



MINISTÉRIO DA ECONOMIA

OFÍCIO SEI Nº 351/2021/ME

Brasília, 11 de agosto de 2021.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado LUCIANO BIVAR  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

**Assunto: Requerimento de Informação.**

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 331, de 08.07.2021, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 836/2021, de autoria da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-A, de 2020, do Poder Executivo, que solicita a “estimativa de impacto orçamentário, financeiro e econômico da PEC 32/2020 no Regime Fiscal vigente”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação daquela Comissão, o Despacho SEDGG-DIRVM (17346774), da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, e o Despacho Numerado 501 (17550645), da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

PAULO GUEDES

Ministro de Estado da Economia



**Ministro(a) de Estado da Economia**, em 11/08/2021, às 19:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
[https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17596062** e o código CRC **D5C68113**.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, 5º andar - Plano Piloto  
CEP 70.048-900 - Brasília/DF  
+55 (61) 3412-2524 - e-mail [gabinete.ministro@fazenda.gov.br](mailto:gabinete.ministro@fazenda.gov.br)

Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o processo nº 12100.102840/2021-08.

SEI nº 17596062

# CARTA DE CONJUNTURA

NÚMERO 48 — 3º TRIMESTRE DE 2020



## 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*,<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 Macroeconómicas (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 Macroeconómicas (Dimac) do Ipea

ronaldo.souza@ipea.gov.br

**Ana Paula R. Berçot**  
Assistente de pesquisa na Dimac/Ipea

ana.bercor@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 supuermos 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.

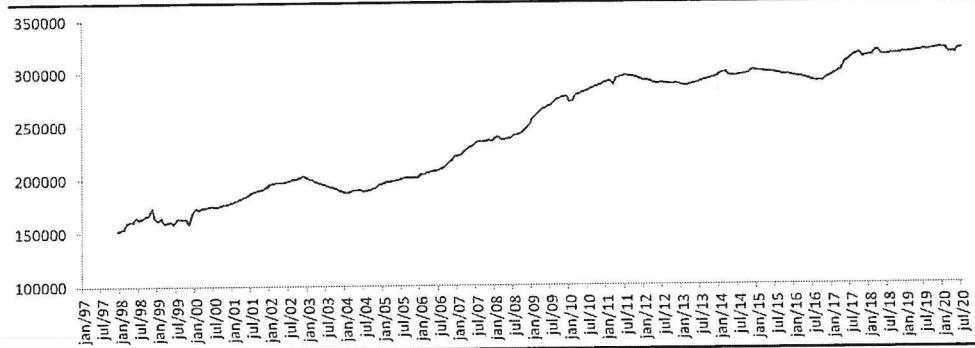
Cabe alertar que os cenários aqui apresentados devem ser vistos como exploratórios, por vários motivos. Primeiro, há grande incerteza sobre a parametrização adequada dos modelos de simulação utilizados. Segundo, os dados para alguns entes federativos são precários, dificultando a construção e a validação 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,<sup>3</sup> 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\\_ce95.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181129_cc41_nt_gastos_com_pessoal_no_contexto_da_ce95.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.<sup>4</sup> 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.*<sup>5</sup> 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](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](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 adicionadamente 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 reposto	Todo servidor que deixa o serviço público é imediatamente reposto
1 =	Sem reajuste por 2 anos	2 anos sem reajuste (20-21)	"	"	"	"
2 =	1+ Aalongamento 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

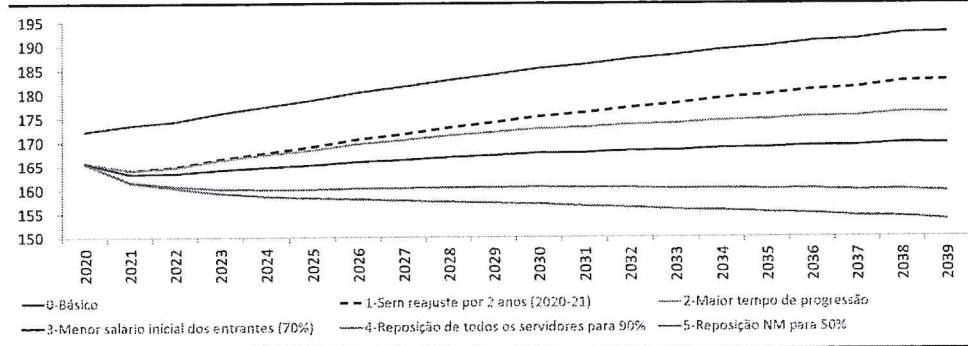
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimec) do Ipea.

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+ Aalongamento 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+ 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+ 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

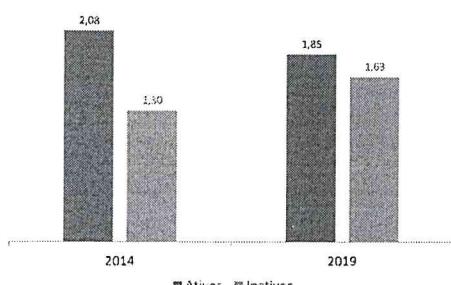
#### 3.1 Estimativas para os estados e Distrito Federal

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*.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

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



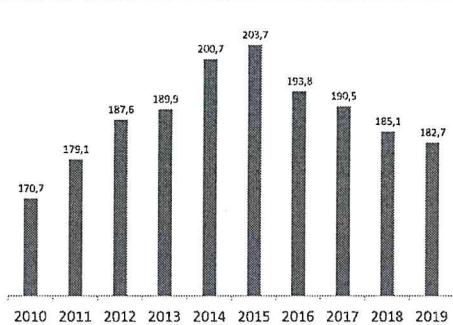
Obs<sup>1</sup>: Exclui, por conta de inconsistências, os dados de Amapá e Roraima.  
Fonte: Demonstrativos de informações previdenciárias e repasses dos estados.  
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

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\\_ce\\_43\\_nota\\_tecnica\\_indicadores\\_ipea\\_de\\_gastos\\_com\\_pessoal.pdf.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190415_ce_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\\_ce\\_47\\_nota\\_tecnica\\_remuneracao\\_dos\\_estados.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200423_ce_47_nota_tecnica_remuneracao_dos_estados.pdf)>.

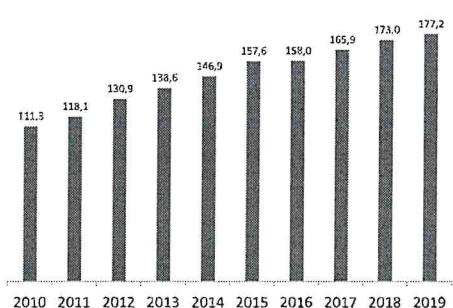
8. Ver a esse respeito, Santos *et al.* A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais

**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 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.

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.

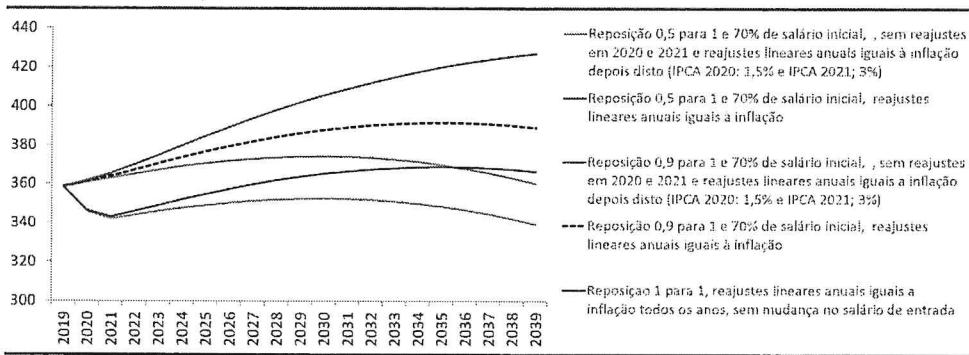
Os detalhes do modelo de projeção por meio de microssimulações adotado para os estados serão explicitados em nota técnica a ser publicada no futuro próximo nesta *Carta de Conjuntura*. Por ora, cumpre-se notar que os cenários envolvem combinações de um número relativamente grande de hipóteses – sobre 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/17080-i\\_cc36\\_nt\\_ch.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/17080-i_cc36_nt_ch.pdf)>.

aposentar.<sup>9</sup> 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.

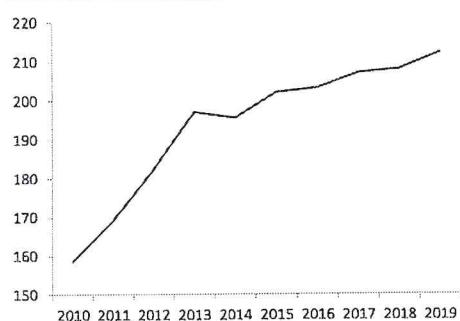
9. Posto que é bastante comum que servidores permaneçam em atividade mesmo já estando elegíveis para a aposentadoria.

### 3.2 O caso dos municípios

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ipea,<sup>10</sup> 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.

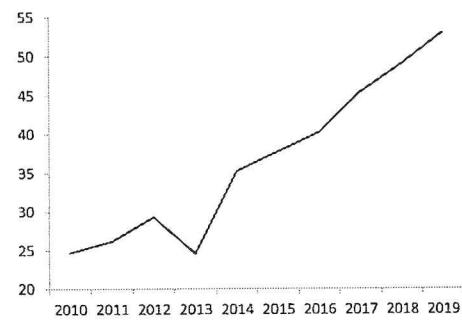
Municípios diferem de estados porque nem todos têm regimes próprios de previdência social (RPPS) para servidores públicos. De acordo com dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, no início de 2020 havia 2.124 municípios com RPPS ativos, contra 3.444 municípios que optaram por manter 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 Dimec/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 Dimec/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.<sup>11</sup> 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](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 quanto 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. *Collecção 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,<sup>12</sup> 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 impacto 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	<b>Medidas de disciplina fiscal - Total</b>	<b>673,12</b>	<b>738,54</b>	<b>816,17</b>
I.1	<b>Congelamento de vencimentos por dois anos - Total</b>	<b>470,66</b>	<b>503,54</b>	<b>497,67</b>
	União	93,95	126,83	126,83
	Estados	211,71	211,71	208,41
	Municípios	165,00	165,00	162,43
I.2	<b>Medidas relativas a reposição, salário inicial e progressão - Total</b>	<b>202,46</b>	<b>234,99</b>	<b>318,50</b>
	União	92,97	125,50	125,50
	Estados	74,49	74,49	131,30
	Municípios	35,00	35,00	61,69

Obs.:

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Os impactos das medidas relativas a reposição, salário inicial e progressão para a União e os Estados derivaram de simulações a partir de modelos de microssimulação 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 extração 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.

<sup>3</sup> 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 Dimec/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

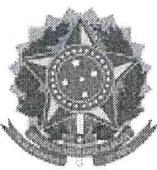
**Equipe de Assistentes:**

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.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão  
Departamento de Modelos Organizacionais  
Gerência de Projeto IV

Nota Informativa SEI nº 21678/2021/ME

**INTERESSADO(S):** Gabinete do Ministério da Economia.

**ASSUNTO:** Estimativa de impacto orçamentário, financeiro e econômico da PEC 32/2020, no Regime Fiscal vigente.

**QUESTÃO RELEVANTE:** Trata-se de Requerimento de Informações (Sei 16643856), enviado pela Comissão Especial, destinado a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-A, de 2020, do Poder Executivo, que "altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa". A presente Nota Informativa aborda as solicitações relacionadas às competências desta Secretaria.

1. **O item 1 do requerimento solicita:**

"1. Estimativa dos custos referentes à contratação da execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas utilizando 'instrumentos de cooperação', nos casos em que se prevê que essa contratação seja viável, e comparação desses custos com os custos atualmente incorridos na execução dos serviços. Nessa modalidade, "contratados" diretamente pela iniciativa privada prestarão os serviços hoje prestados por servidores públicos, a um custo provavelmente distinto, que é fundamental conhecer. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida sobre o orçamento público anualizado até, pelo menos, 2030".

1.1. Sobre essa solicitação, informa-se que a proposta não gera efeitos imediatos e de impacto orçamentário.

1.2. Ademais, este Departamento não tem possibilidade de estimar ou mensurar quantos instrumentos de cooperação seriam firmados, a estimativa de custos decorridas dos instrumentos firmados, ou o impacto da medida sobre o orçamento anualizado até 2030.

1.3. No intuito de colaborar com os argumentos, entende-se que a proposta busca trazer para o texto constitucional, para União, Estados e Municípios, dispositivo que trata da celebração de instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e privados para execução de serviços públicos, ressalvadas atividades privativas de cargos típicos de Estado, para trazer maior segurança aos mecanismos de parceria e cooperação, visando garantir a prestação de serviços essenciais à população.

1.4. Não são estabelecidos impactos orçamentários anualizados até 2030, uma vez que a implementação de qualquer instrumento dependerá de análise de conveniência, oportunidade e viabilidade

para cada caso concreto futuro, considerando, também, a legislação aplicável.

1.5. Por exemplo, hoje, nas temáticas Saúde, Assistência Social e Educação, a atuação do Poder Público é realizada sob a forma de sistema, com definição de papéis de cooperação entre os três níveis federativos e diversas parcerias com entidades não estatais.

1.6. Ressalta-se, portanto, que atualmente já existem diversas formas pelas quais o Poder Público coopera ou estabelece parcerias e contratos, inclusive com terceiros. Para citar apenas algumas formas, existem consórcios públicos, convênios, termos de parceria, termos de cessão, contratos de gestão, concessões, parcerias público-privadas.

1.7. Cada um desses instrumentos - e seus eventuais impactos orçamentários - é analisado e acompanhado em cada caso concreto pelas áreas competentes, conforme os procedimentos específicos aplicáveis.

## 2. Os itens 2 e 3, do citado requerimento, solicitam:

“2 - Estimativa do impacto orçamentário da alteração prevista no §16, do art. 165, da PEC 32/2020, que permite que a lei contenha **programações únicas e específicas**, independentemente de classificação da despesa, **para a celebração dos contratos de gestão**, o que dificulta a ação dos controles interno e externo e cria uma nova forma de manipulação do Orçamento público

3. Estimativa do impacto orçamentário do disposto no §6º do art. 167 da PEC 32/2020, que excepciona a vedação da transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa, e descrição dos mecanismos previstos para evitar práticas abusivas.”

2.1. Reitera-se que os dispositivos em si, que tratam de programações únicas e específicas, e a possibilidade de remanejamento de recursos entre itens das despesas previstas em contratos de desempenho não geram impacto orçamentário no sentido de aumento ou redução de despesas. Sobre a solicitação, sob um olhar conjunto com termos do proposto para o art. 37, §8º da Constituição Federal, informa-se que não é possível estimar ou mensurar, antecipadamente, quantos contratos de desempenho seriam firmados no ano inicial e nos anos posteriores à aprovação da PEC e legislação superveniente, considerando os recursos disponíveis, o que dependerá de cada caso concreto.

2.2. A previsão de programações únicas e específicas auxilia na identificação do recurso que será alocado na contratualização, contribuindo positivamente para a execução e continuidade da política pública, em leitura conjunta com o dispositivo a seguir, proposto na mesma PEC: “§ 6º A limitação de que trata o inciso VI do caput não se aplica ao remanejamento de recursos entre itens das despesas de que trata o art. 165, § 16”.

2.3. Quanto à ação dos controles interno e externo, acompanhamento de resultados e *accountability*, no âmbito federal, cita-se, como analogia, os contratos de gestão com Organizações Sociais, que são feitos com uma dotação orçamentária de forma global, mas que contam com diversas ferramentas de acompanhamento que dão acesso ao controle interno e externo às informações de execução desses recursos. Há, nesse caso, a fiscalização pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.637/1998, assim como relatórios da comissão da avaliação, constituída nos termos do §2º do Art. 8º da Lei nº 9.637/1998. Essa Comissão de Avaliação é responsável pelo acompanhamento de cada contrato de gestão e é composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

2.4. Adicionalmente, ressalta-se ferramentas de transparência que também estão previstas nos contratos de desempenho, nos incisos VIII e IX do art. 37, §8º propostos na PEC 32/2020:

“VIII - o monitoramento e a avaliação periódica das metas de desempenho pactuadas no contrato; e

IX - a transparência e prestação de contas do contrato.”

## CONCLUSÃO:

3. Por todo o exposto, informa-se a impossibilidade de resposta no formato solicitado no questionamento. Não obstante, apresentam-se aqui esclarecimentos importantes. Sugere-se, assim, o encaminhamento do presente processo ao Gabinete da SEDGG, em atenção ao Despacho nº 17067502, para subsidiar resposta à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministério.

Documento assinado eletronicamente

EDUARDO MONTEIRO PASTORE

Gerente de Projetos

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Gabinete.

Documento assinado eletronicamente

MARCOS SANTOS KROLL

Diretor

De acordo. Encaminhe-se à consideração da SEDGG, em atenção ao Despacho SEDGG nº 17067502.

Documento assinado eletronicamente

CRISTIANO ROCHA HECKERT

Secretário de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a)**, em 20/07/2021, às 15:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Monteiro Pastore, Gerente de Projeto**, em 20/07/2021, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Santos Kroll, Diretor(a)**, em 20/07/2021, às 20:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



[https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?  
acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código  
verificador **17211803** e o código CRC **9EBCBAA1**.

---

Processo nº 12100.102840/2021-08.

SEI nº 17211803



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Diretoria

## DESPACHO

Processo nº: 12100.102840/2021-08

À ASPAR,

Em atenção ao Despacho GME-CODEP (17059686), encaminho, para ciência e adoção das providências subsequentes, manifestação exarada pela Secretaria de Gestão (17211803) e pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (17373355) acerca do Requerimento de Informações (16643856), enviado pela Comissão Especial, destinado a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-A, de 2020, do Poder Executivo, que "*altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa*", a qual acolho.

Documento assinado eletronicamente

**CRISTIANO ROCHA HECKERT**

Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a) Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital Adjunto(a) Substituto(a)**, em 22/07/2021, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17346774** e o código CRC **B710816B**.



**MINISTÉRIO DA ECONOMIA**  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal  
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas  
Coordenação-Geral de Arquitetura de Carreiras

Nota Informativa SEI nº 22590/2021/ME

**INTERESSADO(S):** Comissão Especial da PEC 032/2020 - Reforma Administrativa

**ASSUNTO:** Requerimento de Informação nº 836/2021, sobre estimativa de impacto orçamentário referente à PEC 32/2020.

---

**SUMÁRIO EXECUTIVO:**

1. Trata-se de manifestação acerca do Requerimento de Informação - RIC nº 836, de 2021 (SEI n. 16643856), por meio do qual a Comissão Especial da PEC 032/2020 na Câmara dos Deputados solicita ao Ministro de Estado da Economia a estimativa de impacto orçamentário, financeiro e econômico da PEC 32/2020 no Regime Fiscal vigente.
2. Prestadas as informações requeridas no âmbito de competência desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), sugere-se o encaminhamento da presente nota à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) para conhecimento, com sugestão de posterior remessa à Coordenação de Demandas Parlamentares da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministério, observado o prazo de resposta de 22 de julho de 2021.

**INFORMAÇÕES:**

3. A Coordenação de Demandas Parlamentares da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares (CODEP) encaminhou à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, por meio do Despacho SEI nº 17059686, de 7 de julho de 2021, o Requerimento de Informação - RIC nº 836/2021, oriundo da Comissão Especial da PEC 032/2020 na Câmara dos Deputados, solicitando que fossem observadas na elaboração da resposta, as seguintes orientações:

- a. apresentação de resposta a todos os itens do requerimento, de forma detalhada e na ordem proposta pelo autor;
- b. apresentação de justificativa para o caso de impossibilidade de resposta no formato solicitado no questionamento;
- c. apresentação de justificativa para eventual impossibilidade de resposta, inclusive para o caso de envolvimento de sigilo;
- d. anexação dos documentos solicitados, impresso por meio magnético, com páginas numeradas e atestadas, independente de estarem disponíveis na internet.

4. Posteriormente, os autos foram encaminhados à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) e à Secretaria de Gestão (SEGES), mediante o Despacho SEDGG SEI nº 1706750. Ao Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas (DESEN) foi assinalado o prazo para resposta até 19 de julho de 2021, conforme encaminhamento da SGP (SEI n. 17070806).

5. O Requerimento de Informação - RIC nº. 836/2021 solicita o envio de estimativa de impacto, considerando no mínimo as informações abaixo transcritas. Passa-se à relação das questões apresentadas com os respectivos esclarecimentos.

1. Estimativa dos custos referentes à contratação da execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas utilizando “instrumentos de cooperação” nos casos em que se prevê que essa contratação seja viável, e comparação desses custos com os custos atualmente incorridos na execução dos serviços. Nessa modalidade, “contratados” diretamente pela iniciativa privada prestarão os serviços hoje prestados por servidores públicos a um custo provavelmente distinto, que é fundamental conhecer. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida sobre o orçamento público anualizado até pelo menos 2030.
2. Estimativa do impacto orçamentário da alteração prevista no §16 do art. 165 da PEC 32/2020, que permite que a lei contenha programações únicas e específicas, independentemente de classificação da despesa, para a celebração dos contratos de gestão, o que dificulta a aplicação dos controles interno e externo e cria uma nova forma de manipulação do Orçamento público.
3. Estimativa do impacto orçamentário do disposto no §6º do art. 167 da PEC 32/2020, que excepciona a vedação da transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa, e descrição dos mecanismos previstos para evitar práticas abusivas.

6. Considerando que as três primeiras questões não se inserem no âmbito de competência desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), não serão tratadas na presente Nota.

4. Estimativa do impacto orçamentário das vedações previstas no novo inciso XXIII do art. 37 constante da PEC 32/2020 c/c os arts. 2º, 3º e 6º que admitem a revogação ou extinção de leis específicas e normas estabelecidas em instrumentos de negociação coletiva que se referem a direitos, benefícios e garantias na composição remuneratória de servidores e de empregados públicos. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida anualizado até pelo menos 2030.

7. Quanto ao item 4, esclarece-se que a maioria dos benefícios referidos já foi extinta no âmbito do Poder Executivo Federal. A medida apresentada no inciso XXIII do art. 37 tem como objetivo aproximar a realidade do setor público com a realidade brasileira, promovendo maior isonomia entre os servidores das distintas esferas e Poderes.

8. A medida, portanto, busca corrigir distorções e promover isonomia, de modo que seu objetivo último não é fiscal. De imediato, não há qualquer impacto orçamentário ou financeiro, já que o art. 2º da PEC 32, de 2020, garante que as vedações não serão aplicadas automaticamente aos atuais servidores.

9. Sobre esse ponto, cabe um esclarecimento adicional. O referido art. 2º, inciso II, da PEC ratifica a não aplicação do art. 37, caput, inciso XXIII, alíneas “a” a “j”, aos servidores atuais, na hipótese de haver lei específica vigente em 1º de setembro de 2020 que tenha concedido os benefícios ali referidos. A propósito qualquer lei poderá dispor sobre os casos previstos nas alíneas ‘a’ a ‘j’ do inciso XXIII do art. 37 da PEC aos servidores ou empregados da administração pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista, podendo revogá-los, inclusive para os atuais, independentemente dessa possibilidade estar ou não prevista na PEC.

10. Com efeito, a não inclusão do inciso II no art. 2º da PEC 32, de 2020, poderia dar margem à discussão sobre a aplicabilidade imediata do novo inciso XXIII do art. 37 também aos atuais servidores, sob o entendimento de que a regra geral do texto constitucional, qual seja, a da eliminação de todos os institutos arrolados nas alíneas “a” a “j”, se sobreporia a toda e qualquer norma que trouxesse previsão de concessão das mesmas espécies.

11. Dessa forma, o papel desempenhado pelo inciso II do art. 2º é precisamente o de deixar claro que, mesmo diante da alteração do texto constitucional e do seu alcance imediato aos futuros servidores públicos, a extensão desse tratamento aos servidores atuais depende de expressa revogação ou alteração das leis vigentes. Além disso, eventual impacto das alterações propostas para o inciso XXIII do art. 37 dependerá da regulamentação por parte dos demais entes federados.

12. De fato, a concessão desses benefícios não é assegurada constitucionalmente, podendo, portanto, ser suprimida a qualquer tempo, respeitando-se a irredutibilidade da remuneração. Tanto é assim, que o Poder Executivo federal já eliminou, como referido anteriormente, a maior parte deles para servidores públicos da União por meio de alteração na lei de concessão.

5. A PEC, em seu art. 9º, prevê a possibilidade de vinculação e transferência de servidores que vierem a ser admitidos por prazo indeterminado do Regime Próprio para o Regime Geral de Previdência Social, por decisão irretratável dos gestores dos entes federados. Assim, solicita-se:

- a) A estimativa do impacto dessa alteração na fruição arrecadatória do RPPS, considerando a redução dos segurados para o regime. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.
- b) A estimativa do impacto dessa alteração sobre o resultado atuarial anualizado até no mínimo 2050. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.
- c) Os mecanismos de compensação previstos para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao RPPS.

13. Considerando que o item 5 aborda questões que não se inserem no âmbito de competência desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), não será tratada na presente Nota.

6. Estimativa de impacto orçamentário do disposto nos §§ 16 e 17 do novo art. 37 da PEC que tratam da nova regulamentação da remuneração do servidor quando na situação de afastamento ou licença, vedando a contagem deste tempo para fins de percepção de remuneração. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida e a estimativa perante o orçamento público, anualizado até pelo menos 2030.

14. No que se refere à questão 6, a previsão contida nos §§ 16 e 17 do art. 37 da PEC nº 32, de 2020, vem no bojo do aprimoramento dos mecanismos de gestão atualmente adotados no serviço público. Objetiva-se, com essa medida, convergir práticas da Administração Pública com a realidade do Brasil e do mundo contemporâneo. Não se trata, portanto, de questão orçamentária.

7. Estimativa de impacto orçamentário do disposto no art. 10, II da PEC, que revoga dispositivo constitucional que diz respeito à manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo anualizado até pelo menos 2030.

15. Quanto ao item 7, no caso da revogação do § 2º do art. 39 da Constituição Federal, conforme previsto no art. 10, inciso II, da PEC 32, de 2020, não há que se falar em impacto orçamentário, uma vez que a proposta apenas desconstitucionaliza o tema e não implica a eliminação de escolas de governo.

16. Ressalta-se que o tema está apenas formalmente definido na Constituição, pois materialmente não se configura como assunto que necessita ser tratado diretamente na Carta Magna. As escolas de governo continuarão existindo, considerando as regulamentações específicas de cada ente.

8. Estimativa de impacto orçamentário e do quantitativo de pessoal envolvido na redução de jornada e remuneração dos servidores públicos prevista na PEC. Encaminhar estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam a estimativa de sua adoção por setores e órgãos, anualizado até pelo menos 2030.

17. Quanto ao item 8, importa esclarecer que não é possível fornecer uma estimativa de

impacto orçamentário, uma vez que eventual medida nesse sentido será excepcional e, como tal, deverá ser analisada pontualmente conforme requeira a situação.

18. Em algumas carreiras no Poder Executivo federal, existe previsão de diferentes jornadas com redução de remuneração. O dispositivo visa vedar a redução de jornada com manutenção da remuneração devida para jornada maior, em regra, de 40 horas semanais. Assim, no caso de ser adotada redução de jornada, a medida implicaria economia das despesas com pessoal. Nesse sentido, é uma medida de caráter moralizador, alinhada com um dos eixos balizadores da PEC de aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país, e que vai, ainda, ao encontro do princípio da eficiência.

9. Estimativa de impacto orçamentário resultante das novas formas de contratação de pessoal e do avanço de organizações privadas na execução de atividades hoje realizadas dentro dos órgãos públicos.

19. Os novos vínculos propostos na PEC apenas darão uma nova conformação aos vínculos atualmente existentes. Os cargos do quadro permanente, cujo ingresso depende de prévia aprovação em concurso público, serão reconfigurados nos cargos com vínculo por prazo indeterminado e nos cargos típicos de Estado; as atuais contratações por tempo determinado ganharão novos contornos nos vínculos por prazo determinado; e os atuais cargos em comissão e funções de confiança se tornarão cargos de liderança e assessoramento. O vínculo de experiência, sem correspondência no sistema atual e etapa do concurso público, objetiva selecionar as pessoas mais bem preparadas para atuarem na administração pública, cuja seleção considerará não apenas notas obtidas em provas de conhecimento, mas também, o desempenho em situações reais de trabalho, equivalente a um período de estágio inicial antes da nomeação para o cargo efetivo.

20. O tamanho do Quadro de Pessoal de cada ente está associado às demandas da sociedade e aos recursos disponíveis, podendo passar por períodos de retração ou de ampliação ao longo do tempo. Assim, a alteração estrutural dos vínculos dos diversos agentes com a administração pública não tem implicação direta com redução ou aumento de despesas com pessoal.

21. Nesse sentido, a racionalização dos recursos públicos destinados à despesa de pessoal, além de depender da regulamentação posterior dos dispositivos da PEC, somente será efetivada ao longo do tempo, uma vez que impactos de pessoal ocorrerão à medida que a força de trabalho ingressar, gradualmente, sob as novas regras. O impacto orçamentário dependerá dos movimentos de retração ou expansão, observados, ainda, entre outros, os condicionados acima citados.

22. Em função de todos os aspectos relatados, não é viável estimativa de impacto orçamentário da implementação das novas formas de vínculo ou do fomento à cooperação com o setor público ou privado. No entanto, é viável a realização de estudos a partir de possíveis cenários, que consideram variáveis diversas. A título exemplificativo, sugere-se o estudo realizado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, intitulado "Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039", o qual teve por objetivo 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. Este estudo está disponível no sítio [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914\\_cc\\_48\\_nt\\_ajuste\\_gastos\\_pessoal.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf) e segue também anexo a esta Nota (SEI n. 17375557).

10. Estimativa do impacto orçamentário de eventuais atos ilícitos ou que não correspondam ao interesse público praticados por contratados em decorrência de “instrumentos de cooperacão” atuando em nome do Estado na substituição dos servidores públicos, inclusive impactos sobre judicialização.

23. Finalmente, cabe esclarecer que a partir do texto da PEC nº 32, de 2020, não é possível inferir a prática de qualquer ato ilícito, de modo que não há que se falar em impacto orçamentário na hipótese da situação apresentada na questão 10.

24. Prestadas essas informações, sugere-se encaminhar a presente nota à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento, com sugestão de posterior remessa à Coordenacão de Demandas Parlamentares da Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministério, até 22 de julho de 2021.

25. À consideração do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

Documento assinado eletronicamente

**DOUGLAS ANDRADE DA SILVA**

Coordenador-Geral de Arquitetura de Carreiras

Documento assinado eletronicamente

**MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ**

Diretora do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas

De acordo. Encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital na forma proposta.

Documento assinado eletronicamente

**SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL**



Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz, Diretor(a)**, em 21/07/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Andrade da Silva, Coordenador(a)-Geral**, em 21/07/2021, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Mattos Sultani, Secretário(a)**, em 21/07/2021, às 19:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17373355** e o código CRC **F52BA5CB**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho  
Secretaria de Previdência  
Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social  
Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

Nota Informativa SEI nº 22631/2021/ME

**INTERESSADO(S):** Comissão Especial da PEC 032/2020 - Reforma Administrativa.

**ASSUNTO:** Requerimento de Informação nº 836/2021, sobre estimativa de impacto orçamentário referente à PEC 32/2020.

---

**SUMÁRIO EXECUTIVO:**

1. Trata-se de manifestação acerca do Requerimento de Informação (RIC) nº 836, de 2021 (SEI n. 16643856), por meio do qual Comissão Especial da Câmara dos Deputados solicita ao Ministro de Estado da Economia a estimativa de impacto orçamentário, financeiro e econômico da PEC 32/2020 no Regime Fiscal vigente.
2. Prestadas as informações requeridas no âmbito de competência desta Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), propõe-se o encaminhamento da presente Nota Informativa à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT) para conhecimento, com sugestão de posterior remessa à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministério, observado o prazo de resposta de 28 de julho de 2021.

**INFORMAÇÕES:**

3. O RIC nº 836/2021 solicita o envio da estimativa de impacto orçamentário e financeiro associado às mudanças constantes da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2021, do Poder Executivo, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (Reforma Administrativa), e, no mínimo, das seguintes informações:

1. Estimativa dos custos referentes à contratação da execução de serviços públicos por órgãos e entidades privadas utilizando “instrumentos de cooperação” nos casos em que se prevê que essa contratação seja viável, e comparação desses custos com os custos atualmente incorridos na execução dos serviços. Nessa modalidade, “contratados” diretamente pela iniciativa privada prestarão os serviços hoje prestados por servidores públicos a um custo provavelmente distinto, que é fundamental conhecer. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida sobre o orçamento público anualizado até pelo menos 2030.

2. Estimativa do impacto orçamentário da alteração prevista no §16 do art. 165 da PEC 32/2020, que permite que a lei contenha programações únicas e específicas, independentemente de classificação da despesa, para a celebração dos contratos de gestão, o que dificulta a aplicação dos controles interno e externo e cria uma nova forma de manipulação do Orçamento público.

3. Estimativa do impacto orçamentário do disposto no § 6º do art. 167 da PEC 32/2020, que excepciona a vedação da transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa, e descrição dos mecanismos previstos para evitar práticas abusivas.

4. Estimativa do impacto orçamentário das vedações previstas no novo inciso XXIII do art. 37 constante da PEC 32/2020 c/c os arts. 2º, 3º e 6º que admitem a revogação ou extinção de leis específicas e normas estabelecidas em instrumentos de negociação coletiva que se referem a direitos, benefícios e garantias na composição remuneratória de servidores e de empregados públicos. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida anualizado até pelo menos 2030.

5. A PEC, em seu art. 9º, prevê a possibilidade de vinculação e transferência de servidores que vierem a ser admitidos por prazo indeterminado do Regime Próprio para o Regime Geral de Previdência Social, por decisão irretratável dos gestores dos entes federados. Assim, solicita-se:

- a) A estimativa do impacto dessa alteração na fruição arrecadatória do RPPS, considerando a redução dos segurados para o regime. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.
- b) A estimativa do impacto dessa alteração sobre o resultado atuarial anualizado até no mínimo 2050. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.
- c) Os mecanismos de compensação previstos para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao RPPS.

6. Estimativa de impacto orçamentário do disposto nos §§ 16 e 17 do novo art. 37 da PEC que tratam da nova regulamentação da remuneração do servidor quando na situação de afastamento ou licença, vedando a contagem deste tempo para fins de percepção de remuneração. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que analisam o impacto da medida e a estimativa perante o orçamento público, anualizado até pelo menos 2030.

7. Estimativa de impacto orçamentário do disposto no art. 10, II da PEC, que revoga dispositivo constitucional que diz respeito à manutenção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. Encaminhar todos os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo anualizado até pelo menos 2030.

8. Estimativa de impacto orçamentário e do quantitativo de pessoal envolvido na redução de jornada e remuneração dos servidores públicos prevista na PEC. Encaminhar estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam a estimativa de sua adoção por setores e órgãos, anualizado até pelo menos 2030.

9. Estimativa de impacto orçamentário resultante das novas formas de contratação de pessoal e do avanço de organizações privadas na execução de atividades hoje realizadas dentro dos órgãos públicos.

10. Estimativa do impacto orçamentário de eventuais atos ilícitos ou que não correspondam ao interesse público praticados por contratados em decorrência de “instrumentos de cooperacão” atuando em nome do Estado na substituição dos servidores públicos, inclusive impactos sobre judicialização.

4. No que se refere aos questionamentos submetidos a esta pasta, compete a este órgão apresentar as informações requeridas no item 5, as quais são destacadas abaixo, seguidas dos correspondentes esclarecimentos desta área:

**5. A PEC, em seu art. 9º, prevê a possibilidade de vinculação e transference de servidores que vierem a ser admitidos por prazo indeterminado do Regime Próprio para o Regime Geral de Previdência Social, por decisão irretratável dos gestores dos entes federados. Assim, solicita-se:**

**a) A estimativa do impacto dessa alteração na fruicção arrecadatória do RPPS, considerando a redução dos segurados para o regime. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.**

**b) A estimativa do impacto dessa alteração sobre o resultado atuarial anualizado até no mínimo 2050. Encaminhar os estudos, pareceres, notas técnicas e demais documentos que embasam o cálculo da estimativa.**

5. Sobre os itens "a" e "b" acima, em que são solicitadas estimativas do impacto da alteração na arrecadação dos regimes próprios de previdência social (RPPS) e sobre o seu resultado atuarial, informamos da impossibilidade de efetuar tais projeções em virtude de não se poder prever a dimensão, composição e características de cada uma das massas de segurados que integrarão, quando vigentes as disposições constantes da PEC nº 32/2020, os vários regimes próprios de previdência social (RPPS) dos entes da Federação.

6. Com efeito, não há como se saber quais unidades federadas, das mais de 2,1 mil que possuem RPPS, implementarão, em lei complementar publicada no prazo de dois anos contado da data da emenda constitucional, a opção, prevista no art. 9º da PEC nº 32/2020, de vincular, ao regime geral de previdência social (RGPS), os servidores que vierem a ser admitidos para cargo com vínculo por prazo indeterminado, inclusive durante o vínculo de experiência, especificação que, considerando a representatividade desse contingente no atual quantitativo de segurados dos regimes próprios, constitui informação fundamental para a realização de extrapolações seguras e confiáveis.

7. Além disso, a realização das projeções solicitadas depende, ainda, da fixação, em lei complementar, por cada ente federativo, dos critérios para definição de cargos típicos de Estado, na forma prevista no § 1º do art. 39-A da PEC nº 32/2020, além de outros parâmetros legais que possibilitem, dentre outros, a realização de cálculos sobre recomposição de pessoal (novos entrantes).

**c) Os mecanismos de compensação previstos para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao RPPS.**

8. Os mecanismos de compensação para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao RPPS são aqueles estabelecidos no art. 149 da Constituição Federal, na redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ampliar a contribuição dos aposentados e pensionistas (§ 1º-A) e instituir contribuição extraordinária (§ 1º-B).

9. O entes federativos poderão, ainda, valer-se das medidas previstas na Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, tais como a instituição de plano de amortização do deficit e aporte de bens, direitos e ativos.

10. Prestadas essas informações, propõe-se encaminhar a presente nota à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho para conhecimento, com sugestão de posterior remessa à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministério, **observando-se o prazo de resposta até 28 de julho de 2021.**

À consideração do Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Documento assinado eletronicamente

**DAVID PINHEIRO MONTENEGRO**

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Documento assinado eletronicamente

**JOSÉ WILSON SILVA NETO**

Coordenador-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos

## **SUBSECRETARIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

1. De acordo.
2. Encaminhe-se ao Senhor Secretário de Previdência.

Documento assinado eletronicamente

**LEONARDO DA SILVA MOTTA**

Subsecretário dos Regimes Próprios de Previdência Social/substituto

## **SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA.**

1. De acordo.
2. Encaminhe-se para o Senhor Secretário Especial de Previdência e Trabalho para conhecimento, com sugestão de posterior remessa à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares deste Ministerio.

Documento assinado eletronicamente

**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**

Secretário de Previdência



Documento assinado eletronicamente por **David Pinheiro Montenegro, Auditor(a) Fiscal**, em 27/07/2021, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo da Silva Motta, Subsecretário(a) dos Regimes Próprios de Previdência Social**



**Substituto(a)**, em 27/07/2021, às 16:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **José Wilson Silva Neto, Coordenador(a)-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos**, em 27/07/2021, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Gutierrez Nogueira, Secretário(a) de Previdência**, em 28/07/2021, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17381426** e o código CRC **0616CFA6**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho  
Assessoria Parlamentar

**DESPACHO N° 501/2021/ASSES/SEPRET-ME**

**Processo nº 12100.102840/2021-08**

**À Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares.**

1. Trata-se do Requerimento de Informação nº 836/2021 (16643856), de autoria da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 32-a de 2020 do Poder Executivo, que solicita ao Ministro de Estado da Economia a estimativa de impacto orçamentário, financeiro e econômico da PEC 32/2020 no Regime Fiscal vigente.
2. Os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria de Previdência - SPREV, conforme expediente 17321420.
3. A SPREV exarou a Nota Informativa SEI nº 22631/2021/ME (17381426), na qual prestou os esclarecimentos referentes ao item 5 do supracitado requerimento (único item de sua competência).
4. Diante do exposto; acolho a manifestação da SPREV e encaminho os autos à Assessoria Especial para Assuntos Parlamentares, para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília, 28 de julho de 2021.

Documento assinado eletronicamente

**ADLER ANAXIMANDRO DE CRUZ E ALVES**

Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Adler Anaximandro de Cruz e Alves, Secretário(a) Especial Adjunto(a) de Previdência e Trabalho**, em 29/07/2021, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **17550645** e o código CRC **117E9F59**.