

b. Resultados alcançados

2.29 Como pode ser visto na Quadro 2, quatro dos seis resultados do projeto alcançaram totalmente ou superaram, e dois foram alcançados em grande medida. Como pode ser visto na Lista de Verificação do PCR, a média ponderada da realização dos resultados atribuíveis ao Projeto é 96%.

2.30 As metas estabelecidas para quatro dos seis indicadores relacionados com o Objetivo Específico de Desenvolvimento do Projeto mostraram-se congruentes com o nível alcançado, evidenciando-se um excesso de conformidade significativo para os indicadores OE4 e OE6. A meta para o primeiro indicador foi subestimada ao supor uma menor capacidade operacional à observada por parte do Auxílio Emergencial para realizar transferências às pessoas no Cadastro Único por fora da Bolsa Família, para quem não existiam mecanismos pré-estabelecidos de pagamento[31]. A subestimação significativa da meta prevista para o indicador OE6 está associada à natureza inovadora do PEMEI, o que tornou necessário o uso de parâmetros de impacto para programas internacionais de natureza similar[32] que se referem a contextos de mercado de trabalho e nível de desenvolvimento econômico distintos do brasileiro. Certamente as características *sine qua non* do choque econômico ao qual responde o PEMEI também subtraíram pertinência aos impactos encontrados em outros contextos[33].

2.31 Em relação ao Objetivo Geral de Desenvolvimento, a meta estabelecida para o indicador OG1 mostrou-se comensurável com a conquista alcançada. Pelas mesmas razões apresentadas para o indicador OE6, a meta para o indicador OG2 associado ao PEMEI mostrou-se significativamente conservadora.

---

31 As famílias titulares elegíveis do Bolsa Família receberam o Auxílio Emergencial através dos cartões de débito com os quais acessavam o benefício regularmente. Para realizar as transferências para o restante dos beneficiários elegíveis no Cadastro Único, o Governo Federal desenvolveu um cartão de débito virtual associado a uma conta de poupança digital que foi aberto de forma automática uma vez declarada a elegibilidade do beneficiário, através do cruzamento de informações de bases administrativas realizado pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV).

32 Conforme discutido no Anexo de Monitoramento e Avaliação do Projeto, a suposição de impacto utilizado para a estimativa da meta para o indicador OE6 é que 17% dos vínculos trabalhistas cobertos pelo PEMEI se manteriam 6 meses após o início do programa, com base no limite inferior dos resultados Cahuc, Pierre, Francis Kramarz e Sandra Nevoux (2018). ("When Short-Time Work Works." (2018). *IZA Institute of Labor Economics*). No caso do PEMEI, esse número ficou em 90%.

33 Os indicadores OE6 e OG2 são calculados cruzando os registros administrativos do PEMEI (que inclui todos os vínculos trabalhistas cobertos pelo programa) com os registros administrativos de trabalhadores formais demitidos e contratados. O nível do indicador é a diferença entre o total de trabalhadores beneficiários do PEMEI e os trabalhadores beneficiados do PEMEI que foram despedidos durante o período de referência.

Quadro 2. Matriz de Resultados alcançados

Objetivo específico de desenvolvimento/Indicador	Unidade de Medida	Valor da Linha de Base	Ano da Linha de Base	Metas e alcance real		% Alcançado	Meios de verificação
Objetivo Geral de desenvolvimento: Apoiar a preservação dos níveis de renda e de emprego de pessoas afetadas pela COVID-19, no período imediato e durante a recuperação da crise							
OG1. Famílias que foram protegidas de cair abaixo da linha de pobreza, através da implementação do Auxílio Emergencial e do Bolsa Família, durante o prazo de execução do Projeto	Pontos percentuais	0	2020	P P(a) A	6 6 9.01	100.00	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OG2. Empregos formais no setor privado que foram protegidos de serem perdidos através da implementação do Programa de Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda (PEMEI), no ano de sua implementação	Pontos percentuais	0	2020	P P(a) A	2 2 22	100.00	Estimativas realizadas por consultora externa, validadas pelo BID e pelo Ministério do Trabalho.
Objetivo Específico de desenvolvimento: Apoiar a preservação dos níveis de renda e de emprego de pessoas afetadas pela COVID-19, no período imediato e durante a recuperação da crise							
OE1. Beneficiários do Bolsa Família que recebem transferências extraordinárias como parte da estratégia do Auxílio Emergencial, para enfrentar os impactos sociais da COVID-19.	Porcentagem	0	2020	P P(a) A	90.00 90.00 95.04	100.00	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OE2. Chefes de família (sem cônjuge) beneficiárias do Bolsa Família que recebem transferências extraordinárias como parte da estratégia do Auxílio Emergencial, para enfrentar os impactos da COVID-19.	Porcentagem	0	2020	P P(a) A	32.00 32.00 31.81	99.40	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OE3. Famílias beneficiárias do Bolsa Família que recebem transferências regulares como parte da estratégia para lidar com os impactos da COVID-19.	Porcentagem	100	2020	P P(a) A	110.00 110.00 108.07	80.70	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OE4. Pessoas que recebem transferências extraordinárias do Auxílio Emergencial que não fazem parte do padrão de beneficiários do Bolsa Família.	Porcentagem	0	2020	P(a) A P	34.00 34.00 56.30	100.00	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OE5. Chefes de família (sem cônjuge) que recebem transferências extraordinárias do Auxílio Emergencial que não estavam no padrão de beneficiários do Bolsa Família.	Porcentagem	0	2020	P(a) A P	11.00 11.00 15.00	100.00	Valores reportados pelo Ministério da Cidadania.
OE6. Empregos formais no setor privado que foram protegidos de serem perdidos através da implementação do Programa Emergencial de Apoio ao Emprego e Renda (PEMEI), seis meses após sua implementação.	Pontos percentuais	0	2020	P P(a) A	4.00 4.00 25.00	100.00	Cálculos realizados por consultora externa, validadas pelo BID e pelo Ministério do Trabalho (ver nota de rodapé 33).

c. Análise contrafactual

2.32 Dado que o financiamento do BID representa menos de 1,7% do custo das medidas emergencial implementadas pelo Governo Federal, corresponde realizar a análise contrafactual do projeto analisando o nível que teriam alcançado os indicadores de interesse sem as políticas emergenciais como um todo, e não, na ausência de apenas o projeto financiado pelo Banco. Conforme previsto no Anexo de Monitoramento e Avaliação do projeto e enquadrado nos processos previstos na Proposta para a Resposta do Grupo BID Frente ao Surto Pandêmico da COVID-19 (GN-2996), a metodologia de avaliação a ser utilizada para a atribuição de resultados corresponde a uma análise antes e depois sobre os indicadores de interesse. Como mencionado anteriormente, os indicadores associados aos resultados OE1, OE2, OE4 e OE5 refletem o nível de cobertura da população elegível para receber o Auxílio Emergencial - circunscrito àqueles registrado no *Cadastro Único* e desagregados por gênero. Portanto, o alcance de suas metas depende logicamente da capacidade operacional (mecanismos de identificação de beneficiários e de pagamentos implantados durante a pandemia), sem que se identifique outro fator que possa contribuir para sua realização. O mesmo se aplica ao indicador de resultado OE3, que reflete o nível esperado de expansão da cobertura do Bolsa Família no âmbito da resposta à pandemia.

2.33 Por sua vez, o nível de realização do indicador OE6 depende teoricamente positivamente de: (i) o nível de adesão (*take up rate*) das empresas ao PEMEI; (ii) o nível de cumprimento da manutenção dos empregos por um período similar ao da duração do Benefício Emergencial por parte das empresas aderentes ao PEMEI; e (iii) do valor econômico do vínculo trabalhista percebido no curto prazo. O nível de adesão que o PEMEI finalmente atingiu (10 milhões de vínculos trabalhistas) foi ligeiramente superior ao utilizado para o cálculo da meta do indicador (9,1 milhões de vínculos trabalhistas). Por outro lado, o citado estudo do FMI destaca que o número de empregos perdidos no âmbito da pandemia até o terceiro trimestre de 2020 foi significativamente menor do que o número estimado de empregos em risco de perder (38 milhões)[34] e propõe elementos para sugerir que o PMEI poderia ter desempenhado um papel importante na mitigação do impacto da pandemia em termos de perda de empregos. Especificamente, o estudo encontra uma menor perda de empregos em relação ao esperado ex ante em empresas de menor porte, para as quais o Benefício Emergencial era particularmente mais atraente, já que a proporção da taxa de substituição da renda trabalhista coberta pelo programa era mais generosa para as empresas com receita bruta anual abaixo de R$4,8 milhões. Esta descontinuidade no desenho do PEMEI está sendo analisada pela Equipe de Projeto e pelo Ministério do Trabalho (MT) como uma possível via para estimar o impacto do programa para empresas com receitas estatisticamente próximas a esse ponto de corte, com um desenho de Regressão Descontínua, no âmbito da implementação da Cooperação Técnica "Monitoramento e Avaliação de Programas Emergenciais para Populações Afetadas pela COVID-19 no Brasil" (BR-T1465; ATN/OC-18390-BR). Quanto aos indicadores associados ao Objetivo Geral de Desenvolvimento do projeto, o nível de realização estimado pelo Ministério da Cidadania (MC) para o indicador OG1 resulta congruente com um conjunto amplo de avaliações independentes que atribuem ao Auxílio Emergencial que o nível de pobreza não piorasse durante 2020, e inclusive que diminuísse[35,36,37], com um impacto

[34] As estimativas do estudo do FMI são semelhantes às de Komatsu e Menezes-Filho (2020), Op. Cit.

[35] Portela Souza, A., et. al (2021). “Social Protection Response to COVID-19 in Brazil”. *UNDP COVID-19 Policy Documents Series.*

[36] Al Masri, op. cit.

[37] Lusting, N., op.cit.

protetor particularmente alto para mulheres afrodescendentes[38]. Em relação ao indicador OG2, o estudo do FMI levanta a questão de saber se, a longo prazo, o PEMEI terá conseguido manter de maneira permanente os vínculos trabalhistas específicos às empresas aderentes ou se simplesmente terá atrasado as demissões. O nível estimado para o indicador como parte do trabalho que vem realizando a Equipe de Projeto com o MT indica que um número significativo desses vínculos se manteve 12 meses após o início do benefício, embora a análise de impacto permitirá estabelecer este fato de maneira mais sólida.

d. Resultados imprevistos

2.34 Alguns estudos destacam um impacto do Auxílio Emergencial que não foi contemplado na Matriz de Resultados do Projeto: uma redução na desigualdade na renda—pelo menos no lapso de sua implementação. A partir de uma simulação com base na PNAD Contínua de 2019 e na PNAD COVID levantada pelo IBGE durante 2020, Al Masri, et. al (2021) estimam que, se não tivesse mediado o Auxílio Emergencial, o Coeficiente de Gini teria aumentado de 0.53 em 2019 para 0.58 em 2020-um incremento substantivo dado o nível basal do indicador para o Brasil. O estudo conclui que através do Auxílio Emergencial o nível do indicador para 2020 situou-se em 051, ou seja, a um nível inferior ao da pré-pandemia.

C. Eficiência

2.35 Replicando a metodologia de Análise Custo-Benefício usada durante a preparação do projeto[39], a Taxa Interna de Retorno Modificada (TIRM) do conjunto de intervenções financiadas é estimada ex post em 11%, superando a taxa de desconto de 5%[40], bem como a TIRM estimada ex ante (9,2%)[41].

2.36 O fundamento econômico das intervenções contempladas no projeto se baseia no valor monetário das transferências do Auxílio Emergencial, Bolsa Família e o Benefício Emergencial, seu efeito multiplicador na economia e no capital humano preservado através de políticas que promovem a suavização do consumo, reduzem a insegurança alimentar e preservam as habilidades através da proteção trabalhista. Há efeitos adicionais não contemplados na análise, como as vidas potencialmente salvas pela redução da taxa de transmissão da COVID-19 como efeito da facilitação de medidas de distanciamento social.

2.37 A Análise Econômica ex post atualiza um conjunto de parâmetros utilizados para a estimativa ex ante, os quais são apresentados no Quadro A.

---

38 Nassif-Pirez, L., Cardoso, L., y Matos de Oliveira, A. (2021). "Gender and race in the spotlight during the COVID-19 pandemic: the impact of the Emergency Benefit on poverty and extreme poverty in Brazil". *Levy Economics Institute of Bard College Policy Note.*

39 Pode ser consultada no seguinte link: Análise Econômica ex ante.

40 A taxa de desconto de 5% é mais adequada para avaliar projetos sociais do que a taxa de 12% que é comumente usada para avaliar projetos de infraestrutura, transporte ou energia. Este valor de desconto é o utilizado nos exercícios de impacto de programas de saúde (por exemplo, no cálculo de AVAD do programa WHO-CHOICE da OMS), e é ligeiramente superior ao empregado por diversos autores para a análise custo-benefício de intervenções de desenvolvimento infantil precoce (ver Karoly 2012).

41 A Análise Econômica Ex post apresenta uma discussão sobre a conveniência de pertinência de utilizar a TIRM sobre a Taxa Interna de Retorno.

Quadro A. Parâmetros utilizados para as análises económicas ex ante e ex post

Parâmetro	Valor original	Valor atualizado
Beneficiários equivalentes do Bolsa Família apoiados pelo projeto	475,659	463,675
Beneficiários equivalentes do Auxílio Emergencial apoiados pelo projeto	1,133,399	1,103,849
Beneficiários equivalentes do Benefício Emergencial apoiados pelo projeto	1,027,432	1,000,478
Benefício mensal médio em dólares do Bolsa Família	33	36
Benefício médio mensal em dólares do Auxílio Emergencial	107	115
Porcentagem do salário subsidiado pelo Benefício Emergencial	38.8	39.7
Multiplicador econômico das transferências	1.6	2.05
Proporção de empregos preservados na empresa de origem pelo Benefício Emergencial por cada trabalhador coberto pelo benefício.	0.25	0.37

2.38 Os parâmetros de quantidade de beneficiários equivalentes[42] apoiados pelo financiamento do projeto, bem como o valor dos benefícios foram ajustados pelo valor efetivo da taxa de câmbio utilizada no momento da apresentação do único pedido de desembolso do projeto (maio de 2020). Com relação ao efeito multiplicador das transferências, foi utilizada a estimativa mais conservadora calculada por Sanches et al. (2021) para o Auxílio Emergencial[43].

2.39 Conforme discutido na seção de Eficácia, a Equipe de Projeto do Banco e do Ministério do Trabalho ainda está desenvolvendo uma avaliação de impacto a partir de um projeto de desenho de Regressão Descontínua. Nesse contexto, para os fins do exercício de Análise Custo-Benefício ex post, o parâmetro referente à proporção de empregos preservados na empresa de origem graças ao Benefício Emergencial foi ajustado a partir de algumas conclusões alcançadas por Al Masri, et. al (2021). Em particular, os autores destacam que o Benefício Emergencial se concentrou principalmente em médias e pequenas empresas, observando-se uma significativa diferença na preservação de empregos em relação às grandes empresas nos setores vulneráveis à pandemia[44]. A diferença entre empregos preservados por tipo de empresa foi ajustada sob a suposição de que, sem a intervenção, 80% dos funcionários que perdem o emprego o recuperam um ano depois (com perda de experiência). Na Análise Econômica ex post apresentam-se exercícios de sensibilidade modificando a taxa de desconto (12%), o efeito multiplicador da economia (original) e proporção de preservação de empregos (original), sem que se modifique o sentido das conclusões.

2.40 Com base no exposto, a análise custo-benefício ex post estima um Valor Presente Líquido (VPL) de US$1.533 milhão, uma TIRM média ponderada de 11% e uma razão benefício-custo de 2.39 no cenário base, que considera uma taxa de desconto de 5%, sugerindo que o conjunto de medidas emergenciais apoiadas pelo Projeto são economicamente benéficas. A análise custo-benefício ex ante rendeu um VPL de US$951,6 milhões, uma TIRM média ponderada de 9,2% e uma relação custo-benefício de 1.76 no cenário base que também considera uma taxa de desconto de 5%. Conforme

[42] O Projeto não financiou beneficiários específicos. Daí o uso do termo "equivalente".

[43] Sanches, M; Cardomingo, M; y Carvalho, L. (2021). “Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020” *Nota de Política Econômica*.

[44] Entre as pequenas e médias empresas perderam-se 0.39 empregos para cada emprego considerado em risco, entre as grandes perderam-se 0,9 empregos.

mencionado na seção introdutória deste documento, a execução total do projeto foi alcançada seis meses antes do previsto no Contrato de Empréstimo.

2.41 A Quadro 3 apresenta a distribuição de custos por componente e subcomponente, sem que sejam verificadas diferenças entre a distribuição original e a que foi finalmente realizada.

Quadro 3. Custos do projeto

1 Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias y de sistemas de identificación de beneficiarios existentes

Component Revised Cost

600,000,000

	Outputs		2020	Cost
1.1	Beneficiarios directos de Bolsa Familia que recibieron Asistencia de Emergencia en el marco del proyecto	P	200,000,000	200,000,000
		P(a)	200,000,000	200,000,000
		A	200,000,000	200,000,000
1.2	Beneficiarios directos de Bolsa Familia que recibieron transferencias regulares en el marco del proyecto	P	200,000,000	200,000,000
		P(a)	200,000,000	200,000,000
		A	200,000,000	200,000,000
1.3	Beneficiarios directos de Asistencia Emergencial cuyos hogares no recibian Bolsa Familia que recibieron Asistencia de Emergencia en el marco del proyecto	P	200,000,000	200,000,000
		P(a)	200,000,000	200,000,000
		A	200,000,000	200,000,000

2 Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias de ingreso, y que trabaja en el sector formal

Component Revised Cost

400,000,000

	Outputs		2020	Cost
2.1	Empleados de empresas que reciben el Beneficio de Emergencia como parte del PEMEI, en el marco del programa.	P	400,000,000	400,000,000
		P(a)	400,000,000	400,000,000
		A	400,000,000	400,000,000

Other Costs		Cost

Total Costs include inactive outputs

Total		2020	Cost
Total cost	P	1,000,000,000	1,000,000,000
	P(a)	1,000,000,000	1,000,000,000
	A	1,000,000,000	1,000,000,000

D. Sustentabilidade

a. Aspectos gerais de sustentabilidade

2.42 A avaliação do projeto em termos de sustentabilidade de seus resultados é satisfatória. Por ser uma operação que apoia a implementação de programas de resposta a uma emergência, este documento propõe que a sustentabilidade de seus resultados deve ser analisada em termos de: (i) a capacidade instalada que gerou para poder responder a futuros eventos emergenciais; e (ii) as perdas em capital humano que evitou (em geral e específico à empresa).

2.43 Quanto ao primeiro critério, é importante contextualizar que é previsível que em nível global os países enfrentem novas crises, não só sanitárias como a que ainda vivemos por causa da pandemia da COVID-19, mas também originadas por fenômenos naturais—exacerbados pela mudança climática-ou por pressões por fluxos migratórios. Por isso, é imprescindível contar com mecanismos prontos para serem ativados frente a novas emergências, sejam no nível regional, nacional ou local. Isto implica contar com a capacidade para implantar estratégias para a identificação ágil da população afetada e para implantar as prestações (econômicas ou de outra índole) que se requeiram, assim como contar com os recursos para financiá-la de maneira suficiente e financeiramente viável.

2.44 Nesse contexto, deve-se destacar que, com o *Cadastro Único*, Brasil já contava com um instrumento que permitiu ao Governo identificar de maneira automática as famílias de baixa renda do país, desproporcionalmente afetadas pelas consequências econômicas da pandemia. Além disso, ao contar com bases administrativas digitais e capacidade de análise de dados, facilitou que o Brasil implementasse rapidamente um novo mecanismo de identificação de beneficiários, através da autodeclaração de receitas e ativos, verificada com o cruzamento de outras fontes de informação[45]. A avaliação do desempenho deste novo mecanismo em termos dos erros de inclusão e exclusão que gera constitui um elemento central para ajustar seu projeto para atender a futuras emergências e, potencialmente, para melhorar os instrumentos de identificação de beneficiários de programas de apoio à renda para famílias estruturalmente carentes[46].

2.45 O fato de as famílias que já eram titulares do Bolsa Família antes da pandemia contarem com meios eletrônicos para receber suas prestações permitiu entregar o Auxílio Emergencial de maneira praticamente automática. Por outro lado, a rápida implantação de outros meios eletrônicos de pagamento durante a pandemia, no Brasil[47] e em muitos outros países da região, provou sua viabilidade técnica e operacional em larga escala. No entanto, sua implementação no Brasil também mostrou que existem populações em localidades pequenas e dispersas para as quais os pagamentos eletrônicos tiveram que conviver com pagamentos presenciais para evitar constituir-se em um mecanismo excludente dos benefícios, abrindo um espaço de melhoria para investir nas condições tecnológicas e nas competências que permitam sua eventual incorporação aos canais eletrônicos de pagamento[48].

2.46 Por outro lado, o enorme esforço fiscal que constituiu a implementação do Auxílio Emergencial em 2020 (cerca de 4 pontos do PIB), resultou em que o apoio à renda das famílias tenha sido reduzido significativamente durante 2021. A suficiência destes novos níveis de transferência para prevenir ou mitigar um incremento na pobreza dependerão das características do processo de recuperação da economia brasileira. O desafio que a experiência brasileira coloca para futuras crises é identificar mecanismos que permitam implementar políticas anticíclicas de atenção a choques agregados de renda de maneira eficiente e fiscalmente sustentável.

2.47 A sustentabilidade do PEMEI deve ser analisada de maneira diferente do Auxílio Emergencial já que, embora tenha surgido em uma situação emergencial, poderia constituir-se numa modalidade complementar ao do Seguro-Desemprego, particularmente

---

45 Conforme discutido em ¶2.26, as transferências para beneficiários do Auxílio Emergencial identificados por esses mecanismos não foram contempladas para financiamento do projeto como estratégia de mitigação de risco fiduciário.

46 O Banco está apoiando o MC nesse processo, no âmbito da CT BR-T1465.

47 Ver nota de rodapé 33.

48 Costa. E. e Acioli, M., et. a. (2021).

no caso de choques agregados temporários, seja a nível nacional ou local. Alguns indicadores de desempenho do PEMEI são promissores, levando o Governo Federal a implementar uma segunda fase durante 2021 (Novo Benefício Emergencial). Uma avaliação de impacto robusta deste instrumento—como a que está atualmente sendo desenvolvida pela Equipe do Banco com o MT-é crítica para determinar se deve constituir um mecanismo permanente de proteção ao emprego assalariado formal e em que circunstâncias deve ser implementado.

2.48 Em relação ao segundo critério proposto para analisar a sustentabilidade do projeto, em seções anteriores deste documento foi mencionado que existe evidência preliminar que sugere que, o Auxílio Emergencial pode ter prevenido perdas de capital humano (relacionadas à deserção escolar)[49] e que o Benefício Emergencial, preliminarmente, poderia ter se mostrado eficaz na mitigação da perda de vínculos trabalhistas viáveis[50].

b. Salvaguardas ambientais e sociais

2.49 Ao não financiar nenhum componente de infraestrutura física, o projeto não teve impactos ou riscos ambientais ou sociais associados. Pelo contrário, como discutido em seções anteriores deste documento, o projeto teve impactos positivos significativos em termos de proteção da renda das pessoas que viram seus rendimentos afetados por causa da pandemia, enfatizando a proteção de lares com mulheres com a responsabilidade exclusiva pela manutenção de seu lar e mulheres afrodescendentes, bem como impactos positivos em termos da preservação de vínculos trabalhistas formais viáveis. De acordo com a Diretiva B.3 da Política de Meio Ambiente e Conformidade com Proteção do Banco (OP-703), a operação foi classificada como Categoria "C".

III. CRITÉRIOS NÃO CENTRAIS

a. Desempenho do Banco

3.1 O Banco teve um desempenho satisfatório durante a preparação e supervisão do projeto. Na fase de preparação do projeto destaca-se o ativo papel que desempenhou na coordenação com outros organismos internacionais de crédito, no âmbito do programa amplo de financiamento que apoiou parcialmente o financiamento das medidas de mitigação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia implementadas pelo Governo Federal do Brasil. Através desta coordenação foram estabelecidos mecanismos comuns de programação e rendição financeira e de monitoramento de resultados comuns, reduzindo o custo transacional ao país. Além disso, na fase de execução do projeto o Banco acompanhou de perto o processo de desembolso do projeto para que este pudesse ser realizado de maneira acompanhada das necessidades de financiamento do país, reduzindo seu custo financeiro. Finalmente, o Banco vem oferecendo um acompanhamento técnico contínuo aos ministérios da Cidadania e do Trabalho, para produzir insumos analíticos que permitam estabelecer de maneira robusta o impacto das intervenções apoiadas pelo programa[51].

b. Desempenho do Mutuário

3.2 Tanto o Ministério da Economia quanto o Ministério da Cidadania tiveram um desempenho satisfatório como órgãos executores durante a preparação e supervisão do projeto. O Ministério da Economia, mediante a Secretaria do Trabalho, e o Ministério da Cidadania,

---

[49] Lustig, N. (2021) Op. Cit.

[50] Al Masri, D, et. al. (2021), Op. Cit.

[51] Como mencionado anteriormente, com o apoio da Cooperação Técnica "Monitoramento e Avaliação de Programas Emergenciais para Populações Afetadas pela COVID-19 no Brasil" (BR-T1465; ATN/OC-18390-BR).

têm mantido um diálogo técnico fluido com o Banco, fornecendo informação analítica de maneira oportuna e sólida, tanto para a preparação do projeto como para a elaboração deste documento.

c. Resultados e recomendações

3.3 Com base nas análises e conclusões apresentadas ao longo deste documento, a Quadro 4 resume os principais resultados e apresenta recomendações para o desenho de intervenções de resposta a choques agregados de renda como a que atualmente sofre nossa região por causa da pandemia da COVID-19.

Quadro 4. Resultados e recomendações

Resultados	Recomendações
Dimensão 1: Técnico-setorial	
Ter contado com um programa de proteção ao ingresso de famílias em pobreza extrema de ampla cobertura como o Bolsa Família permitiu ao Brasil mitigar de maneira ágil o efeito da pandemia sobre o bem-estar desta população, entre a qual está sobre representada a população afro-brasileira.	1. Nos países onde existe uma lacuna histórica e significativa de cobertura de programas de apoio à renda da população em situação de pobreza extrema, procurar os recursos e os meios operacionais para fechá-la, já que não só não conseguem garantir um nível mínimo de proteção, mas os excluem de uma plataforma que pode permitir apoiá-los agilmente no marco da atenção a uma emergência.
A resposta ágil e efetiva do Governo brasileiro para mitigar os impactos sociais da pandemia durante 2020 se baseou em ferramentas e capacidades que havia gerado antes da crise sanitária.	2. Investir no desenvolvimento e avaliação de ferramentas que viabilizem a pré-identificação de pessoas com maior vulnerabilidade a serem afetadas por choques agregados, ou que permitam implantar um processo de identificação ágil das pessoas afetadas, possivelmente com base em mecanismos digitais que permitam o cruzamento de informação com outras fontes de informação para melhorar a eficiência da identificação.
	3. Promover o acesso e uso de meios digitais de pagamento entre a população mais vulnerável, como forma de promover que estes meios possam ser utilizados como um mecanismo ágil para que as intervenções de resposta a choques agregados possam alcançá-los.
	4. Investir no desenvolvimento de infraestrutura digital (plataformas para execução de aplicativos, *data lake* para proteção de dados) e competências de analíticas de dados nos ministérios sociais para poder aproveitar as oportunidades que a revolução digital está abrindo para criar novas formas de entregas de serviços (de emergência ou tradicionais).
O alto impacto fiscal que implicou a implementação do Auxílio Emergencial tensionou sua sustentabilidade fiscal, particularmente com o prolongamento do processo pandêmico e seus correspondentes impactos econômicos	5. Propor níveis de transferências que sejam suficientes para mitigar os impactos sociais dos choques agregados de renda, mas também eficientes em termos de evitar uma sobre compensação do impacto. Esses esquemas devem ser ajustados de acordo com a dinâmica do choque de receita.
	6. Apoiar os governos a projetar mecanismos de financiamento contingente que permitam implementar intervenções de contenção de choques de renda de maneira contracíclica.
O PEMEI poderia provar ser um complemento efetivo e eficiente ao Seguro-Desemprego no Brasil, já que não só promete ser efetivo em termos de proteção dos rendimentos trabalhistas, mas também em termos de evitar perdas de vínculos trabalhistas viáveis durante choques temporários.	7. Desenhar e avaliar solidamente mecanismos complementares aos esquemas de seguro-desemprego que gerem incentivos às empresas (potencialmente para aqueles com menos apoio financeiro) para sustentar vínculos trabalhistas que só se tornaram inviáveis por efeitos de um choque temporário.
	8. Avaliar o impacto a longo prazo deste tipo de mecanismos, já que poderiam estar adiando a ruptura de vínculos trabalhistas, em vez de preservá-los.
Dimensão 2: Gestão de riscos	
Embora o Auxílio Emergencial tenha investido mais recursos nos municípios mais impactados pela pandemia, investiu relativamente menos recursos naqueles municípios com menos acesso à infraestrutura digital.	9. Nos programas que utilizem mecanismos digitais para a identificação de beneficiários ou para pagamentos, prever como um risco a possibilidade de que estes mecanismos, per se, constituam uma barreira ao acesso a prestações por parte da população com menos acessibilidade ou de menores capacidades na utilização de ferramentas digitais.
	10. Analisar como potenciais medidas de mitigação ao risco de exclusão da população de receber prestações sociais pelo uso de canais digitais para sua entrega através do uso combinado com canais digitais (curto prazo) ou investir no acesso e capacidade de uso da população com risco de ser excluída.