

AValiação de Impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger)**Carlos Henrique Corseuil**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Miguel Nathan Foguel

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

Felipe Mendonça Russo

Assistente de pesquisa na Disoc/Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2683>

Este artigo tem como propósito comunicar os resultados de uma avaliação de impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) nas dimensões de emprego e renda. Trata-se de uma avaliação encomendada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) – especificamente, do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) –, cuja execução ficou a cargo do Ipea. Para essa avaliação acordou-se um escopo com o órgão setorial Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério da Economia (SPPE/ME) e o órgão supervisor Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap/ME), que abrange os financiamentos contratados entre 2009 e 2017 em quatro linhas do programa: Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas (FAT-Fomentar), Proger Urbano, Proger Exportação e Proger Turismo. O impacto dessas linhas foi avaliado conjuntamente para as dimensões de emprego, massa salarial e demissões sem justa causa.

O Proger foi instituído em 1994 pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O programa foi concebido como um instrumento de política pública, com o objetivo de gerar emprego e renda por meio da concessão de financiamentos a empresas de menor porte no país. Os recursos desses financiamentos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e são emprestados, mediante autorização e regulamentação do Codefat, aos bancos oficiais federais, que se responsabilizam pela seleção das empresas beneficiárias.

O total de recursos aplicados em todas as linhas do Proger tem sido considerável desde a sua criação. Pelos dados da SPPE/ME, o volume de recursos gira

entre R\$ 4 bilhões e R\$ 6 bilhões até os primeiros anos da década de 2000; aumenta até atingir o pico de R\$ 25 bilhões em 2006; e decresce a partir daí, até alcançar cerca de R\$ 5 bilhões em 2018 e R\$ 1,3 bilhão em 2019 (janeiro a setembro).

Duas fontes de dados foram utilizadas na avaliação: a Base de Gestão do Sistema de Acompanhamento da Execução do Proger (Saep), também chamada BG-Proger, que disponibiliza informações sobre os contratos de empréstimo do programa, e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que contém informações sobre o total de empresas formais e seus empregados no país. A junção dessas bases de dados, que foi operacionalizada pelo identificador do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), permitiu a construção dos grupos de estabelecimentos participantes e não participantes do programa. Os efeitos do programa foram estimados para os grupos de participantes que tomaram empréstimo uma única vez pelo Proger em cada ano entre 2009 e 2017, denominados grupos de tratamento. O grupo de não participantes foi formado por todos os estabelecimentos presentes na Rais que não tomaram empréstimo pelo programa entre 2000 e 2020, denominados grupos de controle.

A metodologia empregada é uma ampliação recente (Callaway e Sant’Anna, 2020)¹ do método de diferença-em-diferenças no sentido de que possibilita estimar impactos heterogêneos da intervenção tanto para diferentes grupos de entrada no programa (os grupos de tratamento) quanto ao longo do tempo. Nessa

1. Callaway, B.; Sant’Anna, P. H. C. *Difference-in-differences with multiple time periods*. SSRN, 2020. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3148250>.

SUMEX

última dimensão, o método permite que os impactos sejam diferenciados em termos de tempo calendário (especificamente, entre 2009 e 2018) e em termos do tempo decorrido desde a entrada no programa (especificamente, de um a dez anos após a entrada).

O método faz uso do escore de propensão – ou seja, da probabilidade de participar do programa como função de características observáveis das unidades de interesse –, que é utilizado para gerar um grupo de controle com balanceamento nessas características em relação a cada grupo de tratamento. Ademais, o método oferece formas robustas de testar se as tendências pré-entrada no programa são semelhantes entre cada grupo de tratamento e seu respectivo grupo de controle. Esses testes servem para prover evidências sobre a adequação do grupo de controle como contrafactual para o grupo de tratamento, após a entrada no programa. Finalmente, o método é flexível o suficiente para permitir a agregação dos efeitos estimados nas dimensões tempo calendário e tempo decorrido, não só para cada grupo de tratamento mas também para o conjunto deles.

A aplicação dessa metodologia exige que as unidades de observação sejam observadas durante todo o período de análise. Como essa é uma exigência muito difícil de ser atendida quando as unidades são estabelecimentos – devido ao intrínseco processo de nascimento e morte deles ao longo do tempo –, a nossa aplicação da metodologia foi baseada em “células” de estabelecimentos formadas pela interação das dimensões: Unidades da Federação (UFs), subsetores de atividade e ano de entrada no programa. Essas células formam um painel temporalmente balanceado e, portanto, adequam-se aos requisitos da metodologia. Para garantir que essas células não tivessem um número reduzido de observações, impôs-se um filtro que eliminou todas as que tivessem menos de vinte estabelecimentos em algum ano.

Os resultados sobre os impactos agregados em termos de tempo calendário sobre emprego, folha salarial e demissões sem justa causa são sempre positivos, embora nem sempre estaticamente significativos, especialmente nos primeiros anos. Em termos pontuais, os efeitos sobre o emprego apresentam um padrão semelhante a um U invertido (incompleto no final), com os impactos iniciando-se em 5,3% em 2009, crescendo até atingir o de pico de 32,5% em 2014 e decrescendo a partir daí, até alcançar 24,4% em 2018.

O padrão dos impactos sobre a folha salarial é semelhante ao observado para o emprego: inicia-se

em 4,2% em 2009, cresce até atingir o pico de 37,5% em 2015 e decresce até 30,1% em 2018. Em termos de significância estatística, todavia, as estimativas de impacto não se mostram significativas para o emprego em 2009 e 2010; e entre 2009 e 2011, no caso da folha de pagamento.

Os resultados agregados para o tempo decorrido após a entrada no programa também se mostram sempre positivos e nem sempre estatisticamente significativos, em particular nos primeiros períodos posteriores à exposição ao programa. Distintamente do padrão dos efeitos agregados por ano calendário, os por tempo decorrido para o emprego e a folha salarial se mostram crescentes continuamente ao longo do tempo, atingindo respectivamente 38,5% e 45,5% no décimo anos após a contratação do crédito pelo Proger. Os impactos para o emprego sempre se mostram significativos estatisticamente, porém não se observa significância estatística para os primeiros três anos após a exposição ao programa no caso da folha salarial.

Embora haja algumas exceções, em geral, os testes de tendência pré-programa fornecem evidências de que os grupos de controle representam adequadamente o contrafactual para os seus correspondentes grupos de tratamento. Esses resultados valem tanto para o emprego quanto para a folha salarial. Em termos agregados, no entanto, os testes rejeitam a hipótese de tendências paralelas antes da entrada no programa entre tratados e controles. Assim, os testes de tendências paralelas indicam que a capacidade de identificar corretamente os efeitos do Proger com os dados e a metodologia aqui empregados é superior para os grupos de tratamento separadamente do que para o conjunto deles no agregado.

Em resumo, assim como outras avaliações de impacto do Proger, os resultados deste artigo mostram, em geral, impactos positivos sobre o emprego das empresas participantes do programa – pelo menos para as que tomaram crédito uma vez. Esta avaliação revela que o Proger também tem efeitos positivos sobre a folha salarial das empresas beneficiárias do programa. Em conjunto, portanto, os resultados indicam que a intervenção tem sido capaz de elevar marginalmente a massa salarial dos trabalhadores no país, sendo esse resultado explicado, pelo menos em parte, pelo aumento de postos de trabalho gerados pelo programa.