

| | |
|---------------------------|---|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 7 – DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2020 |
| Autores(as) | Gabriel Junqueira Rodrigo Orair |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo7 |

| | |
|--------------------------|---|
| Título do livro | TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020) |
| Organizadores(as) | Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior |
| Volume | - |
| Série | - |
| Cidade | Brasília |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2023 |
| Edição | 1ª |
| ISBN | 978-65-5635-047-9 |
| DOI | http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2020

Gabriel Junqueira¹
Rodrigo Orair²

1 INTRODUÇÃO

As despesas com funcionalismo público 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 o debate acerca do nível e da trajetória dos gastos com servidores ativos, relativamente simples e objetivo, se torna de difícil compreensão diante da existência de interpretações tão díspares no debate público. De um lado, argumentos de que supostamente os gastos são altos e crescentes e, portanto, colocam em risco as finanças e a prestação de serviços públicos. De outro, diagnósticos de estabilidade desses dispêndios e sua relevância para a provisão de políticas públicas. O objetivo deste trabalho é contribuir com este debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo, e avaliar se os dados trazem evidências de que representam risco para as finanças públicas.

Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, serão expostos os principais argumentos utilizados para sustentar a suposta evidência de que tais gastos ameaçam a capacidade financeira do Estado, bem como as fontes de dados e os indicadores utilizados para embasar tais conclusões. Segundo, dada a existência de diferentes metodologias e conceitos de despesas com funcionalismo, propõe-se uma apresentação das bases disponíveis para o governo geral, assim como uma breve reflexão sobre alguns dos principais aspectos metodológicos que fundamentam essas estatísticas. A partir deste detalhamento, serão apontados a série e o indicador mais adequados para a análise do nível e da evolução dos gastos com pessoal ativo. Em seguida, realiza-se uma descrição desses dados por esfera da Federação, buscando, com estatísticas adequadas, demonstrar a real evolução das despesas e avaliar se há evidências de que representa risco às finanças públicas e à

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

2. 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>.

prestação de serviços públicos. O foco deste trabalho será o período 2002-2020, para o qual é possível construir série consistente de gastos com o funcionalismo das três esferas da administração pública brasileira.

2 O DIAGNÓSTICO DO “RISCO DE COLAPSO”: ARGUMENTOS, FONTES E INDICADORES

O debate sobre as despesas com o funcionalismo é extenso, e não é o objetivo deste trabalho recuperar toda a literatura sobre o tema. Nesta seção, busca-se somente focar as seguintes questões: qual o nível do gasto com pessoal? Qual foi sua trajetória no passado recente? São questões que, apesar de simples, estão sujeitas a distintas interpretações, muitas vezes por estarem fundamentadas em diversas metodologias e conceitos de despesa. Nesse sentido, busca-se aqui resumir e destacar os principais argumentos e dados utilizados nos trabalhos que identificam risco significativo no nível e na trajetória de gastos com servidores e, deste modo, defendem ampla redução de salários reais e empregos públicos.

Exemplo ilustrativo desse diagnóstico pode ser encontrado na mensagem de apresentação ao Congresso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020,³ que apresenta a afirmação alarmista de que o país enfrenta “o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público” (Brasil, 2020, p. 12), por ser o Estado excessivamente custoso:

em relação ao terceiro eixo utilizado para a construção da proposta de Emenda à Constituição, relativo à necessidade de garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade, busca-se, inicialmente, que o país possa contar com mecanismos de melhor gestão do gasto público com pessoal, considerando que esse gasto representa a segunda maior despesa da União, atrás apenas da Previdência (Brasil, 2020, p. 19).

Estudos do Banco Mundial são mencionados na Exposição de Motivos da PEC nº 32/2020, e apresentam o diagnóstico de que a folha de pagamento e a Previdência Social são responsáveis por aumentar a rigidez do orçamento e reduzir o espaço para outras despesas (Banco Mundial, 2017). No trabalho *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem?* (Banco Mundial, 2019), o argumento central é o de que a EC nº 95/2016 (Brasil, 2016), do teto de gastos, impõe limites ao crescimento real das despesas primárias, e que, como a despesa com pessoal federal apresentou aumento real entre 2008 e 2018 e se consolidou como o segundo maior grupo do gasto primário, precisa ser reduzida para evitar a compressão de outros componentes da despesa.

3. Vale lembrar que as mesmas justificativas foram utilizadas antes para sustentar a Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional – EC nº 9/2019), bem como tentar sustentar as PECs nºs 186, 187 e 188 de 2019.

Quanto aos governos estaduais, destacam-se as dificuldades financeiras enfrentadas por diversos entes da Federação até 2019, especialmente o caso de sete deles que decretaram calamidade financeira, como evidência de que as “contas públicas chegaram a um limite e que é necessário (...) voltar a uma situação de equilíbrio fiscal” (Banco Mundial, 2019, p. 50). Além disso, ressalta-se que diversos estados atrasaram o pagamento de servidores efetivos ou terceirizados, e isto se dá pelo alto comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas com pessoal. Também, no caso dos estados, defende-se que esses gastos reduzem a capacidade de realização de outras despesas, como investimentos e outras despesas correntes. Vale ressaltar que o escopo de análise do estudo citado está restrito ao governo federal e a sete estados, não se propondo a compreender a situação do conjunto das esferas estadual e municipal.

Para sustentar os argumentos, o Banco Mundial (2019) utiliza-se de diferentes fontes de dados e conceitos de despesa com servidores. Em um primeiro momento, ele apresenta dados do *Atlas do Estado brasileiro* (Lopez e Guedes, 2018), que estima o gasto com pessoal ativo em 10% do produto interno bruto (PIB) para o ano de 2017. Posteriormente, se vale das Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGGs), da STN, e destaca o indicador de despesas com salários e vencimentos, também relativo aos servidores ativos e calculado em 10% do PIB para o exercício de 2018. No entanto, o Banco Mundial, quando realiza o estudo detalhado do governo federal, apresenta dados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) para o conceito de despesas com pessoal e encargos, que engloba ativos e inativos, estimado em 4,3% do PIB, em 2018, com crescimento real médio de 2,9% ao ano (a.a.) entre 2008 e 2018. Em seguida, torna a se valer das EFGGs e apresenta despesa com ativos do governo central de 2,38% do PIB, em 2018. No caso dos estados, o banco, porém, não apresenta série de dados agregados dos 26 estados e Distrito Federal que permita fundamentar um diagnóstico acerca da evolução e do volume atual de despesas com servidores ativos nessa esfera de governo.

Outro estudo representativo dessa visão que fundamenta os diagnósticos e as propostas da PEC nº 32/2020 é o de Karpowicz e Soto (2018), que, em publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI), afirmam que a folha de salários do setor público brasileiro apresenta crescimento inercial e compete com outros itens de despesa. Para as autoras, readequar o tamanho dessa folha seria importante, principalmente para o governo federal cumprir o teto de gastos, além de contribuir para a melhoria da gestão pública e maior equidade. Ademais, argumentam que uma reforma deveria contemplar as três esferas de governo, reduzindo salários reais e nível de emprego público. Essencialmente, os argumentos apresentados são de que o cumprimento do teto de gastos exige revisão da tendência histórica de crescimento real e de que, nos governos subnacionais, a contenção dessas despesas é necessária para o cumprimento do limite de 60% da RCL contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste trabalho, o dado de crescimento anual médio de 4%, em termos reais, na folha de pagamentos do governo federal entre 2000 e 2016 é obtido na base do RTN, a partir do indicador de pessoal e encargos sociais. Como alertado anteriormente, esse conceito se refere ao conjunto dos gastos com servidores ativos e inativos. Porém, ao se valer de dados da base Government Finance Statistics (GFS/FMI) – oriundos das EFGGs –, Karpowicz e Soto (2018) reconhecem que o alegado crescimento real das despesas do governo federal não resultou em aumento do gasto como proporção do PIB, e que o crescimento de 1% do PIB registrado no governo geral no período de 2010 a 2016 é explicado pelos gastos de estados e municípios (agregados na apresentação dos autores).

Pelo exposto, fica claro que os principais argumentos que fundamentam as propostas as quais defendem a necessidade de redução das despesas com funcionalismo público são: que constituem o segundo maior grupo de gastos do Estado brasileiro e, portanto, dificultam o cumprimento das regras fiscais (teto de gastos e limites de pessoal da LRF) e reduzem o espaço para as outras despesas, inclusive precarizando serviços públicos e colocando em risco o controle das finanças públicas.

As bases e os conceitos de gastos com pessoal utilizados para sustentar esses argumentos, porém, são variados e, por vezes, confundem e, nem sempre, corroboram as ideias defendidas. Os dados utilizados para apontar o suposto crescimento inercial e perigoso dos gastos incluem ativos e inativos, e não contemplam as três esferas de governo em metodologia consistente. Além disso, as estatísticas apresentadas que seguem o padrão metodológico internacional, harmonizado com o Sistema de Contas Nacionais (SCN), evidenciam não só estabilidade das despesas como proporção do PIB nos governos central e estadual, mas também crescimento modesto no caso dos municípios.

Neste contexto, um primeiro passo para esclarecer o debate, acerca do nível e da trajetória das despesas, é entender qual série é a mais adequada e consistente para a análise do gasto com pessoal ativo na Federação brasileira. Para tanto, é fundamental compreender melhor as fontes de dados que disponibilizam estatísticas para o governo geral e suas principais características. É exatamente este o propósito da próxima seção.

3 FONTES DE DADOS DAS DESPESAS COM PESSOAL NO GOVERNO GERAL

A apuração das despesas públicas passa, primeiramente, pelo estabelecimento de critérios contábeis e econômicos que guiam a definição dos itens a serem incluídos no cômputo dos agregados de interesse, e como estes devem ser mensurados. A definição destes arcabouços metodológicos, por sua vez, está diretamente relacionada aos objetivos desejados com a utilização dos dados, tendo em vista que diferentes propósitos devem estar acompanhados de conceitos e mensurações que apresentem relação estreita com os fenômenos sociais e econômicos que desejam analisar. Assim,

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.

O impacto dessa falta de uniformidade nas nomenclaturas e nos dados sobre a transparência é explorado por Gonçalves (2019), que destaca como a profusão de números e informações que não convergem causa ruídos. O autor explora, sob o ponto de vista da teoria da comunicação, publicações da STN com distintas abrangências: o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (BFES), que contempla estados e municípios – e não conta com dados para a totalidade dos governos locais; as EFGGs, com informações das três esferas; e o RTN, para o governo central.

Esta seção amplia essa exposição comparativa dos dados, ao investigar, sob a ótica econômica, as fontes que disponibilizam estatísticas fiscais acima da linha do governo geral, isto é, do conjunto das três esferas da administração pública brasileira: i) o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN); ii) as EFGGs; e iii) Gobetti e Orair (2017). A seguir será realizada uma breve apresentação de cada uma dessas fontes, destacando seus principais objetivos, características metodológicas e pertinência para o propósito deste trabalho.

3.1 O BSPN

Essa publicação é uma determinação da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), a LRF, em seu art. 51, que estabelece que a União é responsável por promover e divulgar “até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior”. Para compilar essa consolidação, a STN utiliza as declarações de contas anuais (DCAs), elaboradas em conformidade com a Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), a LRF e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Assim, esses dados são formatados com o objetivo de monitorar a execução do orçamento público brasileiro, e sua metodologia, ou seja, a definição dos conceitos e das técnicas de mensuração está definida no arcabouço das instituições fiscais e contábeis brasileiras.

No que se refere à apuração dos gastos com funcionalismo, o conceito utilizado é o de *pessoal e encargos sociais*, que 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, dado que está fundamentado em classificação de base institucional, que visa verificar o cumprimento dos limites legais da LRF, este conceito deixa de considerar outros gastos de caráter remuneratório sob uma ótica econômica, mas que na contabilidade pública brasileira são classificados no GND 3 (outras despesas correntes), como auxílios 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 dessa base na análise do nível e da trajetória das despesas com pessoal. Em primeiro lugar, dado o prazo legal para a publicação dos dados, e o fato de que nem todos os entes entregam suas declarações em tempo hábil, a proporção do universo de estados, o Distrito Federal e os municípios que compõem esta publicação varia ao longo do tempo. Como ilustração, a STN (2021a) mostra que, desde 2015, a quantidade de estados e o Distrito Federal que compõem a publicação variou entre 27 (a totalidade) e 24 (89% dos entes da esfera da intermediária de governo), enquanto a cobertura de municípios oscilou entre um mínimo de 77% (4.307 municípios), em 2016, e máximo de 93% (5.174 municípios), em 2017. É certo, por sua vez, que geralmente os entes que não entregam suas declarações no prazo legal são os estados e municípios de menor porte, e que, portanto, a representatividade dos dados em termos de proporção do total da receita e despesa públicas é maior que os valores citados anteriormente. De qualquer modo, o que fica claro é que a variação na amostra de entes contemplados constitui um desafio adicional para a obtenção de uma série histórica consistente para a análise das despesas com funcionalismo no Brasil. Ademais, vale mencionar que, uma vez sendo construída a partir da declaração dos entes subnacionais, esses dados estão sujeitos a diferentes 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.

3.2 As EFGGs

Os dados das EFGGs (STN, 2021c) se baseiam na metodologia do *Manual de estatísticas de finanças públicas de 2014* (IMF, 2014), padrão internacional harmonizado com o SCN de 2008 (UN, 2009). Essas informações são estruturadas a partir de cooperação técnica com instituições de excelência na produção de estatísticas econômicas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ipea, 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. Além disso, são construídas de forma a integrar fluxos e estoques, e, portanto, possibilitarem avaliações mais adequadas a respeito do patrimônio do Estado e a sustentabilidade das finanças públicas.

Esse esforço, realizado como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de melhoria nas estatísticas econômicas, no âmbito do G-20 (*Data Gaps Initiative*), colocou o Brasil no grupo dos países mais avançados na publicação de estatísticas de finanças públicas, como reconhecido por Clements *et al.* (2017) em relatório de transparência fiscal do FMI. As principais fontes primárias utilizadas para a compilação das estatísticas do governo geral são o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), para o governo central; as DCAs para os

entes subnacionais; e, mais recentemente, a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), no caso dos governos estaduais.

Apesar de, no caso dos estados e municípios, grande parte das fontes primárias serem similares às que fundamentam o BSPN, nas EFGGs, a classificação dos itens da despesa segue uma ótica econômica e, portanto, não é guiada unicamente pelo GND, mas também pelos registros mais detalhados da despesa, como elemento e subelemento. Neste sentido, apresenta série com dados desagregados para as despesas com pessoal ativo (remuneração de empregados, que inclui os salários e vencimentos e as contribuições patronais para a Previdência dos servidores) e inativos (benefícios sociais do empregador), e ainda inclui itens de caráter remuneratório classificados como GND 3 de acordo com a contabilidade pública brasileira.

Além disso, como mencionado anteriormente, parte relevante dos dados de estados e municípios é de caráter declaratório e nem sempre apresenta metodologia de registros padronizada em todos os entes. Para superar este problema e obter série mais consistente, são realizadas reclassificações de itens da despesa a partir da pesquisa a portais de transparência dos entes subnacionais, nos quais, em alguns casos, é possível obter dados ainda mais detalhados. Ademais, nas EFGGs, são utilizadas técnicas de imputação de dados faltantes dos municípios, seguindo metodologia de Orair *et al.* (2011), que permite superar o problema da variação da amostra de municípios contemplados na base, e, assim, construir série histórica mais consistente, pois comparável ao longo do tempo.

Assim, um desafio para o estudo da evolução das despesas com funcionalismo a partir das EFGGs é o de que a série está disponível para o período 2010-2020, o que restringe a possibilidade de entendimento da trajetória desses gastos a um horizonte relativamente curto.

3.3 Gobetti e Orair (2017)

Nesse contexto, as estimativas de Gobetti e Orair (2017) para o período 2002-2015 contribuem decisivamente com o debate da política de pessoal das administrações públicas, pois realizam esforço intenso para superar os principais desafios nas fontes primárias e adequar sua série de dados ao arcabouço metodológico do IMF (2014). Portanto, constituem fonte consistente para o debate em questão, iniciando em 2002, e podem ser encadeadas às EFGGs para a construção de uma série adequada para a análise das despesas com pessoal ativo. Por seu turno, apresentam algumas diferenças nas estimações das remunerações que merecem ser exploradas, principalmente nas contribuições sociais.

Segundo o *Manual de estatísticas de finanças públicas de 2014*, as remunerações de empregados são compostas 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 moradia, transporte etc.). As contribuições sociais, diferentemente, são dispêndios públicos a sistemas de seguridades social, fundos previdenciários relacionados ao emprego público e outros sistemas de seguro social pertinentes 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).⁴ Assim, as EFGGs brasileiras incluem fluxos intraorçamentários (identificados pela modalidade de aplicação 91 na contabilidade pública brasileira) no item relativo às contribuições sociais de empregadores. Além disso, o *Manual de estatísticas de finanças públicas* (IMF, 2014) orienta a inclusão, pelo regime de competência, de contribuições de empregadores imputadas. No Brasil, as EFGGs incluem *proxy* que estima essa imputação para o governo central.⁵

Apesar disso, os dados de Gobetti e Orair (2017) não incluem nas estatísticas de despesa com pessoal ativo as contribuições intraorçamentárias e as imputadas. Isto é justificado pelos autores, pois, como exposto em Pires, Gobetti e Orair (2021), tanto as contribuições imputadas quanto as intraorçamentárias podem trazer mais dificuldades do que benefícios para a análise das despesas com o funcionalismo no Brasil. No primeiro caso, destacam as dificuldades operacionais no cálculo atuarial relacionado a este agregado, e apontam que a *proxy* utilizada nas EFGGs é imperfeita, pois está fundamentada no déficit corrente do RPPS, isto é, no regime de caixa. No segundo caso, alertam para o caráter meramente contábil dos fluxos intraorçamentários, assim como para as descontinuidades e a falta de padronização neste tipo de registro, especialmente no caso dos governos subnacionais. Além disso, questionam a inclusão dessas despesas enquanto indicador adequado de análise da política fiscal, tendo em vista que podem levar a conclusões equivocadas na comparação de antes que, de um lado, promovem reformas previdenciárias e, portanto, aumentam seus repasses contábeis para fundos previdenciários, com

4. Dado que o principal objetivo deste capítulo é a discussão da política administrativa, não será apresentada aqui uma discussão aprofundada acerca das razões conceituais que fundamentam a metodologia de registro dos sistemas de previdência dos governos. Para mais detalhes, ver IMF (2014), capítulos 3, 6 e apêndice 2.

5. Estimada pelo IBGE, “corresponde à diferença entre os benefícios sociais pagos pela administração pública diretamente aos seus servidores (RPPS) e as contribuições recebidas”, conforme apresentado em nota de rodapé das tabelas dos demonstrativos de receitas das EFGGs (STN, 2021c).

outros que não adotam medidas para reduzir o déficit atuarial do RPPS, e, por isso, aprecem com despesas inferiores.

Nesse contexto, mesmo destacando os avanços que as EFGGs promovem no sentido de aproximar o país das melhores práticas internacionais, fundamentadas na harmonização com o SCN 2008 e na mensuração dos fluxos pelo regime de competência, ressalta-se que a série mais adequada para a análise das despesas com pessoal ativo deve desconsiderar as contribuições de empregadores, especialmente as intraorçamentárias e as imputadas, pois: i) estão intrinsecamente relacionadas ao debate previdenciário; ii) são fluxos de caráter contábil ou imputado, que não afetam o resultado fiscal corrente de caixa; iii) estão sujeitas a desafios significativos de mensuração e fontes primárias com séries consistentes; e iv) ao se fundamentar no regime de caixa e refletir arranjos institucionais variados, podem não refletir de maneira adequada e precisa os conceitos econômicos que buscam captar.

Este trabalho se concentrará sobre os gastos efetivamente realizados com pessoal ativo, e, para tanto, o indicador salários e vencimentos constitui a variável de maior interesse, uma vez que se refere à compensação pelo trabalho prestado, e, portanto, 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. 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 as dificuldades técnicas e as especificidades e complexidade do tema.⁶

Ademais, é importante destacar que as EFGGs possibilitam a obtenção desses 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 considera mais apropriado a seu escopo de estudo.

Nesse contexto, a seção seguinte se fundamenta, dedicando atenção específica à evolução dos salários e vencimentos entre 2002 e 2020, a partir do encadeamento das séries de Gobetti e Orair (2017), para os anos de 2002 a 2009, e da EFGG (STN, 2021c), para o período de 2010 a 2020.

6. Nesse sentido, vale ressaltar que, mesmo na exposição de motivos da PEC nº 32/2020, o Regime de Previdência dos servidores públicos é tratado como uma discussão à parte das medidas relacionadas aos gastos com servidores ativos, ao afirmar que, “[c]om a aprovação da Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019, que ‘altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias’, os regimes de previdência social dos servidores públicos vão ser equacionados”.

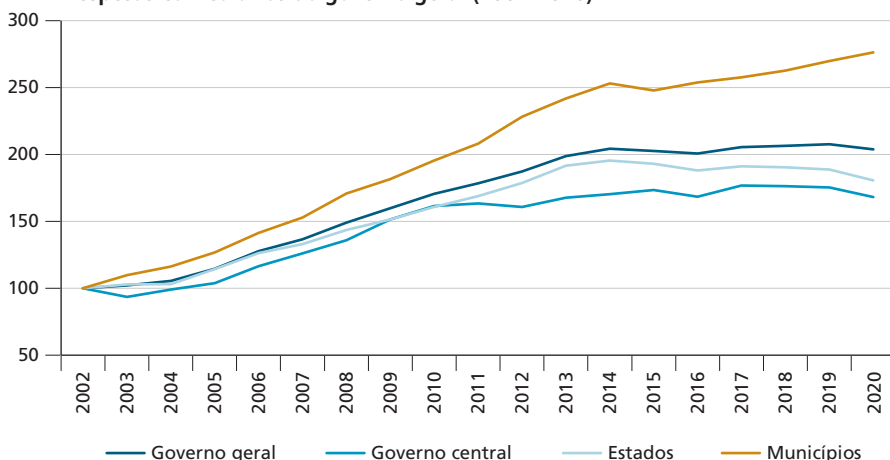
4 DESPESAS COM PESSOAL ATIVO NAS TRÊS ESFERAS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

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 de 2002 a 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).⁷

4.1 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 dezanove anos da série, o aumento foi de 4% anual (104% no total), enquanto no governo central o acréscimo foi de 2,9% a.a. (68% ao longo de todo o período). Nos governos subnacionais, o crescimento foi de 3,3% anuais 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



Fontes: Gobetti e Orair (2017), STN (2021c) e IBGE (2020).

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

Obs.: A preços de 2020.

7. As tabelas completas com os valores apresentados nesta seção estão detalhadas nos apêndices A, B e C, respectivamente.

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), STN (2021c) 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, ocorre 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, à exceção dos anos de 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 apresente risco às finanças públicas. Também é difícil argumentar que constituíram 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 remuneração incompatível com as responsabilidades.⁸

8. Remete-se ao capítulo 1, de Lopez e Guedes; capítulo 8, de Silveira; e capítulo 9, de Lopez *et al.*, todos neste livro, para análise da trajetória de expansão quantitativa dos servidores municipais e aspectos da remuneração.

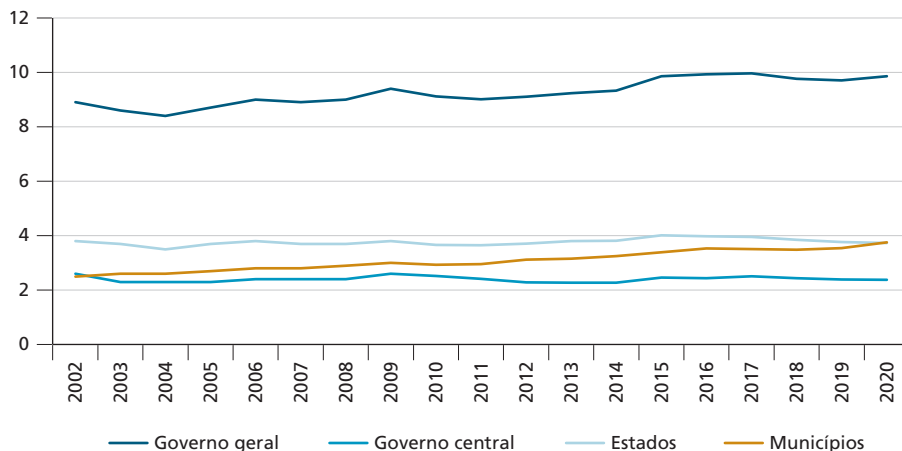
A evolução das despesas em termos reais é importante, pois nos permite ter clareza da evolução dos gastos em termos absolutos, descontados os efeitos da inflação. Por sua vez, para melhor compreender a evolução desses gastos como proporção da capacidade de geração de riquezas na sociedade, é ainda mais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

4.2 Despesas de pessoal em relação ao PIB

Os dados, expostos no gráfico 2, 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), STN (2021c) 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.

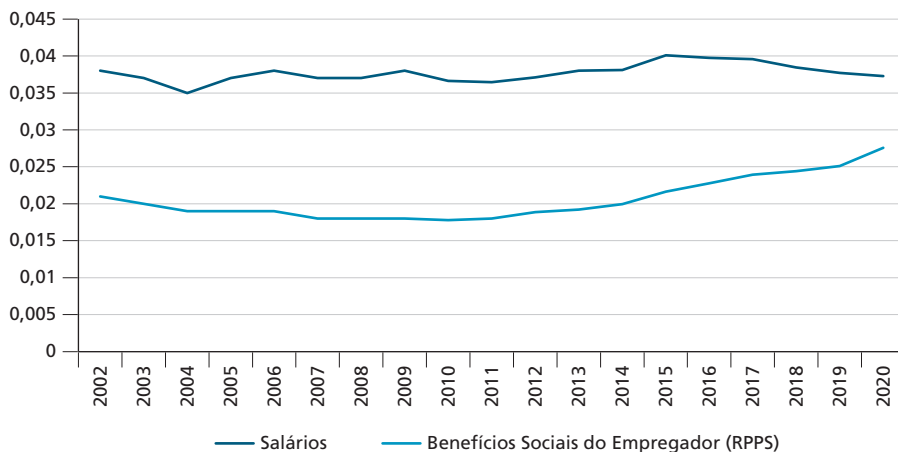
O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por seu turno, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais, o crescimento de gastos de 0,37% do PIB entre 2011 e 2015 em um contexto de significativos desafios na evolução das receitas⁹ 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 3), 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.¹⁰ 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.

9. 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 (STN, 2021c).
10. 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/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), STN (2021c) e IBGE (2020).

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.

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 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 (conferir, neste livro, o capítulo 8, de Leonardo Silveira). Assim, mesmo com a trajetória ascendente e o crescimento observado no período, a evolução dos gastos não foi explosiva ou fora de controle, 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.

4.3 Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível

Por fim, é importante ainda confrontar as despesas com salários com as receitas primárias disponíveis¹¹ (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 geração de receitas do Estado, e, conseqüentemente, se de fato pressionam o endividamento público de forma significativa.

TABELA 2

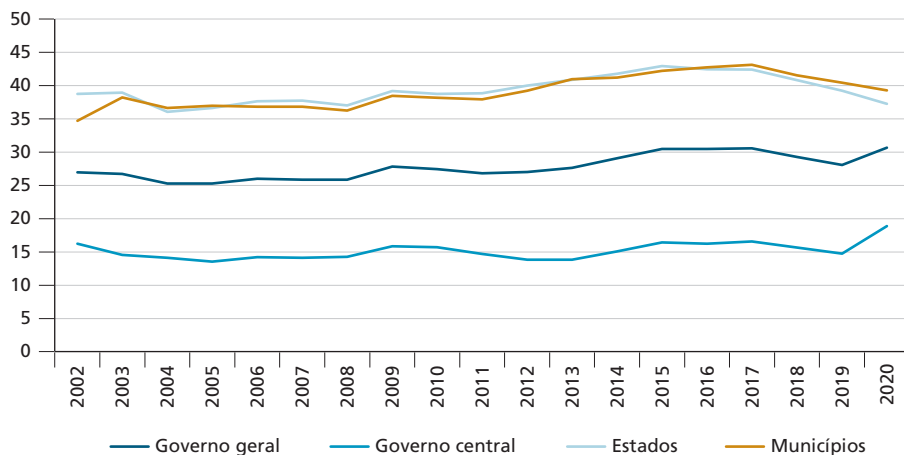
Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo
(Em %)

| | 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 STN (2021c).

GRÁFICO 4

Despesas com salários como proporção das receitas primárias disponíveis, por esfera de governo (2002-2020)
(Em %)



Fontes: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021c).

11. 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 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.

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, mesmo o aumento registrado até 2014 não significou um comprometimento significativamente maior, 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.

5 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 desta 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, entes da Federação responsáveis pela prestação direta de serviços, como educação e saúde básicas, intensivos em trabalho. Ainda é fundamental destacar que, nas comparações entre os setores público e privado, os servidores dos governos locais apresentam salários inferiores à média do setor privado, evidenciando que, mesmo com o crescimento observado no agregado dos gastos, o nível remuneratório do funcionalismo dos entes que responderam pelo aumento das despesas está longe de representar algo destoante da realidade brasileira.

Por fim, mas não menos importante, é preciso 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.

Qualquer proposta de redução desses gastos, portanto, deve estar pautada por discussões detalhadas acerca de quais funções do Estado e quais esferas de governo serão afetadas, e realizada com base em debate amplo e transparente com a sociedade, quantificando e qualificando, com dados consistentes, quais serviços devem ser atingidos pelas políticas de redução de despesas com o funcionalismo ativo. Não se pretende afirmar que não é possível rever tais escolhas democraticamente, mas que isso não deve ser feito com argumentos fundamentados em dados que confundem mais do que esclarecem o debate. Nesse sentido, os setores da sociedade que desejam reduzir o tamanho do Estado devem indicar os setores que sofrerão perdas e quantificar seus efeitos nas finanças e nas políticas públicas, e não se utilizar de dados agregados e descontextualizados e argumentos falaciosos a respeito de supostos efeitos causais de colapsos nas finanças públicas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2017. (Working Paper, n. 121480).

_____. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro**: o que os dados dizem? Brasília: Banco Mundial, 2019. (Working Paper, n. 142487).

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, 3 jun. 1964.

_____. 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.

_____. 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, 15 dez. 2016.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 set. 2020.

CLEMENTS, B. *et al.* **Brasil**: avaliação da transparência fiscal. Washington: IMF, 2017. (Country Report, n. 17/104).

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).

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, ago. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

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

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. **Rightsizing Brazil’s public-sector wage bill**. Washington: IMF, 2018. (Working Paper, n. 18/225).

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

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

SANTOS, C. H. M. *et al.* **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006 e 2016**. Carta de Conjuntura, n. 37, 4º trim. 2017.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicado ao setor público**. 8. ed. Brasília: STN, 2018.

_____. **Balço do setor público nacional em foco 2021**: ano-base 2020. Brasília: STN, 2021a.

_____. **Balço do setor público nacional**. Brasília: STN, 2021b.

_____. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021c.

UN – UNITED NATIONS. **System of national accounts 2008**. New York: UN, 2009.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo¹ (2002-2020)
(Em R\$ 1 bilhão)²

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Governo geral | 361 | 368 | 381 | 414 | 461 | 493 | 538 | 577 | 616 | 644 | 677 | 718 | 738 | 732 | 725 | 742 | 746 | 750 | 736 |
| Governo central | 106 | 99 | 104 | 109 | 123 | 133 | 143 | 160 | 170 | 172 | 170 | 177 | 180 | 183 | 178 | 186 | 186 | 185 | 177 |
| Estados | 154 | 159 | 159 | 176 | 195 | 205 | 221 | 233 | 248 | 261 | 276 | 295 | 302 | 298 | 290 | 295 | 294 | 291 | 278 |
| Municípios | 101 | 111 | 118 | 129 | 143 | 155 | 173 | 184 | 198 | 211 | 231 | 245 | 257 | 251 | 257 | 261 | 266 | 274 | 280 |

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

Elaboração dos autores.

Notas: ¹Atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

²Em valores de 2020.

REFERÊNCIAS

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).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.

APÊNDICE B

TABELA B.1
Despesa com salários e vencimentos, por esfera de governo (2002-2020)
(Em %)¹

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Governo geral | 8,9 | 8,6 | 8,4 | 8,7 | 9,0 | 8,9 | 9,0 | 9,4 | 9,1 | 9,0 | 9,1 | 9,2 | 9,3 | 9,9 | 9,9 | 10,0 | 9,8 | 9,7 | 9,9 |
| Governo central | 2,6 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,6 | 2,5 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 2,4 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Estados | 3,8 | 3,7 | 3,5 | 3,7 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,8 | 3,7 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,8 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 3,8 | 3,8 | 3,7 |
| Municípios | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,8 |

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

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Do PIB.

REFERÊNCIAS

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).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**: 4º trim. 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.

APÊNDICE C

TABELA C.1
Despesa com salários e vencimentos
(Em %)¹

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Governo geral | 27,0 | 26,7 | 25,3 | 25,3 | 26,0 | 25,9 | 25,9 | 27,8 | 27,5 | 26,8 | 27,0 | 27,6 | 29,1 | 30,5 | 30,5 | 30,6 | 29,3 | 28,1 | 30,7 |
| Governo central | 16,3 | 14,6 | 14,1 | 13,5 | 14,2 | 14,1 | 14,3 | 15,9 | 15,7 | 14,7 | 13,8 | 13,9 | 15,1 | 16,4 | 16,3 | 16,6 | 15,6 | 14,8 | 18,9 |
| Estados | 38,8 | 38,9 | 36,1 | 36,6 | 37,6 | 37,8 | 37,0 | 39,2 | 38,7 | 38,8 | 40,0 | 40,9 | 41,8 | 42,9 | 42,4 | 42,4 | 40,8 | 39,2 | 37,3 |
| Municípios | 34,7 | 38,2 | 36,6 | 37,0 | 36,8 | 36,8 | 36,3 | 38,5 | 38,2 | 37,9 | 39,2 | 41,0 | 41,2 | 42,2 | 42,7 | 43,1 | 41,5 | 40,5 | 39,3 |

Fontes: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Da receita primária disponível.

REFERÊNCIAS

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).

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estatísticas fiscais do governo geral**: resultado de 2020 (anual e trimestral). Brasília: STN, 2021.