

1 Introdução

A importância de investimentos em capital humano para o crescimento de países e a competitividade de empresas é um assunto bastante explorado na literatura econômica.¹ Entretanto, apesar do consenso atual dos benefícios decorrentes da acumulação de capital humano, há razões para se suspeitar que forças de mercado levam a um investimento em capital humano ineficientemente baixo. De uma forma sucinta, as firmas teriam poucos incentivos para treinar seus funcionários devido à possibilidade destes migrarem para outras empresas após o treinamento. Acemoglu (1997) demonstra que fricções no mercado de trabalho aumentam os incentivos para treinamento ao reduzir a mobilidade dos trabalhadores, mas ainda assim não eliminam a ineficiência na acumulação de capital humano.

Em princípio, os problemas de acumulação de capital humano no setor público deveriam ser menos severos que no setor privado. Diferentemente deste último, a migração de funcionários pode não representar uma perda total do investimento em treinamento feito pelo setor público: mesmo que o funcionário passe a trabalhar no setor privado, parte de seu aumento de produtividade deve voltar para o setor público sob a forma de incremento em impostos. Tal argumento, porém, é válido apenas se o treinamento dado ao funcionário público e o capital humano resultante também sejam úteis ao setor privado.

Há razões óbvias para que o capital humano de um servidor público tenha valor para o setor privado. Funções comuns, como as de advogados, economistas e médicos, servem a ambos os propósitos do setor público e de firmas privadas. E várias atividades administrativas no setor público (administração de material, planejamento estratégico etc.) têm clara correspondência no setor privado.

Há também razões, todavia, para que o setor privado não valorize o capital humano do servidor público. As atividades do governo podem exigir

¹ Veja, por exemplo, Becker (1993) para uma resenha desta literatura.

investimentos específicos em capital humano que não sejam facilmente transferíveis para o setor privado. Por exemplo, cargos em atividades burocratas que sejam fortemente ligadas a objetivos diferentes de maximização de lucro. Ou é possível que o setor público selecione trabalhadores com características particulares – por exemplo, grande aversão ao risco – que se tornam problemáticas no exercício de funções no setor privado. Existem, assim, razões conflitantes para a avaliação do setor privado sobre o capital humano do setor público, conflito este que motiva a pergunta básica do trabalho: o capital humano de funcionários públicos tem um valor significativo para o setor privado?

Para responder a esta pergunta, exploramos a reforma do sistema previdenciário brasileiro de 1998, que passou a exigir uma idade mínima para aposentadoria integral de 60 anos de idade para os homens e 55 para mulheres. Antes desta reforma, funcionários públicos usualmente se aposentavam em idade potencialmente produtiva: em 1999 a idade média para aposentadoria integral de funcionários públicos era de apenas 55 anos. Como argumentamos a seguir, expectativas de aposentadoria em idade produtiva fazem com que o impacto da reforma sobre a poupança de um funcionário público dependa de como seu capital humano é avaliado pelo setor privado. Ou seja, a reforma previdenciária de 1998 é um experimento natural para testar o valor do capital humano dos funcionários públicos.

A idéia do teste é simples. A permanência por mais tempo no serviço público pode resultar em dois efeitos. Se os servidores pretendiam trabalhar em firmas privadas após a aposentadoria no setor público, a reforma implica queda de renda futura, suavizada intertemporalmente através do aumento da poupança corrente. Se, ao contrário, as horas disponíveis fossem alocadas apenas para lazer, então a reforma se traduz apenas em perda de lazer futuro. Neste caso, o fluxo de rendimentos permanece o mesmo e a variação na poupança é nula, ou mesmo negativa se – sob a hipótese de complementaridade entre consumo e lazer – a queda de lazer em períodos futuros implica uma realocação de consumo futuro para o presente.

A remuneração dos funcionários públicos na iniciativa privada determina a decisão de trabalho após a aposentadoria prematura. Para valores muito baixos de salário de mercado, o *trade-off* entre renda e lazer gera pouco incentivo para que trabalhem. E estes baixos salários de mercado sinalizam que o capital humano dos

funcionários públicos não é significativamente valioso para o setor privado. Desta forma, o impacto da reforma previdenciária sob as decisões de poupança depende do valor do capital humano. Se não for valioso, então os funcionários públicos não trabalhariam em firmas privadas após a aposentadoria, e devemos esperar variação nula ou negativa da poupança com a reforma. Se o capital humano for valioso para o setor privado, então o salário de mercado deve estimular o funcionário público a trabalhar em firmas privadas após a aposentadoria, e a variação de poupança com a reforma deve ser positiva.

Para captar esta variação na poupança é importante que os indivíduos considerados na avaliação empírica tenham preocupações sobre eventos futuros, como a decisão de emprego após a aposentadoria. Um candidato natural é o grupo de funcionários públicos que são chefes de família, pois esta condição deve estimular planejamento em um horizonte longo de tempo. Na implementação do teste, portanto, utilizamos dados referentes aos chefes de família obtidos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD). No total, são 33.893 observações sobre características dos indivíduos, como idade, escolaridade e gênero nos anos de 1996, 1997, 1998, 1999, 2001 e 2002. A partir destes dados, comparamos a variação da poupança de 31.674 funcionários públicos civis – antes e depois da reforma – com a variação da poupança de um grupo de controle que não foi atingido pela reforma: 2.219 militares.

A análise dos dados mostra que a probabilidade de funcionários públicos chefes de família contribuírem para previdência privada (nossa *proxy* para poupança) após a reforma cai em 2,8 por cento (p-valor de 0,051), relativamente aos militares. A variação relativa é negativa mesmo entre os mais jovens (-4,0% com p-valor de 0,103), que ainda têm bastante flexibilidade para mudar de emprego. Para os indivíduos entre 46 e 60, a variação é estatisticamente mais significativa (-2,3% com p-valor de 0,060), pois possivelmente possuem posições mais definidas quanto ao emprego após a aposentadoria.

Estes resultados são favoráveis à hipótese de os funcionários públicos anteciparem que, ao estarem livres para oferecer sua força de trabalho ao setor privado, este não dará um valor suficientemente grande que compense a perda de lazer. Neste sentido, o trabalho encontra evidência de que o setor privado dá uma baixa avaliação para o capital humano do servidor público.

Analizamos a robustez dos resultados em três frentes. Na primeira, testamos os problemas de natureza econométrica, e não encontramos evidência de má especificação do modelo utilizado. Na segunda, consideramos alternativas ao grupo de controle. Os resultados se mantêm mesmo quando empregamos outros grupos de controle e a metodologia de *propensity score matching* na avaliação da reforma de 1998. Por último, avaliamos a interpretação para a queda na poupança observada. Elaboramos testes que exploram o comportamento de diferentes grupos de funcionários públicos, encontrando evidência adicional para a hipótese levantada neste trabalho, de a queda na poupança estar associada ao baixo valor do capital humano dos funcionários públicos.

Até onde sabemos, não existe nenhum trabalho que trate do valor do capital humano de funcionários públicos. A literatura relacionada em economia do trabalho explora principalmente o diferencial de salários entre os setores públicos e privados. A evidência apresentada por esta literatura é ambígua. Gregory e Boreland (1999), por exemplo, descrevem evidência de tanto um prêmio positivo para o salário no setor público – entre 3% e 11% – quanto um prêmio negativo – entre -1% e -7% – em uma amostra de 15 países desenvolvidos.² No Brasil, Marconi (2004) estima um prêmio de 16% no salário dos servidores públicos no ano de 1999.

De fato, o prêmio de salário pode ser indicativo do valor do capital humano dos funcionários públicos. Não há consenso, porém, acerca dos motivos que explicam uma maior ou menor remuneração no setor público: valor do capital humano, tipos diferentes de trabalho, poder de barganha dos sindicatos, ou benefícios indiretos não observáveis. Em contraste, nosso experimento permite um foco no valor do capital humano ao procurar inferir decisões entre renda e lazer de funcionários públicos após a aposentadoria, quando o setor público deixa de ser um potencial empregador.

O restante deste trabalho está organizado em cinco seções. A seção 2 descreve a reforma previdenciária e modela o impacto da reforma sobre as decisões de poupança dos funcionários públicos. A seção 3 apresenta os dados e o modelo econométrico. Os resultados empíricos encontram-se na seção 4 e a

² Os países com prêmio positivo são Austrália, Áustria, Canadá, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos, e os com prêmio negativo são Israel, Noruega e Suíça.

análise de robustez dos resultados, na seção 5. A última seção discute as conclusões do trabalho.