

NOTA TÉCNICA

Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039

1 Introdução

Antes da crise da Covid-19, encontrava-se em curso importante esforço de consolidação fiscal no país, visando gradualmente reduzir o *deficit* público e reverter a trajetória de alta da relação entre dívida e produto interno bruto (PIB). Buscava-se, assim, estabelecer as condições para a geração de um ambiente macroeconômico estável – condição necessária, ainda que não suficiente, para a retomada do crescimento de forma sustentável. De fato, conforme ressaltado em *Nota Técnica* desta *Carta de Conjuntura*,¹ há evidências de que algumas das medidas de consolidação fiscal estrutural adotadas no Brasil a partir de 2016 já vinham gerando impactos estatística e economicamente significativos, no sentido de reduzir as taxas de juros de longo prazo e elevar o nível de produto agregado. Com o avanço da pandemia no país, a trajetória de melhora nas contas públicas foi bruscamente interrompida, dada a necessidade de adoção de medidas emergenciais de apoio à saúde e de preservação de empregos e renda, que ensejaram aumentos de gastos e/ou perda de receitas. Passado o pior momento da crise, será necessário, portanto, reforçar os esforços voltados para o reequilíbrio fiscal, especialmente no médio prazo. Com efeito, diante da deterioração fiscal associada à pandemia, a dívida pública deverá aumentar substancialmente em 2020 e manter-se em patamar elevado por algum tempo.² Nos próximos anos, portanto, a sociedade brasileira precisará enfrentar o duro desafio de estabilizar a relação dívida-PIB e trazê-la gradualmente de volta a níveis mais sustentáveis.

O esforço de consolidação fiscal no Brasil deverá operar em várias direções, retomando a busca pelo maior controle sobre as despesas públicas primárias e avançando rumo ao aperfeiçoamento do processo orçamentário – visando aumentar a eficiência na alocação dos recursos públicos, inclusive dos gastos tributários – e ao estabelecimento de novas regras nas relações com os entes da Federação – com o duplo objetivo de garantir a autonomia dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, incentivar o compromisso com a disciplina fiscal.

Uma área em que parece possível obter economia significativa de recursos ao longo das próximas décadas refere-se às despesas de pessoal. Cabe notar que a rubrica pes-

Marco Antônio F. de H. Cavalcanti
Diretor Adjunto da Dimac do Ipea

marco.cavalcanti@ipea.gov.br

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

claudio.santos@ipea.gov.br

José Ronaldo de C. Souza Júnior

Diretor e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

ronaldo.souza@ipea.gov.br

Ana Paula R. Berçot

Assistente de pesquisa na Dimac/Ipea

ana.bercot@ipea.gov.br

Gustavo Martins Venâncio Pires

Assistente de pesquisa na Dimac/Ipea

gustavo.pires@ipea.gov.br

Igor Ribeiro Mendonça

Assistente de pesquisa na Dimac/Ipea

igor.mendonca@ipea.gov.br

Divulgado em 11 de setembro de 2020.

1. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/08/consolidacao-fiscal-taxa-de-juros-de-longo-prazo-e-pib-no-brasil-resultados-preliminares/>>.

2. Ver, a este respeito, as projeções fiscais apresentadas na Visão Geral da Conjuntura em junho deste ano. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/06/visao-geral-da-conjuntura-7/>>.

soal e encargos sociais representa o segundo maior item de despesa no orçamento da União – respondendo por quase 22% do total das despesas primárias do Governo Central – e, no âmbito dos estados, corresponde a 56,3% das despesas totais e a 76,1% da receita corrente líquida. Assim, medidas voltadas para o controle desses gastos têm impacto potencial relevante para as contas públicas e, por isso, poderiam fazer parte de um conjunto de reformas voltadas para controlar o crescimento dos gastos obrigatórios nos próximos anos.

Em verdade, já estão contratadas economias substanciais de gastos com pessoal para os próximos anos por conta da aprovação de reformas dos sistemas de previdência no âmbito federal (Emenda Constitucional – EC nº 103/2019) e em vários estados. Além disso, em junho deste ano, foi aprovada a Lei Complementar (LC) nº 173/2020 – a qual, entre outras vedações, estabeleceu, em seu artigo 8º, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 estão proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: *i)* conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; *ii)* criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; e *iii)* alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa. Em particular, o congelamento temporário dos vencimentos estabelecido pela LC nº 173/2020 poderá gerar, no agregado, importante economia acumulada de recursos no horizonte de dez ou vinte anos, caso não haja reposição posterior da inflação passada aos vencimentos.

Outras medidas poderão trazer reduções adicionais das despesas de pessoal nos próximos anos, contribuindo para o esforço de consolidação fiscal. Isso parece mais provável, em especial, se supusermos um contexto de continuidade dos esforços de digitalização e automação de serviços públicos e de implementação de uma reforma administrativa que permita, de um lado, a reformulação ou criação de novos cargos e carreiras; e, de outro lado, melhor alocação e uso dos recursos humanos no setor público, por meio do aumento da flexibilidade e da mobilidade dos servidores entre os vários órgãos e atividades da administração pública e da ampliação dos incentivos à maior eficiência e produtividade. Nesse contexto, parece razoável imaginar que alguns parâmetros relativos à dinâmica das despesas de pessoal do setor público possam modificar-se, de modo a gerar ganhos fiscais não desprezíveis no médio prazo.

A esse respeito, um primeiro parâmetro refere-se à taxa de reposição dos servidores que venham a deixar o serviço público (por aposentadoria ou outro motivo). A efetivação de uma taxa de reposição menor do que 100% durante algum tempo significaria que o número total de servidores convergiria para valor inferior ao observado atualmente, levando à redução da folha de pessoal. Outro parâmetro crucial refere-se ao nível médio dos salários iniciais dos novos entrantes no serviço público, relativamente aos salários dos servidores atuais; a redução desse salário médio de entrada, se viável, configuraria uma fonte adicional de diminuição dos gas-

tos de pessoal. Finalmente, um terceiro parâmetro relevante diz respeito ao tempo necessário para que um ingressante no serviço público atinja o topo de sua carreira; na medida em que fosse possível aumentar esse tempo de progressão na carreira, o salário médio do servidor ao longo da vida cairia.

Vale ressaltar que o objetivo primordial de algumas propostas de reforma da administração pública atualmente em discussão – e, em particular, da reforma administrativa do governo federal, cuja primeira etapa foi apresentada ao Congresso Nacional por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 –, é a promoção, no âmbito do setor público, de maior eficiência na gestão dos recursos humanos e na provisão de serviços à sociedade, e não a redução das despesas de pessoal *per se*. Contudo, na medida em que a reforma a ser implementada seja capaz de flexibilizar as carreiras na administração pública e contribuir para maiores níveis de eficiência e produtividade, é razoável esperar, no médio prazo, um efeito positivo indireto nos gastos com pessoal e nas contas públicas em geral, por meio de alterações nos parâmetros supracitados.

O objetivo desta *Nota* é apresentar possíveis cenários de redução das despesas de pessoal do setor público, levando-se em consideração os impactos de medidas já adotadas, como a LC nº 173/2020, e de medidas futuras que possam ser viabilizadas por um conjunto amplo de alterações constitucionais e infraconstitucionais, em conformidade com as linhas propostas no âmbito da reforma administrativa. Esta *Nota*, entretanto, não tem o objetivo de defender qualquer conjunto específico de medidas, ou avaliar a probabilidade de sua adoção. O que se pretende, aqui, é apenas auxiliar a sociedade e os tomadores de decisão (executivo e parlamento) a entender os possíveis impactos fiscais de diferentes conjuntos de medidas, bem como algumas das condições necessárias para torná-las efetivas.

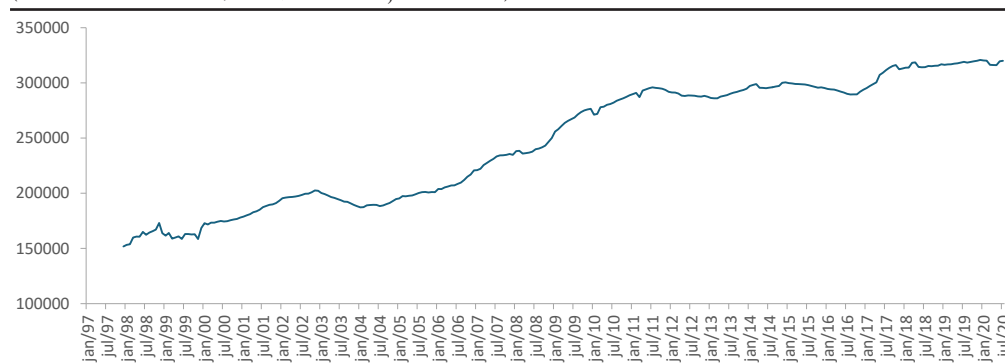
Cabe alertar que os cenários aqui apresentados devem ser vistos como exploratórios, por vários motivos. Primeiro, há grande incerteza sobre a parametrização adequada dos modelos de simulação utilizados. Segundo, os dados para alguns entes federativos são precários, dificultando a construção e a validação de cenários. Terceiro, a efetivação dos cenários apresentados depende de um conjunto amplo e incerto de condicionantes econômicas, políticas e legais. Ainda assim, espera-se que a apresentação desses cenários contribua para a discussão de trajetórias potenciais para as despesas de pessoal do setor público no contexto do esforço de consolidação a ser realizado nos próximos anos.

2 Despesas de pessoal da União

Entre 1997 e 2019, as despesas com pessoal e encargos sociais do Governo Central mais do que dobraram em termos reais, passando de R\$ 152 bilhões para R\$ 321 bilhões, a preços de julho de 2020 (gráfico 1). Atualmente, esse item de despesa corresponde a cerca de 4,3% do PIB, apresentando o segundo maior peso nas despesas primárias totais do Governo Central – atrás apenas dos gastos com benefícios previdenciários, que equivalem a 8,6% do PIB. Se, por um lado, é verdade que as despesas com pessoal e encargos sociais praticamente não aumentaram no período

em percentual do PIB – passando de 4,2% em 1997 para 4,3% em 2019 –, por outro lado é inegável que o peso desse item nas contas públicas permanece relevante. Assim, caso a adoção de medidas que elevem a produtividade no setor público permita, de fato, reduzir significativamente os gastos com esse item, será possível auferir ganhos fiscais importantes.

GRÁFICO 1
Despesas com pessoal e encargos sociais do Governo Central
(Acumulado em 12 meses, em R\$ milhões de julho de 2020)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração dos autores.

Nesta seção, por questão de disponibilidade de dados, o foco das projeções das despesas de pessoal da União é nas despesas referentes aos servidores estatutários civis. A metodologia de projeção das despesas de pessoal da União segue Schettini e Pires,³ baseando-se em modelo de microssimulação que busca reproduzir a trajetória salarial de cada servidor desde seu ingresso no serviço público até sua aposentadoria ou morte, levando em consideração: *i*) as características de cada carreira, em termos de salário inicial e velocidade de progressão até chegar no topo; *ii*) existência de diferentes regimes de previdência; *iii*) características dos indivíduos, como idade, sexo, escolaridade e nível da carreira em que se encontra no ano inicial da simulação (2019); e *iv*) probabilidades específicas de aposentadoria programada (que não ocorre necessariamente quando o servidor cumpre todos os requisitos legais para tal), invalidez e morte. As projeções abarcam servidores dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e referem-se às remunerações das tabelas de vencimentos dos cargos efetivos (subsídio ou remuneração básica acrescida de gratificações). Não se consideram os efeitos referentes a outras parcelas remuneratórias e ao pessoal temporário ou celetista, bem como os reflexos nos órgãos autônomos.

O modelo permite a simulação de diferentes cenários para a entrada de novos indivíduos no serviço público, que podem ser resumidos em três parâmetros fundamentais do processo: a taxa de reposição dos servidores que deixam o serviço público (por aposentadoria ou morte), o salário de ingresso dos novos servidores e a velocidade com que estes atingem o topo de suas respectivas carreiras. A taxa de reposição dos servidores que deixam o serviço público depende fundamentalmente do ritmo de realização de concursos públicos e de nomeação dos respectivos apro-

3. Schettini, B.; Pires, G. Gastos com pessoal no contexto do Novo Regime Fiscal: algumas simulações para o Poder Executivo civil. Nota Técnica. *Carta de Conjuntura*, n. 41, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181129_cc41_nt_gastos_com_pessoal_no_contexto_da_ec95.pdf>.

vados. Ressalvados os órgãos com autonomia de gestão financeira e patrimonial, o controle da taxa de reposição pode ser efetivado por meio de decisões de cunho basicamente administrativo. No cenário básico, a ser analisado adiante, supõe-se que todo servidor que deixa o serviço público – com exceção dos servidores de nível auxiliar, cedidos ao Sistema Único de Saúde (SUS) (Lei nº 8.270/1991) e dos ex-territórios federais, que não são repostos em nenhum cenário – seja imediatamente substituído por um novo servidor (ou seja, taxa de reposição de 100%). Em cenários alternativos, considera-se que a reposição dos servidores que se aposentem ou venham a falecer não ocorra enquanto o efetivo do órgão correspondente estiver acima de certo nível desejado de equilíbrio, expresso como uma fração do quantitativo inicial do órgão; a partir do momento que o órgão tenha atingido seu nível de equilíbrio (correspondente à taxa de reposição relativamente ao efetivo inicial), os servidores aposentados ou mortos passam a ser repostos um para um. Vale ressaltar que a taxa de reposição adotada nos cenários é igual para todos os órgãos da administração pública. Evidentemente, esta é uma hipótese simplificadora, dada a existência de órgãos com diferentes carências e necessidades em termos de recursos humanos. Contudo, para fins dos resultados da simulação, o parâmetro crucial é a taxa de reposição média no setor público como um todo. Assim, a ideia é que a diretriz geral de política implícita nos cenários alternativos seja a parcimônia na reposição de vacâncias, levando a taxas de reposição abaixo de 100% na média – o que não significa, porém, restringir quaisquer concursos ou nomeações em órgãos ou cargos específicos.

É importante notar, ainda, que a hipótese de “reposição um para um” adotada no cenário básico – que levaria, *ceteris paribus*, ao maior crescimento possível das despesas de pessoal – não reflete a situação atual no setor público brasileiro, caracterizada por baixas quantidades de concursos e nomeações, relativamente ao número de vacâncias. Pode-se interpretar o cenário básico como um cenário contrafactual de crescimento máximo dos gastos de pessoal, em relação ao qual a situação atual já seria resultante de certo esforço de disciplina fiscal. Por outro lado, a retomada das contratações no setor público, com a implementação de uma política de “reposição um para um”, não deixa de ser uma situação teoricamente possível nos próximos anos e décadas. Assim, as economias de gastos auferidas nos cenários alternativos não representam necessariamente ganhos em relação à trajetória de gastos esperada para os próximos anos – que já incorpora os efeitos de uma política de contenção fiscal –, mas não deixam de representar ganhos em relação a uma trajetória contrafactual possível, caracterizada por elevado ritmo de crescimento das despesas de pessoal.

No curto prazo, a manutenção de baixas quantidades de concursos e nomeações no agregado do setor público, relativamente ao número de vacâncias, parece uma política razoável e condizente com o atual momento de dificuldades nas contas públicas. No médio prazo, porém, a sustentabilidade e a adequação dessa política dependem crucialmente do aumento da produtividade dos servidores, de modo a não comprometer a prestação de serviços para a sociedade. Nesse sentido, essa política depende, de um lado, da continuidade e do aprofundamento dos atuais esforços de

digitalização e automação de serviços públicos; e, de outro, da implementação de uma reforma administrativa que melhore a alocação e o uso dos recursos humanos no setor público, por meio do aumento da flexibilidade e da mobilidade dos servidores entre os vários órgãos e atividades da administração pública e da ampliação dos incentivos à maior produtividade e eficiência. Dado que esta *Nota* não chega a avaliar a adequação das reduções dos efetivos de servidores implícitas em alguns cenários, à luz dos ganhos de eficiência no setor público esperados nas próximas décadas e da evolução da demanda por serviços públicos, os cenários analisados a seguir devem ser vistos como exploratórios. Quando tivermos informações específicas sobre a dinâmica esperada por carreira, será possível construir cenários com projeções mais detalhadas e precisas.

No que se refere aos salários iniciais médios dos novos entrantes no serviço público, no cenário básico supõe-se que estes sejam iguais aos salários iniciais dos servidores atuais. Em cenários alternativos, verifica-se o impacto fiscal do estabelecimento de salários iniciais para os novos servidores abaixo dos níveis atuais. Esse tipo de cenário pressupõe a implementação de medidas legais que permitam reformular ou criar cargos e carreiras, conforme previsto no projeto de reforma administrativa encaminhado recentemente ao Congresso. Cabe notar que diversos estudos mostram que a remuneração inicial média no setor público brasileiro é significativamente mais alta do que no setor privado, para níveis semelhantes de qualificação.⁴ Logo, parece haver espaço para a implementação dessa política, ainda que a magnitude da redução salarial adequada esteja sujeita a incerteza. Vale ressaltar, ainda, que a redução dos salários iniciais considerada nas simulações se refere a um valor médio para o conjunto dos servidores, sendo compatível com reduções de diferentes magnitudes para diferentes grupos de servidores ou órgãos. Este, aliás, é um ponto importante, pois os resultados de Costa *et al.*⁵ mostram a existência de grande heterogeneidade do diferencial de salário público-privado para diferentes grupos e tipos de servidores.

Finalmente, nas simulações a seguir avalia-se também o impacto fiscal de aumentar o tempo requerido para que um novo entrante no serviço público atinja o topo de sua respectiva carreira, relativamente ao ritmo de progressão implícito no cenário básico. Cabe notar que esta é uma das mudanças propostas na PEC nº 32/2020, que busca corrigir uma das distorções presentes em muitas carreiras da administração pública brasileira – a rapidez com que os novos servidores chegam ao final da carreira.

Além de avaliar o impacto fiscal dessas mudanças paramétricas na dinâmica dos gastos com pessoal, o exercício realizado buscou também quantificar a economia de recursos já contratada por meio da aprovação da LC nº 173/2020, no que diz respeito ao congelamento dos vencimentos dos servidores públicos até o final de 2021. Vale notar que essa medida impacta também os benefícios previdenciários dos servidores com paridade – efeito que está contabilizado nas simulações.

4. Ver, entre outros, o trabalho de Costa *et al.*, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200519_bmt68_nota_tecnica_a1.pdf>.

5. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/200519_bmt68_nota_tecnica_a1.pdf>.

A tabela 1 resume os cenários analisados. O cenário básico pressupõe que: *i*) o valor de salários e benefícios é reajustado anualmente pela inflação do ano anterior; *ii*) os salários iniciais e a velocidade de progressão na carreira dos novos contratados são iguais aos dos atuais servidores; e *iii*) a taxa de reposição dos servidores que deixam o serviço público é de 100%, ou seja, mantém-se constante o nível atual de servidores ativos. Cada um dos cinco cenários seguintes relaxa uma dessas hipóteses, cumulativamente: no cenário 1, os salários são mantidos congelados por dois anos, em conformidade com a LC nº 173/2020; no cenário 2, além do congelamento dos salários por dois anos, dobra-se o tempo requerido para que os novos entrantes cheguem no topo de carreira; no cenário 3, além das mudanças adotadas nos cenários 1 e 2, supõe-se que o salário inicial médio dos novos ingressantes corresponda a 70% dos salários iniciais dos servidores atuais; no cenário 4, supõe-se adicionalmente que a reposição de todos os servidores que deixam o serviço público (nível superior ou médio) seja de 90% em relação ao nível do final de 2019 – ou seja, esses servidores não são repostos até o que o efetivo do órgão atinja 90% do nível inicial; e, no cenário 5, a taxa de reposição dos servidores de nível médio é reduzida para 50%.

TABELA 1
Cenários considerados nas simulações

Cenário	Hipóteses do Cenário Básico e mudanças em relação a este				
	Reajuste	Progressão dos entrantes na carreira	Salário inicial dos entrantes	Reposição dos servidores de nível superior	Reposição dos servidores de nível médio
0 = Básico	Anual pela inflação	Inalterada	Igual aos atuais	Todo servidor que deixa o serviço público é imediatamente repostado	Todo servidor que deixa o serviço público é imediatamente repostado
1 = Sem reajuste por 2 anos	2 anos sem reajuste (20-21)	"	"	"	"
2 = 1+ Alongamento de carreiras para novos entrantes	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	"	"	"
3 = 2+ Menor salário inicial para novos entrantes	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	"	"
4 = 3+ Menor taxa de reposição dos servidores em geral	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual
5 = 4+ Menor taxa de reposição dos serv. nível médio	2 anos sem reajuste (20-21)	Dobro do tempo para chegar no topo	70% dos atuais	Servidores são repostos para manter 90% do nível atual	Servidores são repostos para manter 50% do nível atual

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

O impacto fiscal das mudanças consideradas nos cenários alternativos, relativamente ao cenário básico, é ilustrado no gráfico 2 e na tabela 2, que resumem as projeções das despesas de pessoal referentes aos servidores estatutários federais para o período de 2020 a 2039. Cabe notar que o impacto fiscal total sob tais cenários alternativos será provavelmente maior, sob as mesmas hipóteses, se considerarmos que algumas dessas medidas afetarão também outras categorias de servidores e empregados públicos.

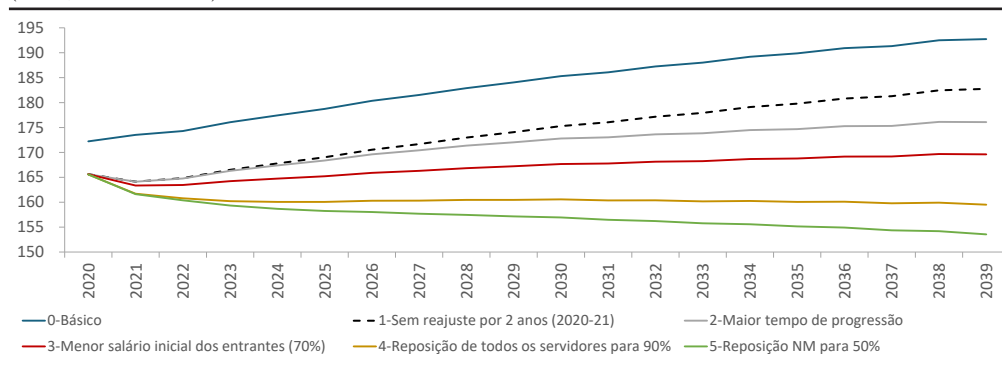
Observa-se que o congelamento temporário de salários gera, para o conjunto dos servidores estatutários federais, uma economia acumulada considerável não apenas no curto prazo, mas principalmente em prazo mais longo. Considerando que, a partir de 2022, os reajustes correspondam sempre à inflação anual – não havendo,

em particular, reajustes acima da inflação, que visem “compensar” o período de congelamento –, essa medida causa um deslocamento permanente para baixo das despesas de pessoal, gerando economias acumuladas significativas em horizontes mais longos.

GRÁFICO 2

Despesas anuais com salários e benefícios previdenciários dos servidores federais estatutários

(Em R\$ bilhões de 2019)



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

TABELA 2

Despesas com salários e benefícios previdenciários dos servidores federais estatutários, acumuladas em diferentes horizontes temporais

(Em R\$ bilhões de 2019)

Cenário	Gastos acumulados (R\$ bilhões de 2019)				Economia em relação ao Cenário básico (R\$ bilhões de 2019)				Economia marginal de cada cenário em relação ao imediatamente anterior (R\$ bilhões de 2019)			
	2 anos	5 anos	10 anos	20 anos	2 anos	5 anos	10 anos	20 anos	2 anos	5 anos	10 anos	20 anos
0 Básico	345,72	873,47	1.781,04	3.674,28	-	-	-	-	-	-	-	-
1 Sem reajuste por 2 anos	329,74	828,83	1.687,09	3.479,72	15,99	44,64	93,95	194,57	15,99	44,64	93,95	194,57
2 1+ Alongamento de carreiras para novos entrantes	329,74	828,16	1.679,93	3.425,13	15,99	45,31	101,11	249,16	0,00	0,67	7,16	54,59
3 2+ Menor salário inicial para novos entrantes	328,95	821,38	1.652,83	3.339,72	16,77	52,09	128,21	334,56	0,78	6,78	27,10	85,40
4 3+ Menor taxa de reposição dos servidores em geral	327,27	808,32	1.609,91	3.210,99	18,46	65,16	171,12	463,30	1,69	13,07	42,91	128,74
5 4+ Menor taxa de reposição dos serv. nível médio	327,18	805,56	1.594,12	3.147,23	18,55	67,92	186,92	527,06	0,09	2,76	15,79	63,76

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Obs.: As linhas referentes aos cenários alternativos (1 a 5) adotam mudanças cumulativas em relação ao cenário básico e não devem ser somadas.

Evidentemente, as medidas referentes aos novos servidores públicos levam mais tempo para gerar impacto fiscal relevante, pois o número de indivíduos afetados é inicialmente baixo. No espaço de dez anos, contudo, sua adoção já gera efeitos relevantes, e, para um horizonte de vinte anos, o impacto fiscal dessas medidas supera o efeito do congelamento de salários tomado isoladamente. Além disso, esse tipo de medida visa não somente a redução de gastos como também o estímulo à produtividade dos servidores.

3 Despesas de pessoal dos estados e municípios



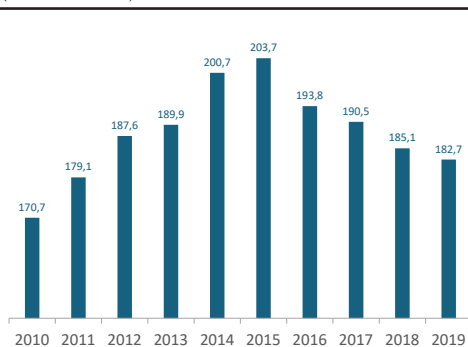
3.1 Estimativas para os estados e Distrito Federal

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os gastos totais dos estados e do Distrito Federal com o pagamento de vencimentos e vantagens fixas pagas ao pessoal civil atingiram a casa dos R\$ 182,7 bilhões em 2019. O gráfico 3 mostra a evolução desses gastos ao longo da última década corrigidos pelo IPCA.

O crescimento dos gastos com pessoal civil ativo dos estados até 2014 e a posterior redução desses gastos após 2015 foram bem documentados em seguidos números da *Carta de Conjuntura*.⁶ Resta claro, ademais, que o principal motor dessa redução tem sido a diminuição do número de servidores estatutários dos estados desde 2014 (gráfico 4). Com efeito, os salários reais dos servidores estatutários civis continuaram a subir – ainda que mais lentamente que no período 2004-2014 – no período 2015-2019 na grande maioria dos estados.⁷

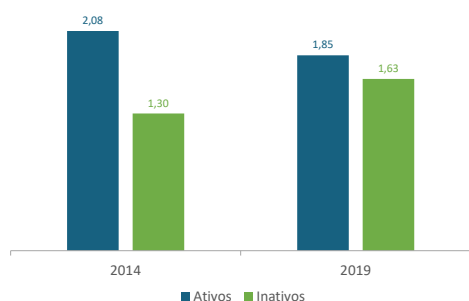
Já os gastos com servidores inativos – isto é, os valores pagos pelos estados a título de pensões e aposentadorias – têm subido rapidamente nos últimos anos (gráfico 5), em grande medida por conta do acelerado crescimento do número de servidores inativos (gráfico 4) – crescimento este, aliás, que era esperado à luz do perfil demográfico dos servidores estatutários dos estados.⁸

GRÁFICO 3
Gastos dos estados com vencimentos e vantagens fixas pagas ao pessoal civil a preços de 2019
(Em R\$ bilhões)



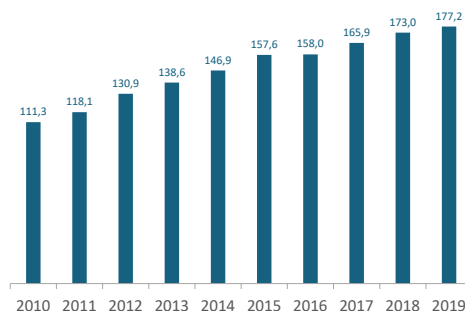
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 4
Evolução do quantitativo de servidores estatutários civis ativos e inativos nas administrações estaduais
(Em milhões de pessoas)



Obs¹: Exclui, por conta de inconsistências, os dados de Amapá e Roraima.
Fonte: Demonstrativos de informações previdenciárias e repasses dos estados.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 5
Gastos dos estados com o pagamento de pensões e aposentadorias para servidores inativos e seus dependentes a preços de 2019
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Santos *et al.* (2019) até 2018 e Secretaria do Tesouro Nacional para 2019.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

6. Ver a esse respeito, Santos *et al.* Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados – atualização até o último bimestre de 2018. *Carta de Conjuntura*, n. 43, segundo trimestre de 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190415_cc_43_nota_tecnica_indicadores_ipea_de_gastos_com_pessoal.pdf.pdf>.

7. Ver a esse respeito, Santos *et al.* Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018). *Carta de Conjuntura*, n. 48, segundo trimestre de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200423_cc_47_nota_tecnica_remuneracao_dos_estados.pdf>.

8. Ver a esse respeito, Santos *et al.* A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais

Os gastos dos estados mais diretamente afetados pelo aumento da disciplina fiscal aplicada aos gastos com pessoal somavam, portanto, cerca de R\$ 360 bilhões em 2019 a preços de 2019 (R\$ 182,7 bilhões com vencimentos do pessoal ativo civil e R\$ 177,2 bilhões com inativos). Embora não sejam afetados diretamente no curto prazo nem por mudanças nas estruturas de carreira/remuneração inicial dos servidores, nem por mudanças nos percentuais de reposição dos servidores recém-aposentados, os gastos com servidores inativos são afetados pela proibição de aumentos nas remunerações de servidores ativos – uma vez que a grande maioria dos atuais servidores inativos dos estados entrou no serviço público antes de 2003 e, portanto, tem direito a paridade salarial com os servidores ativos.

Assim como feito no caso da União, estimativas do impacto do aumento da disciplina fiscal aplicada aos gastos com pessoal dos estados podem ser obtidas a partir da comparação de cenários alternativos para os gastos com pessoal dos estados com um marco de referência no qual todos os servidores recém-aposentados são repostos, reajustes lineares de salário são dados a todos os servidores todos os anos de modo a repor a inflação passada (do IPCA) e as remunerações de entrada são mantidas nos valores atuais.

Além desse cenário base, quatro cenários alternativos são analisados. No primeiro deles, supõe-se que a reposição dos novos aposentados é de 90%, a redução no salário de entrada é de 30% e reajustes lineares de salários são dados a todos os servidores todos os anos de modo a repor a inflação passada do IPCA. O segundo cenário é em tudo idêntico ao primeiro, exceto pelo fato de que reajustes lineares não são dados em 2020 e 2021. Daí que no segundo cenário, os salários perdem 4,3% do seu valor real em 2020 e mais 1,8% do seu valor real em 2021 – uma perda agregada de 6,2%. O terceiro cenário é em tudo igual ao primeiro, exceto por supor que a reposição dos novos aposentados é de 50% – um cenário de ajuste mais extremo, portanto. Por fim, o quarto cenário é em tudo igual ao terceiro, exceto pelo fato de que reajustes lineares não são dados em 2020 e 2021.

Registre-se que, no caso dos estados, *i*) a possibilidade de progressão e promoção dos servidores em muitos casos se estende até o final da carreira de cada servidor; e *ii*) os dados permitem a classificação dos servidores em algumas categorias (não necessariamente carreiras). A combinação desses dois fatores torna difícil modelar o impacto das mudanças nas estruturas das carreiras de forma convincente no caso dos estados.

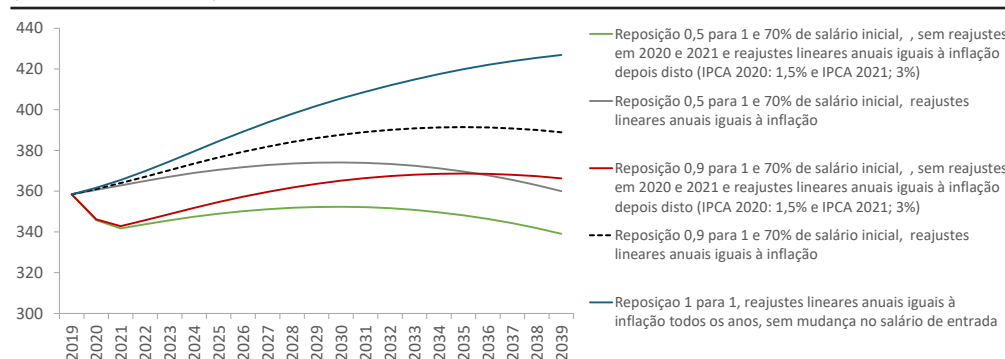
Os detalhes do modelo de projeção por meio de microssimulações adotado para os estados serão explicitados em nota técnica a ser publicada no futuro próximo nesta *Carta de Conjuntura*. Por ora, cumpre-se notar que os cenários envolvem combinações de um número relativamente grande de hipóteses – sobre as características das famílias dos servidores, padrões de morbidade de servidores e seus pensionistas, ritmo de progressão e promoção funcional dos servidores, tempo passível de averbação dos servidores antes da entrada no serviço público e, por último mas não menos importante, sobre as decisões dos servidores a respeito de quando vão de fato se

2006-2015. *Carta de Conjuntura*, n. 36, terceiro trimestre de 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170804_cc36_nt_ch.pdf>.

aposentar.⁹ Os salários de entrada, em particular, são calculados no modelo a partir do salário do servidor recém-aposentado e do padrão de promoções/progressões da categoria de servidores/estado do recém-aposentado. As simulações supõem, por fim, que o peso dos servidores não estatutários no total do serviço público civil dos estados permanece constante ao longo de todo o período de simulação – de modo que a dinâmica dos gastos com ativos depende somente da dinâmica dos gastos com servidores estatutários ativos.

O gráfico 6 apresenta os resultados dos gastos com pessoal anuais dos estados para o período 2020-2039 no cenário de referência e nos quatro cenários alternativos supracitados. Para os propósitos desta nota importa observar que no período 2020-2029 os cenários alternativos 1, 2, 3 e 4 apresentam economias de, respectivamente, R\$ 74,5 bilhões, R\$ 286,2 bilhões, R\$ 131,3 bilhões e R\$ 339,7 bilhões (de 2019) em relação ao cenário base. Esses números explicitam a grande importância do congelamento temporário dos vencimentos dos servidores para a contenção dos gastos com pessoal. Mantidas constantes as quantidades de servidores ativos e inativos, esse congelamento implica redução da ordem de R\$ 22 bilhões em gastos anuais com ativos e inativos – de modo que os altos valores encontrados para a economia nos cenários alternativos 2 e 4 refletem principalmente a soma destas economias anuais.

GRÁFICO 6
Cenários para o crescimento dos gastos com pessoal dos estados
(Em R\$ bilhões de 2019)



Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Naturalmente, os valores para as economias representadas pelos cenários alternativos 1-4 aumentam consideravelmente se o período 2020-2039 é considerado. Nesse último horizonte temporal, as economias são de, respectivamente, R\$ 349,7 bilhões, R\$ 788,4 bilhões, R\$ 617,1 bilhões e R\$ 1040 bilhões de 2019. Em cenários mais amplos, a importância relativa do percentual de reposição dos recém-aposentados e da redução no salário de entrada na economia total de cada cenário aumenta em relação à da perda de salário real no biênio 2020-2021, ainda que o efeito desta última continue preponderante.

9. Posto que é bastante comum que servidores permaneçam em atividade mesmo já estando elegíveis para a aposentadoria.

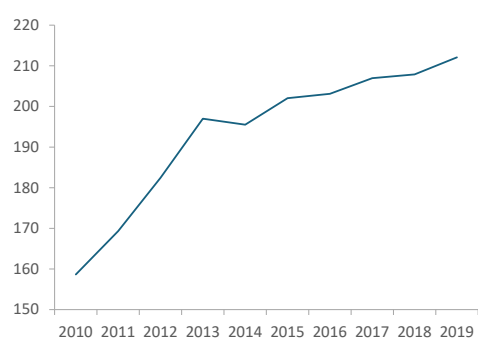
3.2 O caso dos municípios

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ipea,¹⁰ os gastos totais dos 5.568 municípios brasileiros com o pagamento de vencimentos e vantagens fixas pagas ao pessoal civil atingiram a casa dos R\$ 212 bilhões em 2019. O gráfico 7 mostra a evolução desses gastos ao longo da última década corrigidos pelo IPCA. Ao contrário do que ocorreu nos estados, os gastos com pessoal ativo nos municípios continuaram crescendo – ainda que menos rapidamente que no início da década – nos anos de crise 2015-2019. Até por isso, a folha de pagamentos do pessoal civil dos municípios é cerca de 16% maior que a dos estados.

Municípios diferem de estados porque nem todos têm regimes próprios de previdência social (RPPS) para servidores públicos. De acordo com dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, no início de 2020 havia 2.124 municípios com RPPS ativos, contra 3.444 municípios que optaram por manter os servidores no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Como resultado, os gastos com servidores inativos dos municípios são bem menores que nos estados, ainda que também tenham crescido rapidamente em anos recentes (gráfico 8).

GRÁFICO 7

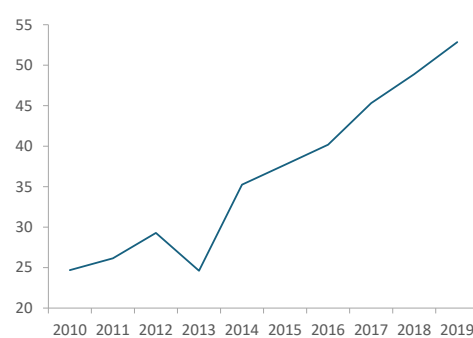
Gastos dos municípios com vencimentos e vantagens fixas pagas ao pessoal civil a preços de 2019
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

GRÁFICO 8

Gastos dos municípios com inativos a preços de 2019
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Isso significa que os gastos dos municípios mais diretamente afetados pelo aumento da disciplina fiscal aplicada aos gastos com pessoal somavam, portanto, cerca de R\$ 265 bilhões em 2019 a preços de 2019 (R\$ 212 bilhões com vencimentos do pessoal ativo civil e R\$ 53 bilhões com inativos).

As bases de dados municipais são, em muitos casos, de qualidade inferior às bases estaduais e de qualidade claramente inferior às bases federais.¹¹ Assim sendo, não temos, neste momento, como apresentar projeções para os gastos com pessoal dos municípios com o mesmo grau de rigor das projeções feitas para as outras esferas de governo.

10. Com imputações de dados faltantes feitas segundo a metodologia apresentada em Santos *et al.* Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. *Carta de Conjuntura*, n. 48, segundo trimestre de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf>.

11. Ver a esse respeito, Santos *et al.* O quão compatíveis são os dados da RAIS e os dos demonstrativos previdenciários brasileiros: estimativas preliminares para o período 2006-2015. Em Brasil, regimes previdenciários e situação atuarial – estudos. *Coleção Previdência Social*, v. 36. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2018/06/colprev36.pdf>>.

De todo modo, o fato de o principal componente da economia de recursos dos estados com cenários alternativos ser derivado da perda salarial ocorrida em 2020 e 2021 nos permite estimar a ordem de grandeza das economias a serem alcançadas nos municípios. Com efeito, a aplicação da perda de 6,2% aos R\$ 265 bilhões supracitados equivale a uma economia anual de R\$ 16,5 bilhões, ou R\$ 165 bilhões em 10 anos, apenas devido à contenção salarial do biênio 2020-2021.

Com base, ainda, em estudos preliminares sobre a elegibilidade dos servidores públicos municipais dos municípios com RPPS ativos,¹² tem-se que a população de servidores estatutários dos municípios é relativamente mais jovem que a dos estados e deve ficar elegível para a aposentadoria em menores números que os servidores estaduais – proporcionando economias devidas a não reposição e redução do salário de entrada proporcionalmente menores do que as dos estados. Daí que parece razoável para os autores estimar a ordem de grandeza da economia total dos municípios na casa dos R\$ 200 bilhões no período 2020-2029.

4 Resumo dos resultados e implicações de política

Nesta seção, agregam-se os resultados das duas seções anteriores, visando avaliar impactos potenciais para as despesas de pessoal do setor público como um todo no horizonte de dez anos.

A tabela 3 consolida as reduções potenciais de gastos com pessoal da União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios por tipo de medida de disciplina fiscal: (i) congelamento de vencimentos por dois anos (medida já em vigor) e (ii) medidas relativas à redução da reposição dos servidores aposentados e do salário inicial e alongamento do tempo de progressão na carreira.

Na coluna A, os salários de todos os entes federativos são mantidos congelados por dois anos, em conformidade com a Lei Complementar 173. Para os servidores da União, dobra-se o tempo requerido para que os novos entrantes cheguem no topo de carreira; supõe-se que o salário inicial médio dos novos ingressantes corresponda a 70% dos salários iniciais dos servidores atuais; e supõe-se que a reposição dos servidores que deixam o serviço público seja, para servidores de nível superior, de 90% em relação ao nível do final de 2019 - ou seja, esses servidores não são repostos até o que o efetivo do órgão atinja 90% do nível inicial de servidores de nível superior – e de 50% para os servidores de nível médio. No caso dos Estados, supõe-se taxa de reposição de 90% para todos os servidores e redução do salário inicial dos novos entrantes também da ordem de 30%.

Vale notar que, no caso da União, essa estimativa não considera o impacto potencial nos servidores não estatutários e militares por falta de dados consistentes. De modo geral, dois tipos de efeitos sobre as despesas com não estatutários seriam teoricamente possíveis: de um lado, a redução do contingente de estatutários poderia ensejar (para não comprometer a provisão de alguns serviços públicos) a necessi-

12. Santos *et al.* Aposentadorias programadas dos servidores públicos municipais brasileiros. Projeções para o período 2017-2056 (mimeo).

dade de contratação de quantitativo mais elevado de não estatutários, elevando a despesa; de outro lado, os ganhos de produtividade e eficiência que estariam propiciando a redução da taxa de reposição dos estatutários seriam disseminados pela administração pública em geral, permitindo que o contingente de não estatutários também caísse no tempo, mesmo que menos do que proporcionalmente. Sob a hipótese de que o país consiga efetivamente avançar na direção de um setor público mais eficiente, o segundo efeito poderia predominar, de modo que o ganho fiscal para a União poderia estar subestimado por conta da não consideração dos impactos sobre as despesas com não estatutários; ainda assim, observam-se ganhos totais para o setor público muito expressivos no acumulado de dez anos – advindos principalmente do congelamento de salários durante dois anos.

TABELA 3

Impacto fiscal sobre as despesas de pessoal do governo geral de diferentes medidas de disciplina fiscal, sob vários cenários, no horizonte de 10 anos
(Em R\$ bilhões de 2019)

		Cenários		
		A	B	C
		Estimativa para União considera apenas estatutários, e pressupõe, no cenário alternativo: taxa de reposição de 90% para Nível Superior e de 50% para Nível Médio, redução de 30% do salário inicial dos entrantes e progressão mais lenta na carreira	Diferença em relação ao Cenário A: estimativa para a União considera estatutários e não estatutários	Diferença em relação ao Cenário A: estimativa para a União considera estatutários e não estatutários
		Estimativa para Estados considera estatutários e não estatutários e pressupõe, no cenário alternativo: taxa de reposição de 90% e redução de 30% do salário inicial dos entrantes	Não há diferença na estimativa para Estados em relação ao Cenário A	Diferença em relação ao Cenário A: estimativa para os Estados considera taxa de reposição de 50%
		Estimativa para Municípios proporcional à estimativa dos Estados	Não há diferença na estimativa para Municípios em relação ao Cenário A	Estimativa para Municípios proporcional à estimativa dos Estados
I	Medidas de disciplina fiscal - Total	673,12	738,54	816,17
I.1	Congelamento de vencimentos por dois anos - Total	470,66	503,54	497,67
	União	93,95	126,83	126,83
	Estados	211,71	211,71	208,41
	Municípios	165,00	165,00	162,43
I.2	Medidas relativas a reposição, salário inicial e progressão - Total	202,46	234,99	318,50
	União	92,97	125,50	125,50
	Estados	74,49	74,49	131,30
	Municípios	35,00	35,00	61,69

Obs.:

¹ O impacto do congelamento dos vencimentos por dois anos refere-se à comparação entre o cenário básico, onde todos os vencimentos dos servidores são reajustados anualmente pela inflação do ano anterior, e o cenário alternativo 1, em que este reajuste não ocorre nos anos de 2020 e 2021. As taxas de inflação que deixam de ser repassadas aos vencimentos nesses anos são, respectivamente, da ordem de 4,3% (valor observado da inflação em 2019) e 1,8% (valor previsto para 2020 pela pesquisa Focus/BCB).

² Os impactos das medidas relativas a reposição, salário inicial e progressão para a União e os Estados derivam de simulações a partir de modelos de microsimulação para os servidores estatutários civis. Os ganhos para os estatutários são extrapolados para os não estatutários sob as hipóteses de que as despesas com não estatutários variam proporcionalmente às despesas com estatutários no caso dos Estados, e menos do que proporcionalmente no caso da União. Essa extrapolação depende da hipótese de que o aumento da produtividade do setor público no período permitiria a redução do contingente global de estatutários e não estatutários sem comprometimento da provisão de serviços públicos à população.

³ Os impactos para os Municípios são aproximações supondo que os ganhos auferidos por esses entes sejam uma fração dos ganhos para os Estados, conforme discutido no texto.

Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

Visando avaliar, em caráter tentativo, o impacto potencial das medidas consideradas sobre as despesas de todo o pessoal civil da União – incluindo os não estatutários, mas ainda excluindo os militares –, na coluna B adota-se a hipótese simplificadora de que o ganho percentual potencial referente às despesas com os não estatutários corresponde a 50% do ganho percentual referente aos estatutários. Vale lembrar, conforme dito acima, que este cenário pressupõe ganhos expressivos de produtividade no serviço público. Nesse caso, evidentemente, a magnitude da economia total para a União e para o setor público como um todo aumenta. A coluna C, por fim, considera o cenário anterior em conjunto com a hipótese de que a reposição nos estados seria de 50%, conforme cenário 4 da seção 3. Este é um cenário pouco plausível, mas serve para ilustrar os impactos fiscais sob um caso extremo.

Conforme discutido anteriormente, o cenário básico analisado acima deve ser interpretado como um cenário contrafactual de crescimento elevado dos gastos de pessoal, em relação ao qual a situação atual do setor público brasileiro – caracterizada por taxa de reposição abaixo de 100% e congelamento de salários até 2021 – já seria resultante de certo esforço de disciplina fiscal. Assim, as economias de gastos auferidas nos cenários alternativos não representam necessariamente ganhos em relação à trajetória de gastos esperada para os próximos anos – que já incorpora os efeitos de uma política de contenção fiscal –, mas não deixam de representar ganhos em relação a uma trajetória contrafactual possível, caracterizada pela não adoção/abandono das medidas de contenção fiscal atualmente em vigor.

Os cenários alternativos pressupõem um contexto de aumento de produtividade no âmbito do setor público que poderia ser propiciado por medidas em linha com as propostas de reforma administrativa em discussão. É importante destacar, porém, que esta nota não tem o objetivo de defender qualquer conjunto específico de medidas, ou avaliar a probabilidade de sua adoção. Todos os cenários aqui considerados devem ser vistos como exploratórios, pois, além de haver grande incerteza acerca da parametrização adequada dos modelos de simulação (probabilidades de aposentadoria e morte, comportamento dos indivíduos diante de mudanças de regras e políticas etc.), a efetivação desses cenários depende de uma série de condições econômicas, legais e políticas. Primeiro, os ganhos de longo prazo associados ao congelamento temporário dos salários dependem crucialmente da hipótese de que não haverá, no futuro, reajustes acima da inflação visando “compensar” o período de congelamento. Segundo, a redução dos salários iniciais e o aumento do tempo de progressão na carreira dependem da aprovação de um conjunto amplo de medidas legais. Terceiro, a redução da taxa de reposição dos servidores que se aposentam só é sustentável caso seja possível ampliar substancialmente a produtividade dos servidores públicos. Finalmente, a análise desta nota não considera possíveis interações entre as medidas consideradas e outras variáveis macroeconômicas. Espera-se, contudo, que o trabalho apresentado contribua para o melhor entendimento da possível contribuição fiscal de medidas voltadas para as despesas de pessoal, bem como das dificuldades para efetivação dessa contribuição.

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac):

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Diretor)
Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti (Diretor Adjunto)



Corpo Editorial da Carta de Conjuntura:

José Ronaldo de Castro Souza Júnior (Editor)
Estêvão Kopschitz Xavier Bastos
Francisco Eduardo de Luna e Almeida Santos
Leonardo Mello de Carvalho
Marcelo Nonnenberg
Maria Andréia Parente Lameiras
Mônica Mora Y Araujo de Couto e Silva Pessoa
Paulo Mansur Levy
Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Assistentes:

Ana Cecília Kreter
Augusto Lopes dos Santos Borges
Caio Rodrigues Gomes Leite
Felipe dos Santos Martins
Felipe Moraes Cornelio
Felipe Simplicio Ferreira
Leonardo Simão Lago Alvite
Marcelo Lima de Moraes
Mateus de Azevedo Araujo
Pedro Mendes Garcia
Tarsylla da Silva de Godoy Oliveira

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.