Texto para Discussão

2365

Rio de Janeiro, fevereiro de 2018

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

PREVIDÊNCIA E REPOSIÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL FEDERAL DO PODER EXECUTIVO: MICROSSIMULAÇÕES

Bernardo P. Schettini
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.
E-mail: <bernardo.schettini@ipea.gov.br>.

Gustavo M. V. Pires
Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dimac/Ipea.
E-mail: <gustavo.pires@ipea.gov.br>.

Cláudio Hamilton M. dos Santos
Técnico de planejamento e pesquisa na Dimac/Ipea. *E-mail*: <claudio.santos@ipea.gov.br>.

Este trabalho apresenta duas contribuições para a análise da evolução dos gastos com pessoal no âmbito da União: a primeira consiste na avaliação atuarial da reforma da previdência prevista no texto substitutivo da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287, e a segunda reside na elaboração de cenários de reposição que retratam diferentes posturas do governo no tocante à sua política de recursos humanos. As projeções são baseadas em microssimulações não comportamentais, e o banco de dados abrange praticamente todos os servidores civis do Poder Executivo federal.

A reforma pretendida pelo governo faz uma série de modificações na previdência dos servidores. As mais relevantes na esfera federal são a redução nos valores das pensões por morte e a elevação da idade mínima para a aposentadoria programada e do tempo de contribuição necessário para se obter o provento integral. Tendo dito isto, é importante ressaltar que os gastos com aposentadorias e salários devem ser analisados de forma integrada no serviço público. Para perceber isto, basta notar que o servidor migra da folha de ativos para a de inativos quando ele se aposenta, de modo que a economia que resultará do adiamento das aposentadorias não é independente da necessidade de reposição, tampouco do custo dessas novas contratações.

Nesse sentido, é importante compreender a política de recursos humanos adotada pelo governo no passado e como mudanças na sua orientação poderão afetar os gastos com pessoal no futuro. Cabe observar que o perfil etário do quadro de servidores é bimodal nos dias atuais: há um grupo grande com mais de 50 anos de idade e outro um pouco menor, na faixa dos 30. O primeiro grupo se qualificará para a aposentadoria em breve, mas não está claro se a presença do segundo irá significar uma redução nos pedidos de concursos por parte dos órgãos da administração pública, pois grande parte das contratações realizadas nos últimos dez anos tiveram como objetivo a ampliação das atividades do governo, e não a reposição dos servidores que se aposentaram. Além disso, cumpre notar que as mudanças promovidas nas tabelas de vencimentos tornaram as novas contratações mais onerosas: os servidores entram com salários mais elevados e chegam mais depressa no topo de suas carreiras.

1 REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A avaliação atuarial da reforma supõe que as novas regras previdenciárias passam a valer a partir de 2018. Os resultados obtidos indicaram um efeito agregado de R$ 78 bilhões em dez anos e de R$ 215 bilhões no prazo de vinte anos (1,3% e 3,4% do produto interno bruto – PIB – de 2016, respectivamente) em termos de valores esperados. A tabela 1 apresenta essas estimativas de maneira desagregada. Os valores presentes atuariais calculados para taxas de desconto selecionadas também comparecem nesta tabela, mas não cabe aqui enfatizar tais estimativas, uma vez que o governo federal adota a repartição pura no seu regime próprio de previdência social.

Os gastos esperados com pensões por morte diminuem bastante no cenário em que a reforma é aprovada. O efeito estimado é de R$ 32 bilhões para um horizonte de dez anos, ou seja, 0,5% do PIB de 2016. Já para um prazo de vinte anos, a estimativa é de R$ 102 bilhões, o que equivale a 1,6% do PIB. Estes resultados refletem a redução no tamanho das cotas:

enquanto a regra atual proporciona a totalidade da base de cálculo mesmo quando o único pensionista é o cônjuge, este dependente ficaria apenas com 60% do mesmo total no cenário da reforma. Estas estimativas são conservadoras, sobretudo, porque desconsideram o efeito decorrente da vedação da acumulação de benefícios.

TABELA 1
Resultados atuariais da PEC nº 287 no serviço público civil do Poder Executivo federal (2018-2091)
(Em R$ bilhões de 2016)

	0%			3%			6%		
	10	20	75	10	20	75	10	20	75
Aposentadorias	-45,4	-101,3	-156,9	-36,1	-70,4	-96,5	-29,0	-50,4	-63,0
Programadas	-44,9	-101,2	-162,8	-35,7	-70,1	-98,5	-28,6	-50,2	-63,6
Por invalidez	-0,5	-0,1	5,9	-0,4	-0,2	2,0	-0,4	-0,2	0,6
Pensões por morte	-31,6	-101,9	-273,7	-25,1	-68,1	-130,4	-20,1	-47,0	-72,0
Servidores ativos	-11,1	-44,5	-174,6	-8,7	-29,0	-73,7	-7,0	-19,6	-36,7
Aposentados	-20,5	-57,4	-99,1	-16,3	-39,0	-56,7	-13,2	-27,4	-35,3
Contribuições	1,4	11,5	24,7	1,1	7,0	13,9	0,8	4,4	7,9
Total	**-78,4**	**-214,7**	**-455,2**	**-62,2**	**-145,4**	**-240,8**	**-50,0**	**-101,8**	**-142,9**

Elaboração dos autores.
Obs.: Nas três primeiras colunas estão as estimativas em termos de valores esperados (taxa de desconto de 0%) para os horizontes de 10, 20 e 75 anos. Já nas seis seguintes estão os valores presentes atuariais adotando taxas de desconto de 3% e 6%. Os prazos considerados são os mesmos (isto é, 10, 20 e 75 anos).

Por sua vez, o efeito total sobre o valor esperado das aposentadorias foi estimado em R$ 45 bilhões para um prazo de dez anos, e em R$ 101 bilhões ao longo de vinte anos. Estas grandezas representam 0,7% e 1,6% do PIB de 2016, respectivamente. Contudo, é necessário qualificar tais estimativas. Praticamente toda a redução prevista nas despesas com aposentadorias é oriunda da modalidade de benefícios programados (no longo prazo, os gastos com aposentadorias por invalidez aumentam com a reforma, mas trata-se de um valor pequeno, considerando o impacto global da reforma). Especificamente, como nas simulações empreendidas cada servidor aguarda a elegibilidade pela regra que maximiza o valor do seu benefício, todo o efeito calculado resulta do adiamento do ingresso na inatividade.

Portanto, tal redução nos gastos com inativos não deve ser interpretada como uma economia efetiva para os cofres públicos, uma vez que o servidor permanece na folha de pagamentos dos ativos quando ele não se aposenta. Dito de outra forma, o adiamento das aposentadorias só representaria uma economia real caso a reposição dos servidores fosse imperativa.

2 POLÍTICA DE REPOSIÇÃO

A tabela 2 apresenta a fração de servidores que se qualificará para a aposentadoria programada nos próximos anos. Chama atenção o fato de que mais de um quarto dos atuais servidores poderia se aposentar hoje e não seria afetado pela reforma que tramita no Congresso. Este grupo tem optado por continuar trabalhando por razões que fogem ao escopo deste trabalho, mas pode-se dizer que o abono de permanência constitui o principal incentivo financeiro. Dessa forma, havendo ou não mudanças nas regras de elegibilidade, cerca de metade dos atuais servidores poderá se aposentar nos próximos dez anos. Para horizontes maiores, quando as regras de transição apresentam efeitos menores, o diferencial entre os dois cenários aumenta.

O número de aposentadorias preditas é diferente do total que ficará elegível por duas razões: *i)* as simulações supõem que as pessoas aguardam a qualificação pela regra que maximiza o valor dos seus proventos; e *ii)* distribuem as pessoas que já poderiam se aposentar desde a data-base da avaliação no decorrer de vários anos de acordo com a sua idade.

TABELA 2
Elegibilidade e projeção de aposentadorias programadas (2017-2037)
(Em %)

	Regra atual					PEC nº 287				
	2017	2022	2027	2032	2037	2017	2022	2027	2032	2037
Transição	26,6	38,8	45,8	49,1	50,5	26,6	35,3	42,2	46,8	50,1
Permanente	23,8	38,2	50,5	63,8	79,0	23,8	26,1	41,1	54,3	65,3
Qualquer regra	27,8	40,8	51,3	64,0	79,0	27,8	37,6	48,2	56,4	65,7
Predito[1]	5,2	26,1	45,0	62,7	78,9	5,4	16,0	35,7	53,6	65,3

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Supõe que os servidores se aposentam assim que ficam elegíveis pela regra que maximiza o valor do benefício. O tempo de contribuição anterior ao ingresso no serviço público é oriundo do cadastro do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Para as pessoas que não haviam efetuado a averbação, foi empreendida uma imputação de acordo com a idade na época da entrada. Os riscos expirados são distribuídos ao longo de muitos anos, de acordo com uma densidade beta definida no suporte das idades normalizadas.

Na tabela 3 são apresentadas as estimativas de gastos com pessoal supondo reposição 1:1. Cumpre observar que o efeito da PEC nº 287 sobre as despesas totais é mais relevante quando há reposição imediata, pois a postergação da aposentadoria reduz a necessidade de contratações ao longo dos anos. Já quando não há reposição nenhuma, a reforma apenas desloca gastos da folha de inativos para a de ativos. Além disso, é interessante notar que a despesa com ativos diminui mesmo com reposição 1:1, uma vez que as remunerações de entrada são inferiores aos salários no topo das carreiras.

TABELA 3
Gasto com pessoal nos cenários de inércia (2017-2037)
(Em R$ bilhões de 2016)

	Regra atual				PEC nº 287			
	2017	2022	2027	2037	2017	2022	2027	2037
Aposentadorias	39,0	43,9	46,6	45,2	39,0	38,9	40,4	38,7
Pensões por morte	17,2	20,6	23,2	24,2	17,2	17,6	17,8	16,4
Salários (sem reposição)	60,5	47,7	35,6	13,2	60,4	52,8	42,0	21,9
Reposição 1:1[1]	0,8	10,2	19,3	37,3	0,8	7,3	15,5	31,4
Total (reposição 1:1)[1]	**117,5**	**122,5**	**124,7**	**119,9**	**117,5**	**116,5**	**115,7**	**108,3**

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Não repõe servidores de ex-territórios federais e alguns cargos extintos (tipicamente de nível auxiliar). Considera os salários iniciais de março de 2017 publicados pelo Ministério do Planejamento (MP) nas tabelas de remuneração dos órgãos, disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao-1>. Ademais, para viabilizar as simulações, foram feitas diversas simplificações (atribuição de gratificações para os técnicos administrativos das Instituições Federais de Ensino Superior – Ifes –, fixação do tipo de professor que será contratado etc.).

As simulações apresentadas a seguir visam mensurar quanto o governo federal será capaz de economizar adotando regras mais duras. São considerados dois tipos de cenários: *i)* o primeiro impõe percentuais de perda nos quadros de pessoal de todos os órgãos da administração pública, tal como se o governo negasse os pedidos de concurso até determinado limite, fixado de acordo com o tamanho da organização; e *ii)* o segundo reduz o salário de entrada dos novos concursados. Considera-se que o salário de entrada nunca será superior a R$ 5 mil reais. Para os cargos não afetados por tal medida, foram impostos graus variados de reduções nas suas remunerações iniciais, respeitando o limite do salário-mínimo.

A tabela 4 descreve os efeitos previstos para diferentes dosagens da política que reduz o tamanho dos órgãos de forma proporcional. É importante perceber que tais estimativas se referem a valores acumulados

ao longo dos anos, tal como na avaliação da reforma. No cenário em que o governo reduz 10% dos quadros de cada órgão, a redução total nos gastos chega a R$ 44 bilhões no decorrer de dez anos, ou seja, 0,7% do PIB de 2016. Em um cenário mais extremo, no qual a parcela de perda é de 25%, a queda prevista é de R$ 84 bilhões no mesmo horizonte, o que equivale a 1,3% do PIB. Estas cifras ficam um pouco menores no cenário em que a PEC nº 287 é promulgada porque menos pessoas deverão se aposentar neste prazo.

TABELA 4
Efeitos da regra de perda máxima nos gastos com pessoal (2017-2037)
(Em R$ bilhões de 2016)

	Regra atual				PEC nº 287			
	2017	2022	2027	2037	2017	2022	2027	2037
10%	-0,8	-19,6	-44,3	-102,9	-0,8	-19,1	-42,8	-98,7
15%	-0,8	-25,0	-59,7	-142,4	-0,8	-23,2	-56,7	-135,4
20%	-0,8	-28,8	-72,7	-178,3	-0,8	-24,9	-66,9	-168,2
25%	-0,8	-31,2	-83,6	-211,8	-0,8	-25,4	-74,1	-197,3
30%	-0,8	-32,4	-92,3	-242,3	-0,8	-25,6	-79,1	-223,0
35%	-0,8	-32,9	-99,1	-270,3	-0,8	-25,6	-82,1	-245,5
40%	-0,8	-33,1	-104,3	-296,0	-0,8	-25,6	-83,8	-265,3

Elaboração dos autores.
Obs.: Não repõe alguns quadros em extinção.

A tabela 5 apresenta os resultados das simulações que reduzem os salários de entrada quando a reposição 1:1 é praticada. Além do teto de R$ 5 mil, são considerados graus variados de redução nas remunerações iniciais dos cargos não afetados até o limite do salário-mínimo. Quando o percentual de 10% é adotado, a redução nas despesas acumuladas em dez anos é estimada em R$ 35 bilhões ou o mesmo que 0,6% do PIB de 2016. Já se o governo optar por diminuir em 25% as remunerações dos cargos não afetos pelo teto, a diminuição dos gastos chega a R$ 43 bilhões no mesmo prazo, isto é, 0,7% do PIB. Porém, estas cifras serão inferiores se a taxa de crescimento dos salários for maior após as mudanças nas tabelas de vencimentos.

TABELA 5
Efeitos da redução dos salários de entrada nos gastos com pessoal (2017-2037)
(Em R$ bilhões de 2016)

	Regra atual				PEC nº 287			
	2017	2022	2027	2037	2017	2022	2027	2037
10%	-0,2	-10,1	-35,2	-134,1	-0,2	-7,9	-26,9	-109,4
15%	-0,3	-10,9	-37,7	-142,0	-0,3	-8,5	-28,7	-115,9
20%	-0,3	-11,6	-40,2	-149,9	-0,3	-9,1	-30,5	-122,5
25%	-0,3	-12,5	-42,9	-158,8	-0,3	-9,7	-32,5	-129,9
30%	-0,3	-13,6	-46,6	-171,5	-0,3	-10,5	-35,2	-140,4
35%	-0,3	-14,8	-50,4	-184,4	-0,4	-11,4	-38,0	-151,1
40%	-0,4	-15,9	-54,3	-197,7	-0,4	-12,3	-40,9	-162,1

Elaboração dos autores.
Obs.: Impõe o teto de R$ 5 mil nos salários de entrada. Reduz os demais de acordo com os percentuais indicados nas linhas até o limite do salário-mínimo. Supõe reposição 1:1.

3 SENSIBILIDADE

Avaliações atuariais não são normalmente acompanhadas de intervalos de confiança, mas podem ser bastante sensíveis a certas suposições. Como seria inviável efetuar todas as projeções para diversas combinações de hipóteses, são reportadas simulações para aferir a robustez das projeções de aposentadorias em relação a duas suposições em especial, quais sejam, o tempo de contribuição das pessoas anterior ao ingresso no serviço público e o comportamento das pessoas que são elegíveis desde a data-base da avaliação.

Para o tempo de contribuição anterior à entrada no serviço público, foi considerado o número de anos averbados (isto é, as contribuições para o regime geral de previdência que os servidores haviam comprovado), aliado a um procedimento de imputação (média por faixa de idade na época da entrada). Para reproduzir o comportamento das pessoas que já haviam se qualificado para a aposentadoria programada, foram efetuados sorteios de uma distribuição de probabilidade na qual os servidores mais velhos apresentam uma chance maior de saída em cada período do futuro.

O que tais simulações mostraram de mais relevante é que as conclusões deste estudo não são baseadas em suposições extremas, embora a incerteza em relação ao fluxo de aposentadorias nos próximos anos seja relativamente grande. Em particular, o número de aposentadorias que serão concedidas poderá ser maior se as pessoas que não averbaram tempo de contribuição anterior ao ingresso no serviço público tiverem contribuído desde a faixa dos 18 aos 25 anos de idade. Da mesma forma, se grande parte das pessoas que são elegíveis hoje optarem por se aposentar em breve, a concessão de aposentadorias nos próximos anos poderá ser maior que o fluxo projetado neste trabalho. Em contrapartida, tal quantidade será menor se a maioria dos servidores que se tornarem elegíveis no futuro, além dos que já se encontram qualificados, adiarem a aposentadoria para usufruir do abono de permanência ou por qualquer outra razão.