



**TIPO DE TRABALHO:** CONSULTA

**SOLICITANTE:** Deputado PROFESSOR ISRAEL BATISTA

**ASSUNTO:** Análise crítica do relatório “Reforma Administrativa: Diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público brasileiro”, elaborado pelo Instituto Millenium.

**AUTOR:** Coordenação da Área IX

Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento  
Econômico e Economia internacional

## INTRODUÇÃO

S. Ex<sup>a</sup>, o Sr. Deputado Professor Israel Batista, solicitou desta Consultoria Legislativa análise crítica do relatório “*Reforma Administrativa: Diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público brasileiro*”<sup>1</sup>, elaborado pelo Instituto Millenium.

Para atendimento da solicitação, elaborou-se o presente trabalho, que busca examinar, em caráter preliminar, as premissas empregadas, a consistência dos dados apresentados e as conclusões do Relatório. Esclarece-se, por oportuno, que a análise aqui desenvolvida se cinge a aspectos técnicos, sem considerações de natureza política, apreciações sobre o mérito das sugestões contidas no relatório ou elaboração de propostas de políticas públicas referentes ao tema.

Para tanto, constituiu-se um grupo de análise, sob coordenação da Área IX da Consultoria Legislativa – Política e Planejamento Econômicos, Desenvolvimento Econômico e Economia Internacional, com participação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, por se entender que as críticas mais relevantes relacionadas ao diagnóstico técnico apresentado pelo Relatório em questão envolvem considerações de natureza econômica, financeira, tributária e orçamentária.

O trabalho segue uma divisão idêntica à do trabalho original, com a numeração e os tópicos nele contidos, e ressalta trechos extraídos do Relatório e sua referência de página, com os comentários pertinentes em seguida, para facilitar o entendimento.

---

<sup>1</sup> Doravante referido, simplesmente, como Relatório.

## Introdução

À página 4, o Relatório define como seu objetivo principal o de:

*“(...) analisar o impacto da complexidade da máquina pública na eficiência do serviço público e no custo Brasil; as carreiras e a produtividade, além de questionar se os servidores contam com bons incentivos para o cumprimento de metas ou se há sanções adequadas para os que não se enquadram no padrão de qualidade necessário.”*

Fica claro de início, portanto, que, na visão do documento, a análise da reforma administrativa deve se referir às questões relacionadas ao funcionalismo público e seu custo em comparação ao serviço prestado, com foco na eficiência e produtividade. Não obstante, o Relatório também trata de previdência e de tributação, temas que não fazem parte do contexto da reforma administrativa e que já foram objeto de outras reformas.

Ainda na parte introdutória, o Relatório afirma, à página 4, que:

*“O serviço público no Brasil é a terceira maior despesa do Estado, gasta-se 13,7% do PIB com pessoal”.*

Não está clara exatamente a fonte deste dado, mas se presume que se refira ao total de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas civis e militares das três esferas de poder e dos três níveis de governo. Em contraponto, o “Atlas do Estado Brasileiro”, do IPEA, estabelece como gasto total com pessoal, no mesmo universo em que se pressupõe o Relatório, em 10,7% do PIB, uma significativa diferença de 3 pontos percentuais. É fundamental, portanto, esclarecer como se chegou a essa estatística, inclusive esclarecendo as (eventuais) diferenças com outros estudos, como o do IPEA, para que se possa utilizá-lo como guia de política pública.

Logo adiante, menciona que:

*“(...) o Governo gasta com servidores públicos 3,5 vezes mais do que com saúde e o dobro com educação”.*

Não se esclarece se a despesa de pessoal dos servidores públicos inclui os salários dos profissionais de saúde e de educação. Tampouco

se especifica se, do gasto com saúde e educação, foram retirados os salários dos respectivos servidores. Este é um aspecto relevante, já que se sabe que estes setores são intensivos em gastos com pessoal. Isto implica que uma boa parte do que está incluído em saúde e educação também será computado como gastos com servidores. Ou seja, quando se aumentam os gastos com saúde e educação, uma boa parte deste aumento acarretará também aumento de gastos com servidores. Assim, quando se identifica um incremento com gastos em servidores, pode-se, na realidade, estar se detectando um aumento de gastos com saúde e educação e não aumento de contratação ou de remuneração de servidores fora de saúde e educação. Uma comparação mais adequada, portanto, seria dos gastos com servidores, excetuados os de educação e saúde, com as despesas totais de saúde e educação, ou seja, entre variáveis totalmente independentes entre si.

### **Metodologia**

Quanto à metodologia adotada, o Relatório afirma, à página 5, utilizar técnicas de análise de dados sofisticadas, tais como *machine learning*, econometria espacial, *big data* e econometria. Não se descrevem minimamente, entretanto, a metodologia e a contabilidade para a agregação dos dados básicos ou os modelos adotados.

## **1 – Empregabilidade e o Setor Público**

### **1.1 – Quantidade de funcionários públicos**

Ao apresentar os dados básicos sobre empregabilidade, o Relatório traz inconsistências e inexatidões. Inicialmente, informa como população ocupada do País o contingente de 63,7 milhões de pessoas, sem mencionar a que instante se refere. Na verdade, a população ocupada alcançava 94,6 milhões de pessoas na média de 2019, de acordo com dados do IBGE.

À página 6, o Relatório afirma que:

*“Dentre os 63,7 milhões de brasileiros que compõem a população ocupada estima-se que 11,4 milhões (IPEA & RAIS, 2019) tenham algum tipo de vínculo empregatício direto com o setor público (celetistas + estatutários) nas três esferas de poder.”*

Não obstante a asserção de que 11,4 milhões de pessoas tenham “*algum tipo de vínculo empregatício direto com o setor público*”, o Relatório especifica, adiante, que o funcionalismo público totaliza 9,7 milhões de trabalhadores nos empregos formais. Conclui-se, daí, que 1,7 milhão de pessoas estariam vinculadas informalmente ao serviço público, embora não se esclareça qual seria a natureza dos postos de trabalho informais no setor público.

Um ponto importante, que influencia toda análise, em particular, as comparações internacionais, é que a RAIS, usada como fonte pelo estudo, só leva em conta o mercado formal de trabalho, o que infla artificialmente a proporção dos servidores no total. De fato, a população ocupada, segundo o IBGE (2019), que inclui os informais, é de 94.6 milhões de pessoas, enquanto o Relatório cita apenas 46 milhões. Cabe observar, aliás, que, segundo dados oficiais do Caged, esse contingente alcançava 38,4 milhões de empregos, ao final de 2018, e 39,1 milhões, ao final de 2019.

## 1.2 – Crescimento do funcionalismo

À página 8 do Relatório, afirma-se que:

*“Além da representação em termos quantitativos ser considerável no total de empregados, o funcionalismo público cresceu sua quantidade de trabalhadores em 123,5%, passando de 5,1 para 11,4 milhões nas últimas três décadas (RAIS, 2019)”*

A apontar, primeiramente, que se utiliza como total de servidores públicos o número de 11,4 milhões, que, como acima observado, inclui um inexplicado contingente de 1,7 milhão de trabalhadores pretensamente informais no setor público. Se se considerar o dado de 9,7 milhões de trabalhadores públicos formalizados, o crescimento terá sido de 90%.

Deve-se registrar, porém, que o Relatório se limita a apontar números absolutos, sem levar em conta a evolução da população do País e as mudanças institucionais ocorridas no período de análise. Com efeito, entre 1986 e 2018, a população brasileira aumentou cerca de 60%. Adicionalmente, a Constituição de 1988 trouxe a universalização da saúde e da educação, novos direitos sociais e a obrigação de uma série de outras atividades que passaram a exigir do Estado a prestação de serviços que antes não estavam disponíveis, o que, naturalmente, demandou a contratação de novos servidores. Desta forma, a consideração somente de números absolutos é inadequada.

1.3 – O crescimento do número de cidades é causa do aumento do funcionalismo?

O Relatório aponta, à página 12, que:

*“Através do crescimento dos servidores municipais é possível prever de maneira relevante o crescimento de todo funcionalismo das três esferas com boa acurácia preditiva (exatidão), o que denota o peso desta esfera em termos de quantidade de funcionários (Painel 1)”*.

É uma afirmativa controversa. As razões de crescimento do funcionalismo em cada nível de governo são peculiares e decorrem de arranjos institucionais determinados pela divisão de encargos na Constituição, bem como de outros fatores não correlacionados. Assim, em princípio, não se pode divisar uma relação causal entre a variação do contingente de servidores municipais e o das esferas estadual e federal. Não se podem extrapolar os dados municipais para fazer inferências sobre os outros entes federativos.

Mais à frente, o Relatório investiga a possibilidade de que o crescimento do número de cidades seja causa do aumento do funcionalismo (presumivelmente, municipal). Às páginas 12 e 13, afirma-se que:

*“Neste mesmo período, o número de municípios cresceu 33%, de 4.177 para 5.570 (Gráfico 7). Ou seja, ainda que 95% das cidades do país sejam de pequeno porte, com 100 mil habitantes ou menos, seu aumento é significativo e tem impacto fiscal.”*

*No entanto, o crescimento do funcionalismo municipal não tem relação causal com o aumento de municípios nos últimos anos (Tabela 3). Não há relevância estatística ou evidência de causalidade na relação, ainda que elas estejam correlacionadas em 74%”*

A afirmação de que não há relevância estatística na relação entre o crescimento do funcionalismo municipal e o aumento do número de municípios está em contradição com os próprios resultados da correspondente regressão linear, apresentados no Painel 1, à página 13. Com efeito, o coeficiente de correlação (R ao quadrado) atinge 99,73%, com significância estatística superior a 95%.

Naturalmente, correlação não implica, necessariamente, causalidade. É possível que duas variáveis apresentem elevada correlação mesmo sem elementos orgânicos de causalidade entre elas. Não é, porém, o que sugere a realidade do País. De fato, é conhecido o processo pelo qual houve o significativo aumento do número de municípios após a promulgação da Constituição de 1988: pela nova sistemática do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no caso da divisão de um município com população inferior a 10 mil habitantes, os municípios resultantes da divisão receberiam o mesmo montante de transferência do FPM que o município original, havendo um claro incentivo para a divisão. Com estes recursos, se estabeleceriam novas administrações municipais e novas câmaras de vereadores, sendo a contratação de novos servidores municipais uma decorrência lógica.

À página 14, o Relatório aponta que:

*“Ainda que o modelo apresente uma boa acurácia (exatidão) – aplicada aos dados de teste – aponta que o crescimento dos servidores municipais foi o maior responsável pelo crescimento do serviço público nas últimas décadas, em termos de custos, ele não é o maior vilão a ser atacado em uma Reforma Administrativa.”*

Há um claro juízo de valor com a utilização da palavra “vilão”. Ademais, o gráfico 5 do Relatório, à página 10, mostra que houve crescimento contínuo do número de servidores municipais entre 1987 e 2017, ligeiro

crescimento dos estaduais e estabilidade dos federais. De acordo com o próprio Relatório, o custo do funcionalismo municipal chega a 4,28% do PIB, sendo o que mais cresceu proporcionalmente. Não fica claro, assim, por que deveria ser descartado como um problema, já que o nível municipal é o que apresenta a maior escassez de recursos e é dependente de transferências estaduais e federais.

#### 1.4 – Custo por tipo de funcionalismo (federal, estadual e municipal)

À página 15 do Relatório, tem-se que:

*“No entanto, o número de servidores vinculados à esfera municipal representa 57% de todo o funcionalismo. Logo, o funcionário federal, que representa 11% do funcionalismo, é que, proporcionalmente, tem maior impacto fiscal.”*

O cerne da análise do Relatório sob análise é a discussão sobre o custo proporcional *per capita* do funcionalismo na comparação entre os níveis de governo. Este conceito é totalmente divergente da abordagem de produtividade ou de qualidade de serviço. O conceito de produtividade, que corresponde à ideia de se ter menos gente, produzindo mais serviços com menor custo para a sociedade, não é compatível com a ideia de que é melhor ter mais funcionários ganhando menos, com menor custo *per capita*. O serviço público não é assistência social nem provedor de empregos a baixo custo, mas está relacionado com a contrapartida do serviço prestado, que deve ser a melhor possível.

Seja no setor privado, seja no setor público, não se pode avaliar qualquer despesa sem avaliar seu “retorno”. A avaliação feita pelo Relatório, entretanto, leva em conta apenas a despesa e não o retorno gerado por esta despesa. Neste sentido, é sabida a dificuldade de se especificar o que é o retorno do servidor público. Há um problema de mensuração sobre o benefício, muito maior do que no setor privado, em que a métrica do lucro é mais clara e óbvia. O Relatório utiliza a premissa implícita de que o “benefício” associado a um contingente de servidores será tanto maior quanto menor for seu custo médio.



Conclui, assim, que o benefício médio trazido pelos servidores estaduais e municipais é maior que o proporcionado pelos federais, dado que o custo médio da mão-de-obra federal é maior.

Esta é uma hipótese extremamente simplificadora e viesada. Ao se reduzir toda uma análise de custo-benefício apenas ao custo salarial médio ou *per capita* se estará ignorando a complexidade da distribuição de competências e de atribuições entre as diversas categorias profissionais do serviço público nas três esferas de governo. Não se pode ignorar, em uma análise do serviço público, a necessidade e a especialização dos diversos contingentes de trabalhadores.

À página 15 do Relatório, afirma-se que:

*“O custo médio de um funcionário vinculado ao poder estadual é de 88 mil reais por ano, já o do funcionário federal é de 242,4 mil ano, 5,7 vezes mais do que o custo médio do servidor municipal e 2,7 vezes mais do que servidor vinculado ao funcionalismo estadual (ODX com os dados da RAIS). Cenário que coloca o país fora do padrão para uma nação em desenvolvimento”*

Parece haver aqui uma inconsistência nos dados utilizados. De acordo com o Portal da Transparência do governo federal<sup>2</sup>, o efetivo de servidores públicos federais ativos, civis e militares, alcançou 1.026.093 pessoas ao final de 2019, com um gasto salarial de R\$ 171,5 bilhões. Deste modo, o custo médio do servidor federal na atividade, incluídos civis e militares, estava na casa dos R\$ 167,2 mil por ano. É provável, assim, que o valor de R\$ 242,4 mil anuais encontrado no Relatório tenha sido obtido pela divisão da despesa total de pessoal ativo, civis e militares, apenas pelo contingente de servidores civis, o que é um equívoco. Representa, portanto, um valor 45% maior.

---

<sup>2</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>

## 2 – Brasil X Mundo

### 2.1 – Gasto com pessoal e políticas públicas

O Relatório afirma, à página 16, que:

*“Na base de dados do FMI, disponíveis até 2018, ano em que o Brasil gastava 13,3% do PIB com pessoal, o país é o sexto que mais tem esse tipo de encargo, dentre as 64 nações sobre as quais o Fundo divulga este dado. Nesta rubrica, o país está próximo à Noruega (PIB per capita: 75 mil U\$) e Islândia (PIB per capita: 70 mil U\$) e está à frente da Suécia (PIB per capita: 53 mil U\$), ambos com PIB per capita — entre 5 e 7,5 vezes mais— e níveis de desenvolvimento muito superiores. Colômbia, Chile e Peru, com realidades mais próximas à do Brasil, têm seus gastos com pessoal mantidos no entorno de 6 pontos do PIB. Nem mesmo França e Alemanha possuem um gasto com pessoal no mesmo patamar que o Brasil.”*

De acordo com o FMI, o montante total de salários com o funcionalismo público, nas três esferas de governo, atingiu 13,36% PIB em 2018. Cumpre, porém, analisar a evolução desse gasto ao longo do tempo e compará-lo com o total dos dispêndios públicos no País.

Em 2006, a rubrica representava 11,58% do PIB. Entre 2006 e 2018, enquanto a folha salarial total do serviço público cresceu de 11,58% do PIB para 13,36% do PIB, o total de despesas públicas aumentou, no mesmo período, de 37,7% do PIB para 48,93% do PIB. Ou seja, a despesa com pessoal cresceu pouco menos de 2 pontos percentuais do PIB enquanto a despesa total cresceu mais de 11 pontos percentuais do PIB. Assim, a relação despesa pessoal/despesa total caiu de 30,9% em 2006 para 27,3%. No Canadá esta relação está em 30,18%; no Chile, em 28,61%; na Costa Rica (que não tem Forças Armadas), em 44,72%; na Dinamarca, em 30,13%; na Indonésia, em 32,16%; na Irlanda, em 27,8%.

Uma outra indagação relevante é se o PIB *per capita* deve ser uma referência para a medida apropriada do tamanho do funcionalismo público. O dimensionamento do funcionalismo depende essencialmente da escolha da

sociedade em relação ao tipo de serviço que ela se propõe a ter. A universalização da saúde, da educação e da assistência social, por exemplo, impõe a necessidade de maiores gastos de pessoal, dimensionados pela demanda de serviços.

Ora, é inevitável que, se o governo gasta mais com outras despesas, ele deverá contratar mais para realizar tais despesas. O fator trabalho pode ser mais ou menos intensamente utilizado, como realmente ocorreu, o que pode implicar maior (e não menor) produtividade do fator trabalho em termos de políticas públicas. O que cabe discutir é se faz sentido o conjunto de políticas públicas existente e não a sua consequência, que é o incremento de um insumo básico representado pelo fator trabalho.

De outra parte, só as despesas com benefícios sociais cresceram de 10,25% do PIB, em 2006, para 17,84% do PIB, em 2018, mais de 7 pontos percentuais do PIB. Assim, fica claro que a despesa com benefícios sociais, não comentada pelo Relatório, é que teve um crescimento significativo e pressionou as despesas totais do setor público.

Ainda à página 16, assinala-se que:

*“Além de ser o dobro do que o país investe em educação, o gasto com pessoal no Brasil é 3,5 vezes o montante que o país gasta com saúde (3,9% do PIB). O funcionalismo federal, que é o mais oneroso, custa para o Brasil 4,26% do PIB. Vale destacar também que o país investe apenas 0,20% do PIB em Saneamento, de modo que o país tem mais de 100 milhões de habitantes sem acesso a Saneamento Básico, com cerca de 35 milhões deles sem água potável.”*

Não está claro no texto a que se refere o gasto de saúde e de educação cujo montante é acima referido. Supõe-se que seja o gasto total de todos os níveis de governo, já que se faz a comparação com o total dos gastos de pessoal dos três entes federativos. No entanto, como mencionado anteriormente, no montante de gastos da área de saúde e educação há grande participação de despesas de pessoal, dado que ambos os setores são intensivos em mão de obra especializada e de apoio. Ademais, há comunicação de

despesas entre os entes federativos, repasses federais para a área de saúde e pagamento de professores via FUNDEB, nada disto explicitado nem segregado no Relatório.

Parece claro que os autores evocam uma relação entre a folha de servidores e investimentos em saneamento. Qual o sentido de se comparar o custo da despesa com pessoal federal com uma atividade cuja competência é dos municípios, exercida por empresas estatais estaduais? Não há nenhuma relação entre mais ou menos despesas federais com pessoal e mais ou menos investimentos em saneamento, como sugere implicitamente essa afirmação. Mais ainda, desconsidera a existência de problemas fiscais nos níveis municipais e estaduais com sua folha de pagamento, limitando-os à esfera federal. Trata-se, portanto, de comparação inapropriada.

O Relatório assinala, à página 17, que:

*“Só em 2019, os mais de 600 mil funcionários federais civis, por exemplo, custaram 319 bilhões de reais, 21 vezes mais do que os recursos investidos em Saneamento, ao qual metade do país não têm acesso.”*

Registra-se, novamente, o emprego de dados incorretos. O montante de R\$ 319 bilhões citado no Relatório refere-se, na verdade, ao gasto total com pessoal da União, englobando os servidores civis e militares da ativa, mais os inativos e pensionistas civis e militares. A despesa total com remuneração de servidores civis e militares federais da ativa em 2019, segundo o Portal da Transparência do governo federal, ficou em R\$ 171,5 bilhões, correspondendo a 53,8% daquele montante. Por sua vez, os salários dos 605 mil servidores civis da ativa somaram naquele ano R\$ 143 bilhões ou 44,8% do montante erroneamente apresentado. A registrar, mais uma vez, que o investimento em saneamento não guarda nenhuma relação com esta despesa.

## 2.2 – Participação do Setor Público pelo mundo

À página 18 do Relatório, afirma-se que:

*“O percentual de participação dos empregos públicos em relação ao mercado de empregos formais é alto: 21%. Ele coloca o Brasil entre os cinco primeiros países, praticamente empatado com a França, perdendo apenas para Lituânia, Finlândia, Dinamarca, Suécia e Noruega, que é o único outlier (fora de padrão e muito acima dos demais).”*

A comparação internacional feita com base no mercado formal de trabalho padece de importante distorção, porque os países mencionados não possuem um mercado informal tão grande quanto o do Brasil, compreendendo mais de 40% da população ocupada<sup>3</sup>. Assim, a comparação com o emprego formal naturalmente fará o percentual de empregos públicos parecer alto relativamente, quando, de fato, não é. O dimensionamento do funcionalismo público deve ser aferido em relação ao total da população, ou pela população ativa ou ocupada, uma vez que a universalidade dos serviços vale também para os trabalhadores informais.

Além disto, o fenômeno da “pejotização”<sup>4</sup> não é detectado pela RAIS, fonte usada pelo Relatório. Muitos trabalhadores e profissionais liberais do setor privado constituem empresas, devido a incentivos tributários e trabalhistas presentes na legislação brasileira, e esvaziam a estatística de empregos formais, apesar de, na prática, funcionarem como tal. Portanto, a proporção de funcionários públicos no emprego formal, em uma acepção mais ampla, deve ser bem menor.

Tal questão é relevante para o argumento central do Relatório de que o número de servidores públicos no Brasil, proporcionalmente aos demais postos de trabalho, é elevada para padrões internacionais, o que é incorreto.

---

<sup>3</sup> A taxa de informalidade média atingiu 41,1% em 2019, de acordo com dados do IBGE.

<sup>4</sup> Assim entendida a situação em que o trabalhador ou o profissional liberal constituem uma pessoa jurídica (PJ) para prover seus serviços.

### 3 – Após a reforma da previdência, o ajuste fiscal já está superado?

#### 3.1 – Cenário Fiscal

O Relatório, à página 19, observa que:

*“Esse déficit primário enfrentado desde 2013 acentuou a trajetória de aumento da dívida pública, atualmente em 5,7 trilhões, ou 79% do PIB, de modo que esse cenário das contas públicas também levou o país a ter o pior biênio econômico de sua história, 2015-2016, com uma recessão somada de mais de 7 pontos negativos do PIB. Até o ano da crise, o gasto com pessoal da década cresceu em 11%, enquanto a inflação do período foi de 6,6% (ODX dados do TESOURO NACIONAL)”*

Não está claro por que os autores escolheram especificamente o período 2011-2016 para computar o crescimento real da folha salarial do setor público. É possível que tal escolha traduza a hipótese implícita de que apenas esta rubrica foi a responsável pela crise que se abateu sobre o País. Seria aconselhável uma análise de maior alcance, que considerasse um exame abrangente da evolução das diversas categorias de despesas do setor público ao longo de um horizonte mais amplo.

#### 3.2 – Servidores federais e a despesa obrigatória

À página 21 do Relatório, afirma-se que:

*“Entre 2008 e 2019, houve um crescimento de 125% da despesa do funcionalismo federal ativo em termos anualizados, período em que a quantidade de funcionários cresceu de 545 para 605 mil, portanto, apenas 11%. Ainda que os funcionários federais da ativa recebam os mesmos 56% da fatia de recursos gastos com pessoal, isto significaria que 44% dos recursos para o funcionalismo (144 bi) são direcionados para funcionários inativos, aposentados ou pensionistas. O problema desse quadro é que ele combina alto custo individual com alta quantidade percentual de funcionários inativos. Os 605 mil funcionários ativos representam menos da metade do total de servidores; os*

*aposentados representam 427.010, e os pensionistas, 238.895. Sendo que esses dois últimos grupos ficaram com 34% das despesas liquidadas”.*

A inclusão de ativos e pensionistas no argumento indica que a reformulação administrativa está misturada com questões previdenciárias. São soluções diferentes para questões distintas, que já foram encaminhadas em três reformas previdenciárias, desde 1998. Há claro conhecimento da dinâmica das despesas com inativos e pensionistas, das novas regras e a criação do Funpresp, o que descarta a explosão ou o descontrole deste tipo de despesa no longo prazo, que, inclusive, será decrescente. Ao contrário, estes números mostram que boa parte do “problema” já foi objeto de atenção com a reforma da previdência e não requer mudanças adicionais.

Ademais, o gasto total de R\$ 332 bilhões, muito mencionado como referência comparativa – a par de ser inconsistente com o montante de R\$ 319 bilhões mencionado à página 17 do Relatório –, refere-se à totalidade da remuneração de servidores civis e militares da ativa, inativos e pensionistas. No entanto, o foco de toda a discussão são apenas os servidores civis federais ativos. Segundo o próprio estudo, estes são 605 mil, frequentemente mencionados. Há, ainda, porém, mais 420 mil militares, nunca contabilizados, que percebem, conjuntamente com os civis, R\$ 186 bilhões, 56% do total utilizado como referência. Assim, o valor de R\$ 332 bilhões é dado ilustrativo que não corresponde à real despesa dos funcionários civis federais, eleitos como causa do problema fiscal.

O Relatório também afirma que, entre 2008 e 2019, houve um crescimento de 125% da despesa do funcionalismo federal ativo, em termos anualizados, período em que a quantidade de funcionários federais civis cresceu de 545 para 605 mil, portanto, apenas 11%. Vale ressaltar que, segundo o IBGE, o crescimento populacional no citado período também foi de exatamente 11%.

O texto não esclarece se esse aumento da despesa salarial se refere apenas ao pessoal civil. De todo modo, deve-se considerar que, nesse mesmo período, a inflação medida pelo IPCA foi de 94,77%. Se acrescentarmos os 11% de crescimento da quantidade de servidores civis, a folha cresceria 116% em valores nominais, sem reajuste real. Supondo que o aumento citado de 125%

corresponda à despesa salarial dos servidores civis, o crescimento médio real de salário no período, portanto – a razão entre o crescimento nominal de 125% e o crescimento com a correção de inflação combinado com o crescimento do número de funcionários (11%), de 116% – terá sido de 4,2% nos 11 anos considerados, correspondendo a um crescimento médio real da folha de pessoal civil ativo federal de apenas 0,37% ao ano. Difícil considerar esta despesa como responsável pelo desequilíbrio fiscal, como quer fazer crer a argumentação do Relatório.

Pelos dados da Instituição Fiscal Independente – IFI, em estudo elaborado no final do ano de 2019<sup>5</sup>, a despesa de pessoal bruta (ativos, inativos e pensionistas) federal oscilou entre 2009 e 2018 de 4,8% do PIB em 2009 a 3,9% em 2014, atingindo 4,3% do PIB ao longo dos primeiros cinco meses de 2020. Constata-se, portanto, que não há tendência de crescimento explosivo neste período, mas sim de estabilidade, mesmo se considerando o total das despesas com ativos, inativos e pensionistas.

Já a despesa com pessoal civil federal oscilou entre 3,7% do PIB em 2009 e 3,1% em 2014, chegando a 3,4% em 2018 – também sem tendência a crescimento explosivo, mas sim de estabilidade.

À guisa de conclusão, o Relatório afirma, à página 62, que:

*“(...) o gasto com pessoal, terceiro maior gasto da máquina pública federal, que cresceu de forma desproporcional - e injustificada - nas últimas três décadas”.*

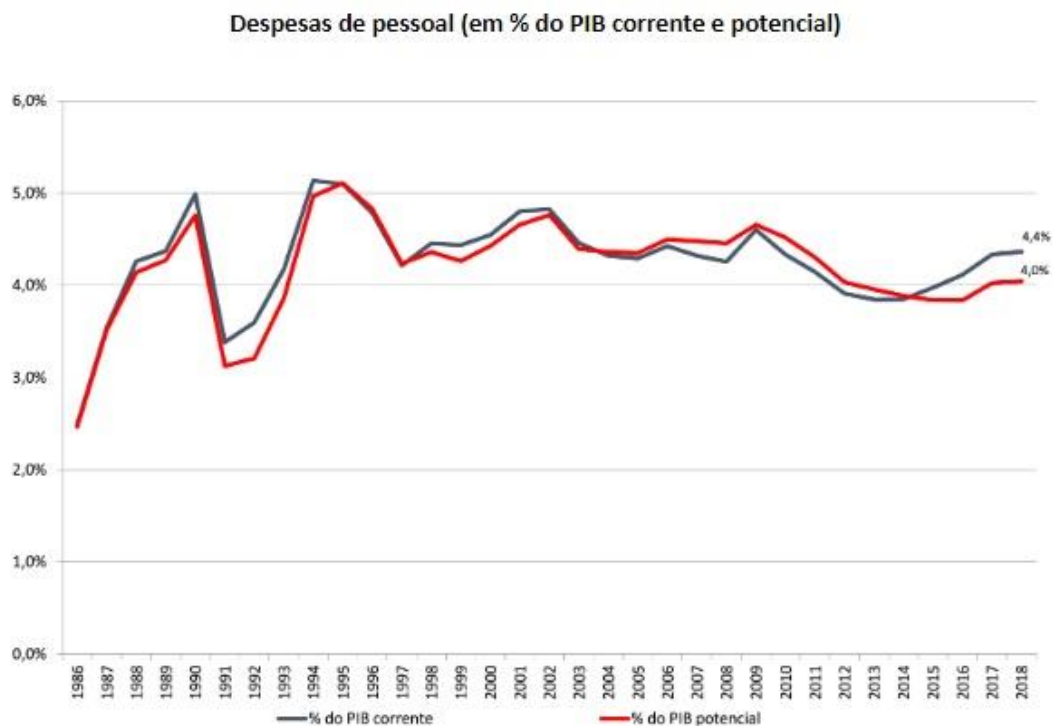
Esta asserção não encontra amparo nos dados disponíveis. A Figura 1, a seguir<sup>6</sup>, apresenta a evolução do total das despesas com pessoal da União entre 1986 e 2018.

<sup>5</sup> (<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566654/EE11.pdf>),

<sup>6</sup> Disponível em <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/posts/o-observatorio-de-politica-fiscal-divulga-atualizacao-da-serie-historica-de-despesas-primarias>.



**Figura 1 – Despesas totais com pessoal da União (1986-2018)**

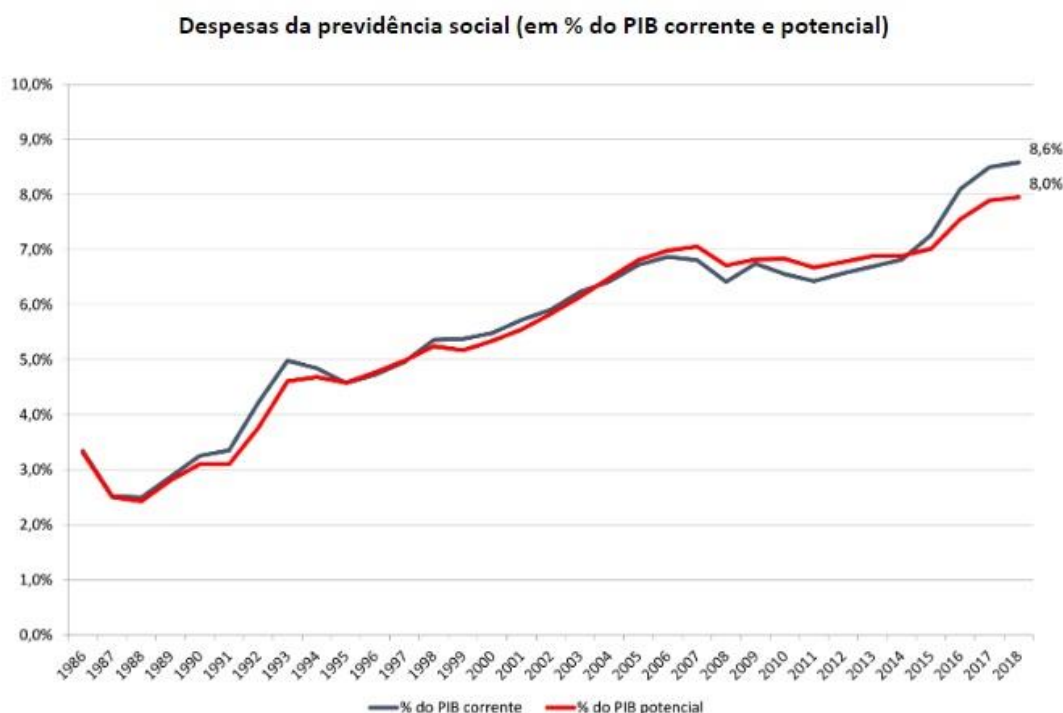


O exame da Figura 1 revela que, desde o início dos anos 90, as despesas totais com pessoal da União oscilaram entre 3% e 5% do PIB, sem nenhuma tendência de crescimento ao longo do tempo – pelo contrário, a partir de 2001, observa-se nítida trajetória de queda. Assim, mesmo considerando-se um prazo bem mais longo, cobrindo as três últimas décadas, não se verifica a explosão da folha salarial da União em relação ao PIB denunciada no Relatório.

Em contrapartida, os dados disponíveis mostram um inequívoco, permanente e preocupante crescimento das despesas com previdência social durante o mesmo período 1986-2018, como pode ser constatado na Figura 2, adiante<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Idem 6.

**Figura 2 – Despesas da União com previdência social (1986-2018)**



Como revela a Figura 2, as despesas previdenciárias da União triplicaram em termos relativos, passando de menos de 3% do PIB, em 1988, para quase 9% do PIB, em 2018.

O Relatório informa, à página 22, que:

*“Além disso, o Brasil tem um orçamento público cada vez mais engessado: 93% das despesas orçamentárias estão vinculadas, sendo 65% dele destinado ao gasto com salários e aposentarias (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).”*

Deve-se observar, porém, que a parcela de 65% das despesas orçamentárias da União acima mencionada inclui o pagamento de despesas previdenciárias a cargo do INSS, que nada têm a ver com o problema objeto do estudo. A rigor, de 2010 a 2019 a despesa total com funcionalismo federal, incluindo inativos e pensionistas, ficou entre 21 e 23% da despesa obrigatória total, enquanto as despesas com benefícios previdenciários, segundo o próprio

Relatório, saltaram de 32% para 47% no mesmo período. Mais uma vez, fica claro que o predomínio das despesas obrigatórias não foi causado pelo alegado “crescimento descontrolado das despesas de pessoal”, que permaneceu praticamente constante em relação ao total.

### 3.3 – Impacto da despesa obrigatória na receita

Apresentam-se nesta parte do Relatório dados relativos à evolução das despesas do governo central, às despesas totais de pessoal da União, ao número e à escolaridade dos servidores ativos da União, discriminados por Poder e aos vencimentos dos servidores do Poder Executivo federal. Não se procede, no entanto, a nenhuma análise das muitas informações apresentadas, razão pela qual nenhuma observação pode ser efetuada.

### 3.4 – Servidores Inativos

À página 24 do Relatório, menciona-se que:

*“Vale destacar que a unificação entre RPPS e RGPS caminhou no sentido correto, uma vez que o valor médio de aposentadorias especiais é alto. No caso do setor público, no Poder Legislativo se tem benefício médio de R\$ 29 mil por mês; do Judiciário e do MP gira em torno de R\$ 19 mil; enquanto que o do Poder Executivo é de R\$ 9 mil. Apesar de menor que dos demais poderes, o benefício do Poder Executivo é, em média, 7,5 vezes mais alto do que a média do RGPS”*

A comparação entre os regimes próprio dos servidores e geral do INSS não pode ser efetuada sem considerar dois fatores. Em primeiro lugar, o benefício é relacionado ao salário de contribuição, a uma alíquota, até recentemente, de 11% sobre a remuneração bruta, mas que foi elevada para até 22%, no caso dos salários maiores. O valor do benefício recebido, portanto, está atrelado a um valor de contribuição que não é mencionado no Relatório. Isso ocorre em função de o regime de repartição fazer parecer que não há contribuição. Há, sim, no entanto, contribuição, tal como em um regime de capitalização, mas que costuma ser ignorada na discussão da matéria. Assim, a

comparação entre os dois regimes não pode ser feita sem levar em conta qual a contribuição média efetuada pelos servidores. Desta forma, se o benefício médio dos participantes do regime próprio é maior, o desequilíbrio de longo prazo, que é o que interessa, não é discutido. Em outras palavras, não há sentido em se ater apenas ao benefício médio.

De outra parte, independentemente da renda, quem é segurado do INSS contribui sobre um teto, que pode ser muito inferior ao salário efetivamente recebido, sendo o correspondente benefício limitado ao teto de contribuição. Não é o caso dos servidores, que contribuem sobre sua remuneração bruta, sem teto. Não cabe, portanto, comparar o benefício médio de quem contribui sobre todo o salário com o benefício recebido por quem contribui apenas sobre um teto estabelecido pelo INSS.

O Relatório registra, à página 26, que:

*“O Benefício de Prestação Continuada passou por recente mudança de regra de acesso de  $\frac{1}{4}$  para meio salário mínimo, estimando aumento de R\$ 21 bi de despesa anual”*

Dois aspectos merecem ser destacados com relação a este ponto. Por um lado, sob um ponto de vista mais estrito, o BPC nada tem a ver com a despesa salarial do funcionalismo e, portanto, com o debate sobre a reforma administrativa, já que servidores públicos não recebem tal benefício.

Por outro lado, em um contexto mais amplo, cabe distinguir despesas previdenciárias, que são vinculadas a contribuições dos segurados, das despesas assistenciais, que são transferências diretas – o que é o caso do BPC. A observar, por oportuno, que as despesas assistenciais à conta da União têm aumentado continuamente ao longo do tempo. Somente o Bolsa Família e o BPC cresceram, entre 2013 e 2019, de R\$ 24,8 bilhões para R\$ 86,5 bilhões. Não se justifica, portanto, atribuir às despesas salariais do funcionalismo relação de causalidade com as restrições fiscais oriundas das despesas assistenciais e sua contribuição conhecida e crescente para o quadro de crônico desequilíbrio fiscal com que o País se defronta. Reformas que limitem o crescimento das despesas assistenciais são necessárias, assim como medidas que promovam

maior eficiência e produtividade do funcionalismo. Não há, entretanto, nenhuma relação direta de compensação entre os dois grupos de despesas.

### 3.5 – Investimentos e a crise fiscal

À página 27, informa-se que:

*“Antes da recessão, ainda em 2013, os investimentos públicos que estavam em torno de 4%, em 2018, caíram para 2,4% do PIB, dos quais apenas 0,37% do PIB referem-se aos investimentos do governo central, cuja despesa obrigatória (consumida pelo gasto com pessoal) apresenta crescimento vegetativo e excessivo grau de vinculações”.*

Cabe ratificar que o Relatório não fundamenta a observação de que a despesa obrigatória da União está consumida pelo gasto com pessoal. A rigor, com a promulgação da emenda do teto de gastos, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional evidenciam que boa parte da despesa obrigatória advém do pagamento de benefícios previdenciários, os quais vinham apresentando tendência de alta na última década. Como observado acima, a parcela de despesas de pessoal nas despesas obrigatórias não cresceu na última década, tendendo à estabilidade, na faixa de 22%. Desta forma, a afirmativa desconsidera o comportamento das demais despesas da União.

### 3.6 – Situação Fiscal dos Estados

O Relatório menciona, à página 28, que:

*“Outra forte evidência de necessidade de ajuste é o fato de 14 estados estarem acima da mediana do gasto com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo e 13 no Poder Judiciário”*

Em uma amostra com 27 elementos, é natural que 14 estejam acima da média (ou da mediana) e 13, abaixo. Esta constatação, em si, não representa nenhuma “evidência de necessidade de ajuste”. A evidência, se houver, estará relacionada aos valores correspondentes. A registrar que um problema recorrente na esfera estadual é a ocorrência de despesas com o

funcionalismo superiores aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Na verdade, as despesas de pessoal na esfera estadual são crescentes e não foram influenciadas pela reforma da previdência. E, cabe lembrar, a reforma administrativa a ser analisada no Congresso Nacional diz respeito apenas ao funcionalismo federal civil em atividade.

### 3.7 – Conclusões do Capítulo

À página 31, argumenta-se que:

*“Torna-se evidente que há ainda uma parte considerável a ser feita em termos de esforço fiscal e que, portanto, um ajuste não é assunto superado para o Brasil. Ademais, o gasto com pessoal e as despesas obrigatórias do Governo Federal estão no foco do problema, de modo que uma Reforma Administrativa que reduza a despesa obrigatória é fundamental para contribuir com esse ajuste, com foco no funcionalismo federal. Os pilares que vão se beneficiar de reduções da despesa obrigatória são essencialmente três: I - saúde das contas públicas e equilíbrio da dívida; II - a retomada do crescimento; III - retomada dos investimentos.”*

Conquanto os autores concluam que ainda há muito a ser feito em termos de esforço fiscal, o Relatório não esclarece por que, especificamente, as despesas de pessoal da União seriam o principal problema. Como observado anteriormente, não se compara a evolução e o nível das despesas de pessoal com outras rubricas de despesas obrigatórias – por exemplo, com gastos assistenciais e despesas previdenciárias. A impressão que se tem é a de um raciocínio circular. A premissa é exatamente igual à conclusão, sem, no entanto, a apresentação de dados objetivos que as apoiem.

## 4 – Desempenho e eficiência

### 4.1 – Salários: Público x Privado

O Relatório aponta, à página 32, que:

*“Dentre as categorias, as Empresas Públicas e servidores públicos federais e as Sociedades de Economia Mista são as instituições que, em média, melhor remuneram seus funcionários (RAIS, 2019). O setor público (nas três esferas) tem uma média salarial de R\$ 6.219, o que é 2,4 vezes maior (240%) do que os R\$ 2.498 representados pela média salarial do setor privado (RAIS, 2019). Para alcançar o patamar de salário do setor público, a média salarial do setor privado precisaria crescer 59,8%, levando-se em conta que o salário médio do setor público municipal distorce a média para baixo. Assim, tanto as empresas estatais quanto o funcionalismo federal contam com uma média salarial muito superior à do setor público, de 60% e 30,3%, respectivamente”.*

Cabem algumas observações a respeito desta afirmativa.

Em primeiro lugar, deve-se considerar o fato de que, nas ocupações com maiores salários, muitos trabalhadores do setor privado optam pelo regime tributário de pessoa jurídica. Nesta condição, suas remunerações não integram a base de dados da RAIS, utilizada como parâmetro de referência pelo Relatório. Assim, a comparação entre os salários do serviço público e os do setor privado só adquirem relevância para as ocupações de menor remuneração.

Além disso, a mera comparação de médias salariais entre entes tão distintos quanto estatais e ONG's, objeto da Tabela 9 (página 32 do Relatório) nada revela de substantivo. Seria preciso analisar a natureza essencial dos serviços prestados em cada grupo considerado pelos autores. Como exemplo, é quase certo que a média salarial dos hospitais será maior que a das oficinas mecânicas, a diferença sendo explicada pela qualificação média da força de trabalho em uns e outras. Em geral, as habilidades requeridas na média do setor público são superiores às da média do mercado, uma questão não considerada no Relatório.

De acordo com os dados constantes da Tabela 10 (página 33 do Relatório), a remuneração média agregada de todos os níveis de instrução no setor privado representa apenas 27,1% da média das empresas públicas e sociedades de economia mista e 52,0% da média da administração pública. É realmente possível que haja grandes distorções nos rendimentos de empresas públicas e sociedades de economia mista, o que deriva do regime salarial menos rigoroso nelas vigente (ausência de teto salarial, por exemplo) em relação ao dos servidores públicos. Deve-se lembrar, porém, que as empresas públicas e sociedades de economia mista não são foco de qualquer mudança ou reformulação administrativa. Não cabe, assim, incluir a política salarial a elas aplicada na órbita das remunerações do funcionalismo federal.

#### 4.2 – Escolaridade

À página 33 do Relatório, relata-se que:

*“Ainda que a Administração Pública seja a maior empregadora de mestres e doutores e possua números similares para os trabalhadores com ensino superior completo em comparação com o setor privado, proporcionalmente, este, por sua vez, emprega mais pessoas com alta escolaridade do que o público”.*

A menção dos autores ao contingente proporcionalmente maior de mestres e doutores no setor privado, em relação ao público, deve ser cotejada com a constatação dual: o contingente de trabalhadores com escolaridade limitada ao ensino médio é proporcionalmente maior no setor privado (85,1%) do que na administração pública (46,5%).

Não se esclarece o conceito de “alta escolaridade” empregado na afirmativa acima destacada. Se se entender o contingente de profissionais com ensino superior completo, mestres e doutores, a asserção não é consistente com os dados da Tabela 10: no setor privado, eles representam 12,7% da força de trabalho, ao passo que, entre os servidores públicos, correspondem à metade.



No agregado, os dados da Tabela 10 mostram que a remuneração média nas empresas privadas corresponde a 52% daquela da média do serviço público. Deve-se ressaltar, porém, que a relação varia com o grau de instrução. Assim, no caso dos doutores, o empregado médio do setor privado ganha cerca de 63% de sua contraparte no serviço público. A situação se reverte, no entanto, no caso dos mestres, cuja remuneração média nas empresas privadas é ligeiramente superior à do servidor público com a mesma titulação. Estes números revelam, assim, que o mercado valoriza menos o doutorado que o mestrado e, especialmente, os MBAs, enquanto as habilidades de doutorado são mais valorizadas no âmbito da administração pública.

Este exemplo sugere que não se pode afirmar que haja discriminação positiva no setor público nos estratos superiores de educação. Mais ainda, recomenda a análise segmentada por curso ou especialização.

#### 4.3 – Desempenho: Salário Inicial e Salário Final

O Relatório aponta, à página 33, que:

*“As medianas e as médias salariais para o setor público federal, enfoque desta análise, são altas. Para cargos de ensino superior, a mediana é de R\$ 7.380,99 e a média de R\$ 10.470,79 (ODX com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). Como a média mensal do empregado do setor privado com ensino superior completo é de R\$ 3.028 (RAIS, 2019), isso significa que os salários médios para quem ingressa em função de nível superior no serviço público federal já se inicia 345% maior do que a média salarial do setor privado do mesmo nível educacional ou superior)”*

Inicialmente, cumpre observar que uma comparação adequada entre remunerações nos setores público e privado pressupõe a análise específica da função desempenhada por um trabalhador com nível superior no setor público e no setor privado. Em particular, cabe notar que diversas carreiras do serviço público, embora tenham como requisito apenas o nível de graduação, realizam também provas de títulos e, eventualmente, outras provas de habilidades específicas. Em especial, diversas carreiras, nos Poderes Executivo,

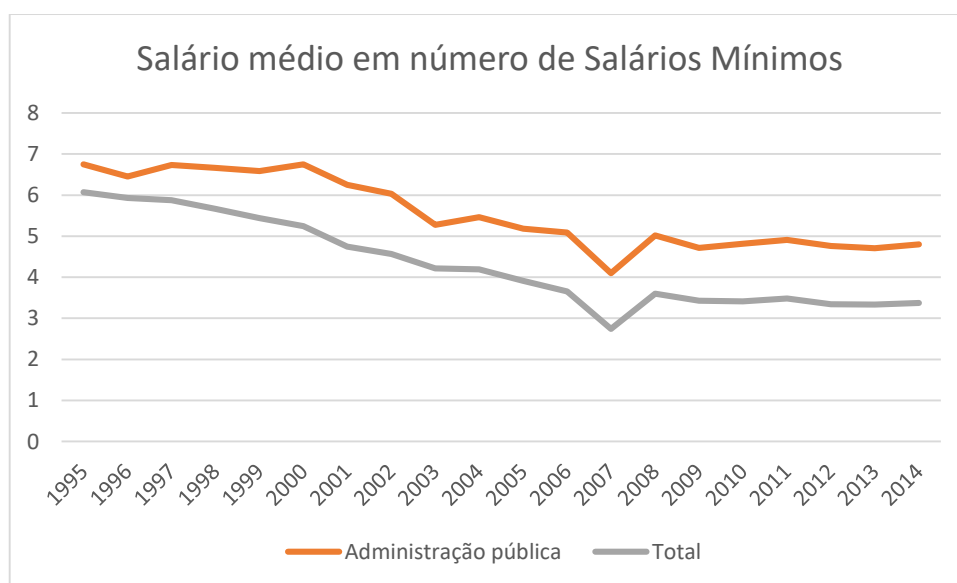
Legislativo e Judiciário, em todas as esferas, possuem natureza gerencial e elevada especialização técnica, ou ainda poder de autoridade (nos termos do Relatório), e devem ser comparadas, quando possível, com empregados em cargos gerenciais e de alta responsabilidade no setor privado.

De fato, o estudo reconheceu que, “das 440 rubricas salariais, 369 não têm equivalência no setor privado”, ou 83,8% do total. Não obstante admitir a dificuldade de comparação, o texto insiste em comparações médias e agregadas com o setor privado, por meio da RAIS.

Como já mencionado anteriormente, deve-se observar que a base de dados da RAIS exhibe apenas vínculos empregatícios. Desta forma, não abrange as ocupações realizadas por meio de pessoa jurídica – ou seja, desconsidera o fenômeno da *pejotização* no setor privado, em que cargos mais bem remunerados deixam de ser vinculados como pessoa física, por razões tributárias.

Pela RAIS, a média salarial na administração pública parece ser mais alta do que a do total da economia e está em torno de 5 salários mínimos nos últimos anos, como mostra a Figura 3, a seguir:

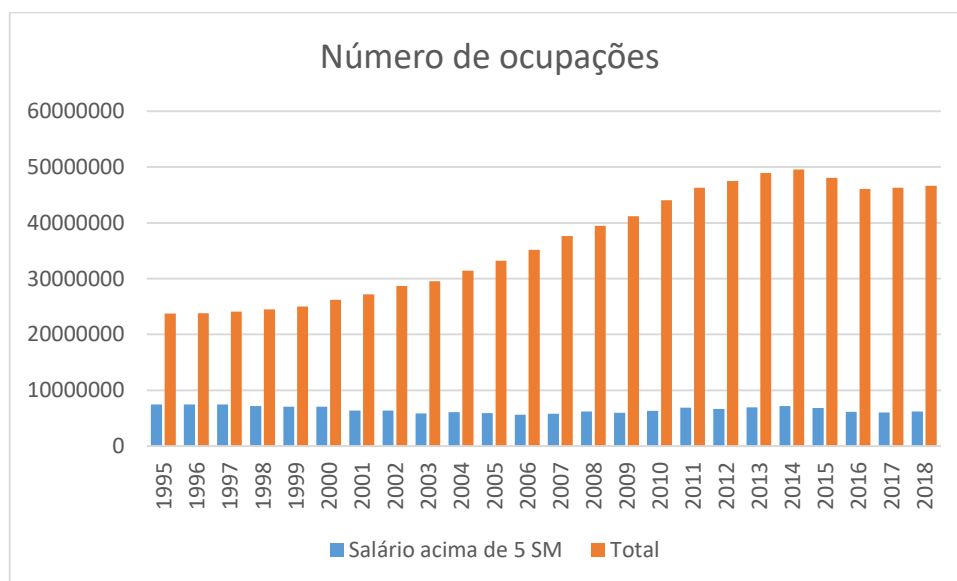
**Figura 3** – Salário médio (em salários mínimos) – 1995 a 2014



Fonte: RAIS

No entanto, os maiores salários no Brasil, em razão da *pejotização* mencionada, têm diminuído como proporção do total de ocupados, fenômeno refletido nos dados da RAIS, como revelado na Figura 4.:

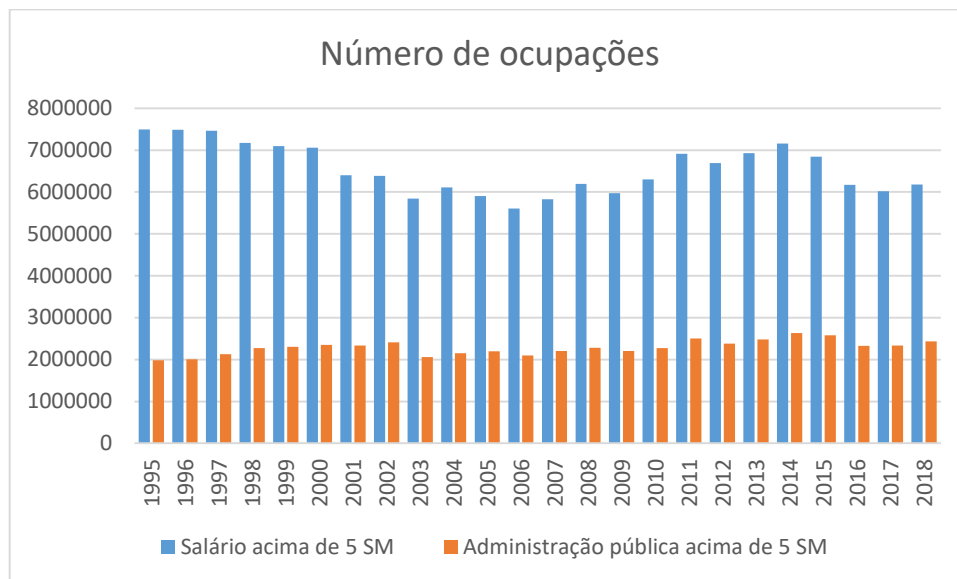
**Figura 4** – Número de ocupações – total da economia e contingente com remuneração superior a 5 salários mínimos – 1995 a 2018



Fonte: RAIS

Desta forma, a exclusão dos maiores salários do setor privado da base de dados da RAIS distorce a base de comparação com a administração pública (considerada administração direta, saúde e educação públicas). Com esta distorção, o pessoal ocupado na administração pública com remuneração superior a 5 SM passa a responder por grande parte das ocupações com salários acima de 5 SM na economia como um todo, como apresentado na Figura 5, adiante:

**Figura 5** – Número de ocupações com remuneração superior a 5 salários mínimos – total da economia e serviço público – 1995 a 2018



Fonte: RAIS

É digno de registro, ainda, que, aparentemente, os autores confundem salário médio com salário inicial. A partir da constatação de que o salário médio de empregados do setor público com formação superior é maior que o salário médio de seus congêneres no setor privado, o Relatório conclui que “(...) *isso significa que os salários médios para quem ingressa em função de nível superior no serviço público federal já se inicia 345% do que a média salarial do setor privado (...)*” Não se esclarece no texto como se chegou ao número acima apresentado.

Ainda à página 33 do Relatório, menciona-se que:

“*Sem contar que praticamente dois terços do funcionalismo de nível superior têm salários iniciais acima da mediana, e mais da metade deles acima da média.*”

O fato de a média ser bem diferente da mediana reflete uma distribuição com maior variância – é o que ocorre no caso específico, com alguns salários bem maiores. Essa comparação entre médias e medianas, no entanto, não permite que se façam ilações como as realizadas pelo Relatório. De fato, as

distribuições salariais no setor privado e no funcionalismo público são diferentes: pelos dados da Tabela 10 do Relatório, por exemplo, nada menos de 87,3% dos empregados privados têm escolaridade inferior à do ensino superior completo, ao passo que metade dos servidores públicos (das três esferas) têm nível superior completo, mestrado ou doutorado. De todo modo, os dados da Tabela 10 simplesmente não permitem chegar à conclusão de que “(...) os salários médios para quem ingressa em função de nível superior no serviço público federal já se inicia 345% do que a média salarial do setor privado (...)”,

Também à página 33, o Relatório afirma que:

*“Ao ter um salário inicial elevado, o setor público federal promove incentivos incorretos em termos de eficiência.”*

Isso não faz sentido para uma série de carreiras que exigem alta especialização e experiência. O salário inicial no setor público pode ser elevado, mas não é o primeiro salário do trabalhador, que já deve estar em meio de carreira.

O Relatório, apesar de mencionar termos como eficiência e desempenho, desconsidera indicadores de produtividade do serviço público e a heterogeneidade da qualificação da mão de obra, tratando servidores de maneira homogênea e diferenciando o custo com contratação por meio somente de salários médios agregados.

O incentivo com salários eventualmente maiores ou outros atrativos específicos a eles acumulados, a exemplo da estabilidade e da possibilidade de realização de atividades de gestão e de formulação de políticas públicas, pode ser encontrado na teoria econômica tradicional pelo conceito de salário de eficiência. No mercado de trabalho, salários de eficiência podem ser observados para selecionar trabalhadores mais produtivos e com as qualificações requeridas e, portanto, aumentar a produtividade e a eficiência da firma ou organização, além de permitir menores custos com seleção e rotatividade de mão de obra. Observa-se também que a contratação de servidores estatutários é realizada de maneira competitiva, por meio de concurso

público, para selecionar aqueles com as diversas qualificações julgadas necessárias para cada cargo.

A observar, ainda, com relação à composição dos rendimentos associados ao salário, que os servidores públicos estatutários não têm direito a FGTS ou a outros direitos previstos na CLT e estão, para os que entrarem a partir de 2013, sujeitos ao teto do INSS na aposentadoria.

O Relatório aponta, à página 34, que:

*“Há indícios da necessidade de aprimoramento das regras no sentido de se repensar o período probatório e salários iniciais atrelados à experiência de mercado. Assim como o crescimento e evoluções salariais de acordo com a produtividade e crescimento profissional.”*

A sugestão genérica omite o fato de que é difícil definir objetivamente o que é experiência de mercado, dando espaço a arbitrariedades e favorecimentos, quando estes incluem benefícios remuneratórios calcados em critérios ambíguos ou mal definidos.

#### 4.4 – Remuneração por tipo de regime jurídico e por ente federativo

À página 35, o Relatório menciona que:

*“Os servidores mais bem remunerados são os funcionários federais e os que apresentam a menor média são os municipais. Por outro lado, os municípios são os maiores empregadores. Sob a ótica meramente fiscal, podemos inferir que a melhor relação custo-benefício, no momento da contratação, está na esfera municipal.”*

A hipótese subjacente à afirmação parece ser a de que se pode inferir a melhor relação custo-benefício apenas pela ótica do custo. O pressuposto parece ser o de que a mão de obra no serviço público é homogênea e, portanto, o produto médio de cada servidor é igual, o que faria com que um salário médio que se aproxime do piso salarial no setor seja preferível, na visão dos autores. Ao desconsiderar características como qualificação e produtividade da mão de obra, ou resultados de políticas públicas e leva em conta somente

custos a partir de salários médios agregados, a avaliação feita pelo Relatório está dissociada de métodos tradicionais de análise custo-benefício observados na teoria econômica e não permite inferências válidas.

O Relatório observa, à página 36, que:

*“O alto grau de complexidade e custo inicial na organização de uma instituição fiscal adequada, além do eventual custo político, podem ser considerados fatores que, por serem menos atraentes do que o atendimento da alta demanda da sociedade por serviços ao cidadão, resultaram na falta de investimento na área e conseqüente maior dependência de repasses orçamentários de outras esferas de governo.”*

Exposta desta forma, a explicação para a existência de transferências padece de ponderável simplicidade. De mais a mais, o próprio argumento reforça a ideia da necessidade de uma reforma que busque a eficiência e a qualidade nas esferas municipais e estaduais, no lugar do sucateamento da estrutura federal.

#### 4.5 – Cargos e Funções: Paralelos com o setor privado

À página 38, o Relatório aponta que:

*“É notória a existência de funções que não possuem paralelo com o setor privado. As comumente chamadas funções típicas de Estado (...) No entanto, quando verificamos as 25 ocupações com o maior número de funcionários estatutários, notamos que elas não figuram como carreira de Estado e possuem paralelos com o setor privado. Mais, além de gozarem de proteções como estabilidade, ainda verificamos algumas potenciais disfunções em termos remuneratórios”*

A discussão do que seja função típica de Estado não elide a aplicação do princípio basilar de que o servidor público tem obrigações próprias reguladas por lei, uma vez que serve ao interesse público e não ao interesse de quem o chefia ou contrata. Os princípios constitucionais fundamentais da Administração Pública – de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos – não podem ser alterados em razão do regime de

contratação ou da similaridade da função pública com outra exercida no setor privado.

#### 4.6 – Curiosidades e anomalias

O Relatório comenta, à página 39, que:

*“Há órgãos que não deveriam ser carreira de Estado por não terem função, tais como operador de videocassete, operador de linotipo.”*

Qualquer cargo tem uma função. A questão relevante é se é necessária e deve ser exercida por um servidor público.

#### 4.7 – CLT vs. Estatutários no Funcionalismo Federal

À página 41, o Relatório observa que:

*“O setor privado, responsável por empregar a maior parte da população até 4 salários mínimos, costuma produzir melhores resultados na otimização dos recursos. A adoção pelo setor público de práticas semelhantes no vínculo empregatício sugere a tendência de uma economia mais saudável e a ampliação do número de postos de trabalho, com consequente melhor redistribuição de riquezas.”*

O pressuposto de “otimização” está relacionado com os salários menores no setor privado em comparação com o setor público. Assim, em tese, haveria “economia” de recursos. Este raciocínio desconhece a função exercida e a qualidade da sua execução. Na verdade, o ponto em questão é a utilização do vínculo empregatício de CLT *versus* a contratação pelo regime estatutário. O fato de se contratar por CLT para uma função pública não garante nem um menor custo, nem maior eficiência de atuação. Isto dependerá da qualidade do processo seletivo, do nível de qualificação exigido, e da oferta de mão de obra para a função. E, novamente, supõe ser positivo contratar mais gente a um menor custo, o que não tem qualquer correlação com produtividade ou eficiência, um dos pressupostos que justificam a reforma. A rigor, a preocupação nesta linha



é apenas a de redução de custos, sem qualquer outro critério relacionado a qualidade ou eficiência.

O Relatório menciona, à página 44, que:

*“Por fim, também é um momento para reflexão não somente sobre as possíveis conversões de funções estatutárias em CLT, como também para a readequação e aumento das prerrogativas dos cargos típicos de Estado, a fim de gerar maior flexibilidade, abrangência e vida útil aos funcionários de carreira.”*

A afirmativa está pouco clara. Conversões de funções estatutárias em CLT no futuro é matéria a ser discutida, mas não necessariamente trará as economias e a eficiência almejadas. Basta verificar que os salários CLT das estatais superam em muito os dos estatutários. É um instrumento gerencial que pode ser bem usado ou não. De outra parte, a readequação está mal definida. Pressupõe-se que se refira à possibilidade de que estatutários com funções estabelecidas por editais de concursos possam se adaptar e exercer outras funções. É questão muito mais ampla e não necessariamente garante eficiência.

## 5 – Este é o momento para se debater uma Reforma Administrativa?

Não há observações.

## 6 – Tributação, funcionalismo público e desigualdade Social

### 6.1 – Tributação pelo mundo

À página 51, o Relatório afirma que:

*“Além dos altos gastos e dos problemas de alocação já abordados, uma das formas de produção de desigualdade no setor público brasileiro está relacionada à tributação. Isso porque o sistema tributário brasileiro está voltado para impostos indiretos que têm efeito regressivo.”*

*“O Brasil é um país que tributa excessivamente o setor produtivo.”*

Se os impostos indiretos são os mais regressivos e o sistema brasileiro se apoia excessivamente neles, isto é evidência de que o setor produtivo deve estar sendo menos tributado nos seus lucros. A tributação acaba sendo parcialmente transferida ao consumidor. Há certamente uma distorção de preços relativos, mas, por definição, os mais pobres é que estão sendo excessivamente tributados, não o setor produtivo.

### 6.2 – Funcionário Federal está menos sujeito à Regressividade Tributária

De acordo com o Relatório, dado que a média salarial é alta no serviço público federal e que sistema de tributação forte no consumo é regressivo, *“o funcionário federal está menos sujeito à regressividade tributária”*. Provavelmente, o que se quer dizer é que o servidor federal, por ter uma média salarial alta, se beneficia com a regressividade do sistema tributário no consumo.

Primeiramente, esta conclusão dos autores se aplica a todas as categorias e cidadãos mais bem remunerados, em toda a sociedade, inclusive

àquelas cujas altas remunerações são gravadas por meio de brechas tributárias decorrentes de sua constituição em pessoas jurídicas sujeitas a tributação simplificada. Em si, isto não é evidência de nenhum “mecanismo perverso de transferência de renda” – a não ser que se demonstre que os rendimentos no setor público são incompatíveis com os serviços prestados e as qualificações dos servidores.

O argumento central é que, como nosso sistema tributário é regressivo e servidores públicos ganham altos salários, para que paguem mais em proporção à renda, é preciso cortar os salários do funcionalismo. Mesmo que seja exata a suposição de que servidores públicos são bem-remunerados – e, neste sentido, é importante lembrar que metade do funcionalismo ganha menos de 3 salários mínimos, a distorção do sistema tributário deve ser corrigida e não usada como argumento para cortes salariais.

No que tange à incidência dos impostos sobre a renda e sobre o consumo, não há diferença entre empregados do setor público e privado que ganhem o mesmo salário como pessoas físicas. Isso vale para imposto de renda, ICMS e IPI, dentre outros. A tributação sobre o servidor público, no entanto, é muito superior àquela que incide sobre o trabalhador privado que aufera a mesma renda bruta que seja contratado sob o regime de pessoa jurídica.

A considerar, ainda, o efeito das contribuições para a previdência em um regime de repartição, como é o regime próprio do servidor público. Pela característica de regimes de repartição, em que as contribuições efetuadas não guardam relação com os benefícios recebidos, o servidor público que não tenha migrado para o regime de capitalização se submeterá a um tributo altamente progressivo que não alcança o trabalhador do setor privado.

De outra parte, o efeito redistributivo de uma realocação de recursos públicos da folha de pessoal para outras finalidades depende muito mais de quais serão estas aplicações. Financiamento de juros da dívida, subsídios a grandes corporações, transferências a entes subnacionais para financiamento de aumentos salariais ou para bancar guerra fiscal, realização de obras sem retorno social e outras despesas deste tipo, voltadas a setores da sociedade privilegiados economicamente, teriam um efeito de piora da

distribuição de renda. Há, portanto, uma premissa implícita no argumento de que salários mais baixos no setor público significariam alocações mais justas para a sociedade. Não há, contudo, qualquer garantia *a priori* de que isto aconteça.

### 6.3 – Entre os mais ricos da pirâmide abaixo – média

Não há observações.

### 6.4 – Desigualdade social e território

Não há observações.

### 6.5 – Fatores de Desigualdade (anexos de *Machine Learning*)

Não se elucida por que *machine learning* seria o instrumental adequado em relação às metodologias padrão. Tampouco se esclarece qual exatamente o modelo gerado pela “máquina” e a razão pela qual esse modelo particular teria sido gerado. De qualquer forma, mostra-se que há mais desigualdade nos municípios menores. Por exemplo, o Relatório afirma, à página 57, que: “*Municípios com menos de 500 servidores tendem a ser mais desiguais, mas não pela baixa quantidade de funcionários, e sim por serem cidades de menor porte*”. O texto não explica, entretanto, qual a relação desta constatação com a reforma administrativa e com os servidores públicos federais.

Após o emprego modelos tão complexos, o Relatório conclui, à página 58, que: “*as áreas públicas que ficam sem investimentos por conta do excessivo gasto com pessoal são áreas sensíveis em termos de desigualdade social*”. Ou seja, conclui-se que sobram poucos recursos para gasto social porque se gasta muito com servidores. Na verdade, porém, esta conclusão se aplica a qualquer outro gasto: com defesa, com saúde, com educação, etc.

Ademais, resta claro que, na visão do Relatório, o principal problema não reside na folha salarial dos municípios, mas apenas na do governo federal. Desconsideram-se, assim, análises relativas ao contingente de servidores públicos subnacionais e à conseqüente forte pressão sobre os

respectivos orçamentos, e ignora-se qualquer discussão sobre a produtividade relativa do servidor.

É razoável supor que, na visão do Relatório, qualquer aumento nos salários dos servidores federais geraria desigualdade, como fica evidenciado nesta passagem, à página 59: *“Há também de se concluir que distorções como I - a falta de objetividade no estabelecimento de metas e análise de desempenho; II - a falta de critérios objetivos de bonificação; III - a estabilidade desatrelada da eficácia; geram distribuição de prêmios salariais altos, muitas vezes já para o funcionário em início de carreira, fatores esses que acentuam a desigualdade.”*

De fato, a falta de mecanismos de incentivo adequados é um item de discussão relevante para aumentar a produtividade dos servidores públicos. No entanto, o argumento do Relatório de que eles aumentam a desigualdade não diz respeito ao fato de eles serem ruins ou bons no seu trabalho, mas ao fato de eles aumentarem o salário do servidor. Ou seja, se os incentivos fossem espetaculares no sentido de gerarem aumento de produtividade significativa do servidor, o argumento do trabalho se manteria intacto: salários mais altos redistribuem renda de uma forma considerada indesejável, para servidores federais. Na verdade, isto se tornou uma premissa do trabalho e não uma conclusão.

A literatura aponta que há necessidade de muito cuidado no desenho de programas de incentivo no setor público. Não há como e nem é desejável que seja igual ao setor privado. A questão principal é como realizar uma mensuração adequada sobre desempenho no setor público.

De fato, segundo Oriana Bandiera, Adnan Khan, e Julia Tobias (2017)<sup>8</sup> *“Well-designed financial rewards linked to job performance can help improve public sector outcomes. This potential exists if performance can be accurately measured and there is clear understanding about how the financial incentives work”*.

---

<sup>8</sup> Rewarding bureaucrats: Can incentives improve public sector performance? Disponível em: [https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/03/IGCJ5270\\_PublicSectorWorkersGrowthBrief\\_220317\\_WEB.pdf](https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/03/IGCJ5270_PublicSectorWorkersGrowthBrief_220317_WEB.pdf)

(Tradução livre: “*Compensações financeiras bem desenhadas ligadas ao desempenho no trabalho podem ajudar a melhorar os resultados no setor público. Este potencial existe se o desempenho puder ser medido de forma precisa e houver clara compreensão de como funcionam os incentivos financeiros.*”)

No entanto, os mesmos autores alertam que: - “*Performance incentives can backfire – particularly where desired outcomes are broad or difficult to measure. It is important to avoid focusing on measurable outcomes at the expense of other important but difficult-to-track goals*”.

(Tradução livre: “*Incentivos de desempenho podem ser contraproducentes – particularmente quando os resultados desejados são amplos ou difíceis de mensurar. É importante que se evite focar em resultados mensuráveis em detrimento de outras metas importantes, mas difíceis de monitorar.*”)

E ainda que: “*Governments should focus more attention on recruiting more qualified, motivated staff in the first place. Strategies such as offering higher salaries and opening up the recruitment process may help to raise the caliber of new hires and improve public sector performance.*”

(Tradução livre: “*Governos deveriam dar mais atenção, em primeiro lugar, ao recrutamento de pessoal mais qualificado e mais motivado. Estratégias tais como as de oferecer melhores salários e tornar mais transparentes os processos seletivos podem auxiliar a elevar o nível das novas contratações e melhorar o desempenho do setor público.*”)

Ou seja, os autores destacam a importância de oferecer bons salários no setor público, na direção contrária do que é defendido pelo Relatório

Por sua vez, Burgess e Ratto (2003)<sup>9</sup> fazem uma revisão da literatura teórica sobre incentivos no setor público e a necessidade de diferenciá-los daqueles existentes no setor privado:

---

<sup>9</sup> Burgess, S. e Ratto, M.: The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. May 2003 Working Paper No. 03/071. CMPO Working Paper Series No. 03/071. <https://pdfs.semanticscholar.org/a334/36099571a558d4088d3378854b52438326c7.pdf>

*“A clear message we get from the theory is that the use of performance related incentives, and in particular of performance related pay, is more problematic in the public sector than in the private sector. This is due to aspects like multi-tasking, multiple principals, the difficulty of defining and measuring output, and the issue of the intrinsic motivation of workers. In these circumstances, the theory predicts that low powered incentive schemes are optimal and task assignment and work organization become crucial in promoting better performance and may sometimes be substitutes for high-powered financial incentives. The theoretical arguments make it clear that we cannot simply read across from the private sector, and that optimal incentive schemes in the public sector will be different.”*

*(Tradução livre: “Uma clara mensagem que apreendemos da teoria é que o uso de incentivos relacionados ao desempenho e, em particular, de pagamentos relacionados ao desempenho, é mais problemático no setor público do que no setor privado. Isto se deve a questões como múltiplos objetivos, múltiplas chefias, dificuldade de definição e mensuração de resultados, e a questão da motivação intrínseca dos trabalhadores. Nestas circunstâncias, a teoria prediz que esquemas de incentivos mais brandos são ótimos, e a definição de tarefas e a organização do trabalho são cruciais para promover melhor desempenho e podem, muitas vezes, ser substitutos para incentivos financeiros mais agressivos. Os argumentos teóricos deixam claro que não se pode simplesmente reproduzir o setor privado, e que os incentivos ótimos no setor público serão diferentes.”)*

Estes pontos é que devem ser tratados em uma discussão sobre reforma administrativa de forma a prover o tipo e o volume de incentivos adequados às características do setor público brasileiro.

## **Liberdade Econômica**

O Relatório apresenta uma seção sobre liberdade econômica com comparação entre vários países. Não se explicita, porém, nenhuma relação com reforma administrativa ou com servidores públicos federais.



## Conclusão

Um ponto central do Relatório é a suposta comprovação de uma despesa excessiva com o funcionalismo civil federal, tanto em termos absolutos, como em termos relativos, em comparações internacionais.

A primeira dessas vertentes diz respeito a uma relação custo-benefício elevada desse contingente. Deve-se observar, porém, que o Relatório limitou-se a utilizar o custo salarial *per capita* como métrica única de relação custo-benefício do funcionalismo. Utiliza-se, assim, a premissa implícita de que o “benefício” associado a um contingente de servidores será tanto maior quanto menor for seu custo médio. Esta é uma hipótese extremamente simplificadora e viesada. Ao se reduzir toda uma análise de custo-benefício apenas ao custo salarial médio ou *per capita* se estará ignorando a complexidade da distribuição de competências e de atribuições entre as diversas categorias profissionais do serviço público nas três esferas de governo. Ao desconsiderar características como qualificação e produtividade da mão de obra, ou resultados de políticas públicas e levar em conta somente custos a partir de salários médios agregados, a avaliação feita pelo Relatório está dissociada de métodos tradicionais de análise custo-benefício observados na teoria econômica e não permite inferências válidas.

O Relatório chega a uma participação do serviço público em relação à força de trabalho total elevada na comparação internacional. Ocorre, porém, que, ao usar a RAIS como fonte primária dos dados, o texto padece de duas importantes distorções. Por um lado, os demais países mencionados não possuem um mercado informal tão grande quanto o do Brasil. Além disto, o fenômeno da “pejotização” não é levado em consideração. Portanto, a proporção de funcionários públicos no emprego formal, em uma acepção mais ampla, deve ser bem menor que a apresentada no Relatório.

Por sua vez, ao analisar o crescimento do efetivo de servidores públicos a partir de 1986, o Relatório deixa de considerar que a Constituição de 1988 trouxe a universalização da saúde e da educação, novos direitos sociais e a obrigação de uma série de outras atividades que passaram a exigir do Estado a prestação de serviços que antes não estavam disponíveis, o que,

naturalmente, demandou a contratação de novos servidores. Desta forma, a consideração somente de números absolutos é inadequada.

O texto embute um claro juízo de valor, ao tomar a despesa com os servidores públicos civis como a “vilã” responsável pelas dificuldades de natureza fiscal enfrentadas pelo Brasil. O exame dos dados disponíveis ao longo de um horizonte temporal amplo, no entanto, não confirma esta hipótese. De fato, a relação despesa pessoal/despesa total nas três esferas de governo caiu de 30,9% em 2006 para 27,3%, em 2018. No caso específico da União, objeto de atenção do texto, nos últimos 30 anos, as despesas totais com pessoal oscilaram entre 3% do PIB e 5% do PIB, sem nenhuma tendência de crescimento ao longo do tempo, não se verificando, portanto, a explosão da folha salarial da União em relação ao PIB denunciada no Relatório. A ressaltar, ainda, que a parcela de despesas de pessoal nas despesas obrigatórias da União não cresceu na última década, tendendo à estabilidade, na faixa de 22%. Desta forma, a afirmativa desconsidera o comportamento das demais despesas da União. Com efeito, as despesas previdenciárias e assistenciais experimentaram expressivo aumento nas últimas três décadas.

Em suma, o Relatório não esclarece por que, especificamente, as despesas de pessoal da União seriam o principal problema fiscal do País. A impressão que se tem é a de um raciocínio circular. A premissa é exatamente igual à conclusão, sem, no entanto, a apresentação de dados objetivos que as apoiem.

Conquanto figure como um dos tópicos que deveria ser objeto de atenção prioritária do Relatório, a questão dos incentivos para o aumento da produtividade do setor público é abordada de maneira simplificada e ligeira. Em geral, o texto recomenda a adoção dos mecanismos comumente utilizados no setor privado, deixando de levar em conta o fato de que a literatura sobre o tema aponta que há necessidade de muito cuidado no desenho de programas de incentivo no setor público. Não há como e nem é desejável que seja igual ao setor privado. A questão principal é como realizar uma mensuração adequada sobre desempenho no setor público, ponto não tratado pelo texto.

Há ainda outros pontos que merecem reparo no Relatório, como, por exemplo, o fato de que o texto também trata de previdência e de tributação, temas que não fazem parte do contexto da reforma administrativa. Quanto à metodologia adotada, o Estudo afirma utilizar técnicas de análise de dados sofisticadas, sem que a metodologia e contabilidade básica para agregação dos dados ou os modelos adotados tenham sido minimamente descritos. A mencionar, também, que, apesar de o estudo reconhecer que 83,8% das rubricas salariais no serviço público civil federal não terem equivalência no setor privado, insiste-se em comparações médias e agregadas com o setor privado, por meio da RAIS, com as distorções resultantes da alta informalidade da economia brasileira e da pejotização dos profissionais com remunerações mais elevadas.

Consultoria Legislativa, em 9 de novembro de 2020.

COORDENAÇÃO DA ÁREA IX