



Efeito do Pronac sobre emprego no mercado de trabalho formal

modelagem econométrica do mecanismo de mecenato

Maio, 2023

EVE
Evidência Express

ENAP

Expediente

Presidente

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Educação Executiva substituto

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa Medeiros

Diretora de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Coordenadora-Geral de Avaliação e Organização de Evidências

Larissa Nacif Fonseca

Capa e Diagramação

Samyra Lima e equipe EvEx

Imagens

Unsplash

Autoria

Diego Pinheiro

Doutorando em Economia (FGV EESP).

Lorenzo Bianchi

Mestre em Economia (PUCRS).

Breno Salomon Reis

Mestre em Políticas Públicas (Insper).

O Evidência Express (EvEx) é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Universidade Federal de Brasília (UnB). A missão do EvEx é melhorar a tomada de decisão do setor público. Para isso a equipe sintetiza, produz e dissemina evidências que possam servir de base para o desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Avaliações completas de políticas públicas são intensivas em tempo e custos. A fim de agilizar esses processos, o EvEx produz relatórios ágeis de evidências para a consolidação do conhecimento disponível e introdução de novos pontos de vista.

Os resultados dos produtos EvEx apoiam tomadores de decisão do setor público federal, subsidiando avaliações Ex Ante, Ex Post ou Análises de Impacto Regulatório. Beneficiam também os gestores públicos subnacionais, pesquisadores, docentes, servidores e demais interessados na sociedade civil.

Os produtos EvEx analisam evidências qualitativas e quantitativas, podendo ser demandados de forma avulsa ou em pacotes, sobre:

- Evolução do problema no Brasil e no mundo;
- Público-alvo de uma política;
- Causas e consequências do problema ou política;
- Soluções existentes para o problema;
- Impactos de intervenções ou políticas públicas.

Para mais informações, consulte nossa página (www.enap.gov.br/pt/servicos/avaliacao-e-organizacao-de-evidencias) ou entre em contato: evidencia.express@enap.gov.br.



Sumário Executivo

- Este trabalho apresenta uma investigação da associação entre o recebimento de recursos financeiros para execução de projetos culturais e a geração de empregos nas empresas proponentes desses projetos, no período de 2013 a 2019.
- Os resultados sugerem que as empresas beneficiadas apresentaram variação positiva dos empregos de forma que o recebimento do financiamento para execução do projeto cultural é associada a um aumento de doze vínculos empregatícios entre início e fim do projeto cultural.
- Para esta pesquisa foram utilizados os dados do Sistema de Leis de Incentivo à Cultura (Salic) onde são disponibilizadas informações sobre projetos culturais, valores captados e seus proponentes.
- Também foram utilizados os dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) para coletar informações sobre as características das empresas que propuseram projetos culturais e seus vínculos empregatícios.
- A junção da Salic e RAIS resultou em uma base de dados *cross section* de 2.572 projetos pertencentes à 1.980 CNPJs distintos. A relação entre esses fatores foi mensurada por meio de modelos de regressão linear.
- Para mensurar o efeito do mecanismo de mecenato, foi adotado como variável resultado a variação de vínculos empregatícios entre o início e término do projeto cultural.
- Os efeitos observados sobre o efeito do incentivo dos projetos sobre a geração de empregos representam uma correlação e não devem ser considerado como evidência causal desse incentivo sobre a geração de empregos.

Sumário

1	Introdução	5
2	Dados e Metodologia	7
2.1	Dados	7
2.2	Metodologia	9
3	Resultados	11
4	Considerações Finais	13
	Referências Bibliográficas	14

1. Introdução

O Programa Nacional de Incentivo à Cultura (Pronac) é uma política instituída por meio da Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991 com a finalidade de definir os mecanismos legais para captação de recursos de financiamento das atividades culturais no país.

Dentre os mecanismos previstos no Pronac encontra-se o sistema de incentivo direto a projetos culturais (BRASIL, 1991). Esse sistema é caracterizado pela possibilidade de pessoas físicas ou jurídicas apoiarem a realização de projetos culturais por meio de um sistema de renúncias fiscais onde as despesas associadas ao financiamento dos projetos podem ser deduzidas do imposto de renda de acordo com a regulamentação vigente (BRASIL, 2019). Portanto, esse mecanismo de financiamento pode ser considerado também como um apoio do governo via renúncia de arrecadação tributária para que ela seja utilizada no financiamento das atividades culturais no país.

O relatório “Caracterização do financiamento à Cultura no Brasil”, produzido por Belmiro et al. (2022), mostra que esse apoio direto pelo sistema de mecenato por renúncias fiscais se configura como a principal fonte de financiamento para a execução de atividades culturais dentre os mecanismos de financiamento de projetos culturais previstos pelo Pronac. Belmiro et al. (2022) mostram ainda que mais de 90% dos recursos captados para a execução dos projetos culturais são destinados ao financiamento de projetos propostos por pessoas jurídicas, especialmente de micro e pequenas empresas que absorvem mais de 50% desse valor.

Diante da importância desse mecanismo para o financiamento dos projetos culturais, este relatório possui o objetivo de investigar a associação entre o financiamento de empresas que propuseram projetos culturais para captar recursos via mecenato e a variação do emprego formal em empresas que obtiveram sucesso na captação de recursos privados via mecenato para a execução das atividades culturais.

As análises indicadas foram possíveis por meio de uma base de dados concebida a partir do cruzamento de informações dos projetos culturais e seus proponentes, obtidas por meio de extração de dados do Sistema de Leis de Incentivo à Cultura (Salic) do Ministério da Cultura, e de informações sobre volume e variação de vínculos empregatícios obtidas por meio dos microdados identificados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego. Para explorar a relação entre o financiamento viabilizado via mecanismo de mecenato e variação do emprego formal, foram estimados modelos de regressão linear.

Antes de proceder às demais seções do relatório é importante salientar que esta pesquisa foi elaborada de maneira independente pelo Evidência Express (EvEx) entre os meses de abril e maio de 2023 à pedido do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Desta forma, os resultados apresentados não representam as recomendações do CMAP sobre o aprimoramento da

política pública analisada. Nesse sentido, é importante enfatizar ainda que os produtos do EvEx são elaborados como respostas ágeis, oferecendo resultados preliminares sobre a política analisada, e não devem ser tratados como evidências definitivas sobre o fenômeno estudado.

Este relatório conta com quatro seções incluindo esta introdução. Na próxima seção, são apresentadas os dados analisados e a metodologia de análise utilizada neste trabalho. Após, são apresentados os resultados das estimações. Por fim, na última seção, é apresentada uma recapitulação do trabalho e discutidos implicações dos resultados apresentados.

2. Dados e Metodologia

Neste capítulo são detalhadas informações, procedimentos de tratamento de dados e metodologia empregada na avaliação apresentada. Por fim de objetividade, optou-se por dividir o conteúdo desta seção em duas subseções. Na primeira subseção, são apresentados os dados e seus respectivos procedimentos de manipulação que originaram as informações utilizadas nas estimativas apresentadas. Na segunda subseção, é apresentada a metodologia de estimação do efeito do Mecenato.

2.1 Dados

As informações empregadas no modelo são originadas de duas fontes. As informações sobre identificação dos projetos culturais, duração, área temática proposta, captação de recursos, detalhamento de estágios de processamento, execução e finalização e identificação dos proponentes dos projetos culturais foram obtidas por meio de extração de dados da API do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), realizada em janeiro de 2022. O Salic é um sistema de registro de propostas de projetos culturais no sentido de possibilitar o uso do sistema de incentivo como fonte de financiamento do projeto. Nesse sistema são realizadas as comunicações oficiais entre proponente cultural e a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, instituição responsável pelo processamento e análise da elegibilidade dos projetos culturais, para garantir a aplicação do mecanismo de renúncia tributária previsto pelo mecanismo de incentivo.

As informações sobre identificação de empresas, seus vínculos empregatícios, porte e localização regional foram obtidas por meio dos microdados identificados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego. A RAIS é um relatório de informações socioeconômicas informado ao Ministério do Trabalho e Emprego pelas pessoas jurídicas sobre os trabalhadores empregados na respectiva organização declarante.

O cruzamento das informações foi realizado a partir do CNPJ das empresas que propuseram projetos culturais e declararam as informações na RAIS entre os anos de 2013 e 2019. Nessa junção, foram excluídos registros de projetos onde foram identificadas irregularidades e casos onde foram identificados projetos concomitantes de um mesmo CNPJ.

A primeira exclusão foi realizada para retirar do escopo da análise empresas cujos projetos possuíam irregularidades no uso do recurso captado para financiamento do projeto cultural proposto. Por exemplo, casos em que a prestação de contas tivesse sido reprovada. A exclusão de múltiplos projetos de um mesmo CNPJ foi realizada porque quando múltiplos projetos de um mesmo CNPJ recebem aprovação para captar recursos via mecenato, torna-se impossível diferenciar qual projeto é responsável por viabilizar uma eventual contratação de pessoas pelo CNPJ.

Também foram removidos projetos que não constavam informações de vínculos empregatícios

nas datas de início ou término do projeto cultural. Essa exclusão foi realizada por que impossibilitaria a análise da variação de empregos entre começo e fim do projeto cultural.

A variável resultado, variação dos vínculos empregatícios entre a data de início e término do projeto cultural, foi construída a partir da verificação do histórico dos vínculos empregatícios associados a uma empresa. Precisamente, ela foi elaborada contabilizando a diferença de meses entre a data de admissão e data de demissão (quando existente) do vínculo empregatício entre 2013 e 2019. Foram considerados como desligados os trabalhadores que foram desligados em qualquer dia do respectivo mês de desligamento.

A variável de interesse investigada trata-se de uma variável binária que assume valor igual a um caso na base Salic tivesse sido identificado a execução do projeto cultural pela empresa que o propôs. Caso contrário, esta variável assume valor zero.

Após a sequência de junção, tratamento e revisão dos dados, o total de observações utilizado nas análises foi de 2.572 projetos, pertencentes à 1.980 CNPJs distintos. Uma vez que cada observação é única ao longo da amostra, a base de dados final de análise representa uma *cross-section* empilhada. A Tabela 2.1 apresenta as estatísticas descritivas para esse total de projetos realizados entre 2013 e 2019, dividindo-os em relação ao *status* de ter recebido financiamento via mecenato.

Os projetos financiados representam cerca de 32% do total de projetos submetidos para captação. De modo geral, entre tratados e controles, os projetos têm duração média de quase um ano e são da área de artes cênicas ou música.

Com relação às firmas proponentes de tais eventos, elas têm, em média, mais de 17 anos de operação, são majoritariamente localizadas na região Sudeste, são de micro ou pequeno porte, e operam no setor de comércio, serviços ou agricultura. Com relação à variável resultado, há uma divergência significativa entre os dois grupos. Especificamente, na média, as firmas que não tiveram sucesso na captação de recursos via mecenato para o projeto cultural proposto apresentaram redução de um trabalhador formal da sua equipe de mão-de-obra entre o início e o término proposto para o evento, enquanto que as firmas que obtiveram a captação exibiram aumento de 10 vínculos formais entre o início e o término do projeto cultural realizado.

Tabela 2.1: Estatísticas Descritivas

	Total	Controle	Tratamento
Número de projetos	2.572	1.750	822
Número de CNPJs	1.980	1.504	605
Tempo médio de operação das firmas (anos)	18,36	17,55	20,08
Duração média dos projetos (dias)	336,35	342,86	322,50
Regiões:			
Norte	1%	1%	2%
Centro-Oeste	5%	5%	4%
Nordeste	11%	12%	10%
Sudeste	64%	67%	57%
Sul	19%	16%	27%
Porte das firmas:			
Micro	70%	70%	68%
Pequena	18%	18%	19%
Média	4%	4%	5%
Grande	8%	8%	8%
Subsetor IBGE do estabelecimento:			
Indústria ou construção civil	10%	11%	7%
Comércio, serviços ou agricultura	83%	82%	86%
Ensino	7%	7%	7%
Área dos projetos:			
Artes Cênicas	31%	28%	38%
Artes Integradas	0%	0%	1%
Artes Visuais	10%	11%	8%
Audiovisual	8%	8%	8%
Humanidades	16%	17%	13%
Música	30%	31%	27%
Patrimônio Cultural	5%	5%	5%
Variável de resultado:			
Variação média dos vínculos empregatícios	2,35	-1,29	10,11

Fonte: elaborado pelos autores.

2.2 Metodologia

Para mensurar o efeito do mecenato foi elaborado o modelo de regressão a seguir:

$$\Delta Y_i = \delta \text{Trat}_i + \lambda_i + \tau_i + \mathbf{X}'_i \mu + \varepsilon_i \quad (2.1)$$

Na equação, ΔY_i representa o resultado de interesse (variação de contratações formais) para o projeto i . δ é o efeito de ter um projeto cultural patrocinado sobre a variável resultado. λ_i são *dummies* de território que capturam o efeito da região em que opera o CNPJ proponente do projeto cultural. τ_i capturam o efeito do ano em que o projeto cultural deveria ter se iniciado. \mathbf{X}_i é um vetor de características do projeto (duração e área cultural) e do CNPJ que o propôs (idade do estabelecimento,

subsetor de operação e porte do estabelecimento). ε_i é um termo de erro aleatório. O modelo foi estimado através de regressões de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) e seus resultados são apresentados na próxima seção.

3. Resultados

Esta seção descreve os resultados do modelo econométrico utilizado para mensurar o efeito do mecenato sobre contratações formais. A base de dados utilizada nesta análise compreende os projetos culturais com data prevista de início a partir de 2013 e data prevista de término até 2019. A Tabela 3.1 apresenta os resultados das estimações, incluindo progressivamente novos conjuntos de informação, contendo variáveis que estão associadas tanto à probabilidade de uma certa firma ter um projeto cultural financiado através do mecanismo de mecenato quanto à possibilidade desta firma efetuar contratações em função desse projeto. A inclusão deste bloco de informações é fundamental para garantir a consistência do efeito do mecenato. Dessa forma, os resultados são apresentados no seguinte formato:

1. Modelo sem covariadas;
2. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs (\mathbf{X}_i);
3. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs, e *dummy* de território (\mathbf{X}_i e λ_i);
4. Modelo com vetor de características do projeto e do CNPJ que o propôs, *dummy* de território e *dummy* de ano de início do projeto (\mathbf{X}_i , λ_i e τ_i).

Tabela 3.1: Efeito do mecenato sobre a variação de vínculos empregatícios entre o início e término do projeto cultural

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Coefficientes</i>				
Tratamento	11,398** (5,717)	12,352** (5,836)	12,781** (5,888)	12,578** (5,945)
<i>Controles</i>				
Características do projeto e do CNPJ proponente	Não	Sim	Sim	Sim
Região geográfica da empresa	Não	Não	Sim	Sim
Ano de início do projeto	Não	Não	Não	Sim
<i>Estatísticas da regressão</i>				
Observações	2.572	2.572	2.572	2.572
R ² ajustado	0,0012	0,0071	0,0057	0,0057

Erros-padrão em parênteses.

Nível de significância: ***: 0.01, **: 0.05, *: 0.1.

É possível afirmar que há uma associação estatisticamente significativa, positiva e consistente entre o financiamento de uma empresa que capta recursos via mecenato e o diferencial de contratações

formais pelos CNPJs responsáveis por tais projetos. A coluna (1) da Tabela 3.1 informa que, em média, os projetos culturais patrocinados via mecenato estão associados a um aumento de 11 contratações formais entre o início e o término do evento. A partir da coluna (2), com a inclusão gradativa das covariadas, o coeficiente estimado para esse efeito muda marginalmente para a ordem de 12 contratações adicionais.

A estratégia de identificação adotada não permite afirmar causalidade sobre este resultado. De fato, o valor baixo do Coeficiente de Determinação de todos os modelos (R^2 ajustado) indica que certamente existem outras covariadas com potencial correlação com a variável explicada de variação de contratações formais nos períodos de evento, e que não foram contempladas nas estimações realizadas. Contudo, a constante significância estatística e de magnitude do coeficiente atrelado à variável de tratamento entre os modelos é indicativo de que este parâmetro foi calculado de forma consistente.

4. Considerações Finais

Este trabalho procurou analisar a associação entre o recebimento de recursos financeiros para execução de projetos culturais e a geração de empregos nas empresas proponentes desses projetos no período de 2013 a 2019.

Para isso foram cruzadas informações de duas fontes: Salic e RAIS. A Salic continha características dos projetos culturais propostos, incluindo informações sobre as datas de início e término, e valores propostos, aprovados e captados para execução dos projetos. As informações consultadas da RAIS foram o quantitativo de vínculos empregatícios e outras características das empresas que propuseram projetos culturais.

A metodologia empregada para analisar a correlação entre empregos e uma empresa possuir projeto incentivado pelo sistema de mecenato foram regressões lineares. Nessas regressões, foi adotado como variável de resultado a variação dos vínculos empregatícios entre as datas de início e término do projeto cultural e como variável de interesse a empresa possuir projeto beneficiado pelo sistema de incentivo. Quatro modelos de regressão linear foram estimados com diferentes especificações em relação a inclusão ou não de variáveis de controle. Essa inclusão de variáveis de controle ao longo dos modelos foi realizada com o objetivo de observar a estabilidade da correlação identificada entre a variação de vínculos empregatícios e a empresa possuir projeto beneficiado pelo sistema de incentivo.

Os resultados das estimações sugerem a existência de uma relação positiva entre a captação de recursos para execução dos projetos culturais propostos e variação de empregos nas instituições que propuseram projetos culturais no período analisado. Especificamente, o resultado do modelo mais restrito indica um aumento médio de doze vínculos empregatícios entre o início e fim do projeto cultural nas empresas que possuíram projetos financiados pelo sistema de incentivo cultural.

Devida à ausência de qualquer situação de aleatoriedade, que pudesse ser acessada com os dados disponíveis, acerca de como o programa determina quem será beneficiado por ele, não foi possível utilizar os modelos econométricos tipicamente implementados em estudos de inferência causal para identificar o impacto do mecenato. Assim, os resultados encontrados devem ser interpretados sob a possibilidade de interferência de variáveis que não foram consideradas nos modelos de regressão. Como exemplo, há a possibilidade do efeito estimado encontrar-se subestimado em função de terceirizações trabalhistas ou efeitos associados a migração de trabalhadores do meio informal para um contexto de trabalho formal.

Apesar desse estudo não apresentar o efeito causal do sistema de incentivo de projetos culturais na geração de empregos formais (isto é, os efeitos no mercado de trabalho explicados exclusivamente pela realização do projeto cultural com o financiamento facilitado pelo mecanismo de mecenato), os resultados encontrados evidenciam a importância da continuação desse programa, em particular,

visando os resultados futuros no mercado de trabalho dos seus beneficiários. Análises futuras que sejam capazes de inferir causalidade sobre esta dimensão do mecenato têm o potencial de contribuir para o aprimoramento do programa.

Referências Bibliográficas

BELMIRO, C. et al. *Caracterização do financiamento à cultura no Brasil: análises a partir do mecanismo de Mecenato e do Fundo Nacional de Cultura*. 2022. Citado na página 5.

BRASIL. *Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências*. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm#art10. Acesso em 28/01/2022. Citado na página 5.

BRASIL. *Instrução Normativa nº 2 de 23 de abril de 2019. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, homologação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais financiados por meio do mecanismo de Incentivo Fiscal do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)*. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%C3%A7%C3%A3o-normativa-n%C2%BA-2-de-23-de-abril-de-2019-84797797>. Acesso em 02/02/2022. Citado na página 5.

Evidência Express

EVEX **ENAP**