



Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

Considerações sobre o corte dos salários públicos para reordenar os gastos em tempos de crise¹

Governos em todo o mundo estão enfrentando grandes perdas de receita em um momento em que as necessidades de gastos situam-se em níveis sem precedentes, incluídas as relativas a medidas urgentes para apoiar famílias e empresas. A falta de espaço fiscal, sobretudo em países que entraram na crise atual com reservas fiscais e externas baixas e dívida pública elevada, implica que os países talvez precisem encontrar alguma maneira de reordenar as despesas para facilitar sua resposta às necessidades urgentes de gastos. Nesse contexto, vários países já adotaram – ou estão considerando adotar – cortes de salários nominais de grupos do funcionalismo público. O objetivo desta nota não é avaliar a adequação dessa medida, e sim ajudar as autoridades que recorrem a essa política como medida de emergência temporária na atual crise da COVID-19 a analisar todos os elementos que devem ser levados em conta. Destacam-se questões como i) a progressividade e cobertura dos cortes de salários nominais previstos; ii) o impacto econômico da poupança proveniente desses cortes e como eles se relacionam com a necessidade de reordenar os gastos e iii) a importância de observar normas de transparência e prestação de contas. Por último, lança-se luz sobre a necessidade de uma campanha de comunicação ao público, com mensagens claras e coerentes, entre outras coisas, para descrever a necessidade dessas medidas e preparar o caminho para sua reversão.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-spending@imf.org.

A necessidade de medidas de emergência para responder à crise da COVID-19 desencadeou a busca pelas medidas corretas e uma forma de financiá-las. Governos em todo o mundo estão enfrentando necessidades de financiamento consideráveis para implementar políticas emergenciais em diversos setores (como o setor de saúde para conter, mitigar e tratar a pandemia) e para apoiar famílias e empresas. Ao mesmo tempo, os governos estão enfrentando um rápido declínio da receita tributária. Em alguns países, níveis já elevados de dívida pública e as restrições ao endividamento limitam suas respostas, levando as autoridades a buscar financiamento emergencial, tentando, entre outras coisas, reordenar os gastos para suprir necessidades urgentes.

¹ Elaborada por Mercedes Garcia-Escribano e Chadi Abdallah.

Em muitos casos, a redução da remuneração do funcionalismo público foi uma política importante na resposta a crises anteriores. Em episódios de consolidação da massa salarial do governo no passado, foram alcançados ajustes fiscais principalmente por meio do ajuste dos níveis salariais e não mediante reduções no emprego (Figura 1). A possível contribuição das reduções na remuneração para gerar espaço fiscal se deve a várias razões.

- **A participação relativamente grande da massa salarial do governo no total dos gastos:** A massa salarial do governo normalmente representa uma grande parcela do total dos gastos públicos e, assim, costuma ser um componente fundamental das estratégias de consolidação fiscal em resposta a crises econômicas. Em média, os gastos com a massa salarial absorvem cerca de um quinto do total dos gastos, variando de 24,5% nas economias avançadas a cerca de 27% nas economias em desenvolvimento e de mercados emergentes². Isso posto, há uma grande variação no tamanho da massa salarial entre os países, refletindo diferenças na remuneração e no tamanho da força de trabalho.
- **A margem para um processo relativamente rápido tanto na concepção como na implementação:** Isso é especialmente útil no contexto atual, em que os governos estão procurando financiar medidas rápidas no âmbito de sua resposta à crise. De modo geral, as reformas destinadas a reduzir a massa salarial abrangem diferentes tipos de medidas – incluídas as centradas na remuneração, no emprego e no quadro institucional – para ajudar a produzir ajustes salariais profundos e sustentáveis. A estratégia da reforma é específica para cada país. O ajuste da remuneração pode não ser uma opção, por exemplo, nos países que recentemente passaram por um congelamento salarial prolongado ou onde o prêmio salarial entre os setores público e privado é inicialmente pequeno, inexistente ou negativo. Além disso, nem todas as medidas do conjunto de ferramentas da reforma salarial conseguem produzir um alívio fiscal rápido. Diferentemente dos ajustes nos níveis salariais, outras medidas como a redução natural de quadros e a gestão salarial (a remuneração com base no desempenho é um caso) poderiam ajudar a produzir reduções mais sustentáveis, mas tendem a levar tempo para serem concebidas e implementadas e podem exigir gastos iniciais (indenização por demissão, etc.).
- **O contexto relativamente menos polêmico da economia política, com respeito às medidas de emprego:** Embora tanto os cortes na remuneração quanto o desligamento do emprego (por exemplo, por meio de contratos temporários não renováveis) possam oferecer reduções nos gastos salariais do governo no curto prazo, a primeira medida ajuda a manter o vínculo entre os funcionários e o governo, o que é importante em vista da natureza temporária do reordenamento dos gastos no contexto da COVID-19.
- **O fato de que em muitos países existe um prêmio em relação ao salário do funcionalismo público, que aumenta durante as recessões:** Ao contrário dos funcionários do setor privado, em muitos países os funcionários públicos gozam de proteção ao emprego e ganham cerca de 10% a mais do que seus pares do setor privado com nível de qualificação semelhante (FMI, 2016)³. Esse prêmio tende a diminuir durante as fases ascendentes do ciclo econômico, mas aumenta consideravelmente durante as fases descendentes, uma vez que os salários no setor público não diminuem, ao contrário dos salários no setor privado (FMI, 2016)⁴. Por esse ponto de vista da equidade, os cortes de salário nominais – sobretudo no

² Para mais detalhes, ver FMI (2016).

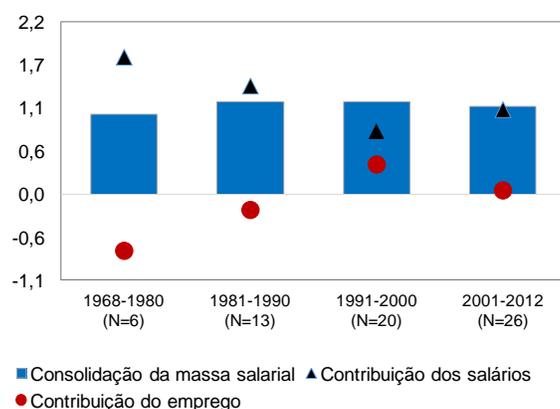
³ Segundo o FMI (2016), o prêmio salarial médio no setor público está estimado em 10,1%, variando de 5,4% nas economias avançadas a 11,7% nos mercados emergentes e 12,8% nos países em desenvolvimento de baixa renda.

⁴ De acordo com o FMI (2016), os salários do setor público tendem a apresentar uma rigidez para baixo durante as retrações da economia, mas são flexíveis e aumentam junto com os salários do setor privado durante os ciclos de expansão da economia.

contexto atual desta crise – podem ter como justificativa a necessidade de solidariedade social e distribuição da carga no curto prazo⁵.

Vários países estão estudando a possibilidade de cortar salários como parte do reordenamento dos gastos durante a atual crise. O Paraguai anunciou recentemente que aplicaria cortes salariais de 10% e 20% aos funcionários públicos cujos salários sejam superiores a, respectivamente, cinco e dez vezes o salário mínimo⁶. O Uruguai também anunciou que os salários dos funcionários públicos mais bem remunerados seriam reduzidos em até 20%, com essa poupança sendo direcionada para o recém-criado Fundo Coronavírus⁷. San Marino anunciou um corte na remuneração do setor público para ajudar a financiar as necessidades de gastos no setor de saúde. Os governos da Albânia, Brasil e Ruanda também estão estudando cortes⁸. Outros governos, como o de Burkina Faso, anunciaram medidas obrigatórias para doar parte dos salários de alguns funcionários para financiar a resposta à crise, enquanto países como Belize e Costa Rica suspenderam todos os aumentos salariais incrementais previstos⁹. Durante crises anteriores que exigiram uma consolidação fiscal significativa, os países também recorreram a medidas salariais (FMI 2016). Destacam-se: a) Países Baixos, no contexto das reformas dos anos 1980, b) França, Grécia, Irlanda e Portugal, entre outros, no contexto da grande recessão e crise financeira de 2008-2009 e c) Honduras, durante o período de consolidação fiscal de 2013-2015.

Figura 1. Contribuição do emprego e salários para a consolidação da massa salarial do governo (em % do PIB)



Fonte: FMI 2016.

Nota: Os episódios de consolidação da massa salarial são identificados como biênios em que a relação entre a massa salarial e o PIB diminuiu a cada ano e a queda acumulada é de pelo menos 0,5% do PIB.

Embora cortes de salário temporários possam ajudar a fazer face a necessidades urgentes de gastos quando o espaço fiscal é limitado, devem ser cuidadosamente formulados e implementados para gerar a economia prevista e evitar consequências indesejáveis. Os governos que estejam estudando medidas assim devem assegurar que elas sejam:

⁵ No mesmo espírito solidário, a Tunísia criou recentemente um “Fond de Solidarité” para captar doações da população tunisiana (incluindo os funcionários públicos) como forma de distribuir a carga da crise.

⁶ Ver <https://www.aa.com.tr/en/americas/paraguay-to-cut-public-sector-wages-over-covid-19/1785779>.

⁷ Ver [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Policy-Tracker) e <https://www.telesurenglish.net/news/Uruguay-lacalle-implements-economic-measures-facing-covid-19-20200327-0003.html>.

⁸ Ver [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Policy-Tracker).

⁹ Ver [IMF Policy Tracker](https://www.imf.org/en/Policy-Tracker).

- **Progressivas (com as reduções variando de acordo com os níveis de remuneração):** Embora os salários – ou, de modo mais geral, a remuneração nos casos em que são concedidos vários subsídios – no setor público normalmente sejam comprimidos entre os níveis de qualificação quando comparados aos do setor privado e os ocupantes de cargos mais altos talvez arquem com um prêmio salarial negativo em comparação com o setor privado, a maior estabilidade do emprego no funcionalismo público exige solidariedade com os funcionários do setor privado que enfrentam a perda do emprego e cortes significativos na renda¹⁰. As considerações em termos de solidariedade e equidade indicam que os funcionários públicos mais bem remunerados precisam assumir uma parcela maior da carga. Os funcionários públicos de menor remuneração poderiam ser totalmente protegidos de um corte na remuneração para evitar a geração inadvertida de pobreza.
- **Bem direcionadas (ao excluir os funcionários de setores prioritários):** É importante excluir do ajuste os salários dos funcionários públicos de alguns setores, a despeito de seu nível de renda se, por exemplo, estiverem envolvidos, direta ou indiretamente, na resposta à crise. Isso abrange funcionários da saúde (por exemplo, médicos e enfermeiros, trabalhadores de serviços de emergência, paramédicos, etc.). Na maioria dos países, os socorristas também abrangem bombeiros, assistentes sociais e pessoal de segurança (incluindo a polícia)¹¹. Alguns funcionários de outros setores também poderiam ser excluídos dos cortes caso estejam envolvidos na prestação de serviços considerados como parte da resposta essencial à crise. Dependendo do país, seriam trabalhadores envolvidos na construção e instalação unidades de saúde, trabalhadores do setor de transportes que assegurem a entrega de medicamentos e equipamentos nas unidades de saúde, trabalhadores dos serviços postais que entreguem mercadorias consideradas essenciais e funcionários públicos diretamente envolvidos em assegurar o bom funcionamento e a estabilidade da cadeia de produção de alimentos e medicamentos.
- **Temporárias e compatíveis com o quadro legal e institucional subjacente (com estratégias claras de saída):** O apoio político e público aos cortes na remuneração pode ser reforçado se for destacada sua natureza temporária, por exemplo, por meio de garantias legais nesse sentido, e se for evitada qualquer percepção de um comportamento oportunista das autoridades para implementar uma agenda de reformas de longo prazo. Mesmo que os cortes sejam de natureza provisória, é crucial assegurar sua compatibilidade com a legislação subjacente para evitar obrigações futuras sob a forma de salários atrasados¹². Os salários-base e a maioria dos demais benefícios (por exemplo, abonos, 13º salário e subsídios diversos) costumam ser considerados direitos dos funcionários públicos e, portanto, estão bem consolidados nas leis que regem o funcionalismo público. Da mesma forma, é importante assegurar que o quadro institucional seja adequado para implementar o ajuste salarial. A combinação de cortes de salários com um teto temporário da massa salarial poderia ajudar a proporcionar a economia fiscal esperada ao estreitar o vínculo com o planejamento fiscal e o processo orçamentário¹³.

O apoio aos cortes de salários pode ser reforçado se forem oferecidas garantias de que o espaço fiscal resultante ajudará a financiar gastos públicos cruciais. Isso exige total transparência sobre como os recursos poupados com as medidas serão desembolsados. A economia decorrente dos cortes pode ser

¹⁰ Em vista da natureza temporária dessa medida, a retenção de pessoal qualificado é uma preocupação menor, sobretudo devido às difíceis condições de emprego no setor privado.

¹¹ Como em muitos países a saúde, a segurança e a educação representam uma grande parcela do funcionalismo público, a economia será reduzida quando determinados setores forem excluídos do corte de salários.

¹² O arcabouço constitucional de alguns países impede que um poder do Estado imponha ajustes salariais a outro, de acordo com o princípio da separação de poderes.

¹³ No passado, alguns países passaram a estabelecer tetos à massa salarial ou ao número de empregados, como um mecanismo de gestão de crises para contrabalançar deficiências institucionais mais fundamentais (FMI, 2016).

empregada para apoiar o financiamento do aumento necessário dos gastos com saúde¹⁴ para permitir a contenção e mitigação, e para aumentar a resiliência à pandemia. Além disso, pode ajudar a financiar uma imprescindível expansão dos gastos sociais – como programas de transferência de renda para as famílias mais afetadas pelo choque – ou do seguro-desemprego (tanto em termos de cobertura como de generosidade dos benefícios), conforme o caso. Outras medidas de política de gastos que ajudam a manter as empresas vivas e a preservar o emprego no setor privado, como os subsídios salariais, também podem ser eficazes e talvez pudessem ser consideradas, dependendo das circunstâncias específicas de cada país.

Cortes progressivos e temporários na remuneração de alguns funcionários públicos podem ter um impacto positivo sobre a demanda agregada. Embora as medidas de corte de salários, conforme discutidas nesta nota, tenham como objetivo principal suprir necessidades urgentes de financiamento do orçamento, elas também podem ajudar a apoiar a demanda agregada. Por exemplo, uma vez que a poupança decorrente das medidas apoiará a renda das famílias mais afetadas pela crise da COVID-19, isso pode levar a um aumento da demanda agregada por meio do consumo privado, sobretudo em decorrência da diferença na propensão marginal ao consumo entre as pessoas sujeitas aos cortes salariais e as que recebem os benefícios financiados pelos cortes. Estes últimos podem enfrentar restrições de liquidez e, portanto, é provável que gastem qualquer benefício que venham a receber. Isso é compatível com as constatações de estudos que sugerem que os gastos públicos são mais eficazes para estimular a demanda agregada de consumo quando a participação das famílias com restrições de liquidez na economia é grande (Galí, J. López-Salido, J.D. e Vallés, J., 2007).

De modo geral, uma estratégia de comunicação ao público clara, coerente e oportuna, assim como a transparência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos, são dois elementos fundamentais para garantir a confiança e o apoio da sociedade durante a crise, e para preparar efetivamente o caminho para uma estratégia de saída e a eliminação das medidas de emergência temporárias. Na atual conjuntura, deixar claro que as medidas de apoio para enfrentar a crise da COVID-19 são temporárias poderia ajudar a administrar as expectativas (FMI, 2020). No futuro, a administração das expectativas pode ser fundamental ao formular políticas para sair da crise, à medida que diminua a capacidade dos governos para mitigar o impacto da crise. É bem possível que esta crise tenha um impacto potencial muito maior e mais persistente do que se possa abordar com medidas de política temporárias, sujeitas às restrições fiscais cada vez mais severas enfrentadas pelos países. Uma estratégia de comunicação sólida com mensagens coerentes entre todos os níveis do governo pode ser uma ferramenta adicional poderosa à disposição das autoridades para estimular o amplo apoio do público. Para ser eficaz, essa estratégia deve também assegurar que as mensagens transmitidas ao público estejam alinhadas com os interesses das diversas partes interessadas externas que sejam fundamentais para manter o apoio do público (Worley, Pasquier e Canpolat, 2018; Abdallah *et al.*, 2019), o que também pode ajudar a preparar o terreno para uma estratégia de saída e a eliminação das medidas temporárias. Por último, a transparência e a prestação de contas também são essenciais para continuar a reforçar o amplo apoio do público às medidas e para assegurar o cumprimento dos objetivos pretendidos.

¹⁴ Ver a nota “Administrar o impacto do coronavírus: Orientação sobre as políticas de gastos em saúde”, também parte desta série.

REFERÊNCIAS

- Abdallah, Chadi, Fernanda Brollo, Ayal Frank e Delphine Prady, 2019, “[Colombia: Technical Assistance Report- Reforming Energy Pricing](#)”, IMF Country Report 19/344 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- De Bidegain, Ignatius, Paolo Dudine, Klaus Hellwig, Samir Jahan e Geneviève Verdier, 2020, “[Administrar o impacto do coronavírus: Orientação sobre as políticas de gastos em saúde](#)”, Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Fundo Monetário Internacional, 2020, “[Chapter 1: Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic](#)”, Fiscal Monitor (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- _____, 2016, “[Managing Government Compensation and Employment - Institutions, Policies, and Reform Challenges](#)”, IMF Policy Paper (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Galí, Jordi, J. David López-Salido e Javier Vallés, J., 2007, “Understanding the Effects of Government Spending on Consumption”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 5, No. 1, pp.227–70.
- Shang, Baoping, Brooks Evans, and Zhiyong An, 2020, “[Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias](#)”, Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19 (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Worley, Heather B., Sara Munro Bryan Pasquier e Ezgi Canpolat, 2018, “[Designing Communication Campaigns for Energy Subsidy Reform: Communication](#)”, Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10 (Washington: Grupo Banco Mundial).
- Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang e Concepcion Verdugo, 2020, “[Guardar os recibos: transparência, prestação de contas e legitimidade nas reações de emergência](#)”, Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19 (Washington: Fundo Monetário Internacional).