



**Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas**

Relatório de Recomendações

Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger

Ciclo 2019

Política	Proger
Comitê e Ciclo CMAP	CMAS / 2019
Coordenador da Avaliação	SPPE / ME

Sumário Executivo

1. 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. Essa engenharia permitiu que o Conselho instituísse, no ano de 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda do FAT – Proger.
 2. 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.
 3. Presente em mais de 4.000 cidades, desde o início de sua série histórica, já foram contratados mais de R\$ 220 bilhões pelo Programa.
 4. O Proger já passou por dois processos de avaliação externa e cinco processos de avaliação mediante cruzamento de registros administrativos, que demonstraram a efetividade do Programa na geração de postos de trabalho, sendo a primeira experiência de crédito para mais de 60% dos beneficiários entrevistados.
 5. No ano de 2019 foi aprovada, no âmbito do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, nova avaliação do Proger. A execução dessa avaliação ficou a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, e foi conduzida pelos pesquisadores Miguel Nathan Foguel, Carlos Henrique Leite Corseuil e Felipe Russo. O escopo do projeto consistia 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 efetividade das aplicações financeiras dos depósitos especiais do FAT no Proger, uma vez que o Programa conta com os subsídios implícitos da TJLP/TLP.
 6. Sobre a avaliação de impacto, foram destacados novos métodos que podem ser classificados como generalizações do Diferença-em-Diferenças (DD) em contextos com informações para múltiplos períodos tanto pré como pós-tratamento, a possibilidade do programa iniciar em momentos distintos para grupos distintos de unidades tratadas, e a possibilidade de que o impacto do programa possa ser heterogêneo entre (grupos de) unidades tratadas e/ou no tempo.
 7. Os pesquisadores analisaram 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. Assim como nos exercícios de avaliação anterior, o Programa mostrou efeitos positivos nas 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.
 8. 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.
 9. 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 conseqüente redução do custo de emissão da dívida), quanto em decorrência da implantação da TLP, em substituição à antiga TJLP.

10. Além disso, ao contribuir com a geração de empregos, o programa age como indutor de outras formas de ingresso de receitas aos cofres públicos, quer seja pelo pagamento de impostos ou pela redução de despesas com o pagamento de benefícios pelo FAT.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	A política demonstra efetividade?	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.	Assim como nos processos de avaliação anteriores o Programa demonstrou efetividade na geração de postos de trabalho. Em certa medida, esses bons resultados estão associados ao processo de formulação das linhas de crédito que são amplamente discutidas entre governo e sociedade civil, no âmbito do Codefat.	SPPE/SEPEC: Estudar a viabilidade de propor ao Codefat a criação de novas modalidades de financiamento para empresas com menos de um ano de existência e para o 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.