

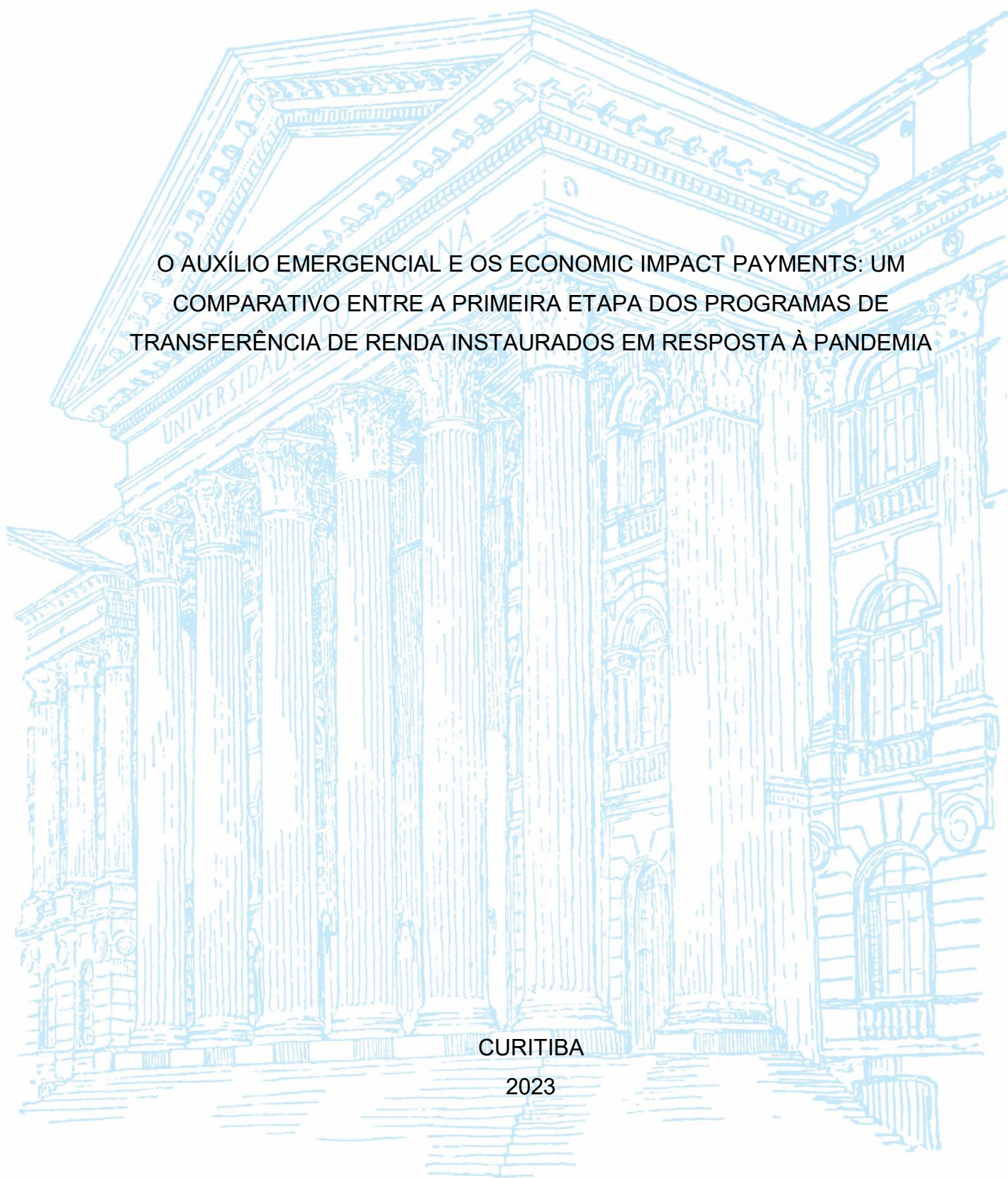
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDUARDO DE PAULA BORNATTO

O AUXÍLIO EMERGENCIAL E OS ECONOMIC IMPACT PAYMENTS: UM
COMPARATIVO ENTRE A PRIMEIRA ETAPA DOS PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA INSTAURADOS EM RESPOSTA À PANDEMIA

CURITIBA

2023



EDUARDO DE PAULA BORNATTO

O AUXÍLIO EMERGENCIAL E OS ECONOMIC IMPACT PAYMENTS: UM
COMPARATIVO ENTRE A PRIMEIRA ETAPA DOS PROGRAMAS DE
TRANSFERÊNCIA DE RENDA INSTAURADOS EM RESPOSTA À PANDEMIA

TCC apresentado ao curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em economia.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Rangel de Meireles Guimarães

CURITIBA

2023

Dedico este trabalho ao meu pai, matemático ilustre, professor apaixonado, amigo carinhoso e eterno exemplo.

RESUMO

Este artigo buscou apresentar uma análise geral e comparativa da primeira fase dos programas de transferência de renda estruturados em resposta aos impactos econômicos advindos da pandemia de COVID-19 no Brasil e nos Estados Unidos da América no ano de 2020. Além disso, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre alguns conceitos relativos à literatura econômica de transferências de renda, como focalização, elegibilidade e condicionalidade, para melhor contextualização do assunto. Foram levantados desde aspectos quantitativos, como valores pagos e quantidade de beneficiários, até qualitativos, como contornos jurídicos, formas de pagamento e desenhos institucionais de cada política. Também foram objeto de estudo os achados de artigos científicos e estudos que se debruçaram sobre o tema das políticas, além de pesquisas realizadas com os beneficiários durante a vigência das transferências. Foi constatado que ambos os governos incorreram em dificuldades semelhantes de fiscalização, acompanhamento e eficácia das políticas, especialmente com relação às populações mais vulneráveis, mas que ambos tiveram impactos significativos na redução da pobreza, ao menos durante a execução dos programas.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial. Economic Impact Payments. CARES Act. Transferências de Renda. Focalização. COVID-19.

ABSTRACT

This article sought to present a general and comparative analysis of the first phase of the cash transfer programs established in response to the economic impacts arising from the COVID-19 pandemic in Brazil and in the United States of America in 2020. In addition, a bibliography review was conducted on some concepts related to the economic literature of cash transfers, such as targeting, eligibility and conditionality, to better contextualize the subject. The article studies from quantitative aspects, such as the amounts paid and the number of beneficiaries, to qualitative aspects, such as legal contours, forms of payment, and institutional designs of each policy. Also studied were the findings of scientific articles and studies that focused on the theme of policies, in addition to surveys carried out with beneficiaries during the term of the transfers. It was found that both governments had similar difficulties in terms of inspection, monitoring and effectiveness of policies, especially with regard to the most vulnerable populations, but that both had significant impacts on poverty reduction, at least during the program's executions.

Keywords: Auxílio Emergencial. Economic Impact Payments. CARES Act. Cash transfer programs. Targeting. COVID-19.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS CASOS E DOS PROGRAMAS POR PAÍS26

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS	23
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AE	- Auxílio Emergencial
BPC	- Benefícios de Prestação Continuada
CadÚnico	- Cadastro Único
CARES Act	- <i>Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act</i>
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
COVID-19	- Coronavírus-19
CPF	- Cadastro de Pessoa Física
EIP	- <i>Economic Impact Payments</i>
FDIC	- <i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRS	- <i>Internal Revenue Service</i>
IVS	- Índice de Vulnerabilidade Social
MADE/USP	- Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo
MEI	- Microempreendedor Individual
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMS	- Organização Mundial da Saúde
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPR	- Política Nacional para a População em Situação de Rua
PRAC	- <i>Pandemic Response Accountability Committee</i>
SNAP	- <i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i>
TCU	- Tribunal de Contas da União
TIGTA	- <i>Treasury Inspector General for Tax Administration</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 JUSTIFICATIVA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo geral.....	13
1.2.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 METODOLOGIA.....	14
2 REVISÃO DE LITERATURA	15
2.1 FOCALIZAÇÃO E ELEGIBILIDADE.....	15
2.2 CONDICIONALIDADE.....	17
3 ASPECTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA	19
3.1 ASPECTOS GERAIS: CONDICIONALIDADE, CRITÉRIOS, VALORES.....	19
3.2 ASPECTOS LEGISLATIVOS E JURÍDICOS.....	24
4 RESULTADOS E PROBLEMAS	27
4.1 PESQUISA COM BENEFICIÁRIOS.....	27
4.2 PROBLEMAS DE FOCALIZAÇÃO E IMPACTOS.....	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS	39

1 INTRODUÇÃO

No último dia do ano de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada a respeito de um surto de casos de pneumonia com causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei na China. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que se tratava de um novo tipo de coronavírus, até então nunca identificado em humanos (OPAS, 2020). A partir daí se passaria menos de um mês para que a OMS decretasse, no dia 30 de janeiro, que o espalhamento desse novo vírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional - o nível de alerta mais alto de toda a Organização. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi classificada como uma pandemia, uma epidemia que apresenta surtos propagadores em diversas regiões do mundo.

A velocidade com que o vírus se espalhou ao redor do globo pegou várias autoridades de surpresa. Na grande maioria dos países, a crise sanitária provocada pela pandemia acompanhou também uma crise econômica, dado que as medidas de distanciamento social - adotadas na tentativa de reduzir a propagação da doença antes do surgimento de uma resposta vacinal - causaram uma violenta redução nas atividades de diversos setores, especialmente aqueles dependentes de contatos sociais próximos, como os setores comerciais e de serviços, e isso acarretou em uma queda direta na renda dos trabalhadores que atuavam nessas áreas, conforme apontado em Nota Técnica do Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (NATALINO e PINHEIRO, 2020, p.7).

No caso brasileiro, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Covid-19 (PNAD COVID-19), até novembro de 2020, quase 880 mil pessoas ocupadas haviam sido afastadas do trabalho e deixado de receber a remuneração correspondente. Das que continuaram ocupadas, quase um quinto (19,6%) teve alguma redução no rendimento recebido normalmente. No último trimestre de 2019, antes da pandemia, a proporção de domicílios que não apresentavam nenhum tipo de renda proveniente do trabalho era de 21,5%, já no terceiro trimestre de 2020 essa proporção chegava a representar quase um terço do total (28%).

A pesquisa da FGV Social “Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia (2021)”, utilizando dados da PNAD Covid-19, indicou que a renda média

do brasileiro, na comparação do segundo trimestre de 2021 com o quarto trimestre de 2019, caiu 9,4%. Entre os 50% mais pobres, essa queda foi de 21,5%. A pesquisa “Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia (2021)”, também da FGV Social com a mesma base de dados do IBGE (2020), indicou que a renda média per capita chegou, no segundo trimestre de 2021, ao menor nível da série histórica iniciada pela instituição em 2012 - pela primeira vez abaixo de mil reais mensais (R\$ 995,00) e cerca de 10% abaixo do salário mínimo vigente na época (R\$ 1,1 mil).

Os impactos econômicos da COVID-19, entretanto, não foram exclusividade de países em desenvolvimento, como o Brasil. Dados do *U.S. Bureau of Labor Statistics*, compilados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2022), indicam que a taxa de desemprego dos Estados Unidos disparou de 3,6% em março de 2020 para 14,8% no mês seguinte. A taxa da população vivendo abaixo da linha da pobreza subiu, em 2020, pela primeira vez após 5 anos consecutivos de declínios, de 10,5% para 11,4% (U.S. CENSUS BUREAU, 2021).

Dado o aumento de vulnerabilidade social das camadas da população que tiveram seus rendimentos afetados, ficou evidente a necessidade de ação estatal para combater as implicações econômicas da pandemia. Na literatura econômica, já existe substancial produção que aponta para a importância de transferências diretas de renda como ferramentas úteis no combate à pobreza e às ineficiências resultantes de distribuições de renda muito desiguais (RAVALLION, 2006) e (DASGUPTA e RAY, 1986). No contexto pandêmico, não à toa, as transferências de renda atingiram níveis sem precedentes: de acordo com estudo do Banco Mundial, cerca de 1,36 bilhões de indivíduos foram contemplados por algum programa desse tipo, ou seja, uma em cada seis pessoas recebeu uma transferência de renda (GENTILINI, 2022a, p.2).

1.1 JUSTIFICATIVA

Ainda que os programas de resposta à pandemia tenham acarretado níveis históricos de cobertura nas transferências de renda globalmente, houve muita discrepância na cobertura entre as regiões. Por exemplo, metade da população do Leste Asiático e da América do Norte foi contemplada, na comparação com apenas um décimo da população do continente africano. Os gastos médios com proteção social, em proporção do produto interno bruto, e as fontes de financiamento de cada

programa também variavam bastante de acordo com o país (GENTILINI, 2022a, p. 2-3).

Além disso, um dos principais desafios na implementação de tais políticas era contemplar a mão de obra informal, como pequenos prestadores de serviços e comerciantes, que, em muitos casos, até então não estavam contemplados por nenhum programa social já oferecido pelos governos (COSTA e FREIRE, 2021, p. 2). Para enfrentar esse e outros problemas na efetivação das transferências, foram adotadas diversas estruturas de cadastramento e pagamento conforme a localidade. Como resultado disso, embora o objetivo geral das políticas pudesse eventualmente ser o mesmo, cada programa de transferência em resposta à pandemia teve suas peculiaridades e vicissitudes.

A existência de uma variedade de políticas heterogêneas, elaboradas em resposta ao mesmo evento e muitas vezes com os mesmos objetivos gerais, possibilita o estabelecimento de comparações, ainda que relativas, com relação aos efeitos e estratégias estatais para as transferências. Como ainda não dispomos de um comparativo já realizado entre esses dois programas específicos, um estudo das suas peculiaridades e de seus respectivos resultados pode fornecer relevantes conclusões e orientações para futuras adoções de políticas semelhantes, além de importantes informações a respeito do funcionamento da economia e da sociedade de cada país.

1.2 OBJETIVOS

Para melhor avaliar o tamanho e as características do programa de transferência de renda adotado pelo Governo Brasileiro, esta monografia buscou estabelecer um comparativo com o programa de transferência de renda estabelecido pelo país que não só detém o maior Produto Interno Bruto do mundo, como também foi responsável por 64% dos gastos globais com assistência social no período de 2020-2021 (GENTILINI *et al.*, 2022b), os Estados Unidos da América.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo deste trabalho foi realizar uma comparação entre os primeiros programas de transferência de renda adotados em 2020 em resposta à crise

econômica do COVID-19 para os casos brasileiro, com o Programa de Auxílio Emergencial (AE), e estadunidense, com os *Economic Impact Payments* (EIP), parte do *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act* (CARES), dado que se trataram de políticas únicas, elaboradas e executadas em tempo recorde dado a urgência da situação.

1.2.2 Objetivos específicos

Foram elencados como objetivos específicos comparar, de forma absoluta e relativa, características gerais das políticas sociais, como grau de focalização, tamanho e duração das transferências, além de impactos gerais e fiscais diretos e indiretos. Também foram propostas comparações entre características específicas de cada país, como a base jurídica e institucional para as medidas, bem como a estrutura utilizada para realização das transferências, prazos de aprovação legal e pagamentos.

1.3 METODOLOGIA

Para realizar o comparativo foram utilizadas informações fornecidas pelos órgãos estatísticos e administrativos dos governos, como o IBGE, o Portal da Transparência e o Tribunal de Contas da União no caso brasileiro, e o *United States Census Bureau* e o *Internal Revenue Service* no caso estadunidense, relativos ao pagamento dos benefícios. Além disso, foram revisados artigos e produções acadêmicas selecionados por meio do uso das palavras chaves “Auxílio Emergencial”, “Programa de transferência de renda”, “pandemia”, “*Stimulus checks*”, “*Economic Impact Payments*”, “*CARES Act*”, que tratam de características dos programas e dos impactos decorrentes das transferências realizadas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Antes de entrar nas questões específicas de cada programa, cabe uma breve apresentação de alguns conceitos teóricos comumente utilizados para caracterizar e avaliar esse tipo de política.

2.1 FOCALIZAÇÃO E ELEGIBILIDADE

O objetivo principal de toda ação pública é atender de maneira efetiva a demanda identificada de algum problema específico (IPEA, 2018a, p. 72-73). Segundo consta no Guia Prático de Análise de Avaliação de Políticas Públicas *ex-post* do IPEA, a falta de delimitação e clareza acerca dos objetivos e alvos de uma política formulada pode gerar distorções na sua aplicação, bem como dificultar o monitoramento e avaliação posterior de seus resultados (IPEA, 2018a, p. 73-74). Dadas as restrições orçamentárias dos governos, tem-se que a disponibilidade de recursos para criação de políticas não é ilimitada, portanto, para esse atendimento das demandas identificadas é imperativo que os recursos sejam utilizados da maneira mais eficiente possível.

Ainda segundo o Guia, um dos requisitos para efetividade de qualquer política pública é a delimitação, em diferentes níveis, da população-alvo à qual o programa se destina, delineando todos que são afetados pelo problema em questão, todos que devem ser elegíveis para serem atendidos e ainda quem deve ser priorizado. Esta caracterização da população-alvo do programa é chamada de focalização (*targeting*) e a identificação dos indivíduos com os critérios de delimitação estabelecidos e a consequente disponibilidade para receber as transferências é chamada de elegibilidade.

Existem diversos métodos para definir o público-alvo de políticas públicas de transferência de renda (FARIA; SILVA; FEIJÓ, 2007). Além de métodos categóricos, com critérios geográficos ou demográficos e testes de renda verificada ou declarada, é possível realizar uma política de auto seleção que seja aberta a todos, mas apresente algum desincentivo para a população fora do público-alvo. Caso se obtenham informações relevantes e confiáveis sobre indivíduos e domicílios, pode, ainda, ser feito um Teste de Elegibilidade Multidimensional, aplicando modelagem estatística para construir indicadores de classificação e pertencimento (FARIA,

2006). Quanto maior for o grau de focalização desejado, maiores serão os custos associados.

Uma vez que existam critérios objetivos de identificação de quem deve ser beneficiário de determinado programa, ou seja, quem deve ser elegível ou não, é possível verificar a acurácia da performance da seleção por quatro indicadores: o erro de exclusão (subcobertura), que indica quantas pessoas/famílias elegíveis não foram incluídas no programa; o erro de inclusão (vazamento ou *leakage*), que indica aqueles que foram incluídos indevidamente; o índice de focalização de inclusão, que indica as pessoas que deveriam ter sido incluídas e efetivamente foram; o índice de focalização de exclusão, que indica aqueles que não eram elegíveis e realmente não foram contemplados. Essas quatro medidas combinadas apontam para a qualidade da focalização praticada em determinada política, sendo que um programa bem focalizado terá baixos erros de exclusão e inclusão e altos índices de focalização de inclusão e exclusão (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2007).

Para que seja feita a focalização de uma política pública, entretanto, existem diversos custos de natureza administrativa para coletar informações, de natureza social, relacionados a eventuais estigmas associados à pobreza (COADY *et al.*, 2005, p. 9 e 47), e até mesmo custos políticos de excluir parte da população das transferências. Por conta disso, existem críticas no âmbito acadêmico às políticas focalizadas: em um dos artigos mais influentes da literatura de políticas sociais, Korpi e Palme (1998) concluem que quanto mais concentradas e focalizadas forem as transferências, menor sua efetividade em reduzir a pobreza e a desigualdade, na comparação com modelos mais universais, que contariam com mais solidariedade social e apoio político. Em contraponto, Gugushvili e Laenen (2021, p. 123, tradução própria), revisitando os achados de Korpi e Palme, concluem que, mais de 20 anos após o artigo original, existem “razões substanciais para lançar dúvidas sobre a validade do modelo causal, mesmo que a análise empírica original tenha resistido a rigorosos reexames” e sugerem que nem o seletivismo (focalização), nem o universalismo em suas “formas puras” seriam o remédio ideal para enfrentar a pobreza e desigualdade (GUGUSHVILI; LAENEN, 2021, p. 124).

Ainda com relação ao debate sobre focalização, Lentz, Barrett e Hoddinott (2005, p. 24-25) e Bargain e Doorley (2009) sustentam que elas produzem uma armadilha da pobreza ao gerar desincentivos ao trabalho e à poupança. Em outras

palavras, os pagamentos focalizados, na visão dos autores, acarretariam uma “situação auto reforçada de pobreza” (AZARIADIS; STACHURSKI, 2005, p. 326, tradução própria) ao criar um incentivo para que as pessoas não procurem trabalho (ou outras fontes de renda) caso isso resultasse na sua exclusão dos critérios de elegibilidade de determinada política de transferência. Por outro lado, Oliveira e Soares (2012), em texto para discussão do IPEA, avaliaram a existência de desincentivos ao trabalho relacionados às transferências de renda condicionadas no Brasil, revisando a literatura a respeito dos efeitos dos pagamentos sobre a oferta de trabalho e concluíram que esse efeito é muito pequeno ou inexistente, com exceção de casos demográficos muito específicos (como mulheres chefes de família).

Apesar da controvérsia na literatura, na maioria dos casos temos que para montante dado de recursos destinado à uma política social de transferência, quanto mais restrita for a parcela-alvo do programa, maiores os valores de cada pagamento e conseqüentemente maior a intervenção causada no nível individual. Em outras palavras, o custo de oportunidade de aumentar o alcance das políticas é uma redução no nível das transferências realizadas.

2.2 CONDICIONALIDADE

A partir da delimitação do público-alvo, a transferência de recursos pode, ainda, estar vinculada a determinado comportamento por parte dos beneficiários, mais especificamente, vinculada a um uso mínimo dos serviços de educação e saúde, geralmente em benefício das crianças dos domicílios (FISZBEIN *et al.*, 2009, p. 45). A imposição de condições para os pagamentos é chamada de condicionalidade e também é alvo de debates no campo acadêmico acerca de sua efetividade na comparação com políticas incondicionais.

O principal argumento em favor de se impor condições às transferências é derivado da crença de que a alocação de capital humano por parte das famílias mais pobres estaria sendo feita de maneira subótima e que um incentivo por parte do governo ajudaria a tornar mais eficiente a distribuição dos recursos, em prol dos próprios beneficiários. A alocação incorreta pode resultar de informações imperfeitas, por parte das famílias pobres, a respeito dos investimentos em educação, por exemplo. Nesse caso, uma abordagem meramente informativa pode ser ineficiente, dado que essas crenças incorretas podem ser “auto reforçáveis” e,

pelo menos inicialmente, as famílias podem achar que não precisam da informação oferecida e apenas recebê-la de modo passivo não teria os melhores resultados. Portanto, as transferências condicionadas seriam um meio eficiente de fornecer informação relevante, de forma direcionada e assertiva (FISZBEIN *et al.*, 2009, p. 54-55).

Outro argumento em favor da condicionalidade das transferências vem da ótica da economia política. As políticas públicas são financiadas, em última instância, pelo dinheiro dos impostos dos cidadãos, os membros de um estado que gozam de direitos civis e políticos. Em regimes democráticos, estes cidadãos são também eleitores e influenciam na manutenção das políticas adotadas pelos governos. Portanto, a existência e continuidade de uma política de transferência de renda depende, direta ou indiretamente, da sua aprovação por parte do público geral e não somente daqueles que são beneficiários dos pagamentos. O cumprimento das condições de uma transferência (condicionada) pode ser encarado como uma contrapartida, por parte dos beneficiários, ao recebimento do dinheiro e, desta forma, representaria uma espécie de meritocracia, em que o merecimento dos recursos tornaria a política mais aceitável do ponto de vista da população não-beneficiária. Como ilustração deste argumento, Lindert e Vincensini (2010) concluíram, em um artigo analisando o tratamento da mídia sobre os programas de transferência condicionais no Brasil, que a aceitação de condições foi importante para gerar apoio político generalizado para o Bolsa-Família, instituído em 2003 como ampliação e unificação dos programas de auxílio de renda Bolsa-Escola, Bolsa-alimentação, Auxílio-Gás e Fome Zero (BICHIR, 2020).

3 ASPECTOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA

3.1 ASPECTOS GERAIS: CONDICIONALIDADE, CRITÉRIOS, VALORES

Uma importante semelhança notada entre os programas de repasse de renda durante a pandemia, tanto nos casos brasileiro e estadunidense como entre os programas de outras nacionalidades, foi a incondicionalidade das transferências. Historicamente, programas de proteção social são direcionados às populações vulneráveis com algum tipo de mecanismo para administrar potenciais efeitos comportamentais adversos que possam surgir dos pagamentos estatais, como incentivos negativos à busca por emprego (COOPER e SZRETER, 2021). Entretanto, dado que os impactos da pandemia tiveram escala global e acarretaram uma situação de excepcionalidade além do controle da grande maioria da população, não se exigiu nenhuma ação em contrapartida ao recebimento dos valores, como ocorre com algumas políticas desse tipo, como era o caso do Bolsa Família e do atual Auxílio Brasil¹, por exemplo.

Caso fossem atendidos os critérios de elegibilidade, bastava que houvesse um cadastramento adequado nos devidos meios governamentais de informações e pagamento para receber as transferências.

Os critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial eram: ser maior de idade (ter 18 anos ou mais), não possuir emprego formal (CLT ou servidor público), não receber outro tipo de benefício previdenciário - com exceção do Auxílio Brasil, ter renda mensal individual de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos, ter recebido menos de R\$ 28.559,70 em 2018 (faixa de isenção do imposto de renda), ou ser trabalhador informal, autônomo, desempregado, contribuinte individual ou microempreendedor individual (MEI). Além disso, o recebimento estava limitado a duas pessoas da mesma família, no máximo (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b).

No caso dos *Economic Impact Payments*, para receber o cheque, a pessoa, além de não ser dependente financeiramente de outra pessoa, deveria ter tido um rendimento anual individual bruto inferior a US\$ 75.000,00 (ou US\$ 150.000,00 no

¹ O Auxílio Brasil é o programa social de transferência direta e indireta de renda criado em substituição ao Bolsa Família com reajuste dos valores de elegibilidade e pagamento (GOMES, 2021).

caso de casais) em 2020. Domicílios com rendimentos acima desses valores, mas menores que o limite máximo de US\$ 99.000,00 (ou US\$ 198.000,00 para casais) recebiam os pagamentos com descontos de 5% para cada US\$ 100,00 acima do limite (ESTADOS UNIDOS, 2020).

Outra característica dos programas de resposta à pandemia que representou uma significativa mudança com relação ao histórico das políticas de assistência social até então existentes diz respeito à focalização. Via de regra, as transferências de renda estatais eram direcionadas especificamente às populações consideradas “merecedoras”, ou seja, populações vulneráveis, como crianças, idosos ou pessoas com deficiência, que não teriam condições de trabalhar e conseguir o próprio sustento, portanto, não incorreriam em incentivos negativos com relação à busca por emprego (GENTILINI, 2022a, p.9). Com o advento da pandemia, todavia, as transferências foram realizadas de forma muito mais abrangente, conscientemente englobando uma ampla parcela da população empregada ou em plenas condições de trabalho. Entre outros motivos, tal direcionamento também se deu por conta das restrições sanitárias, dado que muitas vezes era preferível que as pessoas permanecessem em casa em vez de saírem para as ruas para trabalhar e se exporem ao risco de contágio do vírus.

Ainda que essa questão seja discutida com mais aprofundamento mais à frente com relação a cada país, cabe já ressaltar como ambas as políticas aqui estudadas apresentaram um grau de especificação bem baixo, ou seja, foram transferências de ampla difusão que objetivaram atingir substancial parcela da população. Especialmente no caso estadunidense, onde a focalização se deu somente a partir do critério da renda, enquanto no Brasil se considerou também a ocupação profissional.

Os números ilustram bem esse amplo alcance das políticas: segundo dados do Portal da Transparência, a primeira etapa do Auxílio Emergencial brasileiro, relativa a 2020, atingiu 68.235.465 pessoas (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022), ou 32,22% da população total segundo as projeções do IBGE para a população em 2020 (IBGE, 2013). Já os pagamentos dos EIPs em 2020 atingiram 161.943.888 pessoas (IRS, 2022), conforme dados do IRS, o que representa quase metade (48,85%) da população total segundo as projeções de população em 2020 do censo norte-americano (U. S. CENSUS BUREAU, 2020), indicando mais uma vez a baixa focalização e consequente ampla abrangência da política.

Outros aspectos importantes a serem observados em ambos os programas são a temporalidade dos pagamentos e o tamanho relativo das transferências, na comparação com as rendas médias domiciliares e com programas de transferência já existentes antes do advento da pandemia.

O AE consistia inicialmente em 6 parcelas mensais de R\$ 600,00 para os beneficiários em geral ou R\$ 1.200,00 para mães provedoras de família. Posteriormente, foi criado o Auxílio Emergencial Extensão, que consistiu em mais quatro parcelas de R\$ 300,00 ou R\$ 600,00 para as mães chefes de família (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c). O valor total recebido em 2020 para um beneficiário regular (R\$ 4.800,00 em 10 parcelas mensais) equivaleria a 29,56% da renda média domiciliar anual por pessoa em 2020, que era de R\$ 16.236,00 (IBGE, 2020). Na comparação com os programas de transferência de renda pré-existent, houve um aumento substancial no tamanho dos pagamentos: o Bolsa-Família (atual Auxílio Brasil) em 2019, por exemplo, teve um valor médio mensal por família de R\$ 191,00 (Ministério da Economia, 2021), montante quase 70% menor que o recebido por um beneficiário regular nas primeiras parcelas do AE.

Já no caso do programa norte-americano, os pagamentos eram feitos de forma única, com o valor de US\$ 1.200, que era acrescido em US\$ 500 para cada criança dependente registrada (ESTADOS UNIDOS, 2020a). Comparado com a renda mediana domiciliar americana em 2020 de US\$ 67,521 (U.S. CENSUS BUREAU, 2020), o valor para um beneficiário sem filhos dependentes equivale a apenas 1,7% desse montante. Com relação aos programas vigentes antes do COVID-19, assim como no caso brasileiro, houve considerável aumento nos valores pagos. O pagamento médio mensal do *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), o maior programa federal de assistência nutricional dos Estados Unidos (os “*food-stamps*”), no ano fiscal federal de 2019 (de outubro/2018 até setembro/2019) foi de US\$ 130 (KAISER FAMILY FOUNDATION, 2022), ou seja, os *stimulus checks* representavam quase 10 meses de pagamentos do programa em uma única parcela.

Resumindo, a execução dos programas diferiu com relação à temporalidade dos pagamentos: como já apresentado, o programa brasileiro foi realizado de forma parcelada, em pagamentos mensais, enquanto que os pagamentos dos EIPs foram realizados em seu valor integral e em uma única parcela. Com relação aos montantes, temos que o Auxílio Emergencial (considerando todas as parcelas,

inclusive a extensão do programa para os últimos quatro meses do ano) resultou em um valor relativamente mais significativo, na comparação com a renda média domiciliar de cada país, do que os *stimulus checks*. Além disso, no comparativo com programas de transferência de renda existentes antes da pandemia, ambas as iniciativas representaram aumentos substanciais nos valores pagos, o que está em linha com outros programas implantados mundialmente: segundo dados do Banco Mundial, as transferências de renda em resposta ao COVID-19 foram, em média, 70% superiores aos níveis pré-pandêmicos (GENTILINI, 2022a).

No quesito de valores totais, olhando exclusivamente para as transferências de renda em 2020, o governo brasileiro desembolsou R\$ 293.339.722.500,00 em pagamentos do Auxílio Emergencial (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2022), já os pagamentos dos *stimulus checks* em 2020, pelo governo norte-americano, totalizaram US\$ 271.421.557.000,00 (IRS, 2022).

Comparando os valores absolutos, convertendo os pagamentos pela taxa de câmbio comercial média do último dia de 2020, em que 1 Dólar dos Estados Unidos era convertido em 5,19161 Reais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2022), o montante transferido pelos EIPs equivale a 480,4% do total pago pelo AE.

Além de observar as quantias brutas, é interessante realizar também uma comparação relativa entre os valores, buscando assim minimizar o impacto da diferença da taxa de câmbio. Para isso, foi feita uma comparação entre o tamanho das transferências em relação ao produto interno bruto de cada país naquele ano. No caso brasileiro, o valor ficou em 3,96% do PIB estimado de 2020 (BRASIL, 2020); no caso estadunidense, os valores das transferências diretas representaram menos de 1% do PIB estimado para 2020 (BANCO MUNDIAL, 2023).

Para melhor visualização das diferentes características da primeira etapa de cada programa expostas até aqui, foi elaborado o quadro comparativo (Quadro 1) a seguir.

QUADRO 1 – COMPARATIVO DE CARACTERÍSTICAS

Característica	Auxílio Emergencial (2020)	<i>Economic Impact Payments (1º round)</i>
Valores totais desembolsados	R\$ 293.339.693.700,00	US \$271.421.557.000,00
Valores desembolsados convertidos (câmbio comercial do dia 31/12/2020)	R\$ 293.339.693.700,00	R\$ 1.409.114.869.536,77
Valores desembolsados, em proporção do PIB de cada país	3,96%	< 1%
Valores dos benefícios	Seis parcelas de R\$ 600,00 (R\$ 1.200,00 para mães provedoras de família), depois mais quatro parcelas de R\$ 300 (R\$600 para mães provedoras de família)	US \$1.200,00 por beneficiário, com acréscimo de US \$ 500,00 para cada criança dependente registrada
Meios de pagamento	Depósito em conta	Depósito em conta, cartões de débito pré-pagos ou cheques via correio
Periodicidade dos pagamentos	Mensal	Pagamento único
Número de beneficiários contemplados	68.235.465	161.943.888
Critérios de elegibilidade (Focalização)	<ul style="list-style-type: none"> - ser maior de idade (ter 18 ou mais); - não possuir emprego formal (CLT ou servidor público); - não receber outro tipo de benefício previdenciário, com exceção do Auxílio Brasil; - ter renda mensal individual de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos; - ter recebido menos de R\$ 28.559,70 em 2018 (faixa de isenção do Imposto de Renda); - ou ser trabalhador informal, autônomo, desempregado, contribuinte individual ou microempreendedor individual (MEI); 	<ul style="list-style-type: none"> - não ser dependente financeiramente de outra pessoa (crianças com menos de 17 anos como dependentes concediam direito a um pagamento adicional de US \$ 500); - ter renda anual individual inferior à US\$ 99.000,00 (US \$198.00,00 para casais);
Porcentagem estimada da população atingida	32,2%	48,9%
Condicionabilidade	Nenhuma	Nenhuma

FONTE: Elaboração própria (2023).

3.2 ASPECTOS LEGISLATIVOS E JURÍDICOS

No Brasil, o Auxílio Emergencial foi instituído por meio de uma alteração na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993). Foi promulgada e publicada, em abril de 2020, a Lei Nº 13.982 (BRASIL, 2020a) instituindo, em caráter temporário, as transferências diretas de renda em complementação aos benefícios de prestação continuada (BPCs). A lei das BPCs (Nº 8.742/93) originalmente prevê a provisão de um salário-mínimo para pessoas idosas e/ou que comprovem alguma deficiência que impossibilite a obtenção de renda para manutenção própria e da família, o que configura uma situação de “vulnerabilidade social”. Entretanto, com o Auxílio Emergencial essa caracterização foi temporariamente expandida para abarcar os trabalhadores em condições de fragilidade econômica em decorrência da pandemia do COVID-19.

O ministério da Economia inicialmente havia proposto um pagamento no valor de R\$ 200,00 mensais aos integrantes do CadÚnico, cadastro utilizado pelo governo federal para o pagamento de outros benefícios sociais - a existência de um sistema de proteção social prévio à pandemia, inclusive, foi apontada em relatório do Banco Mundial como um fator que auxiliou significativamente as respostas à pandemia. Em resposta à proposta do executivo, a Câmara dos Deputados, por meio dos projetos de lei Nº 9236/17 e Nº 1066/20, tomou a iniciativa de estender a abrangência das transferências para além do CadÚnico e triplicar o valor dos pagamentos (CNN Brasil, 2020). O projeto foi votado na Câmara em 26 de março de 2020, aprovado, de forma unânime, no senado no dia 30 do mesmo mês e sancionado pelo então presidente Jair Bolsonaro no dia 1º de abril, e os primeiros pagamentos seriam realizados entre os dias 16 e 30 do mesmo mês (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c).

Já no caso do programa estadunidense, o *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)* englobou uma série de medidas de combate aos efeitos negativos da pandemia, além das transferências de renda direcionadas à população em geral. Para garantir que o trâmite legal do pacote de estímulos fosse feito de maneira célere, o senado norte-americano também se utilizou de uma manobra legislativa: dado que existe uma cláusula constitucional, chamada de “*Origination Clause*” (Artigo I, seção 7, cláusula 1), que prevê que quaisquer projetos que aumentem os gastos governamentais devem ter origem na Câmara dos

Deputados, e não no Senado (ESTADOS UNIDOS, 1788), os senadores utilizaram um projeto de lei que havia sido originalmente introduzido no congresso em 2019 com outra finalidade, alterando seu conteúdo e seu nome antes de aprová-lo, criando, assim, o *CARES Act*.

O projeto de lei original, H.R.748, havia sido proposto na Câmara em janeiro de 2019 e aprovado em julho do mesmo ano. No senado, entretanto, o projeto veio a sofrer as modificações que o transformaram no programa de estímulos econômicos de combate à pandemia no dia 25 de março de 2020, já com o nome e o conteúdo alterados, e as mudanças seriam aprovadas pelos *Representatives* e assinadas em lei pelo então presidente Donald Trump dois dias depois, em 27 de março de 2020 (ESTADOS UNIDOS, 2020b). Os primeiros pagamentos seriam confirmados pelo *Internal Revenue Service* (IRS) no dia 11 de abril.

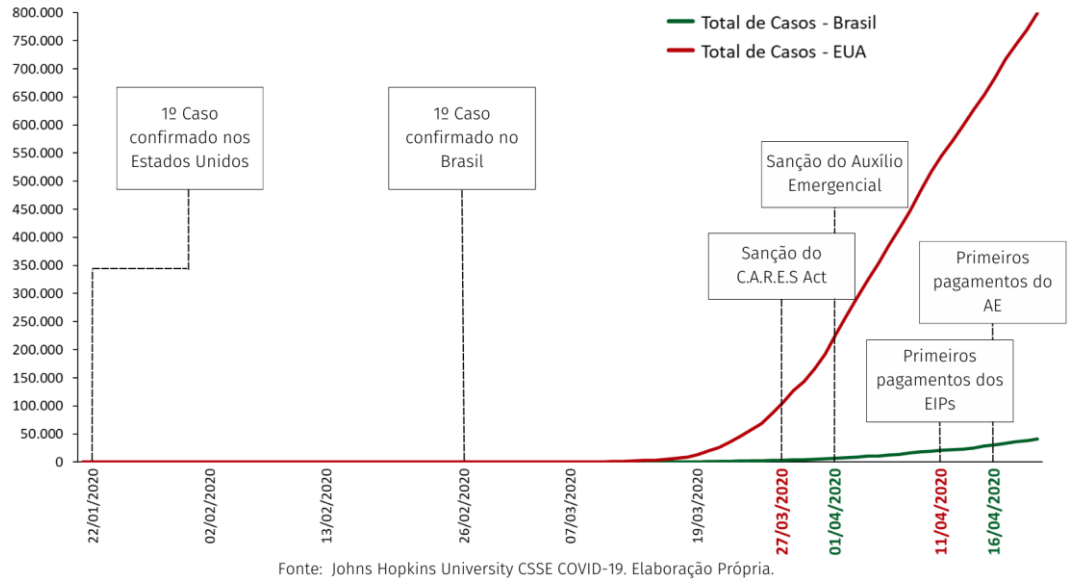
Interessante apontar que a resposta do poder legislativo no caso brasileiro, possivelmente por conta de observar o desdobramento da pandemia no cenário internacional, se deu de forma mais célere do que no caso norte-americano. Ainda que as datas tenham sido próximas, o Auxílio Emergencial foi sancionado 35 dias após a confirmação do primeiro caso de COVID-19 no país, no dia 26 de fevereiro, já o *CARES Act* veio a ser sancionado apenas 65 dias depois do primeiro caso em solo estadunidense, que havia sido confirmado no dia 22 de janeiro de 2020. A diferença também se observa no número de casos ativos, no momento das respectivas sanções; ainda que os Estados Unidos sejam um país mais populoso, a diferença é muito mais do que proporcional: no Brasil, no dia da sanção final do projeto pelo presidente, havia apenas 6.836 casos confirmados no país²; já nos Estados Unidos, no dia da sanção eram 1,7 milhões de casos confirmados³ (OUR WORLD IN DATA, 2023). A celeridade no estabelecimento dos programas de transferência foi, inclusive, regra geral na maioria dos países que adotaram alguma política desse tipo: dois terços dos programas de transferência estabelecidos

² Dados de casos confirmados compilados pela *John Hopkins University* (CSSE COVID-19 Data). Disponível em: < <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?facet=none&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&country=USA~BRA&Metric=Confirmed+cases>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

³ Dados de casos confirmados compilados pela *John Hopkins University* (CSSE COVID-19 Data). Disponível em: < <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?facet=none&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&country=USA~BRA&Metric=Confirmed+cases>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

globalmente foram estruturados ainda no primeiro semestre de 2020 (GENTILINI, 2022a, p. 2).

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DOS CASOS E DOS PROGRAMAS POR PAÍS



FONTE: Johns Hopkins University CSSE COVID-19. Elaboração Própria. (2023).

4 RESULTADOS E PROBLEMAS

4.1 PESQUISA COM BENEFICIÁRIOS

Analisando pesquisas realizadas com os beneficiários dos programas, em períodos similares de tempo, é possível observar amostragens das destinações prioritárias dadas para os recursos e também da existência (ou não) de fontes de renda alternativas às transferências na época em que foram realizadas.

Para o caso brasileiro, dispomos de dados fornecidos por uma pesquisa telefônica com beneficiários do Auxílio Emergencial, realizada pelo instituto Datafolha (DATAFOLHA; FOLHA DE S. PAULO, 2020). Com uma amostragem de 2.065 brasileiros de todas as regiões e UFs do país, as entrevistas foram conduzidas nos dias 11 e 12 de agosto de 2020, 167 dias após o primeiro caso confirmado de COVID-19 no Brasil. Já para o caso estadunidense, temos as informações da série de pesquisas *Household Pulse Survey*, realizada pelo *U.S. Census Bureau* (U.S. CENSUS BUREAU, 2022), de forma *online*, semanal e com representatividade nacional. Para trazer mais objetividade ao comparativo, é interessante olhar os dados coletados em intervalos temporais semelhantes, contando a partir dos primeiros casos confirmados em cada país. Portanto, com essa motivação em vista, foram utilizadas as informações da 11ª pesquisa realizada pelo censo norte-americano, conduzida entre os dias 9 e 14 de julho, ou 169 dias após o primeiro caso da doença confirmado no país.

Segundo as respostas fornecidas ao Datafolha, os brasileiros utilizaram o Auxílio Emergencial prioritariamente para compra de alimentos (53%), seguido pelo pagamento de contas gerais e despesas da casa (41%), o que traz um indicativo de que a política de transferência cumpriu um papel vital na manutenção de necessidades básicas familiares. No caso estadunidense, olhando apenas para quem recebeu ou espera receber o benefício, quase três quartos dos respondentes (74,6%) afirmaram que o principal uso dos *stimulus checks* foi o pagamento de despesas, sendo que 82,9% dessas pessoas afirmaram ter usado alguma parte desses recursos para gastos com alimentação. Entretanto, cerca de 11,2% dos respondentes afirmaram que usaram o recurso, majoritariamente, como poupança, o que é um indicativo de que parcela considerável dos beneficiários não se encontrava

em situação de carência de renda para cobrir seus gastos básicos no momento das transferências. Tal situação pode ser atribuída ao grau mais baixo de focalização dos *Economic Impact Payments*, na comparação com o Auxílio Emergencial, como apontado anteriormente.

Outra informação relevante apreendida pelas pesquisas, ainda que por meio de perguntas diferentes, diz respeito às alternativas de renda dos beneficiários dos programas, na época em que recebiam os auxílios. Na pesquisa do Datafolha, os entrevistados foram perguntados se o Auxílio era sua única fonte de renda naquele momento - já na pesquisa do censo norte-americano, a informação inquirida dizia respeito a qual foi a fonte do recurso utilizado para atender à necessidade de gastos nos 7 dias anteriores à pesquisa. No caso brasileiro, 56% dos entrevistados declararam ter alguma outra fonte de renda, o que indica que quase metade destes dependia integralmente das transferências estatais. No caso estadunidense, por outro lado, apenas 37,6% declararam ter usado os recursos dos *stimulus checks* ou de seguros-desemprego para cobrir os gastos no período questionado e ainda 69,7% declararam terem usado renda das fontes regulares que tinham antes da pandemia. A elevada porcentagem de indivíduos que reportou manter a mesma fonte de renda de antes da pandemia na pesquisa conduzida pelo *U.S. Census Bureau* é um importante indicativo do efeito de um menor nível de focalização, com indivíduos não necessariamente em situação de vulnerabilidade sendo contemplados pelas transferências, o que contrasta com a política aplicada no Brasil, que restringia o benefício aos indivíduos sem emprego formal registrado.

A opção pelo desenho de uma política mais abrangente, como foi feito nos Estados Unidos, *versus* um modelo focado nos mais vulneráveis, como se deu no Brasil, foi e continua sendo alvo de debates e divergências acadêmicas entre economistas. A discussão passa pelos objetivos pretendidos pelas políticas, que podem não se restringir ao suprimento de carências das famílias com rendas menores, mas também almejar fornecer um impulso à economia como um todo, com estímulos fiscais diretos e indiretos à demanda agregada do país (SAHM, 2021).

Raj Chetty, John Friedman e Michael Stepner (2021) defendem uma política mais direcionada, argumentando que poderia existir uma substancial economia de recursos estatais, com impactos mínimos na efetividade do programa, caso as transferências fossem mais focalizadas, dado que domicílios com rendimentos mais altos gastariam apenas uma parte muito pequena dos auxílios, quando gastassem,

e, possivelmente, poupariam o restante, gerando pouco estímulo à economia. Claudia Sahm (2021), por outro lado, se posiciona a favor da maior abrangência da política praticada, baseando-se nos seguintes argumentos: nos Estados Unidos, praticamente metade dos domicílios perderam renda em 2020, mas apenas um quinto recebeu benefícios do tipo seguro-desemprego, o que indica a existência de um vácuo a ser suprido; mesmo entre famílias mais ricas, a perda de renda pode gerar restrições financeiras que impulsionariam o uso de recursos extraordinários (como foram os *stimulus checks*), conforme apontou trabalho de Justin Weidner, Greg Kaplan e Giovanni Violante (2014) sobre a propensão marginal a consumir de domicílios com altas rendas; as bases de dados disponíveis para o governo norte-americano não estavam atualizadas, com muitas pessoas perdendo o emprego repentinamente por conta da pandemia, e eram insuficientes para indicar com precisão quais populações não estariam sendo atendidas pelos sistemas de seguridade social existentes e quais populações teriam a maior propensão a gastar, dificultando uma focalização adequada.

4.2 PROBLEMAS DE FOCALIZAÇÃO E IMPACTOS

O desafio inerente à operacionalização efetiva de ambas as políticas era conseguir fazer com que os recursos chegassem a uma parcela da população que se encontrava em situação de informalidade e vulnerabilidade, temporariamente (ou até permanentemente) fora do mercado de trabalho e sem registro em cadastros de programas de assistência social já existentes. Em outras palavras, a dificuldade residia em minimizar os erros de exclusão das políticas da forma mais célere possível, dado o caráter de urgência das transferências. Além disso, mesmo que as políticas tivessem grande abrangência e fossem incondicionais, elas não eram de caráter universal, portanto, existia uma dificuldade significativa em garantir que não houvesse um alto volume de pagamentos indevidos, ou seja, era preciso buscar formas de minimizar também os erros de inclusão.

Tendo em vista que a maior incidência de exclusões incorretas ocorre justamente por conta da situação de informalidade e falta de registros legais de parte das pessoas que deveriam receber o benefício, é complexo, inclusive, ter alguma dimensão do grau de ocorrência desses erros, uma vez que essas pessoas estão praticamente “invisíveis” às estatísticas oficiais.

No caso brasileiro, por exemplo, estima-se que em abril de 2020 havia entre 15 e 30 milhões de pessoas fora do CadÚnico e do mercado de trabalho formal (SCHYMURA, 2020). Ainda a título de exemplificação dessa dificuldade de cobertura: o primeiro lote de pagamentos realizado era destinado para pessoas no Cadastro Único - excluindo beneficiários do Bolsa Família - e com conta no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal e, segundo informações da Caixa, contemplou 2.586.575 pessoas, o que corresponde a menos de 5% (4,4%) do público total elegível, de acordo com estimativa de cobertura feita por Paiva *et al.* (2020) citado por Brito *et al.* (2020).

As dificuldades de efetivar os pagamentos corretamente, entretanto, não eram exclusividade de países em desenvolvimento: Rodrik (2022), citado por Gentilini (2022a), ressalta que os modelos e estruturas utilizados para estudar as economias em desenvolvimento vêm se tornando cada vez mais relevantes para os problemas enfrentados pelos países ricos. Nos Estados Unidos, o Departamento do Tesouro estimou que 14 milhões de norte-americanos não tinham informações disponíveis para gerar os pagamentos automaticamente por meio do sistema da receita federal (MURPHY, 2021) e, ao final de 2020, ainda que atingissem o critério de elegibilidade, apenas 87,1% das famílias de renda mais baixa (renda inferior a US\$ 25.000/ano) haviam recebido os benefícios (KEIGHTLEY, 2020).

Os problemas de acesso aos benefícios estão diretamente relacionados à forma como as políticas foram regulamentadas - dificuldades com documentações irregulares ou desatualizadas e problemas de acesso às tecnologias da informação podem se tornar entraves para alguns beneficiários e, portanto, aumentar os índices de exclusão indevida. Além disso, até mesmo componentes comportamentais da elaboração das políticas, como a exigência de que os beneficiários solicitem os pagamentos, ao invés de estes serem realizados automaticamente, pode resultar em menor difusão das transferências - por exemplo, estima-se que, durante a crise de 2008 nos Estados Unidos, 17% dos beneficiários dos programas de transferência da época não teriam recebido o benefício caso os pagamentos não fossem automatizados (LÍCIO, 2022).

No Brasil, a exigência documental para obtenção do benefício foi bastante simplificada, resumindo-se ao número do Cadastro de Pessoa Física (CPF). Entretanto, qualquer inconsistência com esse documento, como uma irregularidade com a justiça eleitoral, por exemplo, poderia obstar o recebimento do benefício

(IPEA, 2020). Além disso, com relação à população em situação de rua, mesmo essa exigência já era altamente excludente, dado que - historicamente - essas pessoas estão desprovidas de qualquer documentação, além de não possuírem residência fixa que facilite sua localização. Levantamento feito pela Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNPR de 2009 apontou que 68% dessas pessoas não tinham CPF e 25% não tinham nenhum tipo de documentação (IPEA, 2020 e PNPR, 2009).

Para os microempreendedores individuais (MEIs), trabalhadores informais ou desempregados não constantes no CadÚnico, a solicitação do auxílio deveria ser realizada por meio do *site* ou aplicativo da Caixa Econômica Federal. O uso de tecnologias da informação na realização dos cadastros e solicitações, embora seja um importante avanço na modernização das políticas públicas, cria um significativo obstáculo para as populações mais excluídas socialmente e/ou de maior idade, dado que esse público pode ter dificuldade na compreensão dos formulários cadastrais e do uso dos aplicativos e sites (IPEA, 2020). Além disso, dados da PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2018) apontaram que 34% da população abaixo da linha da pobreza não possuía nenhum tipo de acesso à internet.

Costa e Freire (2021), analisando os primeiros resultados do AE, apontaram que dois fatores determinantes para a eficácia do programa eram o acesso à internet e a presença de agências bancárias da Caixa (ou lotéricas) nos municípios dos beneficiários. Para ilustrar a dificuldade de maximizar o acesso aos recursos, os autores ressaltam que, segundo dados da PNAD-TIC (PNAD focada em uso de tecnologias de informação e comunicação): um quarto (25%) da população no Brasil não tem acesso à internet, com destaque para as regiões Norte (35,6%) e Nordeste (36%), que chegam a ter o dobro do percentual de “desconectados” em comparação com outras regiões como Sudeste (18,9%) e Centro-Oeste (18,5%); e 5,8% dos beneficiários cadastrados residiam em municípios sem agências ou lotéricas, o que implica despesas com deslocamento, entre outros problemas que podem representar óbices para a efetividade do programa.

No caso dos *Economic Impact Payments*, para as pessoas com os dados atualizados no sistema da receita (IRS), não houve necessidade de aplicação manual para o benefício, entretanto, para aqueles que não declaram impostos, como trabalhadores em empregos precários e instáveis, existia a necessidade de acessar o site do IRS, preencher os devidos formulários e indicar uma conta bancária, o que

é, nas palavras de Licio (2022), um “procedimento não trivial considerando uma audiência com acesso precário à internet e baixa escolaridade” (LÍCIO, 2022, p. 1, tradução própria). Outro problema de exclusão indevida se deu por conta das exigências documentais: as duas primeiras rodadas de pagamentos excluíram completamente as famílias de imigrantes ao exigirem dos aplicantes um número de Seguridade Social com uma autorização para trabalhar (*work permit*).

Além disso, uma peculiaridade da política norte-americana foi o pagamento dos benefícios via cheques enviados por correio ou cartões de débito pré-pago para aqueles que não pudessem receber via depósitos bancários diretamente - ferramenta útil para aumentar a efetividade do programa, dado que, segundo dados de uma pesquisa conduzida pelo *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC, 2022), em 2021 cerca de 4,5% dos lares norte-americanos ainda não possuíam uma conta bancária. Entretanto, para os que receberam os benefícios destas formas, cerca de 26% do total, os valores foram pagos com um considerável atraso: os depósitos diretos foram realizados, em média, em 19 dias, enquanto que os pagamentos via cheques e cartões levaram 26 e 105 dias, respectivamente (MURPHY, 2021).

Outro problema dos pagamentos via cheques tinha relação com os custos de transação significativos incorridos por alguns beneficiários: seja por conta de altos níveis de endividamento ou por conta do grande volume de cheques a serem depositados simultaneamente, diversos recebedores recorreram a instituições financeiras alternativas, que cobraram taxas superiores às praticadas pelas instituições bancárias. Murphy (2021) estima que 9% dos beneficiários pagaram taxas de até US\$ 195, dependendo do estado, o que acabou resultando em menos dinheiro disponível.

Como já mencionado, além das dificuldades relativas a garantir que a cobertura dos benefícios fosse a maior possível - dentro do desenho institucional de cada política - existia também um considerável desafio de prevenção a fraudes e minimização de pagamentos indevidos. Como os benefícios foram desenhados - inicialmente - como pagamentos temporários e de curto prazo, ainda que ambos tenham sido prorrogados posteriormente, tornava-se difícil elaborar uma estrutura de fiscalização e auditoria que fosse eficaz na detecção de erros (SCHYMURA, 2020).

Bases de dados desatualizadas ou incorretas, bem como má-fé de pessoas que receberam ou se cadastraram para receber os benefícios sabendo que não

cumpriam os requisitos, são alguns dos principais motivos, além da já mencionada dificuldade de fiscalização, para a ocorrência de erros de inclusão.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou diversos relatórios de acompanhamento do Auxílio Emergencial e listou 3 principais motivos para pagamentos indevidos (Tribunal de Contas da União, 2022): ausência de revisões periódicas dos requisitos legais - a situação volátil e dinâmica do mercado de trabalho contribuiu para que pessoas que foram admitidas em novos empregos, tornando-se, portanto, inelegíveis para novos pagamentos, continuassem recebendo as parcelas, dado que sua condição de emprego só era verificada no momento da concessão do benefício; autodeclarações e regras não verificáveis - algumas verificações de dados relativos à elegibilidade eram automatizadas pressupondo-se dados confiáveis, entretanto, informações sobre renda familiar e per capita são de difícil verificação e a autodeclaração representa alto risco de fraude; bases de dados incompletas e intempestivas - cruzamentos com informações vindas de outros órgãos, como o Ministério da Defesa e a Receita Federal, apontaram diversas inconsistências na comparação com os cruzamentos anteriores feitos com a base de dados da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) utilizada pelo TCU inicialmente.

O órgão de fiscalização estimou, comparando a base de dados da PNAD Contínua de 2019 com a quantidade de beneficiários efetivos do Auxílio, que haveria cerca de 7,3 milhões de pessoas recebendo os pagamentos sem cumprir os requisitos legais e 6,4 milhões de mães solteiras recebendo uma cota excedente indevida, o que representaria no total mais de R\$ 54 bilhões em benefícios indevidos, ou cerca de 18% dos R\$ 293 bilhões totais.

Por meio de um trabalho conjunto de cruzamento de dados feito pelos órgãos de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Tribunais de Conta Estaduais e Controladorias Estaduais), foi possível indeferir mais de 55 milhões de solicitações que não cumpriam os requisitos. Apesar disso, verificações posteriores com outras bases de dados mais atualizadas apontaram que, até agosto de 2020, havia mais de 3,7 milhões de pessoas inelegíveis recebendo os pagamentos, ou cerca de 5% do total. Estima-se que o cancelamento de novos pagamentos para essas pessoas identificadas economizou até R\$ 8,8 bilhões, que seriam gastos caso as transferências continuassem até a última parcela. O perfil dos beneficiários indevidos variava bastante: desde pessoas com

emprego e renda formal, inclusive militares e servidores civis, até pessoas em situações incompatíveis com o recebimento do auxílio, como residentes no exterior e até mesmo pessoas que já constavam como falecidas em bases de dados mais atualizadas (Tribunal de Contas da União, 2022).

Para os *Economic Impact Payments*, o *Treasury Inspector General for Tax Administration*, órgão interno do *Internal Revenue Service* (IRS), produziu um relatório que estimava que, até o dia 16 de julho de 2020, haviam sido emitidos mais de 4.4 milhões de pagamentos, de um total de 157 milhões, para indivíduos potencialmente inelegíveis, ou seja, 2,8% do total. Em valores, as transferências indevidas totalizaram aproximadamente US\$ 5,5 bilhões. Os recebedores desses pagamentos incorretos incluíam pessoas que já haviam recebido pagamentos de outros territórios, já falecidas, não-residentes nos Estados Unidos, entre outros (U.S. TREASURY INSPECTOR GENERAL FOR TAX ADMINISTRATION, 2021).

Um relatório do *Pandemic Response Accountability Committee* (PRAC), comitê do *Office of Management and Budget* da Casa Branca, que analisou os pagamentos indevidos em 16 estados do país apontou alguns motivos para ocorrência dos erros: muitos estados não tinham capacidade operacional para responder à enxurrada de solicitações de pagamentos novos e, de modo semelhante ao caso brasileiro, dependiam de sistemas tecnológicos e bases de dados desatualizadas, além de não possuírem mecanismos efetivos de controle de fraudes (THE WHITE HOUSE, 2021).

Importante ressaltar que, embora possamos observar algumas mensurações dos erros de focalização de cada uma das políticas, não podemos afirmar que uma ou outra tenha sido melhor ou pior executada, uma vez que apresentavam escopos, objetivos e arranjos institucionais distintos, o que influencia diretamente na ocorrência dos erros e impossibilita qualquer comparativo direto. Não é possível afirmar, por exemplo, que a política brasileira tenha sido mal (ou menos bem) focalizada por apresentar índices de erros de inclusão mais altos que a política americana - o próprio balanço geral de fiscalização do TCU conclui que, apesar dos pagamentos indevidos, o programa foi tempestivo e alcançou os trabalhadores sem renda formal (Tribunal de Contas da União, 2022).

Além disso, em estudo já citado de avaliação dos primeiros dados relativos ao auxílio emergencial, publicado na *Brazilian Journal of Development* (COSTA e FREIRE, 2021), foi feita uma avaliação da focalização da política cruzando dados

municipais de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e percentual da população vulnerável à pobreza com os índices de pagamentos do benefício fornecidos pelo Ministério da Cidadania, estimando as correlações e elasticidades entre as variáveis de desenvolvimento social e a participação do AE no PIB nominal (2019). Os modelos econométricos permitiram concluir com significância estatística (95%), que, apesar dos problemas de operacionalização e de possíveis ajustes que poderiam ser feitos (com relação ao acesso à internet e presença de agências bancárias nos municípios), o programa teve “eficácia relevante” e que, como era esperado pelo desenho de sua focalização, “beneficiou mais as regiões mais pobres e menos desenvolvidas”.

Ainda com relação aos impactos dos programas, dispomos de dados que evidenciam a importância das transferências emergenciais no combate à pobreza: para o caso brasileiro, estima-se que a pobreza tenha sido reduzida de 23 milhões de pessoas em 2019 para 9,8 milhões em setembro de 2020 (NERI, 2021). Lustig *et al.* (2020, p. 3) indicaram que o AE compensou quase completamente o incremento de pobreza advindo das políticas de *lockdown*, considerando uma linha de pobreza como rendas inferiores a US\$ 5,50 por dia, e o Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (MADE/USP) concluiu que, além da redução geral da pobreza extrema, os hiatos de pobreza, considerando gênero e raça, diminuíram em 2020 (NASSIF-PIRES, CARDOSO e OLIVEIRA, 2021). No caso dos *Economic Impact Payments*, Burns, Wilson e Fox (2021) apontaram que as duas rodadas de pagamentos em 2020 tiraram 11,7 milhões de pessoas da pobreza, de acordo com dados da *Supplemental Poverty Measure* publicados em setembro de 2021.

A literatura sobre os efeitos de estímulo econômico das transferências, entretanto, não é tão consensual com relação ao resultado dos dois programas: enquanto Sanches *et. al* (2021) estimaram que o AE evitou uma queda de 8,4% a 14,8% do PIB em 2020, ao impedir uma queda mais acentuada no consumo das famílias (que foi de 6%, mas poderia ter chegado quase 15% sem o benefício), Taylor (2021) realizou uma análise estatística econométrica dos impactos dos EIPs e concluiu que eles tiveram pequeno ou nenhum impacto em estimular o consumo dos domicílios e, portanto, estimular a economia norte-americana.

Essa diferença de impactos é fruto de uma série de variáveis diferentes, mas é importante ressaltar que os resultados são condizentes com as características de

cada política observadas neste artigo, como o fato de que o programa brasileiro apresentou um grau maior de focalização - possivelmente atingindo mais significativamente as pessoas com as maiores propensões a consumir - além de contar com pagamentos repetidos em bases mensais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A celeridade com que, em resposta aos efeitos da pandemia de COVID-19, programas estatais de transferência de renda incondicionais foram idealizados e operacionalizados em diversos países representou uma quebra de paradigma para o tema das políticas de proteção social. Os índices históricos de cobertura, o tamanho dos pagamentos praticados e as manobras legislativas realizadas, para acomodar os gastos necessários em caráter emergencial e extraordinário, são comprovação disso.

Esta monografia buscou analisar e comparar os principais aspectos da primeira etapa dos programas de transferência de renda estabelecidos no Brasil e nos Estados Unidos, levando em conta desde parâmetros objetivos, como os montantes pagos e impactos estimados nos níveis de pobreza, até efeitos e peculiaridades na implementação das políticas, como problemas de focalização, barreiras de acessibilidade e depoimentos de beneficiários com relação ao uso dos recursos recebidos.

A heterogeneidade observada na comparação entre as políticas - entre valores, prazos, objetivos, condições e formas de pagamento - permite concluir que não existe, ainda, um consenso no campo da literatura econômica de transferências de renda, ou, em outras palavras, uma única “fórmula de sucesso” a ser seguida. Enquanto os *Economic Impact Payments* forneceram pagamentos únicos, de montantes substanciais, condicionados exclusivamente à renda familiar e abrangendo quase metade da população nacional, o Auxílio Emergencial apresentou pagamentos diferidos no tempo, estando condicionado não só pela renda, mas também pela ocupação profissional ou presença em cadastros de assistência social prévios, buscando fornecer uma salvaguarda financeira às populações historicamente vulneráveis ou então tornadas vulneráveis pelas condições advindas da pandemia.

Foi possível constatar também que, por mais que as políticas tenham sido concebidas com abrangências diferentes e as realidades nacionais sejam distintas, ambas enfrentaram dificuldades semelhantes no atingimento dos índices de cobertura planejados: as populações não constantes nos cadastros oficiais e sem acesso às instituições financeiras tradicionais, por exemplo, representam, em ambos os países, parcela relevante da população, mas são indevidamente excluídas do

amparo estatal caso não recebam atenção diferenciada. Também foi possível constatar que dificuldades de fiscalização e prevenção de fraudes também existiram nos dois programas, ainda que em graus diferentes. Além disso, o resultado final de cada programa também é influenciado por pressões de diversos grupos que atuam nas esferas políticas.

Não obstante várias características das primeiras etapas do Auxílio Emergencial e dos *Economic Impact Payments* tenham sido abordadas no presente estudo, ainda restam diversos pontos relativos a essas políticas e a outras adotadas em outros países, como seus impactos fiscais, formas de financiamento e etapas subsequentes, que podem ser alvos de estudos futuros com potencial de contribuir de forma relevante para a literatura relativa aos mecanismos de combate à vulnerabilidade social e à pobreza.

Embora ainda não seja possível avaliar como os governos, não só no Brasil e nos Estados Unidos, mas também globalmente, irão incorporar os aprendizados das experiências de resposta ao COVID-19, é indiscutível que as transferências de renda desempenharam um papel fundamental como um dos principais - se não o principal - mecanismo de proteção social contra os efeitos da pandemia, garantindo condições mínimas de subsistência para milhões de pessoas.

REFERÊNCIAS

AZARIADIS, Costas; STACHURSKI, John. Poverty traps. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven. **Handbook of Economic Growth**. 1. ed. Cambridge, MA, USA: Harvard University, 2005. v. 1, cap. 5, ISBN 9780444520418.

Banco Central do Brasil. **Conversor de Moedas**, 2023. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/conversao>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Banco Mundial. **World Development Indicators | DataBank**, 2023. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=WLD>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BARGAIN, Olivier; DOORLEY, Karina. **Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance**. Discussion Paper, SSRN Electronic Journal, n. 4291, 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/36272/1/609425447.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

BICHIR, Renata. A história do Bolsa Família. **NEXO Jornal**, 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL, Cristina Í. PIB de 2020 fecha com queda de 4,1%, revela pesquisa do IBGE. **AgênciaBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), Brasília, abr. 2020b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm>. Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020**. Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, e dá outras providências, Brasília, set. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm#:~:text=indiv%C3%ADduos%20na%20fam%C3%AADlia,-,Art.,observado%20o%20disposto%20no%20art.>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, Brasília, abr. 2020x. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 25 jan. 2022.

_____. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid- 19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Brasília, abr. 2020A. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, Brasília, dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Brasília, set. 2020c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%3%93RIA%20N%C2%BA%201.000%2C%20DE%20%20DE%20SETEMBRO%20DE%202020&text=Insstitui%20o%20aux%3%ADlio%20emergencial%20residual,6%20de%20fevereiro%20de%202020.>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

CHETTY, Raj; FRIEDMAN, John; STEPNER, Michael. **Effects of January 2021 Stimulus Payments on Consumer Spending.** Economic Tracker, Cambridge, MA, USA, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://opportunityinsights.org/wp-content/uploads/2021/01/Oi_Secondstimulus_analysis.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

COADY, David *et al.* **Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience.** Washington, DC: The World Bank, IFPRI, 2004. 126 p. ISBN 0-8213-5769-7. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14902/302300PAPER0Targeting0of0transfers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (CMAP). **Nota à imprensa**, 19 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-pbf#:~:text=O%20valor%20m%C3%A9dio%20do%20benef%C3%ADcio,R%24%2032%2C5%20bilh%C3%B5es.>>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

COOPER, Hilary; SZRETER, Simon. Rethinking Welfare. *In*: COOPER, Hilary; SZRETER, Simon. **After the Virus: Lessons from the Past for a Better Future**. [S. l.]: Cambridge University Press, 2021. cap. 9, p. 208-234. ISBN 9781009036412. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/9781009036412>>. Acesso em: 24 jan. 2023.

COSTA, Ecio de Farias; FREIRE, Marcelo Acioly dos Santos. Estudo de avaliação do programa de auxílio emergencial: uma análise sobre focalização e eficácia a nível municipal. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, ed. 3, p. 24363-24387, 1 mar. 2021.

DASGUPTA, Partha; RAY, Debraj. **Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Theory**. *The Economic Journal*, [s. l.], v. 96, ed. 384, p. 1011-1034, 1986. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2233171>>. Acesso em: 1 dez. 2022.

DATAFOLHA; FOLHA DE S. PAULO (São Paulo). Compra de alimentos é principal gasto de auxílio emergencial. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 ago. 2020. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/08/1988833-compra-de-alimentos-e-principal-gasto-de-auxilio-emergencial.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

Em 2021, rendimento domiciliar per capita cai ao menor nível desde 2012 | Agência de Notícias. **Agência de Notícias - IBGE**, 2022. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:texto%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20domiciliar,hoje%20\(10\)%20pelo%20IBGE](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012#:~:texto%20rendimento%20m%C3%A9dio%20mensal%20domiciliar,hoje%20(10)%20pelo%20IBGE)>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ESTADOS UNIDOS. **MIDDLE CLASS HEALTH BENEFITS TAX REPEAL ACT OF 2019—MOTION TO PROCEED**. *Congressional Record Vol. 166, No. 54, 2020b*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/congressional-record/volume-166/issue-54/senate-section/article/S1876-4>>. Acesso em: 24 de jan. 2023.

_____. **Public Law 116-136, de 27 de março de 2020**, 2020a. Disponível em <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. **The Constitution of the United States, 21 de junho de 1788**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>>. Acesso em: 24 de jan. de 2023.

FARIA, A. L. C.; SILVA, D. B. DO N.; FEIJÓ, C. A. Aplicação do Teste de Elegibilidade Multidimensional na definição do público-alvo beneficiário de políticas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 253–278, ago. 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-98482007000200003>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

FARIA, Ana Lucia Cosenza. **Aplicação do teste de elegibilidade multidimensional na definição do público-alvo beneficiário de políticas públicas**. Orientador: Denise Britz do Nascimento Silva e Carmem Aparecida Feijó. 2006. 193 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) - IBGE - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION. **2021 FDIC National Survey of Unbanked and Underbanked Households**, 2022. Disponível em <<https://www.fdic.gov/analysis/household-survey/index.html>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

FISZBEIN, Ariel *et al.* The economic rationale for conditional cash transfers. In: FISZBEIN, Ariel *et al.* **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty**. Washington, DC: The World Bank, 2009. cap. 2, p. 45-67. ISBN 978-0-8213-7353-8. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2597>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

GENTILINI, Ugo *et al.* Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures: A Real-Time Review of Country Measures. **World Bank - "Living Paper"**, Washington, DC, ed. 16, 2 fev. 2022b. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/33635>>. Acesso em: 3 mar. 2022.

GENTILINI, Ugo. **CASH TRANSFERS IN PANDEMIC TIMES: Evidence, Practices, and Implications from the Largest Scale Up in History**. [S. l.]: WORLD BANK GROUP, jul. 2022a. 100 p. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099800007112236655/pdf/P17658505ca3820930a254018e229a30bf8.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2022.

Global Wage Report 2020/21: COVID-19 and wages. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021. Disponível em: <<https://www.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/globalwagereport#changes/changes-2020>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

GOMES, Pedro H. Bolsonaro sanciona com vetos lei que cria Auxílio Brasil. **G1**, 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/30/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-que-cria-auxilio-brasil.ghtml>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

GUGUSHVILI, D.; LAENEN, T. Two decades after Korpi and Palme's "paradox of redistribution": What have we learned so far and where do we take it from here?. **Journal of International and Comparative Social Policy**, p. 112-127, 12 jan. 2021. Disponível em <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-international-and-comparative-social-policy/article/two-decades-after-korpi-and-palmes-paradox-of-redistribution-what-have-we-learned-so-far-and-where-do-we-take-it-from-here/CE85800A38AC83F9EEAA1AD45880CC47>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

Histórico da pandemia de COVID-19 - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Tecnologias da Informação e Comunicação. **PNAD-TIC**. Disponível em: <<https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **PNAD COVID19**, mai./nov. 2020. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **PNAD-CONTÍNUA 2018**. Disponível em: <<https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. Projeção da população. **IBGE**, 2013. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (Brasil). **Avaliação de políticas públicas**: Guia prático de análise ex ante. Brasília: [s. n.], 2018. 192 p. v. 1. ISBN 978-85-7811-319-3. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view>. Acesso em: 31 mai. 2022.

Internal Revenue Service. Three rounds of stimulus checks. See how many went out and for how much. **Pandemic Oversight**, 2022. Disponível em: <<https://www.pandemicoversight.gov/data-interactive-tools/data-stories/three-rounds-stimulus-checks-see-how-many-went-out-and-how-much>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

KAISER FAMILY FOUNDATION. **Average Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) Benefits Per Person**, 2022. Disponível em: <<https://www.kff.org/other/state-indicator/avg-monthly-snap-benefits/?currentTimeframe=2&selectedRows=%7B%22wrapups%22:%7B%22united-states%22:%7B%7D%7D%7D&sortModel=%7B%22colId%22:%22Location%22>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

KAPLAN, G.; VIOLANTE, G. L.; WEIDNER, J. The Wealthy Hand-to-Mouth. **Brookings Papers on Economic Activity**, v. 2014, n. 1, p. 77–138, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/2014a_Kaplan.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2022.

KEIGHTLEY, Mark P.; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (Estados Unidos). CARES Act Payments Use and Recipient Characteristics: In brief, Washington, DC, **CRS Reports**, [s. l.], p. 1-12, 24 jul. 2020. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46467>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

KORPI, W.; PALME, J. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. **American Sociological Review**, v. 63, n. 5, p. 661–687, out. 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2657333>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

LENTZ, E.; BARRETT, C. B.; HODDINOTT, J. **Food Aid and Dependency: Implications for Emergency Food Security Assessments**. SSRN Electronic Journal, 2005. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Food-Aid-and-Dependency%3A-Implications-for-Emergency-Lentz-Barrett/425d84b6f3ad9a63cd170b28d924b127deba3702>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

LÍCIO, Elaine Cristina; UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME E GOVERNO BRASILEIRO (IPEA). International Policy Centre for Inclusive Growth. Poor families first: Challenges of the 'stimulus checks' in the United States' COVID-19 response. **Research Brief**, [s. l.], ed. 88, p. 1-3, Setembro 2022. DOI 2358-1379. Disponível em: <https://ipcig.org/sites/default/files/pub/en/PRB88_Poor_families_first.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

LINDERT, Kathy; VINCENSINI, Vanina. **Social Policy, Perceptions and the Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil**. SOCIAL PROTECTION DISCUSSION PAPER, Social Protection & Labor - The World Bank, n. 1008, Dez 2010. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/archive/website01506/WEB/IMAGES/1008.PDF>>. Acesso em: 31 mai. 2022.

LUSTIG, Nora *et al.* The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico. **Working Paper**, Washington, DC, n. 556, Outubro 2020. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/impact-covid-19-lockdowns-and-expanded-social-assistance.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Detalhamento dos Benefícios ao Cidadão. In: GOVERNO FEDERAL (BRASIL). Portal da Transparência - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Benefícios ao cidadão**. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios?ano=2020>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MURPHY, Dan. Economic Impact Payments: Uses, payment methods, and costs to recipients. **Economic Studies at Brookings**, Washington, DC, p. 1-28, Fevereiro 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/02/20210216_Murphy_ImpactPayments_Final-4.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

NASSIF-PIRES, Luiza; CARDOSO, Luísa; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. **Nota de Política Econômica - MADE** (Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades), São Paulo, v. 10, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. IPEA. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. **Nota Técnica n. 67**, Brasília, abr. 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9999>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

NERI, Marcelo. **Bem-Estar Trabalhista, Felicidade e Pandemia**. FGV Social, [s. l.], Junho de 2021. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Bem_Estar_Trabalhista-Felicidade_e_Pandemia_Marcelo-Neri_FGV-Social_TEXTO.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. **Desigualdade de Impactos Trabalhistas na Pandemia**. FGV Social, [S. l.], 9 set. 2021. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Desigualdade_de_Impactos_Trabalhistas_na_Pandemia_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. IPEA. O QUE SE SABE SOBRE OS EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA SOBRE A OFERTA DE TRABALHO. **Texto para discussão n. 1738**, Rio de Janeiro, mai. 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1161>>. Acesso em: 27 jan. 2023.

Our World in Data. **COVID-19 Data Explorer**, 2023. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?facet=none&Interval=Cumulative&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&country=USA~BRA&Metric=Confirmed+cases>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PAIVA, L. H. *et al.* Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1097–1110, ago. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/GtG37gSZy4CVCBvdcPcrgYb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

RAVALLION, Martin. Transfers and Safety Nets in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options. *In*: RAVALLION, Martin. **Transfers and Safety Nets in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options**. Online: Oxford Scholarship Online, 2006. cap. 14, p. 203-220. ISBN 9780195305197. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/0195305191.003.0014>>. Acesso em: 1 dez. 2022.

RODRIG, D. **Development Economics Goes North**, Project Syndicate, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/rich-countries-with-developing-country-problems-by-dani-rodrik-2022-04#:~:text=When%20economists%20talk%20about%20global>>. Acesso em: 26 jan. 2023.

SAHM, Claudia. **Robust evidence for \$1400 checks: Relief for families and recovery for all**. Policy Brief - Jain Family Institute, New York, NY, p. 1-9, 17 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.jainfamilyinstitute.org/assets/jfi-policy-brief-1400-checks-claudia-sahm.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SANCHES, Marina; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020. **Nota de Política Econômica** - MADE (Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades), São Paulo, v. 7, 8 fev. 2021. Disponível em: <<https://madeusp.com.br/publicacoes/tipos/notas-de-politica-economica/>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

SCHYMURA, Luiz Guilherme. A dificuldade de o auxílio emergencial chegar a quem precisa. **Carta do IBRE**, [s. l.], n. 4, ed. 74, 22 abr. 2020. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/81580>>. Acesso em: 27 abr. 2022.

Senado amplia abrangência do auxílio emergencial e projeto vai à sanção. **CNN Brasil**, 22 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/senado-amplia-abrangencia-do-auxilio-emergencial-e-projeto-vai-a-sancao/>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

TAYLOR, John B. The Economic Impact of the Economic Impact Payments. **Economic Working Paper**, Hoover Institution, Stanford, CA, v. 21109, Maio 2021. Disponível em: <https://web.stanford.edu/~johntayl/2021_pdfs/21109-Taylor.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2023.

THE WHITE HOUSE - Office of Management and Budget (Estados Unidos). **Updated Data on Improper Payments**, 30 de dezembro de 2021. Disponível em <<https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2021/12/30/updated-data-on-improper-payments/>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Relator Ministro Bruno Dantas. Cartilha de acompanhamento. **Balanco da Fiscalização do Auxílio Emergencial**, [S. l.], 5 set. 2022. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/balanco-da-fiscalizacao-do-auxilio-emergencial.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

U.S. CENSUS BUREAU - BURNS, Kalee; WILSON, Danielle; FOX, Liana E. **Who Was Lifted Out of Poverty by Stimulus Payments?** Disponível em: <<https://www.census.gov/library/stories/2021/09/who-was-lifted-out-of-poverty-by-stimulus-payments.html>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

U.S. CENSUS BUREAU. **Household Pulse Survey**, 9 jun./ 14 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.census.gov/data/tables/2020/demo/hhp/hhp11.html>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

_____. Income and Poverty in the United States: 2020. **Report Number P60-273**, set. 2021. Disponível em: <<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2021/demo/p60-273.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. Quick Facts. **Census Bureau**, 2020. Disponível em: <<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US/PST040221>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

_____. **Income and Poverty in the United States: 2020**, 14 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.census.gov/library/publications/2021/demo/p60-273.html#:~:text=Median%20household%20income%20was%20%2467%2C521>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

U.S. TREASURY INSPECTOR GENERAL FOR TAX ADMINISTRATION - INTERNAL REVENUE SERVICE (Estados Unidos). **Report Number: 2021-46-034. Implementation of Economic Impact Payments**, 24 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.tigta.gov/sites/default/files/reports/2022-02/202146034fr.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (Minas Gerais). Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Primeira Rodada - Sumário Executivo. **AVALIAÇÃO DE IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**, [s. l.], 2007. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/avaliacao-de-impacto-do-programa-bolsa-familia-primeira-rodada/>>. Acesso em: 31 mai. 2022.