

Nota à imprensa



Avaliação do Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger

O Ministério da Economia divulga hoje mais um relatório de avaliação de políticas públicas, no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

O CMAP é instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar anualmente uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, financiadas por gastos diretos ou subsídios da União, sendo composto pelos Secretários-Executivos da Casa Civil (CC), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério da Economia (ME), este último responsável por sua coordenação.

A avaliação do Proger faz parte do conjunto de avaliações do ciclo de 2019. A coordenação da avaliação ficou a cargo da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/SEPEC/ME), e sua realização se deu em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de contar com o apoio da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME), coordenadora do CMAS.

A Lei n. 8.019 de 1990, de 11 de abril de 1990, com redação dada pela Lei n. 8.352, de 28 de dezembro de 1991, permitiu que as disponibilidades financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT fossem aplicadas em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio do Banco Central do Brasil, e em depósitos especiais, remunerados e disponíveis para imediata movimentação, nas instituições financeiras oficiais federais. Esse dispositivo possibilitou que os recursos excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT fossem alocados nos bancos públicos federais com a finalidade de fomentar a geração de emprego e renda. São recursos de natureza extraorçamentária, não contabilizados como despesa do Fundo, retornados ao FAT devidamente remunerados e internalizados como receita, de acordo com o disposto em Lei e nos normativos definidos pelo órgão gestor do FAT, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – Codefat. Esse dispositivo permitiu que o Conselho instituisse, no ano de 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda do FAT – Proger.

A aplicação de depósitos especiais do FAT não impacta o resultado primário e nem o teto de gastos. No entanto, há um subsídio implícito embutido na política de aplicação de recursos do FAT em depósitos especiais, decorrente do diferencial entre a remuneração do fundo (TLP) e o custo médio de emissão do Tesouro Nacional.

Conforme descrito no relatório de avaliação, o Proger foi concebido mediante planejamento estratégico orientado, desde sua concepção, por rotinas de monitoramento e avaliação. A criação do Proger representou um novo espaço para a formulação de políticas públicas ativas voltadas para o mercado de trabalho no Brasil, com a possibilidade de formulação de linhas de financiamento modeladas de acordo com as necessidades do setor produtivo, amplamente discutidas entre governo e sociedade civil, no âmbito do Codefat.



O Programa contribui com a política pública de combate ao desemprego, mediante financiamentos focados em empresas de menor porte em diversos setores da economia. Esta ação se consolidou como um eficaz instrumento de geração de emprego, renda e inclusão produtiva, conforme pode ser observado nos resultados das avaliações realizadas no Programa.

O Proger está presente em mais de 4.000 cidades e somente no ano de 2020, foram contratados mais de R\$ 1,3 bilhão em operações de crédito pelo Programa.

O escopo da avaliação consistiu em realizar avaliação de impacto a partir de cruzamento de registros administrativos, incluindo recentes avanços da literatura referente a técnicas econométricas para avaliações de impacto e a avaliação de custo de efetividade das aplicações financeiras dos depósitos especiais do FAT no Proger, uma vez que o Programa conta com os subsídios implícitos da TLP.

Foram analisados os estoques das empresas entrantes no Proger, no período de 2009-2017, nas linhas destinadas a pessoa jurídica com faturamento de até R\$ 10 milhões: FAT Fomentar e Proger Urbano (Investimento, Capital de Giro, Turismo e Exportação). O grupo de tratamento da avaliação foi constituído por 103.175 firmas. O Programa mostrou efeitos positivos sobre as empresas tomadoras de crédito, com estimativas positivas e quase sempre estatisticamente distintas de zero, para os indicadores de empregos médios gerados e impacto na folha salarial das empresas. As estimativas para o efeito sobre emprego para cada ano são sempre positivas. O valor das estimativas cresce de 5,3% em 2009 a 32,5% em 2014 e, a partir daí, o valor das estimativas passa a decrescer de forma a atingir a marca de 24,4% em 2018.

Sobre a avaliação de custo efetividade da aplicação de recursos dos depósitos especiais do FAT, o cálculo do custo de oportunidade foi baseado no custo médio de emissão da dívida pública mobiliária federal interna, com base em metodologia estabelecida pelo Ministério da Economia. O custo médio de oportunidade foi aplicado ao saldo do ano corrente em cada linha do Proger.

Observou-se que, a medida de “benefícios” se limita a empresas que tomam empréstimos a partir de 2009 e a medida de “subsídios” contempla empresas que tomam empréstimos antes de 2009. Assim, a atual metodologia de cálculo do subsídio implícito impõe limitações à análise de custo efetividade em programas similares ao Proger. Merece destacar que esses subsídios implícitos vêm sendo reduzidos nos últimos anos, tanto devido à redução da taxa básica de juros (e consequente redução do custo de emissão da dívida), quanto em decorrência da implantação da TLP, em substituição à antiga TJLP.

Considerando a efetividade demonstrada pelo Programa na geração de postos de trabalho e a possibilidade de diálogo tripartite sobre a regulamentação recomendou-se estudo de viabilidade quanto a criação de modalidades de créditos direcionadas a empresas com menos de um ano de criação, associando ações de capacitação técnico-gerencial, como também modalidade para financiamento de cadeias produtivas na área urbana, visando o encadeamento de ações de produção e oferta de serviços entre firmas de médio e grande porte com micro e pequenas empresas.