

DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA (2002-2020)^{1,2}

Gabriel Junqueira³
Rodrigo Orair⁴

1 INTRODUÇÃO

As despesas com funcionalismo são objeto de grande atenção em finanças públicas, e despertam fortes controvérsias. Visões muito distintas a respeito da importância desses gastos para a sociedade e seus impactos sobre os resultados fiscais se somam a diferenças nas metodologias e nos indicadores, gerando confusão a respeito da realidade. Mesmo temas relativamente simples e objetivos, o nível e a trajetória dos gastos com servidores ativos se tornam de difícil compreensão. Estudos que identificam risco significativo e defendem ampla redução de salários reais e empregos públicos geralmente utilizam dados que incluem ativos e inativos e séries que não contemplam as três esferas de governo em metodologia consistente, por exemplo, Banco Mundial (2019) e Karpowicz e Soto (2018). Por sua vez, os mesmos trabalhos apresentam estatísticas que evidenciam estabilidade das despesas como proporção do produto interno bruto (PIB) nos governos estaduais e no governo central, e crescimento moderado no caso dos governos municipais. A mais recente proposta de reforma administrativa – o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 – foi além, e afirmou que a redução dos gastos com pessoal é necessária para o país enfrentar “o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público”.⁵

Este texto tem como objetivo contribuir com esse debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo nas três esferas da Federação brasileira, e avaliar se há evidências de que essas despesas representam risco para as finanças públicas. Para tanto, busca-se, inicialmente, apontar a série mais adequada e consistente para a análise da questão. Em seguida, é feita uma descrição desses dados por esfera da Federação, em termos reais e como proporção do PIB e da receita primária disponível. Por fim, a conclusão resume os principais achados obtidos a partir da observação da série.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt74/nt2>

2. Versão resumida de Junqueira e Orair (2022), publicado como capítulo do livro *Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3fn02SR>>.

3. Auditor federal de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *E-mail*: <gabrielgj@gmail.com>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/30x8n3e>>.

2 FONTES DE DADOS DAS DESPESAS COM PESSOAL DO GOVERNO GERAL

Dada a existência de variedade de bases e indicadores relativos a despesas com pessoal, é importante explicitar as diferentes metodologias e conceitos a que se referem. Esta seção explora as fontes que disponibilizam estatísticas fiscais acima da linha do governo geral – isto é, do conjunto das três esferas da administração pública brasileira, quais sejam: i) o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN); ii) as Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGGs); e iii) Gobetti e Orair (2017).

O BSPN (Brasil, 2021a), com série disponível para o período 2000-2020, segue a metodologia da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁶ que apresenta o conceito *pessoal e encargos sociais*. Esse corresponde aos fluxos de execução orçamentária registrados no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1, que agrega despesas com servidores ativos, inativos e contribuições sociais patronais. Por seu turno, deixa de considerar outros gastos de caráter remuneratório sob uma ótica econômica, classificados no GND 3 (outras despesas correntes), como os auxílios para alimentação e transporte, despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores, entre outros. Além disso, alguns desafios se colocam para o uso desta base na análise do nível e da trajetória das despesas com pessoal. Em primeiro lugar, a proporção do universo de estados, Distrito Federal e municípios que compõe esta publicação varia ao longo do tempo. Ademais, vale mencionar que, uma vez que a base é construída a partir da declaração dos entes subnacionais, esses dados estão sujeitos a registros em desacordo com os princípios metodológicos da contabilidade pública brasileira, por vezes associados a estratégias para o cumprimento dos limites legais da LRF. Assim, mesmo os dados registrados pelos entes subnacionais no GND 1 podem estar subestimados, em alguns casos.

As EFGGs (Brasil, 2021b) abrangem o período 2010-2020 e se baseiam na metodologia do *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (MEFP) 2014* (IMF, 2014),⁷ que traz o conceito de *remunerações de empregados*, composto por dois itens: salários e vencimentos; e contribuições sociais. O primeiro se refere ao pagamento efetuado pelos governos a seus empregados em troca do trabalho realizado, e deve incluir bônus por resultados, adicionais especiais (por trabalho noturno ou perigoso, por exemplo) e pagamentos suplementares regulares (como auxílios para moradia, transporte etc.). As contribuições sociais, diferentemente, são dispêndios públicos em sistemas de seguridades social, fundos previdenciários relacionados ao emprego público e outros sistemas de seguro social relacionados ao emprego, que garantem aos seus empregados direitos de receber pagamentos futuros na forma de aposentadorias, pensões e/ou outros benefícios sociais. No caso das contribuições sociais de empregadores, pagas pelos governos a seus funcionários, a metodologia estabelece que os fluxos devem ser registrados e não consolidados, mesmo que destinados a fundos de previdência públicos já contidos na abrangência dos governos, como os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). Assim, as EFGGs brasileiras

6. A publicação do BSPN é uma determinação da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) – Brasil (2000) –, e, até o exercício de 2009, os dados eram divulgados na publicação *Consolidação das Contas Públicas*. Para a compilação desta base, a STN utiliza as Declarações de Contas Anuais (DCA), elaboradas em conformidade com a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), a LRF e o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (MCASP) (Brasil, 2018).

7. *Government Finance Statistics Manual 2014* (IMF, 2014), harmonizado com o Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 2008 (UN, 2009). Seu objetivo central é compilar agregados sob a ótica econômica que permitam a comparação entre países e uma análise mais precisa das relações entre as variáveis fiscais e macroeconômicas.

incluem os fluxos intraorçamentários no item relativo às contribuições sociais de empregadores. Além disso, o padrão metodológico orienta a inclusão de contribuições de empregadores imputadas, com o objetivo de mensurar o custo previdenciário pelo regime de competência.⁸ No Brasil, as EFGGs incluem *proxy* que estima essa imputação para o governo central.

Em grande medida, são utilizadas as mesmas bases primárias do BSPN, mas recorre-se a informações mais desagregadas, para adaptar os critérios legais da contabilidade pública brasileira aos conceitos da metodologia do MEFP 2014. A classificação dos itens da despesa segue uma ótica econômica e, portanto, não é guiada unicamente pelo GND, mas também pelos registros mais detalhados, como elemento e subelemento. Apresenta série desagregada para o pessoal ativo (remuneração de empregados) e inativo (benefícios sociais do empregador), e ainda inclui itens de caráter remuneratório classificados como GND 3 na contabilidade pública brasileira. São feitas reclassificações de itens da despesa para padronizar os métodos de registro e promover a harmonização conceitual. Além disso, são utilizadas técnicas de imputação de dados faltantes dos municípios, seguindo metodologia de Orair *et al.* (2011), o que permite superar o problema da variação da amostra de municípios contemplados na base, e, assim, construir série histórica mais consistente, posto que torna-se comparável ao longo do tempo.

Gobetti e Orair (2017) estimam as despesas do governo geral para o período 2002-2015, e também realizam um esforço intenso para superar os principais desafios nas fontes primárias e adequar sua série ao arcabouço metodológico do MEFP 2014. Desse modo, os autores disponibilizam séries de remunerações de empregados, salários e vencimentos, e contribuições sociais. Por seu turno, eles não incluem as contribuições intraorçamentárias e as imputadas no cômputo das contribuições sociais, pois consideram que essas trazem mais complexidade que benefícios para a análise.⁹

Nesse contexto, e considerando-se que a presente nota técnica se concentra sobre os gastos efetivamente realizados com pessoal ativo, o indicador *salários e vencimentos* constitui-se a variável de maior interesse, uma vez que se refere aos gastos diretamente relacionados à provisão de serviços públicos e à manutenção da administração. Mesmo as contribuições sociais efetivas, destinadas a entidades fechadas de previdência, por exemplo, são desconsideradas, por estarem relacionadas mais diretamente à política previdenciária dos servidores.¹⁰ Além disso, dadas as convergências metodológicas, é possível unir os dados das EFGGs e de Gobetti e Orair (2017) para a obtenção de série histórica mais abrangente.

8. No regime de caixa, as despesas são registradas nas estatísticas fiscais quando efetivamente ocorre um pagamento ou recebimento, ou seja, um fluxo de caixa. No regime de competência, as despesas e receitas são apropriadas no momento de seu fato gerador, isto é, quando a transação econômica é realizada, independentemente da efetivação de pagamentos ou recebimentos. No caso da previdência dos servidores federais de benefício definido (RPPS), o direito à aposentadoria é adquirido ao longo do tempo de serviço. Assim, mesmo que as contribuições não sejam efetivamente pagas, o passivo do governo com os trabalhadores é criado, e esta transação deve ser imputada como despesa de contribuição social. Para uma discussão aprofundada da metodologia de registro previdenciário dos empregados públicos, ver IMF (2014).

9. Para uma discussão detalhada sobre este ponto, ver Pires, Orair e Gobetti (2021).

10. Não se pretende argumentar, com isso, que as contribuições sociais do empregador sejam irrelevantes do ponto de vista fiscal, ou no que se refere ao custo do trabalho no serviço público, ou ainda que estejam erradas do ponto de vista conceitual e metodológico. Busca-se somente destacar que devem ser tratadas de forma separada e com cautela, considerando-se as dificuldades técnicas e as especificidades e complexidade do tema. Ademais, é importante destacar que as EFGGs possibilitam a obtenção destes indicadores com facilidade, tendo em vista que apresentam, de forma amigável aos usuários, tabelas com os detalhamentos necessários para que cada analista utilize o conceito que considere mais apropriado a seu escopo de estudo.

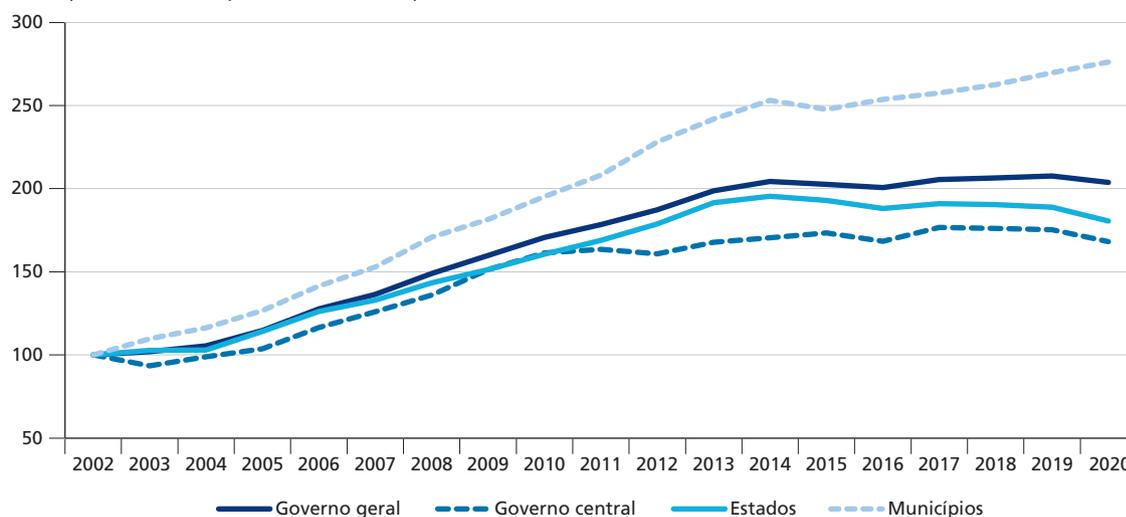
3 DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A seguir, apresenta-se a trajetória das despesas com salários e vencimentos nas três esferas da Federação, e no conjunto do governo geral, no período 2002-2020. Para tanto, serão utilizados três indicadores: i) crescimento real dos gastos; ii) despesas em relação ao PIB; e iii) gastos como proporção da receita primária disponível (líquida de transferências).

3.1 Crescimento real dos gastos com pessoal

Quando observamos, no gráfico 1, a série do índice das despesas com salários, a preços de 2020 e atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é possível constatar crescimento real dos gastos nas três esferas, muito embora esse comportamento tenha sido significativamente distinto entre elas. Para o conjunto do governo geral, nos dezenove anos da série, o aumento foi de 4% anual (104% no total), enquanto, no governo central, o acréscimo foi de 2,9% ao ano (a.a.) – 68% ao longo de todo o período. Nos governos subnacionais, o crescimento foi de 3,3% a.a. nos estados (81% de 2002 a 2020) e 5,8% nos municípios (aumento de 176% no acumulado). É interessante notar também que, em 2020, a despesa do governo central em termos reais voltou ao patamar de 2013. No mesmo período, os estados reduziram esse montante em 5,8%, e somente os municípios retomaram trajetória ascendente de despesas com salários após uma breve interrupção em 2014.

GRÁFICO 1
Despesas com salários do governo geral (2002-2020)¹
(Número índice, em valores reais)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Nota: ¹ IPCA/IBGE – índice-base 100 = 2002.

Obs.: A preços de 2020.

Com o auxílio da tabela 1, fica claro que tais comportamentos são distintos de acordo com a esfera da Federação e o período considerado. Somente nos governos locais houve aumento

desses gastos em todos os recortes temporais. Em termos gerais, vale destacar ainda que, no conjunto das administrações públicas, de 2002 a 2014, houve crescimento real anual, e desde 2015 são registradas taxas anuais médias negativas ou baixas.

TABELA 1
Crescimento real anual médio das despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo
(Em %)

	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
Governo geral	6,3	7,5	4,6	-0,9	1,4	-0,7
Governo central	3,9	8,5	1,4	-0,6	2,3	-2,3
Estados	6,0	6,2	5,0	-1,9	0,6	-2,6
Municípios	9,0	8,4	6,7	0,1	1,7	2,6

Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Obs.: Valores atualizados pelo IPCA/IBGE.

Dedicando mais atenção à evolução real dos gastos em cada nível de governo, é possível notar que o governo central apresentou crescimento real de 2002 a 2014, sendo que, desde 2010, tais aumentos se tornaram pouco significativos, com taxas ora positivas, ora negativas. Nos governos estaduais, ocorreu um ciclo de crescimento anual da ordem de 5% a 6% até 2014, seguido de um período de retração (em 2015 e 2016) e outro de relativa estabilidade (nos exercícios de 2017 e 2018). Nesse caso, entretanto, a redução das despesas com salários a partir de 2019 é mais intensa do que na União, e levou os gastos a patamar próximo ao observado em 2012, em termos reais. Os municípios se comportaram de maneira distinta das outras esferas de governo e mantiveram crescimento positivo em quase todos os períodos destacados, a exceção dos anos 2015 e 2016, quando a taxa média de 0,1% indica estabilidade dos gastos com salários. Essa discrepância fica mais evidente nos últimos anos, tendo os governos locais apresentado aumento real das despesas.

Assim, os dados das despesas em termos reais não apresentam evidência de crescimento inercial ou descontrolado que demonstre risco às finanças públicas. Também é difícil argumentar que a folha de pagamentos constituiu restrição à execução de serviços públicos, pois os dados deixam claro que o maior crescimento real das despesas ocorreu na esfera local, justamente a principal responsável pela execução de serviços diretos à população, como educação e saúde básicas. Nesses casos, parece difícil imaginar que tais serviços possam ser prestados sem pessoal na quantidade adequada e com remuneração incompatível com as responsabilidades.¹¹

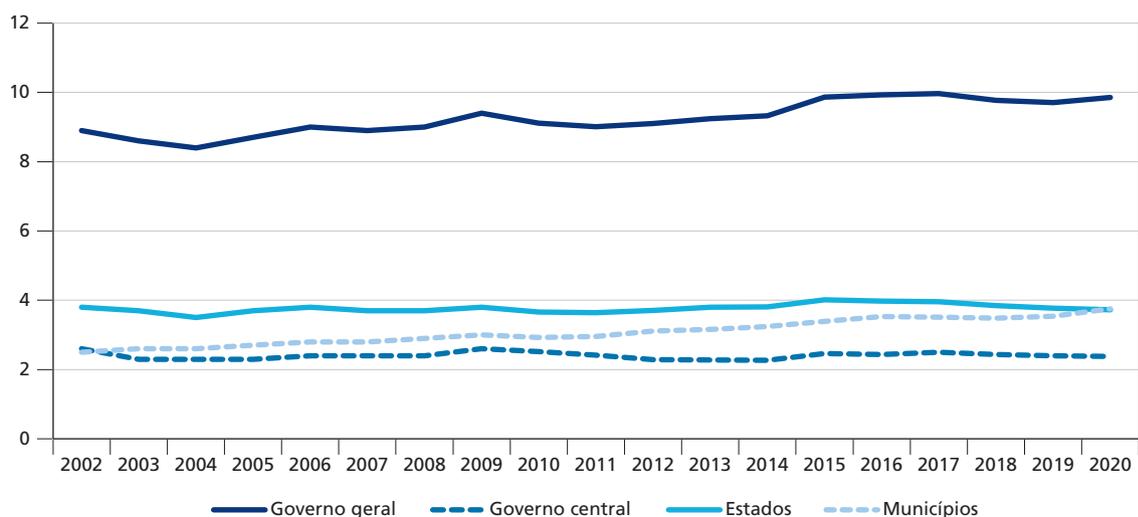
A evolução das despesas em termos reais é importante, pois nos permite ter clareza da evolução dos gastos em termos absolutos, descontados os efeitos da inflação. Por sua vez, para melhor compreender a evolução desses gastos como proporção da capacidade de geração de riquezas na sociedade, é ainda mais necessário confrontar esses dados com o PIB.

11. Remete-se a Lopez e Guedes (2018; 2020) para análise da trajetória de expansão quantitativa dos servidores municipais e aspectos da remuneração.

3.2 Despesas de pessoal em relação ao PIB

Os dados, expostos no gráfico 1, apontam para um crescimento modesto nas despesas do governo geral (de 0,96% do PIB no período de dezenove anos coberto pela série), o que em hipótese alguma caracteriza trajetória descontrolada ou explosiva que apresente risco de colapso aos orçamentos públicos ou constitua forte constrangimento à realização de outros tipos de despesas.

GRÁFICO 2
Despesas com salários do governo geral (2002-2020)
(Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

É interessante notar que essa trajetória não se deu de forma linear, com aumentos contínuos dos gastos com funcionalismo ativo em relação ao PIB. Ao contrário, seu crescimento, mesmo que modesto, sempre foi sucedido de períodos de queda e/ou estabilidade da relação salários/PIB. Além disso, vale ressaltar a relativa estabilidade do gasto após 2014, mesmo diante da crise econômica. Isto é, apesar do efeito da queda do PIB sobre o denominador desta razão, o indicador não apresentou trajetória ascendente nos anos seguintes. Isto indica que os dados não trazem evidências de crescimento inercial ou descontrole nessas despesas, e que sua trajetória foi compatível com a evolução do crescimento da economia brasileira.

A trajetória dos gastos com salários do governo geral, entretanto, pode esconder diferenças relevantes entre as esferas da Federação. A série do governo central deixa claro que a União reduziu o gasto com funcionalismo ativo em 0,22% do PIB no período. De modo semelhante ao observado no conjunto das administrações públicas, a trajetória do gasto do governo central com salários é composta por alternâncias de movimentos de diminuição (2002-2004, 2010-2014 e 2018-2020) e aumentos (2005-2009, 2015-2017). Assim, também neste caso não há evidências de crescimento inercial ou explosivo, pelo contrário, a União foi capaz

de controlar as despesas com salários e vencimentos por todo o período, sem a necessidade de medidas draconianas de redução nos salários do funcionalismo ativo. Além disso, a partir dos dados, não é possível sustentar que tal evolução representou constrangimento a outros tipos de gasto do governo central.

O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por seu turno, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais, o crescimento de gastos de 0,37% do PIB entre 2011 e 2015 em um contexto de significativos desafios na evolução das receitas,¹² trouxe problemas de caixa para alguns estados, notadamente Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que incorreram no atraso de pagamentos de servidores, fornecedores e credores, e pressionaram por acordos de renegociação das dívidas com a União.

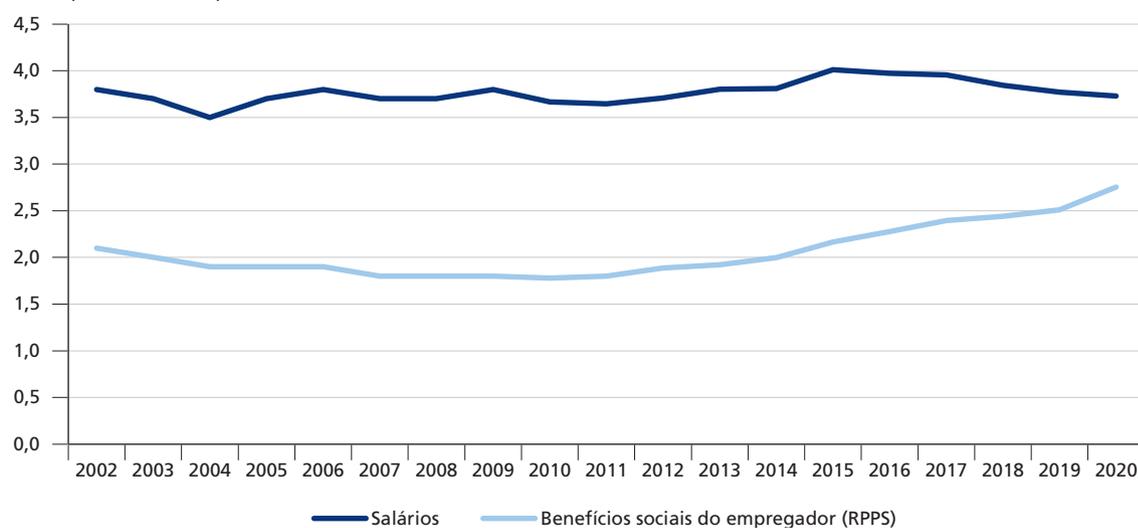
Mesmo nesses casos, parece razoável argumentar que os gastos com servidores ativos não foi o único ou o principal item explicativo do crescimento das despesas primárias (gráfico 2), tendo em vista o aumento significativo dos gastos com aposentadorias e pensões e o fato de que os estados que enfrentaram as maiores crises financeiras foram justamente os que apresentam maior proporção de gastos com inativos em relação às receitas.¹³ Além disso, a evolução destes dois itens das despesas nos anos seguintes, de 2015 até 2020, deixa claro que as despesas com salários puderam ser controladas em prazo relativamente reduzido, enquanto os gastos com aposentadorias e pensões apresentaram crescimento contínuo e menos sujeitos ao controle das autoridades fiscais no curto prazo.

Por sua vez, as despesas com salários nos governos municipais explicam o crescimento desse componente do gasto do governo geral entre 2002 e 2020. O crescimento de 1,25% do PIB, neste caso, é resultado de trajetória ascendente durante quase todo o período; e seu crescimento em 2020, após quatro anos de estabilidade, indica o efeito combinado da emergência sanitária da pandemia da covid-19 sobre a demanda por profissionais de saúde e da queda do PIB.

12. Como ilustração, entre 2010 e 2015, a principal receita dos estados e do Distrito Federal, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), decresceu em 0,3% do PIB, de 6,9% para 6,6% do PIB, de acordo com dados das EFGGs (Brasil, 2021b).

13. Com dados de Santos *et al.* (2017) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) para o ano de 2016, estima-se que os quatro estados com maior relação de despesa com inativos/Receita Corrente Líquida (RCL) são: Rio Grande do Sul (39%), Minas Gerais (34,8%), Rio de Janeiro (33,1%) e Rio Grande do Norte (31,4%).

GRÁFICO 3
Despesas com salários e benefícios sociais do empregador dos governos estaduais (2002-2020)
 (Em % do PIB)



Fontes: Gobetti e Orair (2017), Brasil (2021b) e IBGE (2020).

Nesse sentido, destaca-se que os governos locais são prestadores de serviços básicos à população, e assumiram atribuições crescentes com o processo de descentralização da execução dos gastos e serviços em áreas fundamentais do Estado brasileiro – tanto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quanto na reestruturação das políticas de saúde e educação da segunda metade da década de 1990. Além disso, é fundamental ressaltar que a esfera municipal, responsável pela totalidade do crescimento do gasto com pessoal ativo como proporção do PIB, é a que apresenta médias salariais abaixo do setor privado nas diversas metodologias de comparação disponíveis na literatura (Lopez e Guedes, 2018; 2020). Assim, mesmo com a trajetória ascendente e o crescimento observado no período, a evolução dos gastos não foi explosiva ou fora de controle, visto que está diretamente relacionada às opções políticas em contexto democrático (e, portanto, legítimas) a respeito da construção do Estado social brasileiro, e não há evidência de que traga riscos de colapso às finanças públicas municipais.

3.3 Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível

Por fim, é importante ainda confrontar as despesas com salários com as receitas primárias disponíveis¹⁴ (líquidas de transferências realizadas para outras esferas de governo), pois este indicador é capaz de captar com mais precisão se essas despesas são compatíveis com a capacidade de

14. Receita primária disponível = receita total - receita de juros - despesas de transferências intergovernamentais - contribuições sociais intraorçamentárias - contribuições sociais imputadas. A opção por excluir também as contribuições sociais intraorçamentárias e imputadas se deu pelo fato de estas serem consideradas inadequadas para a análise da despesa com pessoal ativo. Neste sentido, buscou-se coerência com este pressuposto ao retirar tais fluxos tanto das despesas quanto das receitas que compõem o indicador.

geração de receitas do Estado, e, conseqüentemente, se de fato pressionam o endividamento público de forma significativa.

TABELA 2

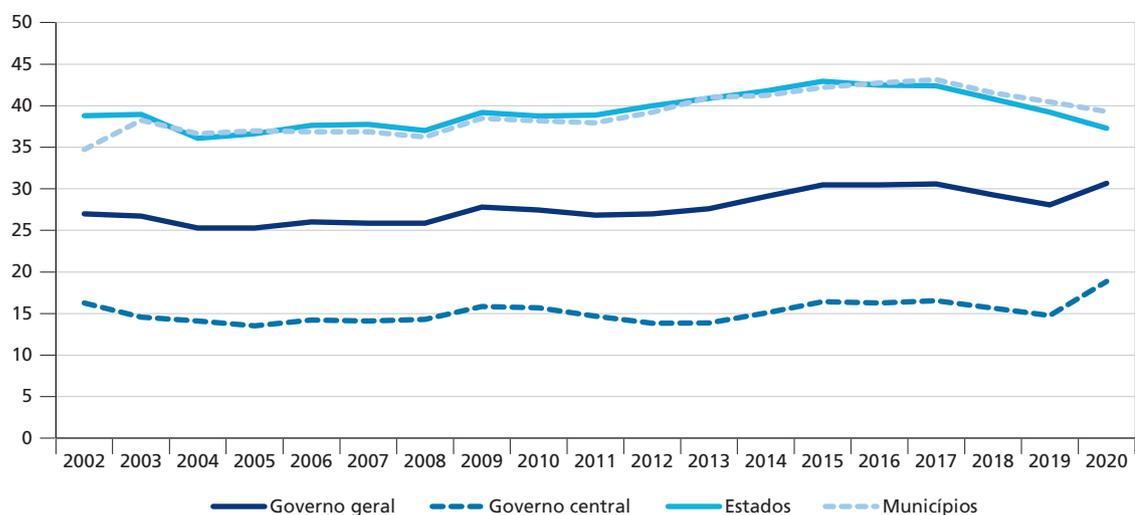
Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo (Em %)

	2002	2006	2010	2014	2018	2020
Governo geral	27,0	26,0	27,5	29,1	29,3	30,7
Governo central	16,3	14,2	15,7	15,1	15,6	18,9
Estados	38,8	37,6	38,7	41,8	40,8	37,3
Municípios	34,7	36,8	38,2	41,2	41,5	39,3

Fontes: Gobetti e Orair (2017) e Brasil (2021b).

GRÁFICO 4

Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo (2002-2020) (Em %)



Fontes: Gobetti e Orair (2017) e Brasil (2021b).

Os dados apresentados apontam para uma relativa estabilidade da relação despesa com salários e receita primária líquida de transferências no período, no governo geral e nas três esferas de governo. No caso do governo central, fica claro como os períodos de aumento do gasto em termos reais ocorreram simultaneamente ao crescimento do PIB e da receita, e, portanto, sem trazer qualquer tipo de risco de colapso ao orçamento da União. Já a elevação do indicador, em 2020, reflete a redução da receita disponível no primeiro ano da pandemia, resultado da combinação do decréscimo da receita primária e aumento das transferências para estados e municípios.

Nos estados, é evidente que, apesar do aumento registrado até 2014, não houve um comprometimento significativamente maior da receita – que configurou em apenas 3% da receita primária disponível acima do registrado em 2002. Além disso, o recente aumento da arrecadação nessa esfera da Federação, combinado à contenção dos gastos, gerou uma queda abrupta na relação salários/receita disponível, resultando no nível mais baixo da série.

Os municípios, novamente, foram os únicos que apresentaram crescimento significativo neste indicador, com aumento de 6,8% até 2018, e 4,6% até 2020. Este aumento, entretanto, não evidencia descontrole e está diretamente relacionado aos processos de construção do Estado de bem-estar social brasileiro, estabelecido na CF/1988, e de descentralização na execução das políticas sociais, ocorridos a partir da década de 1990. Ademais, como destacado, mesmo este crescimento não resultou em salários médios do funcionalismo ativo acima da média do setor privado.

4 CONCLUSÕES

Apesar de muito recorrentes no debate público, argumentos alarmistas de que os gastos com servidores ativos são muito altos, e que sua trajetória coloca sob risco de colapso as finanças públicas e compete com outras despesas relevantes para a prestação de serviços, carecem de estatísticas consistentes que corroborem tais afirmações. Estas interpretações estão geralmente fundamentadas em dados que incluem as despesas com funcionalismo ativo e inativo conjuntamente, e não dedicam atenção suficiente às especificidades da evolução desses dispêndios nas três esferas da Federação brasileira. Ademais, colocam as regras que restringem o gasto público (teto de gastos e limites de despesa com pessoal da LRF) como os principais objetivos a serem cumpridos na gestão das finanças públicas, deixando em segundo plano que a prestação dos serviços públicos essenciais à população brasileira, intensivos em trabalho, passam necessariamente pela realização de despesas – de quantidade e qualidade – com o funcionalismo.

Ao utilizar série histórica consistente, com metodologia alinhada às melhores práticas internacionais, e indicador adequado à análise da evolução das despesas com pessoal ativo no governo geral, é possível constatar que os números não evidenciam o cenário alarmista. Quando observada a trajetória dos salários e vencimentos do governo geral entre 2002 e 2020, os dados revelam crescimento real, mas tal elevação não foi inercial nem apresentou sinais de descontrole que demonstre risco às finanças públicas. Este aumento absoluto representou acréscimo de menos de 1% em relação ao PIB, e de 3,7% da receita primária disponível, modesto para um país com a carência de serviços públicos como o Brasil. Ainda vale ressaltar que a crise econômica afetou os denominadores dessa razão, o PIB e a arrecadação, e, mesmo assim, não causaram ascensão explosiva dos indicadores.

Ademais, os dados evidenciam que o crescimento observado é explicado integralmente pelo aumento nos municípios, antes da Federação responsáveis pela prestação direta de serviços, como educação e saúde básicas, intensivos em trabalho. Ainda é fundamental destacar que tal crescimento reflete o aumento da contratação de servidores ao longo do período e que, mesmo com esta ascensão dos gastos, os servidores dos governos locais apresentam salários

inferiores à média do setor privado.¹⁵ Ou seja, há evidências de que o nível remuneratório do funcionalismo dos entes que responderam pelo aumento do agregado das despesas está longe de representar algo destoante da realidade brasileira.

Por fim, é importante destacar que a evolução dos gastos com pessoal ativo no período refletiu escolhas políticas em contexto democrático e, portanto, legítimas, relativas às preferências da sociedade a respeito do papel do Estado na economia e na sociedade. Estas escolhas foram explicitadas na CF/1988 e reforçadas em momentos posteriores, especialmente na primeira década deste século, com a relevância atribuída pela população às políticas de educação e saúde, entre outras.

Portanto, o debate precisa ser fundamentado em metodologias, conceitos e bases adequadas, e pautado por discussões detalhadas acerca de quais bens e serviços públicos e quais esferas de governo serão afetadas. Sobretudo, precisa ser realizado de forma ampla e transparente com a sociedade, quantificando e qualificando, com dados consistentes, a realidade da situação atual e do impacto efetivo de eventuais mudanças.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem?** Brasília: Banco Mundial, 2019.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2.745, 23 mar. 1964.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. Brasília: ME, 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

_____. **Balanco do setor público nacional**. Brasília: STN, 2021a.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estatísticas fiscais do governo geral: resultado de 2020 (anual e trimestral)**. Brasília: ME, 2021b.

COSTA, J. S. M. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, p. 3-17, abr. 2020.

_____. Diferencial salarial público-privado contribui para a desigualdade de renda? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 72, p. 103-115, out. 2021.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral**. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2288).

15. Conforme Costa *et al.* (2020; 2021), Lopez e Guedes (2020) e Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <atlasestado.ipea.gov.br>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: contas nacionais trimestrais – indicadores de volume e valores correntes**. Rio de Janeiro: IBGE, out.-dez. 2020.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government finance statistics manual 2014**. Washington: IMF, 2014.

JUNQUEIRA, G.; ORAIR, R. O. Gasto público com pessoal ativo na federação brasileira entre 2002/2020. *In*: MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Fonacate: Brasília, 2022. p. 517-534. Disponível em: <<https://bit.ly/3fn02SR>>.

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. **Rightsizing Brazil’s public-sector wage bill**. Washington: IMF, Oct. 2018. (Working Paper, n. 225).

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (Org.). **Atlas do Estado Brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016)**. Brasília: Ipea, 2018.

_____. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

ORAIR, R. O. *et al.* **Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS (2004-2010)**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1632).

PIRES, M.; ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. (Org.). **Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019**. Rio de Janeiro: Observatório de Política Fiscal, 2021.

SANTOS, C. H. M. dos. *et al.* Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016. **Carta de Conjuntura**, n. 37, p. 1-23, 2017.

UN – UNITED NATIONS. **System of National Accounts 2008**. New York: UN, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 241, p. 2, 15 dez. 2016.

CLEMENTS, B. *et al.* **Brasil: avaliação da transparência fiscal**. Washington: IMF, jan. 2017. (Country Report, n. 104).

GONÇALVES, J. M. **O relacionamento entre resultado do Tesouro Nacional, estatísticas fiscais trimestrais do governo geral e o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: uma análise exploratória sobre o gasto com pessoal, com previdência e com investimento**. 2019. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.