

Estudo Especial nº 15
09 DE ABRIL DE 2021

Impacto de medidas de gestão de pessoas sobre as despesas com pessoal

Alessandro Casalecchi

Anexo
interativo

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores

Daniel Veloso Couri

Josué Alfredo Pellegrini

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Luiza Muniz Navarro Mesquita

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Maria Vitória da Silva

Vinícius Quintanilha Nunes

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Impacto de medidas de gestão de pessoas sobre as despesas com pessoal

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi¹

RESUMO

Este trabalho simula, para os próximos dez anos (2022-2031), o impacto de medidas de gestão de pessoas sobre as despesas com remuneração de servidores públicos estatutários civis ativos, na União e nos estados. As medidas analisadas são: (i) alongamento de carreira, isto é, aumento do tempo necessário para promoções e progressões; (ii) redução do salário inicial das carreiras; (iii) redução na taxa de reposição de servidores que se aposentam ou morrem; e (iv) suspensão temporária de progressões e promoções na carreira, na hipótese de acionamento de medidas adicionais de contenção de despesas. Na simulação, apenas novos servidores estão sujeitos às medidas (i) a (iii), mas todos os servidores estão sujeitos à medida (iv).

Os resultados indicam que a despesa com ativos teria trajetória de estabilidade no cenário base (isto é, sem a adoção das medidas i-iv), exceto entre 2022 e 2027, quando haveria queda real das despesas em razão da hipótese de não reposição da inflação. A economia advinda das medidas (i) a (iii) seria relativamente pequena no curto prazo, mas cresceria exponencialmente, podendo atingir o acumulado de R\$ 128 bilhões em 10 anos (em 2031), dividida entre R\$ 57 bilhões relativos à União, e R\$ 71 bilhões relativos aos estados. A economia gerada pela medida (iv), tomada isoladamente, e acionada em 2025 e 2026, seria de R\$ 43,2 bilhões no acumulado até 2031 (apesar de vigorar por apenas dois anos, possuiria efeito permanente sob nossas hipóteses). Deste valor, a União seria responsável por R\$ 21,8 bilhões, e os estados por R\$ 21,3 bilhões.

A economia calculada neste estudo deve ser entendida como um limite inferior, uma vez que as medidas analisadas também podem afetar agentes não estatutários. Os resultados não correspondem ao impacto fiscal da Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 tomada isoladamente (também conhecida como Reforma Administrativa), uma vez que as medidas (i) a (iii) serão, eventualmente, tratadas apenas em propostas legislativas posteriores, de caráter infraconstitucional.

Este estudo não avalia o mérito do aspecto administrativo das medidas, isto é, a eficácia das medidas para se atingir o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos. Dado que as medidas possuem amplo impacto sobre a organização da administração pública, elas exigem análise multidimensional, levando em conta diversos outros aspectos além do fiscal, foco do presente trabalho.

As hipóteses da simulação são compatíveis com aquelas adotadas nos cenários fiscais publicados pela IFI no Relatório de Acompanhamento Fiscal de fevereiro.² Uma contribuição adicional deste estudo é a simulação da sensibilidade das estimativas de economia a diferentes parâmetros do ciclo laboral do servidor público. Tal análise, bem como resultados complementares, estão disponíveis no [anexo online](https://ifibrasil.github.io/EE15) deste estudo³.

¹ Analista da IFI.

² Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf

³ O endereço do anexo online é: <https://ifibrasil.github.io/EE15>

Sumário

I - Introdução	5
II - Principais resultados	6
II.1 - Resultado geral: União e estados	6
II.2 - União.....	7
II.3 - Estados.....	10
II.4 - Resultados sob suspensão de progressões e promoções.....	13
III - Metodologia.....	13
III.1 - Dados.....	14
III.2 - Hipóteses principais	16
III.3 - Evolução do quantitativo.....	18
III.4 - Calibragem	19
III.4.1 - União.....	19
III.4.1 - Estados.....	20
IV - Conclusão	20
Referências	21

I – Introdução

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre eventuais mudanças nas regras de remuneração e reposição de servidores públicos estatutários civis ativos.⁴ Como tais mudanças podem se constituir em evento fiscal relevante no médio prazo, este estudo se enquadra em uma das atribuições da Instituição Fiscal Independente (IFI), a de "mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República" (artigo 1º, III, Resolução 42/2016 do Senado Federal⁵). Abordamos União e estados, mas não municípios.

A adoção de medidas de gestão de pessoas no setor público voltou ao debate em setembro de 2020, na ocasião do envio da Proposta de Emenda à Constituição 32/2020⁶ ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Desde então, a reforma administrativa, da qual a PEC 32 representaria a primeira etapa,⁷ tem sido apresentada como uma das possíveis iniciativas no sentido de garantir uma trajetória sustentável para as finanças públicas. Em 2021, na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional,⁸ o Poder Executivo novamente apresentou a reforma como parte de um esforço mais amplo de consolidação fiscal.⁹

As medidas com maior potencial de contenção de gastos, entretanto, dependem de regulamentação infraconstitucional. Conforme a ementa da proposta, ela "altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa". Apenas futuramente é que medidas mais específicas, como alterações em carreiras e na remuneração, serão submetidas ao Legislativo, constituindo fases adicionais da reforma.¹⁰ Assim, enfatizamos que as simulações neste trabalho não tratarão das alterações sugeridas pela PEC 32/2020 propriamente dita. Nosso objetivo foi simular o impacto fiscal de medidas que serão, possivelmente, apresentadas apenas posteriormente. Para maiores detalhes jurídicos sobre a PEC 32/2020, incluindo uma tabela comparativa das mudanças legais pretendidas, consulte a nota descritiva e o quadro comparativo elaborados pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.¹¹

Neste estudo, avaliamos o impacto de três medidas de gestão de pessoas:

- (i) alongamento de carreira, isto é, aumento do tempo necessário para promoções e progressões;
- (ii) redução do salário inicial das carreiras;
- (iii) redução na taxa de reposição de servidores que se aposentam ou morrem.

Essas medidas são analisadas individualmente e também combinadas entre si, resultando em sete cenários possíveis de reforma administrativa. Complementarmente, verificamos qual seria o impacto da **suspensão temporária de**

⁴ No caso da União, a lei 8.112/1990 institui o Regime Jurídico Único, isto é, o vínculo dos chamados servidores estatutários federais. A lei está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm

⁵ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582564/publicacao/17707278>

⁶ A tramitação da PEC 32/2020 pode ser acompanhada pela seguinte página da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>

⁷ Conforme explicação no portal do governo dedicado à reforma administrativa, "A PEC é a primeira etapa de um conjunto amplo de medidas". Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governo-apresenta-pec-da-nova-administracao-publica-1>

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/2021/politica-economica.pdf/view>

⁹ Página 17 da Mensagem.

¹⁰ Conforme explicado no portal oficial da reforma administrativa, "A partir da aprovação da PEC serão necessários projetos de lei que regulamentarão os dispositivos constitucionais e garantirão essa transformação." Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-administrativa>. Consultar também a apresentação oficial sobre a reforma, na qual as propostas de modificações legais são agrupadas em três fases: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/setembro/nova-administracao-publica.pdf#page=18>

¹¹ Disponíveis em: <https://bit.ly/3bn53X8> (nota descritiva) e <https://bit.ly/30jCVht> (quadro comparativo).

progressões e promoções dos servidores em suas carreiras. A suspensão seria hipoteticamente acionada por dois anos, como medida adicional de contenção de despesas. Em todos os cenários sob as medidas (i) a (iii), apenas novos servidores estão sujeitos às mudanças. Nos cenários que consideram a suspensão de progressões, todos os servidores estão sujeitos a ela. Doravante, **as medidas (i) a (iii) serão indicadas pela sigla RA (reforma administrativa), e a medida de suspensão de progressões e promoções pela sigla SPP.** O contexto deixará claro quais medidas RA são consideradas em cada seção.

Enfatizamos que **este estudo não avalia o mérito do aspecto administrativo das medidas**, isto é, a eficácia das medidas para se atingir o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos. Dado que as medidas possuem amplo impacto sobre a organização da administração pública, elas exigem análise multidimensional, levando em conta diversos outros aspectos além do fiscal, foco do presente trabalho. Note-se, em particular, que uma redução acentuada da taxa de reposição deve levar em conta eventual aumento na demanda por serviços públicos nos próximos anos, desencadeados, por exemplo, pela crise da Covid-19.

II – Principais resultados

II.1 – Resultado geral: União e estados

A economia estimada pela IFI em dez anos é de R\$ 128 bilhões, considerando estatutários civis ativos da União e dos estados. A Tabela 1 mostra que tal valor se refere à implementação simultânea das três medidas RA (por hipótese, a partir de 2022). A tabela também apresenta a estimativa de economia acumulada por ano, até 2031, para diferentes combinações das medidas RA. Cada linha da Tabela 1, portanto, equivale ao impacto fiscal acumulado do primeiro ano da simulação (2022) até o ano indicado na primeira coluna.

TABELA 1. ECONOMIA ACUMULADA SOB CADA CONJUNTO DE MEDIDAS – UNIÃO E ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020

Ano	Apenas alongamento de carreiras	Apenas redução do salário inicial	Apenas redução da taxa de reposição	Alongamento + salário inicial	Alongamento + taxa de reposição	Salário inicial + taxa de reposição	Alongamento + salário inicial + taxa de reposição
2022	0,0	1,5	1,1	1,5	1,1	2,3	2,3
2023	0,1	3,9	3,5	3,9	3,5	6,3	6,3
2024	0,3	7,2	7,1	7,4	7,3	12,2	12,3
2025	0,6	11,6	12,1	12,0	12,5	20,0	20,3
2026	1,2	17,0	18,5	17,8	19,3	30,0	30,6
2027	2,0	23,8	26,8	25,2	28,1	42,6	43,5
2028	3,1	32,1	36,9	34,3	39,1	57,9	59,4
2029	4,7	41,9	49,2	45,2	52,4	76,4	78,6
2030	6,9	53,5	63,9	58,3	68,4	98,2	101,4
2031	9,6	66,9	80,9	73,6	87,2	123,6	128,0

Elaboração: IFI.

Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos

Nota 2: inclui todos os Poderes.

Nota 3: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

Outro estudo recente que simulou o impacto destas medidas foi Cavalcanti et al. (2020), elaborado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A semelhança do presente estudo com aquele está nas medidas RA consideradas. Contudo, as hipóteses e os conjuntos de servidores analisados diferem. A seguir, faremos algumas considerações, na tentativa de tornar os valores razoavelmente comparáveis.

A economia para a União, estimada pela IFI, foi de R\$ 57 bilhões em dez anos (2022-2031), considerando estatutários civis ativos. Uma forma de se aproximar o valor que seria correspondente ao nosso, em Cavalcanti et al. (2020), seria, na Tabela 2 daquele estudo, coluna 9, subtrair o cenário 1 do cenário 4 e, em seguida, trazer a preços de 2020. O resultado seria de R\$ 80,7 bilhões. Tal operação é necessária porque, diferentemente de tal estudo, em nosso cenário base não aplicamos reposição da inflação aos salários antes de 2027. Isto é, não repusemos a inflação ao salário dos servidores nem no cenário base, nem nos cenários sob RA. Além disso, não aplicamos taxa de reposição (por aposentadoria e morte) diferente sobre servidores de cargos de nível superior e médio, mas sim a mesma taxa. Outra diferença é que o período analisado aqui é 2022-2031, enquanto o outro estudo considera 2020-2029. As diferenças mencionadas não são exaustivas, e ficarão mais claras na seção de Metodologia.

A economia para os estados, estimada pela IFI, foi de R\$ 71 bilhões em dez anos (2022-2031), para os estatutários civis ativos. Quanto aos estados, a comparação com Cavalcanti et al. (2020) é ainda mais impeditiva, pois, entre outras diferenças, os autores incluem não estatutários em seu cálculo, aplicam reposição da inflação em todos os cenários (inclusive no base) e não aplicam a medida de alongamento de carreiras. Feitas estas ressalvas, o valor reportado na Tabela 3 daquele estudo, trazido a preços de 2020, é de R\$ 77,9 bilhões.

Dadas estas diferenças entre os estudos, deve-se ter foco na magnitude da economia estimada, e não em seus valores numéricos especificamente. **Os resultados sugerem um valor total (União e estados) entre R\$ 100 bilhões e R\$ 200 bilhões em dez anos, considerando apenas as medidas RA para estatutários civis ativos da União e dos estados.** Tal faixa é inferior à que seria obtida se fosse incorporado, à economia total, o impacto da não reposição da inflação aos salários. De fato, a não reposição da inflação possui impacto relevante sobre a trajetória das despesas, como se verá adiante (Gráficos 1 e 2), mas não constitui medida de RA.

No restante deste documento, detalharemos os resultados da IFI para a União e os estados, bem como a metodologia de simulação.

II.2 – União

O Gráfico 1 mostra que, no caso sem reforma ("Cenário sem RA"), haveria **mudança no patamar das despesas remuneratórias, passando de cerca de R\$ 120 bilhões em anos recentes, para cerca de R\$ 110 bilhões no final da década**, a preços de 2020. O gráfico apresenta trajetórias para a rubrica orçamentária "vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil" (VVF), isto é, o Elemento de Despesa de código 11 na classificação orçamentária.¹² Como detalhado na Tabela 2, a queda das despesas entre 2022 e 2026 é explicada pela não reposição salarial da inflação, e não pelas medidas RA.

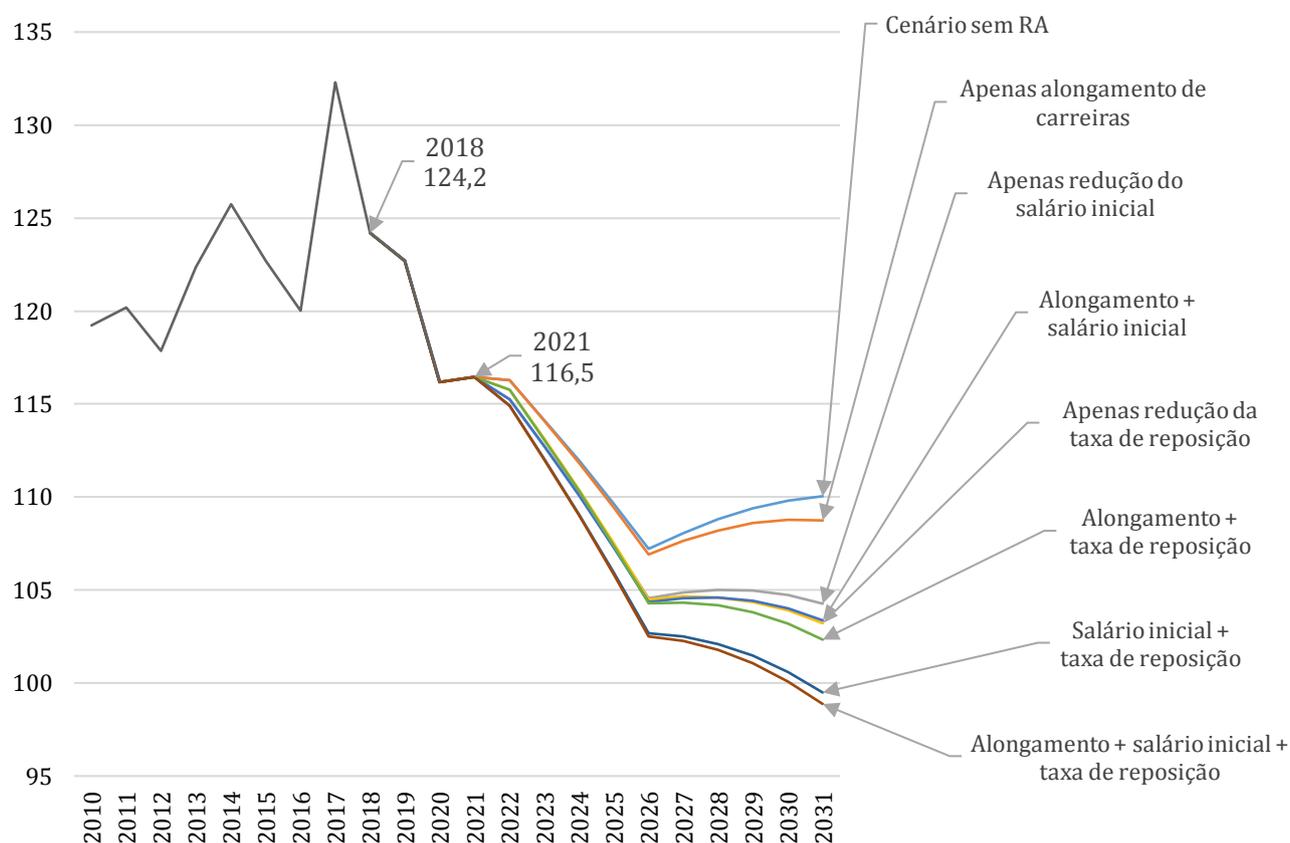
Apesar da mudança de patamar, nota-se que, **a partir de 2027, quando volta a reposição da inflação, duas curvas passam a apresentar trajetória de alta.** São as trajetórias do cenário base (sem reforma) e do cenário em que apenas o alongamento de carreiras foi implementado. De fato, esta é a medida com a menor capacidade de contenção de despesas (Tabela 3). As medidas de redução de salário inicial e da taxa de reposição de aposentados e mortos possuem impacto significativamente maior, seja no curto prazo, seja no médio prazo. As trajetórias de despesa podem ser analisadas mais facilmente através dos gráficos interativos disponíveis no [anexo online](#).

Não obstante o crescimento a partir de 2027, as despesas do cenário sem RA tendem a se estabilizar. Note que o crescimento da despesa é cada vez menor, resultando em um formato côncavo. Para verificar se tal estabilidade não seria

¹² Do ponto de vista formal, a rubrica "vencimentos e vantagens fixas" é um tipo de "elemento de despesa" do orçamento público, e agrega componentes remuneratórios como o salário pessoal permanente, o salário de cargos de confiança, o auxílio-doença, algumas gratificações, e o adicional noturno. Remuneração de membros de Poder e de não estatutários também estão incluídos na rubrica. Uma lista mais ampla destes componentes, que são muitos para citar aqui, pode ser consultada no Manual Técnico do Orçamento (MTO 2021), capítulo 4, seção "4.6.2.1.4 Elemento de Despesa", disponível em: <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>

apenas aparente, no [anexo online](#) realizamos um exercício de extensão do horizonte de simulação, décadas à frente. O objetivo, certamente, não é produzir estimativas precisas para um futuro muito distante, mas tão somente verificar o aspecto da estabilidade da trajetória. O resultado foi uma trajetória estável.

GRÁFICO 1. DESPESAS SIMULADAS PARA OS VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS DE PESSOAL CIVIL – UNIÃO – R\$ BILHÕES DE 2020



Fonte: IFI (valores simulados) e SIGA Brasil (valores realizados).

Nota 1: como calibragem, aos valores simulados para servidores estatutários foi somado um valor relativo aos não estatutários e aos policiais civis do Distrito Federal, não cobertos pela base de dados utilizada. Para detalhes sobre a calibragem, veja a seção Metodologia, subseção Calibragem.

Nota 2: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

TABELA 2. EXPLICAÇÕES PARA AS TRAJETÓRIAS SIMULADAS DO GRÁFICO 1, POR PERÍODO

2018 - 2020	2021 - 2022	2023 - 2026	2027 - 2031
Queda real em razão de não reposição da inflação aos salários.	Queda menor (ou mesmo pequeno aumento, dependendo do cenário), em razão de ingresso mais acentuado de novos servidores (Anexo V da LOA 2021). Ver seção "III.4 Calibragem".	Queda real em razão de não reposição da inflação aos salários.	Despesa passa a cair mais devagar (ou a crescer, dependendo do cenário), em razão de reposição da inflação a partir de 2027.

Elaboração: IFI.

Apesar de imperceptível visualmente, no Gráfico 1 a série dos VVF realizados termina em 2020, enquanto as demais séries iniciam-se em 2018, ano de observação da base de dados. Ou seja, entre 2018 e 2020, valores realizados e simulados se sobrepõem. Os VVF realizados não são perceptíveis porque as trajetórias simuladas foram calibradas para reproduzir, tanto quanto possível, os valores realizados (ver seção Calibragem, adiante). Não foi possível atingir

coincidência exata entre os valores, mas a diferença é de apenas R\$ 80 milhões em 2020, ou 0,07% dos VVF realizados naquele ano (para tomar um dos anos como exemplo).

A economia gerada pela combinação de duas ou mais medidas não é necessariamente igual à soma das economias geradas pelas medidas individualmente. Isto ocorre porque, quando acionadas em conjunto, seus efeitos interagem.

Deve-se ter presente que a despesa com servidores ativos é composta de mais rubricas além dos VVF, muito embora estes últimos representem a maior parte do total. Por exemplo, as obrigações patronais, que tipicamente representam cerca de 21% dos VVF,¹³ somam-se a eles para compor as despesas de pessoal, ao lado de outras rubricas. Vale observar que, na classificação orçamentária, as obrigações patronais não são despesa primária.

Como o objeto de simulação foi apenas a parcela dos VVF relativa aos servidores estatutários, a parcela dos não estatutários foi assumida constante em termos nominais até 2026, e recebeu reposição da inflação a partir de 2027, como os estatutários. Seu cálculo se deu, por simplificação, pela diferença, no ano de observação da base de dados (2018), entre os valores realizado e simulado dos VVF. Estamos cientes, contudo, que o montante relativo aos não estatutários variará ao longo do tempo, a depender das decisões da administração pública e de eventuais mudanças legais. Novamente, trata-se apenas de uma hipótese parcimoniosa para fins de simulação.

Os policiais civis do Distrito Federal não constavam da base da União, mas suas remunerações são pagas por este ente. Portanto, estes servidores também estão incluídos na diferença mencionada no parágrafo anterior.

As medidas que levam a maior economia são a redução do salário inicial e a redução da taxa de reposição por aposentadoria ou morte (Tabela 3). Nos primeiros anos, a redução do salário tem maior impacto, mas depois de algum tempo, a redução da taxa de reposição passa induzir maior economia. Tais resultados dependem, obviamente, da intensidade com que estas reduções são feitas. Neste estudo, adotamos redução do salário inicial de 30%, e redução da taxa anual de reposição de 100% para 60%. Veja detalhes na seção Metodologia.

TABELA 3. ECONOMIA ACUMULADA SOB CADA CONJUNTO DE MEDIDAS – UNIÃO – R\$ BILHÕES DE 2020

Ano	Apenas alongamento de carreiras	Apenas redução do salário inicial	Apenas redução da taxa de reposição	Alongamento + salário inicial	Alongamento + taxa de reposição	Salário inicial + taxa de reposição	Alongamento + salário inicial + taxa de reposição
2022	0,0	1,0	0,5	1,0	0,5	1,3	1,3
2023	0,1	2,4	1,5	2,4	1,5	3,4	3,5
2024	0,2	4,2	3,1	4,3	3,2	6,3	6,4
2025	0,4	6,4	5,2	6,7	5,5	10,0	10,2
2026	0,7	9,1	7,9	9,5	8,4	14,6	14,9
2027	1,1	12,2	11,3	13,0	12,2	20,2	20,7
2028	1,7	16,0	15,5	17,2	16,8	26,9	27,8
2029	2,5	20,4	20,5	22,2	22,4	34,8	36,1
2030	3,5	25,5	26,4	28,0	29,0	44,0	45,8
2031	4,8	31,3	33,3	34,7	36,7	54,6	57,0

Elaboração: IFI.

Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos.

Nota 2: inclui todos os Poderes. Não inclui policiais civis do Distrito Federal.

Nota 3: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

¹³ Conforme dados do SIGA Brasil, sistema do Senado Federal para acompanhamento da execução orçamentária. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

II.3 – Estados

O Gráfico 2 apresenta as trajetórias simuladas da despesa com "vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil" dos estados (sempre que nos referirmos aos estados neste estudo, entenda-se como incluído o Distrito Federal). As mesmas explicações para a trajetória da União (Tabela 2) valem aqui, com exceção do item relativo ao Anexo V da LOA 2021. O procedimento de simulação para a União e os estados é o mesmo, havendo apenas diferenças pontuais nas hipóteses, que serão detalhadas na seção de metodologia.

No Gráfico 2, a série dos VVF realizados termina em 2019, enquanto as demais séries iniciam-se em 2018, ano de observação da base de dados. O último valor dos VVF realizados foi mantido para que fique clara a proximidade entre os valores simulado e realizado em 2019. Tal aproximação foi atingida via calibragem (ver seção Calibragem). Não foi possível atingir coincidência exata entre os valores, mas a diferença é de apenas R\$ 1,4 bilhões em 2019, ou 0,7% dos VVF realizados naquele ano.

A Tabela 4 apresenta a economia acumulada sob cada conjunto de medidas. Cada linha da Tabela 4 equivale ao impacto fiscal acumulado do primeiro ano da simulação (2022) até o ano indicado na primeira coluna.

A Tabela 5 apresenta a economia por estado, acumulada em todo o período 2022-2031.

TABELA 4. ECONOMIA ACUMULADA SOB CADA CONJUNTO DE MEDIDAS – TOTAL DOS ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020

Ano	Apenas alongamento de carreiras	Apenas redução do salário inicial	Apenas redução da taxa de reposição	Alongamento + salário inicial	Alongamento + taxa de reposição	Salário inicial + taxa de reposição	Alongamento + salário inicial + taxa de reposição
2022	0,0	0,5	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9
2023	0,0	1,5	2,0	1,5	2,0	2,8	2,8
2024	0,1	3,0	4,0	3,1	4,1	5,8	5,9
2025	0,2	5,2	6,9	5,3	7,0	10,0	10,1
2026	0,5	8,0	10,6	8,3	10,9	15,4	15,6
2027	0,9	11,6	15,5	12,2	16,0	22,4	22,8
2028	1,4	16,0	21,4	17,1	22,3	31,1	31,7
2029	2,3	21,5	28,7	23,1	30,1	41,6	42,5
2030	3,3	28,0	37,4	30,3	39,4	54,2	55,6
2031	4,8	35,6	47,7	39,0	50,5	69,0	71,0

Elaboração: IFI.

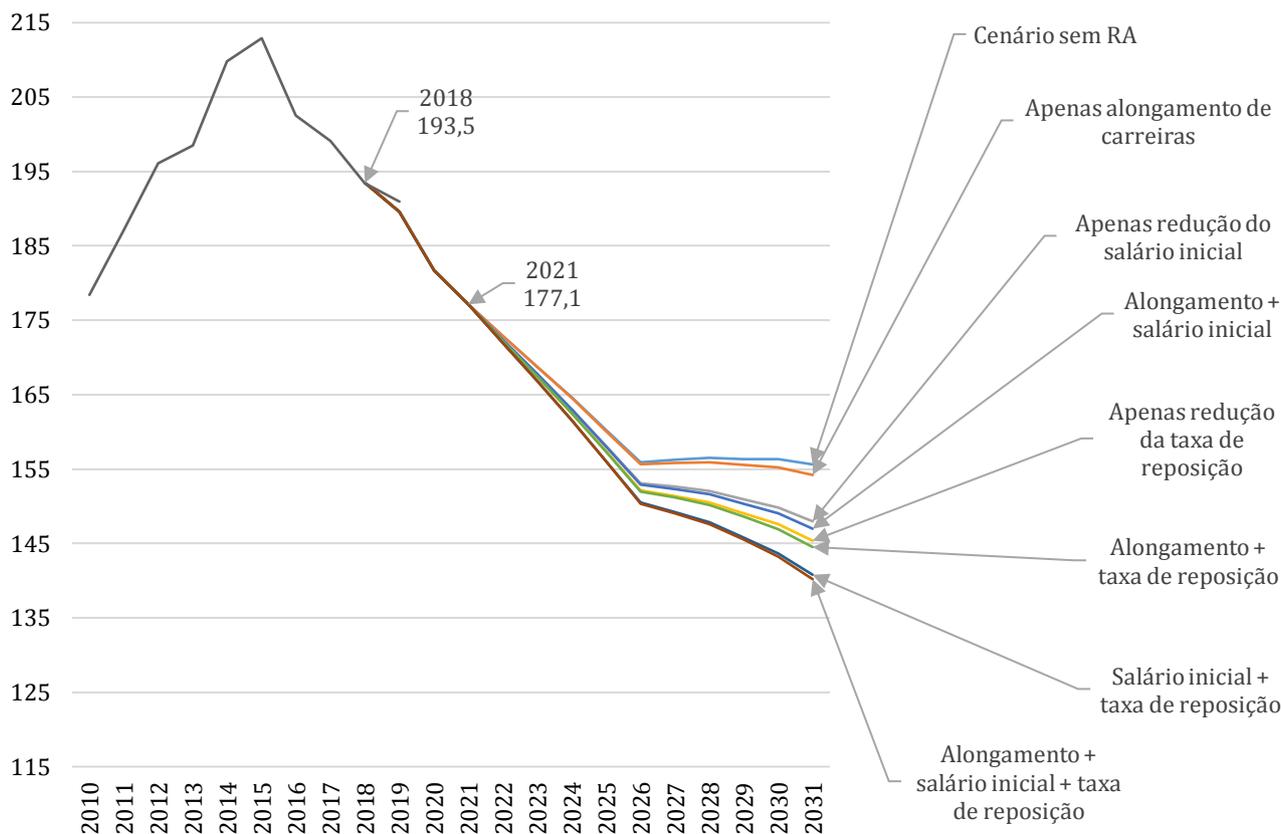
Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos.

Nota 2: inclui todos os Poderes.

Nota 3: inclui policiais civis do Distrito Federal. Muito embora estes servidores tenham sua remuneração paga pela União, eles somavam menos de 5.000 em 2018, ou 5,5% dos servidores civis do DF. Portanto, representam pequena parcela da base de dados, não influenciando o resultado geral.

Nota 4: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

GRÁFICO 2. DESPESAS SIMULADAS PARA OS VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS DE PESSOAL CIVIL – ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020



Fonte: IFI (valores simulados) e Cavalcanti et al. (2020) (valores realizados).

Nota 1: como calibragem, aos valores simulados para servidores estatutários foi somado um valor relativo aos não estatutários. Para detalhes sobre a calibragem, veja a seção Metodologia, subseção Calibragem.

Nota 2: inclui policiais civis do Distrito Federal. Muito embora estes servidores tenham sua remuneração paga pela União, eles somavam menos de 5.000 em 2018, ou 5,5% dos servidores civis do DF. Portanto, representam pequena parcela da base de dados, não influenciando o resultado geral.

Nota 3: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

TABELA 5. ECONOMIA ACUMULADA EM DEZ ANOS (2022-2031) SOB CADA CONJUNTO DE MEDIDAS – ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020

UF	Apenas alongamento de carreiras	Apenas redução do salário inicial	Apenas redução da taxa de reposição	Alongamento + salário inicial	Alongamento + taxa de reposição	Salário inicial + taxa de reposição	Alongamento + salário inicial + taxa de reposição
AC	0,03	0,24	0,32	0,26	0,34	0,47	0,48
AL	0,06	0,42	0,56	0,46	0,59	0,81	0,83
AM	0,07	0,52	0,7	0,57	0,74	1,01	1,04
AP	0,02	0,16	0,22	0,18	0,23	0,32	0,33
BA	0,49	3,6	4,82	3,94	5,11	6,98	7,18
CE	0,2	1,43	1,9	1,57	2,03	2,76	2,84
DF	0,14	1,12	1,5	1,22	1,58	2,17	2,22
ES	0,04	0,32	0,42	0,34	0,45	0,61	0,63
GO	0,15	1,19	1,59	1,29	1,68	2,3	2,36
MA	0,27	1,9	2,54	2,09	2,7	3,68	3,79
MG	0,2	1,59	2,13	1,74	2,25	3,08	3,17
MS	0,09	0,67	0,89	0,73	0,94	1,29	1,32
MT	0,05	0,4	0,53	0,43	0,56	0,77	0,79
PA	0,21	1,52	2,03	1,67	2,16	2,94	3,03
PB	0,07	0,51	0,67	0,55	0,72	0,98	1,01
PE	0,16	1,14	1,52	1,24	1,61	2,2	2,26
PI	0,08	0,58	0,77	0,64	0,82	1,12	1,16
PR	0,44	3,35	4,48	3,66	4,75	6,48	6,67
RJ	0,33	2,44	3,27	2,66	3,47	4,73	4,86
RN	0,07	0,54	0,72	0,59	0,76	1,05	1,08
RO	0,05	0,39	0,53	0,43	0,56	0,76	0,79
RR	0,02	0,12	0,16	0,13	0,17	0,23	0,24
RS	0,26	1,99	2,66	2,17	2,82	3,86	3,96
SC	0,11	0,89	1,19	0,97	1,26	1,72	1,77
SE	0,04	0,33	0,44	0,36	0,46	0,63	0,65
SP	1,05	7,96	10,66	8,69	11,29	15,42	15,86
TO	0,04	0,34	0,46	0,37	0,48	0,66	0,68
Total	4,75	35,64	47,68	38,97	50,53	69,02	71,01

Elaboração: IFI.

Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos.

Nota 2: inclui todos os Poderes.

Nota 3: inclui policiais civis do Distrito Federal. Muito embora estes servidores tenham sua remuneração paga pela União, eles somavam menos de 5.000 em 2018, ou 5,5% dos servidores civis do DF. Portanto, representam pequena parcela da base de dados, não influenciando o resultado geral.

Nota 4: em nenhum cenário foi acionada a suspensão de progressões e promoções (SPP).

II.4 – Resultados sob suspensão de progressões e promoções

A Tabela 6 apresenta as estimativas de economia para o caso de acionamento da medida SPP (suspensão de progressões e promoções na carreira) em 2025 e 2026, sendo que a SPP deixa de vigorar a partir de 2027. Nenhuma medida RA é acionada. A Tabela 7, por sua vez, apresenta o resultado do acionamento conjunto da SPP (em 2025 e 2026), e das medidas RA (de 2022 em diante).

**TABELA 6. ECONOMIA ACUMULADA SOB SUSPENSÃO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES
UNIÃO E ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020**

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
0,0	0,0	0,0	4,0	11,6	18,7	25,4	31,8	37,8	43,2

Elaboração: IFI.

Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos.

Nota 2: inclui todos os Poderes.

Nota 3: em nenhum cenário foi acionada qualquer medida de reforma administrativa.

Note-se que, muito embora a medida SPP fique acionada por apenas dois anos, seus efeitos são permanentes, pois após o fim de sua vigência, não consideramos a que os servidores receberão algum tipo de compensação pelos anos sem progressão e promoção – por exemplo, uma progressão mais acelerada. Com isso, mesmo após 2026, é gerada uma economia de despesa com VVF anualmente.

TABELA 7. ECONOMIA ACUMULADA SOB CADA CONJUNTO DE MEDIDAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA, COM SUSPENSÃO DE PROGRESSÕES E PROMOÇÕES – UNIÃO E ESTADOS – R\$ BILHÕES DE 2020

Ano	Apenas alongamento de carreiras + suspensão de progressões	Apenas redução do salário inicial + suspensão de progressões	Apenas redução da taxa de reposição + suspensão de progressões	Alongamento + salário inicial + suspensão de progressões	Alongamento + taxa de reposição + suspensão de progressões	Salário inicial + taxa de reposição + suspensão de progressões	Alongamento + salário inicial + taxa de reposição + suspensão de progressões
2022	0,0	1,5	1,1	1,5	1,1	2,3	2,3
2023	0,1	3,9	3,5	3,9	3,5	6,3	6,3
2024	0,3	7,2	7,1	7,4	7,3	12,2	12,3
2025	4,4	15,5	16,0	15,8	16,3	23,8	24,1
2026	12,2	28,3	29,8	28,7	30,2	41,0	41,3
2027	19,8	42,0	44,9	42,7	45,6	60,3	60,8
2028	27,2	56,7	61,5	58,0	62,7	82,0	82,8
2029	34,8	72,7	79,9	74,8	81,9	106,4	107,8
2030	42,4	90,0	100,2	93,3	103,3	133,7	135,9
2031	50,1	108,6	122,4	113,4	126,9	164,1	167,2

Elaboração: IFI.

Nota 1: apenas servidores públicos estatutários civis ativos.

Nota 2: inclui todos os Poderes.

III – Metodologia

A simulação é realizada a partir de **três variáveis principais**: (i) tempo na carreira; (ii) remuneração média por tempo de carreira, calculada para o ano da base de dados; (iii) idade.

Os cálculos utilizam uma **abordagem agregada**, diferentemente das microssimulações, que são feitas indivíduo a indivíduo. A Tabela 8 ilustra o procedimento deste estudo. Em resumo, para cada ano, simulamos a quantidade de servidores (coluna A) e a remuneração média (coluna B) em cada grupo de tempo de carreira – isto é, cada coorte de ingresso na carreira. A despesa do ano é igual à soma das despesas com cada coorte (coluna C). No exemplo hipotético da

Tabela 8, a despesa do ano seria de R\$ 704 milhões. No [anexo online](#), é possível ver graficamente como os valores das colunas A e B mudam de ano para ano, sob cada medida RA e SPP.

TABELA 8. ILUSTRAÇÃO DA METODOLOGIA DE SIMULAÇÃO PARA UM ANO ESPECÍFICO (VALORES HIPOTÉTICOS)

Tempo na carreira (anos desde o ingresso)	Quantitativo (pessoas)	Remuneração média (R\$)	Despesa (R\$ milhões)
	[A]	[B]	[C = A × B]
0	11.000	7.000	77
...
10	20.000	11.000	220
...
20	9.000	15.000	135
...
30	8000	17.000	136
...
40	8000	17.000	136
Total	56.000		704

Elaboração: IFI.

Para fins de debate público, a vantagem de se dispor de cálculos baseados em diferentes metodologias é que, se as estimativas se mostrarem relativamente próximas, há menor incerteza sobre o real impacto fiscal que medidas reestruturadoras de carreiras podem causar. Uma vez que é impossível calcular o impacto exato, nosso objetivo é apurar as magnitudes envolvidas em eventual reforma da gestão de pessoas, entendendo, certamente, que toda análise agregada necessariamente desconsidera aspectos mais específicos do ciclo laboral.

As novas regras RA vigoram a partir de 2022 nesta simulação, e a economia é calculada até 2031, completando dez anos de vigência das novas regras. Os anos anteriores ao atual, isto é, 2018 a 2020, foram simulados também, pois o ano de observação dos dados é 2018. Como tais anos já foram realizados, eles foram utilizados para calibrar a simulação (ver seção Calibragem).

Não consideramos o impacto que as novas medidas de pessoal terão, por exemplo, sobre o valor do benefício previdenciário a que os novos servidores terão direito. Também não analisamos o fato de que tais servidores contribuirão menos para os regime próprios de previdência a que estiverem vinculados. Assim, o impacto das medidas sobre o futuro dos regimes previdenciários não foi avaliado. Também não foi avaliado o impacto fiscal relativo a receitas com imposto sobre a renda, uma vez que o foco deste estudo é a despesa.

III.1 – Dados

Duas fontes de dados foram utilizadas. **Para a União, os dados são da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia.** Trata-se da mesma base que a IFI utilizou no Estudo Especial Nº 10, publicado em 2019, sobre as despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.¹⁴ No presente trabalho, esta base será indicada pela sigla SPREV. As observações são de 2018. A Secretaria disponibiliza detalhes sobre a base em: <https://bit.ly/3v2HKK7>.

Os dados de remuneração na base SPREV se referem ao salário de contribuição ao RPPS, segundo a documentação que acompanha a base.¹⁵ Em princípio, tal fato colocaria um problema no caso dos servidores que aderiram ao regime de

¹⁴ Disponível em: <https://bit.ly/3fl0gSv>

¹⁵ No “Layout dos Dados Cadastrais”, a variável “RemuneracaoContribuicao” é definida como “Remuneração atual sobre a qual incidem as contribuições para o RPPS (somente informar a base de cálculo da contribuição do servidor, não informar remuneração bruta e nem parcelas indenizatórias ou outras que não incidem as contribuições). Se servidor optou por incluir verbas transitórias, decorrentes de local de trabalho ou de cargo em comissão

previdência complementar. A base de cálculo da contribuição de tais servidores ao RPPS possui um limite superior estabelecido legalmente, que é o teto do Regime Geral de Previdência Social, de forma que, na terminologia estatística, os dados estariam "censurados por cima". Todavia, por alguma razão, a variável de remuneração dos indivíduos que aderiram ao regime complementar não apresentou este limite superior. A mediana é superior ao teto do RGPS (que, em 2018, era de R\$ 5.839,45), e o máximo é superior a R\$ 30.000.

Como mais uma etapa de checagem, verificamos que 20,2% das observações optaram pela previdência complementar. Como esperado, em razão da legislação previdenciária, os coortes de ingresso mais recente apresentam maior taxa de adesão. Mesmo assim, apenas os grupos com até seis anos de serviço público apresentaram percentual acima de 1% de adesão. Entre estes grupos, o maior percentual é de 5% e ocorre entre os servidores com quatro anos de serviço público. De todo modo, verificamos se os resultados mudariam se, ao invés de multiplicar a remuneração mensal por 13,3 (considerando 12 meses, mais gratificação natalina e o terço de férias), multiplicássemos por 15, por exemplo. As economias simuladas modificaram-se de forma pouco significativa, mantendo, assim, as conclusões do estudo.

Lopez e Mendes (2021) mostram, utilizando dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal, do Ministério da Economia (Siape/ME),¹⁶ que a remuneração líquida média no Executivo, considerando todos os servidores civis ativos estatutários (e não apenas entrantes) era de R\$ 7,6 mil em 2020.¹⁷ Para fins de comparação, em nossa base, a média salarial de todos os servidores é de R\$ 10.770. Os valores diferem por algumas razões: (a) nossa base inclui todos os Poderes e, como se sabe (Lopez e Guedes, 2019),¹⁸ a remuneração nos outros Poderes tende a ser maior do que no Executivo; (ii) em nossa base, a remuneração não é líquida, pois representa a base de cálculo da contribuição previdenciária.

Para os estados, foi utilizado o ano de 2018 do "Painel Servidores Estaduais 2014-2018", versão tratada da base de dados do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS). Os dados foram tratados por pesquisadores do Ipea,¹⁹ para a correção de inconsistências.²⁰ O painel serviu de base para Santos et al. (2020),²¹ estudo com projeções para vencimentos e vantagens fixas nos estados.

A base de dados para servidores federais possuía informação sobre a data de ingresso do servidor em sua última **carreira**, permitindo o cálculo do tempo do indivíduo naquela carreira específica. No caso dos estados, a base de dados possuía informação apenas para a data de ingresso do servidor em **categorias mais agregadas de carreiras**, e não em sua carreira especificamente. Eventualmente, usaremos a expressão "tempo no serviço público" tanto no caso da União, quanto no caso dos estados, estando implícita esta ressalva.

O [anexo online](#) também mostra, através de gráficos interativos, o perfil salarial (média da remuneração por coorte de ingresso) ano a ano, sob cada medida simulada. Sem a interatividade, a visualização em um único gráfico estático seria muito pouco clara. Por isso, tais gráficos foram omitidos deste texto.

na base de cálculo, nos termos da Lei nº 10.887/2004, deverá incluir no valor da remuneração de contribuição. **Se servidor é sujeito à Previdência Complementar informar o valor até o teto do RGPS.**" (grifos nossos)

¹⁶ É possível verificar diversas estatísticas descritivas dos dados do SIAPE no Painel Estatístico de Pessoal. Outros dados relativos aos servidores públicos também podem ser consultados no Atlas do Estado Brasileiro (<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>).

¹⁷ Página 8 de Lopez e Mendes (2021).

¹⁸ Ver Gráfico 22A, e suas variações 22B e 22C, liberadas interativamente no documento eletrônico.

¹⁹ O trabalho foi premiado na categoria Soluções do XXV Prêmio do Tesouro Nacional, de 2020: <https://bit.ly/3v2IzCH>

²⁰ Os dados, bem como a metodologia de tratamento e um painel interativo, estão disponíveis em: <https://bit.ly/3qtY17k>.

²¹ O Ipea promoveu *Webinar* para apresentar o trabalho. Vídeo disponível em: https://www.ipea.gov.br/porta1/index.php?option=com_content&id=37204:2020-12-09-23-03-40

III.2 – Hipóteses principais

Nesta seção, explicaremos as principais hipóteses usadas na simulação. Por concisão, continuaremos usando a sigla RA para nos referir às três medidas de gestão de pessoas (alongamento de carreira, redução do salário inicial, e redução da taxa de reposição por aposentadoria e morte) e a sigla SPP para nos referir à medida temporária de suspensão de progressões e promoções na carreira.

A Tabela 9 indica as hipóteses válidas em cada cenário. Nas colunas "com RA", não necessariamente todas as medidas estão acionadas simultaneamente. A indicação de quais estão acionadas, e quais não estão, é feita explicitamente nas tabelas e gráficos de resultados.

Em todos os cenários, inclusive no base (sem RA, sem SPP), não há reposição salarial da inflação até 2026. Ao todo, 16 cenários foram simulados no estudo:

- um cenário base (sem RA, sem SPP);
- sete cenários de RA, correspondentes às três medidas RA e a combinações entre elas;
- sete cenários de RA, desta vez com SPP acionada;
- cenário apenas com SPP, sem nenhuma medida RA.

TABELA 9. HIPÓTESES ADOTADAS NOS CENÁRIOS

Parâmetro	Cenário			
	Sem RA, sem SPP (cenário base)	Com RA sem SPP	Sem RA com SPP	Com RA com SPP
Vigência das medidas de reforma administrativa (RA)	Nunca	A partir de 2022	Nunca	A partir de 2022
Vigência da medida de suspensão de progressões e promoções (SPP)	Nunca	Nunca	Apenas em 2025 e 2026	Apenas em 2025 e 2026
Reposição salarial da inflação	A partir de 2027			
Período de ascensão na carreira (anos desde o ingresso)	Novos e antigos servidores: 20	Novos servidores: 40 Antigos servidores: 20	Novos e antigos servidores: 20	Novos servidores: 40 Antigos servidores: 20
Aumento anual nominal na média remuneratória, decorrente de progressões e promoções	Novos e antigos servidores: 3%	Novos servidores: 1,5% Antigos servidores: 3%	Novos e antigos servidores: 0%	
Salário inicial (percentual do vigente sem RA)	100%	70%	100%	70%
Taxa de reposição anual (% da quantidade de aposentadorias e mortes do ano anterior)	100%	60%	100%	60%
Ocorrência de progressão ou promoção, para quem adquiriu o direito	Todos os anos		Suspensa em 2025 e 2026	

Elaboração: IFI.

Nota 1: RA = "reforma administrativa"; SPP = "suspensão de progressões e promoções".

Nota 2: "novos servidores" = aqueles que ingressaram no serviço público depois da RA (2022, inclusive); "antigos servidores" = aqueles que ingressaram até 2021, inclusive.

Quando acionadas, as medidas RA vigoram a partir de 2022, e a medida SPP vigora apenas em 2025 e 2026. Neste último caso, o ano de 2025 foi escolhido em linha com os cenários macrofiscais mais recentes da IFI, publicados no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de fevereiro de 2021.²² Conforme tal documento, em 2025 o risco de descumprimento do teto de gastos²³ passa de moderado a elevado (Tabela 14 do RAF). Muito embora o gatilho para acionamento desta eventual medida possa não ser o teto de gastos, ele foi usado como referência na simulação.

A reposição salarial da inflação ocorre apenas a partir de 2027, em todos os cenários, inclusive no base. Aliás, considera-se que não ocorre reposição da inflação mesmo entre o ano de observação dos dados (2018) e o ano atual (2021), tanto para a União, quanto para os estados. Vale notar que, como este estudo avalia apenas servidores ativos, não foi considerado o impacto fiscal decorrente da reposição da inflação para aposentados com paridade.

Em nosso cenário base, adotamos **crescimento nominal de 3% ao ano na média remuneratória** dos coortes de servidores em fase de ascensão na carreira, refletindo progressões e promoções. A adoção deste percentual não implica assumir que todos os servidores, individualmente, progridem na carreira anualmente. Este percentual pretende refletir, simplesmente, o aumento agregado nas despesas decorrente das progressões de parte dos servidores. Tal hipótese fica em linha com o crescimento nominal projetado para a rubrica de pessoal e encargos sociais no RAF de fevereiro.

O valor de 3% também está compatível com os incrementos que ocorrem de padrão em padrão, e de classe em classe, conforme as Tabelas de Remuneração do serviço público federal. Tomando-se como exemplo o vencimento básico do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), na tabela de janeiro de 2020,²⁴ nível superior, tem-se aumento de 2,8% de padrão para padrão, e de 3% ao se passar de uma classe para outra. Para cargos de nível intermediário, os percentuais são menores: 1% e 1,5%, respectivamente. Vale notar que, quando incorporadas as gratificações (como a GDPGPE - Gratificação de Desempenho do PGPE) à remuneração total, estas variações podem ser menores. A estrutura remuneratória de outras carreiras apresenta percentuais maiores, como é o caso do subsídio do cargo de técnico, da carreira de especialista, do Banco Central do Brasil. Observa-se incrementos de 3,1% a 9,8% no decorrer da carreira.

TABELA 10. INFLAÇÃO ANUAL (IPCA) ADOTADA EM TODOS OS CENÁRIOS

2021	2022	2023	2024	2025 a 2031
3,61%	3,40%	3,21%	3,18%	3,25%

Elaboração: IFI. Os valores são os mesmos utilizados no RAF de fevereiro, tabela "Projeções da IFI".

A explicação para a queda real das despesas até 2027, visível nos Gráficos 1 e 2, é que em todos os cenários a taxa de inflação é superior a 3% ao ano (Tabela 10). Esta variação é maior do que o crescimento nominal das despesas com ativos, pois (a) o quantitativo não cresce em nenhum cenário, ficando, no máximo, constante,²⁵ nos casos em que a taxa de reposição de aposentados é igual a 100%; e (b) a remuneração média cresce apenas para parte dos servidores, isto é, aqueles que ainda estão em ascensão na carreira, os quais recebem ganhos nominais de no máximo 3% ao ano (Tabela 9). As taxas da Tabela 10 são aquelas usadas nos cenários fiscais da IFI, publicados no RAF de fevereiro (ver tabela Projeções da IFI ao final daquele documento).

O salário inicial médio adotado nas simulações varia entre a União e cada estado. Ele corresponde ao menor valor entre as médias remuneratórias dos três coortes com menor tempo de serviço público em cada ente, isto é, os grupos com até dois anos de serviço público em 2018. O cálculo utilizou valores nominais de 2018, dada a nossa hipótese de

²² Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf

²³ Instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm

²⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/outros/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/tabela-de-remuneracao/arquivos/2020/tabela-de-remuneracao-80-jan2020.pdf/view>

²⁵ Com exceção do quantitativo da União, nos anos de 2021 e 2022, quando ingressos complementares foram imputados em linha com a LOA 2021. Ver seção Calibragem.

ausência de reposição da inflação desde aquele ano. A tabela completa com o valor da média inicial usada para cada ente está disponível no [anexo online](#).

A mortalidade é simulada de acordo com a idade dos servidores. Todos os anos, em cada faixa etária, servidores são sorteados para deixar a base de dados, de acordo com a média das taxas de mortalidade feminina e masculina associada a servidores civis federais ocupantes de cargos de níveis superior. A tábua de mortalidade é aquela disponibilizada pela SPREV.²⁶ A mesma tábua é utilizada para os estados.

Não há saída da atividade em razão de demissão (voluntária ou não), mas sim apenas em razão de aposentadoria ou morte.

III.3 – Evolução do quantitativo

A simulação do quantitativo de cada ano é simples, feita recursivamente, ano a ano, conforme os seguintes passos. Partindo-se de 2018, para simular o estoque de servidores ativos em 2019,

1. dentro de cada faixa etária, servidores foram sorteados para deixar a base de acordo com as probabilidades da tábua de mortalidade;
2. entre os sobreviventes, todos aqueles que tinham idade superior a um limiar (66 anos) foram aposentados (removidos da base de dados);
3. verificamos quantos indivíduos morreram ou se aposentaram nos passos 1 e 2 (denotemos esta quantidade por N);
4. sorteamos, com reposição, N indivíduos do grupo que, em 2018, tinha tempo de serviço igual a zero (isto é, quem ainda estava em seu primeiro ano de carreira);
5. avançamos, em um ano, a idade e o tempo de serviço de todos os indivíduos da base (com exceção dos N sorteados no passo 4);
6. os N indivíduos sorteados no passo 4 passaram, então, a compor o grupo com tempo de serviço igual a zero em 2019.

A construção do estoque de servidores ativos em 2020 foi feita repetindo-se os passos acima, e assim sucessivamente. Para uma taxa de reposição diferente de 100%, multiplicamos N pela taxa. O sorteio foi feito com reposição para garantir que, naqueles anos em que a quantidade de pessoas se aposentando fosse superior à quantidade de pessoas com tempo de serviço igual a zero, o sorteio de N observações fosse factível.

O [anexo online](#) apresenta graficamente o quantitativo por coorte de ingresso, em todos os anos simulados. Em sua seção "Análise de sensibilidade", verificamos a sensibilidade dos resultados a mudanças no limiar de 66 anos, simplificação que exige cautela, dado que, no mundo real, servidores aposentam-se com as mais variadas idades, podendo inclusive permanecer na ativa mesmo depois de se tornarem elegíveis para a aposentadoria. A idade de 66 anos foi escolhida porque resultou em adequada calibragem da trajetória dos VVF realizados em relação aos simulados, como já explicado.

A forma de se realizar a reposição de servidores neste estudo difere da adotada em Cavalcanti et al. (2020), na qual as aposentadorias no ente são permitidas até que o quantitativo atinja um percentual do quantitativo observado no início

²⁶ Disponível em: <https://bit.ly/3v2HKK7>

da série. A partir de então, as reposições são de 100%. No presente trabalho, sempre o mesmo percentual (digamos, 60%) dos servidores que morrem ou se aposentam em dado ano é repostos no ano seguinte.

O percentual de reposição anual de aposentadorias e mortes, adotado em nossas simulações, foi de 60%. Tal percentual foi observado, por exemplo, em 2018 no Poder Executivo. Assim, além de estar em linha com a redução desta taxa naquele Poder nos últimos anos (conforme dados do PEP²⁷) – ainda que possivelmente em razão da tramitação da reforma previdenciária, levando servidores da ativa a se aposentar –, **tal percentual faz com que, em 2031, o quantitativo simulado para a União seja de 92% daquele observado em 2018.** Em parte, este resultado se deve à imputação que fizemos em razão do Anexo V da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2021 (LOA 2021), conforme explicado a seguir.

III.4 – Calibragem

A vantagem de se simular a trajetória de uma rubrica orçamentária específica (os VVF) é a possibilidade de direta incorporação, do impacto estimado, nos cálculos de resultado primário do setor público. Afinal, o valor calculado obedece à mesma classificação contábil das leis orçamentárias. Entretanto, esta tarefa encontra um desafio: a realização de um mapeamento preciso entre (a) os dados de remuneração disponíveis na base, e (b) os VVF oficialmente executados como despesa pública.

Como solução, recorreremos a calibrações, isto é, ajustes sutis em determinados parâmetros da simulação, de forma que os valores simulados para anos já encerrados (2018 a 2020) coincidisse com os valores realizados. Tal aderência foi razoavelmente obtida, conforme explicado anteriormente no contexto dos Gráficos 1 e 2. A seguir, explicaremos brevemente as principais calibrações implementadas.

III.4.1 – União

Como primeira calibragem, **multiplicamos a remuneração mensal de cada registro da base por 13,3**, para levar em conta as 12 parcelas salariais, mais a gratificação natalina (13º salário) e o terço de férias. Como nossos dados de remuneração correspondem à base de cálculo da contribuição previdenciária, não necessariamente correspondem à remuneração completa para ao menos parte dos servidores. Assim, é possível argumentar que o ideal seria um valor maior para o fator de multiplicação, refletindo componentes da remuneração dos ativos não cobertos pela base. Contudo, como mencionado na seção Dados, a multiplicação por um fator maior (15) não levou a diferenças relevantes na economia estimada.

Como segunda calibragem, a diferença entre o resultado da multiplicação por 13,3, no ano de 2018, e a execução orçamentária dos VVF, no mesmo ano, foi atribuída à parcela dos agentes públicos civis que está ausente de nossa base de dados, isto é, **os agentes públicos não estatutários e os policiais civis do Distrito Federal.** Com esse ajuste, a despesa simulada para 2018 igualou-se à realizada. Em todos os anos subsequentes, o valor imputado aos não estatutários e policiais civis do DF foi mantido constante em termos nominais até 2026 e, a partir de 2027, passou a receber reposição da inflação.

Em terceiro lugar, fizemos a calibragem para os três anos seguintes (2019 a 2021). **A idade limiar de aposentadoria de 2018** (que afeta o estoque de ativos nos anos subsequentes) foi fixada em 70, de modo a eliminar a diferença residual entre os VVF realizados e simulados para 2019. Tal limiar é alto, mas foi aplicado apenas em 2018. Em todos os demais anos, a idade foi fixada em 66 anos, lembrando que a regra adotada para a aposentadoria é binária: todo servidor que atinge o limiar é imediatamente aposentado. O valor de 66 anos ainda parece alto, mas conduziu à melhor calibragem para 2019 e 2020.

²⁷ Disponível em: <https://bit.ly/3cnTI8y>

Os **ingressos de novos servidores** no Executivo, **entre 2018 e 2020**, foram imputados conforme os informados no PEP. Para refletir os ingressos nos demais Poderes, aumentamos estas imputações em 20%. O percentual corresponde à razão entre o estoque de servidores dos demais poderes e do Executivo, na base de 2018. Os ingressos em 2020 foram, em seguida, majorados em mais 8.500, para aproximar a despesa simulada da realizada naquele ano.

Em quarto lugar, **para os ingressos de 2021**, repetimos o valor de 2020, e a ele somamos a quantidade necessária para que a despesa com VVF se elevasse em mais R\$ 2,4 bilhões, isto é, o impacto primário previsto pelo Anexo V da LOA 2021.²⁸ Segundo a Nota Técnica²⁹ Conjunta Nº 4/2020, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o "Anexo V do PLOA 2021 prevê um impacto primário de R\$ 2,4 bilhões para provimento, admissão ou contratação de 50.946 servidores".

Procedimento similar foi feito para 2022, mas neste caso, não repetimos os ingressos de 2020, e sim imputamos diretamente os ingressos necessários para que a despesa deste ano se elevasse em mais R\$ 4,5 bilhões, conforme a mesma Nota Técnica Conjunta. O impacto de tais contratações sobre os anos subsequentes se dá indiretamente, pois os servidores permanecem na base, progredindo na carreira.

Tais ajustes relativos à LOA 2021 permitem que este estudo se mantenha, em mais este aspecto, alinhado às hipóteses dos cenários fiscais publicados no RAF de fevereiro.

Finalmente, convém mencionar que o Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União, disponibiliza dados mensais de servidores civis. Contudo, como não possui informação sobre a data de ingresso dos servidores na carreira nem no serviço público, não foi possível utilizar tais dados para validar a dinâmica da média remuneratória por coorte.

III.4.1 – Estados

Calibrações similares às da União foram feitas para os estados, mas de forma agregada, e não estado a estado. A multiplicação por 13,3 e a imputação das despesas a não estatutários foi feita exatamente da mesma forma.

Quanto à **idade limiar para aposentadoria**, foi fixada em 70 em 2018, e 66 nos anos subsequentes, como na União. Não houve imputação de **ingressos**, de forma que estes, portanto, foram determinados endogenamente, pelo próprio modelo, resultantes de 100% de reposição entre 2018 e 2021. Nos cenários com RA em que a reposição de quantitativo é reduzida, a taxa passa a 60%.

IV – Conclusão

Este estudo estimou em R\$ 128 bilhões a economia, em dez anos (2022-2031), com despesas de pessoal civil ativo, decorrente de medidas de gestão de pessoas na União e nos estados. Tais medidas serão, possivelmente, adotadas no escopo de uma reforma administrativa, cuja primeira etapa foi recentemente proposta pelo Poder Executivo por meio da PEC 32/2020.

A análise incluiu apenas servidores públicos **estatutários civis ativos**. Assim, a economia aqui estimada deve ser entendida como um limite inferior, uma vez que a eventual implementação legal das medidas analisadas também poderá abranger **agentes não estatutários**. Nossos cenários consideram que as medidas seriam completamente implementadas a partir de 2022. No entanto, deve-se ter ciência de que a implementação das medidas, mesmo que aprovadas, pode ser gradual ao longo da década em razão de questionamentos jurídicos, necessidade de adaptações administrativas, etc. Neste caso de implementação gradual, a economia até 2031 será menor do que a estimada.

²⁸ Até a finalização deste estudo, o autógrafo aprovado pelo Congresso Nacional não havia sido sancionado. Por isso, nos referiremos ao autógrafo. Confira o Anexo V, página 36, do documento, disponível em: <https://bit.ly/3uкеf5a>

²⁹ Disponível em: <https://bit.ly/30vitdu>. Confira a Tabela 26, na página 58 do documento.

As três medidas de gestão de pessoas analisadas foram: (i) alongamento de carreira, dobrando-se o tempo necessário para promoções e progressões; (ii) redução do salário inicial das carreiras; (iii) redução na taxa de reposição de servidores que se aposentam ou morrem. O valor de R\$ 128 bilhões corresponde ao acionamento das três medidas conjuntamente, a partir de 2022.

A redução do salário inicial, tomada isoladamente, geraria economia acumulada de R\$ 67 bilhões até 2031. A redução da taxa de reposição por morte ou aposentadoria, por sua vez, geraria economia acumulada de R\$ 81 bilhões no mesmo período. Os valores são significativamente maiores que a economia gerada pela medida de alongamento de carreira (R\$ 9,6 bilhões). **Quando combinadas, as medidas causam economia total menor do que a soma das economias geradas pelo acionamento isolado de cada medida, pois as medidas interagem na determinação da dinâmica das despesas.**

O estudo também verificou o impacto de uma medida temporária de contenção de despesas (suspensão de progressões e promoções na carreira), com vigência em 2025 e 2026. O ano de 2025 foi escolhido para o acionamento de tal medida porque é nele que o risco de descumprimento do teto de gastos (EC 95/2016) passa de moderado a elevado, segundo o RAF nº 49, publicado pela IFI. A economia acumulada com a suspensão de progressões, ausentes as demais medidas citadas anteriormente, seria de R\$ 43,2 bilhões até 2031.

Deve-se alertar que simulações são úteis para conclusões sobre a **magnitude** da economia de despesas, e não para se determinar, com precisão, qual será esta economia ao final dos próximos dez anos.

Resultados complementares estão disponíveis em [anexo online](#).

Referências

CAVALCANTI, M. A. F de H.; SANTOS, C. H. M.; SOUZA JÚNIOR, J.R. de C.; BERÇOT, A. P. R.; PIRES, G. M. V.; MENDONÇA, I. R. (2020). Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039. Nota Técnica. Carta de Conjuntura do IPEA. Nº 48. 3º trimestre de 2020. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200914_cc_48_nt_ajuste_gastos_pessoal.pdf

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (2019). Três décadas de funcionalismo público no Brasil (1986 - 2017). Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores>

LOPEZ, F.; MENDES, J. T. (2021). Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999 – 2020). Nota Técnica/Diest/Ipea Nº 48. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210312_nt_diest_n_48.pdf

SANTOS, C. H. M.; PIRES, G. M. V.; MENDONÇA, I. R. (2020). Projeções para os gastos com vencimentos e vantagens fixas do pessoal ativo e com aposentadorias e pensões das administrações públicas estaduais brasileiras (2020-2059). Mimeo.



 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875