NOTA ECONÔMICA Nº15

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

O peso do funcionalismo público no Brasil em comparação com outros países

No Brasil, as despesas com funcionários públicos, ativos e inativos, são elevadas para o padrão internacional e, se não houver mudanças, continuarão a crescer. Uma das consequências dessa destinação significativa e crescente de recursos para despesas com salários e aposentadorias dos servidores é a redução do espaço para despesas discricionárias e realização de investimentos públicos.

Por essa razão, a revisão das regras gerais do funcionalismo público brasileiro, contida na PEC 32/2020 (Reforma Administrativa), é tão relevante. Para a melhor compreensão do tema, é oportuno avaliarmos a situação brasileira em comparação com a de outros países, o que é feito a seguir nesta Nota Econômica.

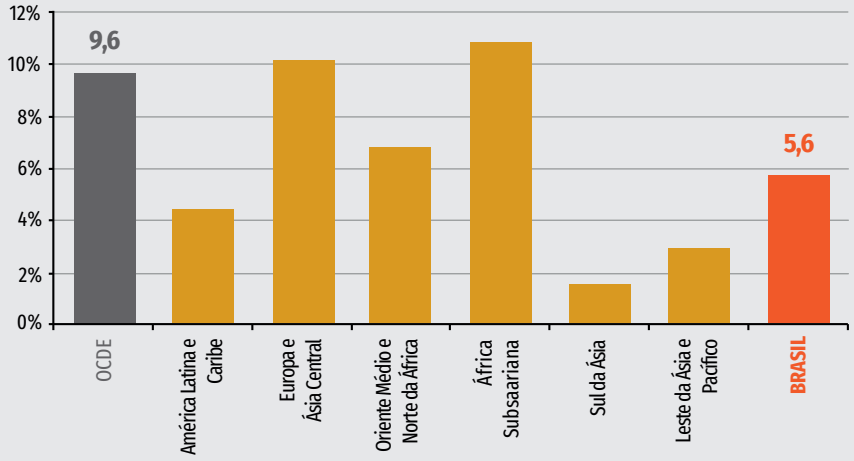
- *O Brasil não tem um número muito elevado de servidores públicos em proporção da população ou do total de trabalhadores;*
- *Contudo, as despesas totais com esses trabalhadores (ativos e inativos) são elevadas e representam percentual do PIB próximo, ou até superior, ao de países ricos e reconhecidos pelo tamanho grande do Estado;*
- *A principal explicação para esse fato é o elevado patamar dos salários dos servidores no Brasil, sobretudo no nível federal;*
- *A diferença salarial entre o setor público e privado, em favor dos servidores públicos, é maior no Brasil que nos demais países analisados; e*
- *A revisão das regras gerais do funcionalismo público brasileiro, contida na PEC 32/2020 (Reforma Administrativa), joga luz sobre a questão do gasto com os trabalhadores do setor público.*

Quantidade de servidores públicos em proporção da população e do número de trabalhadores

Estudo do Banco Mundial[1], com base em dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – (*Employment by sex and institutional sector*) –, aponta que o número de servidores públicos no Brasil não é extraordinariamente alto. A **relação entre o número de funcionários públicos ativos e a população no Brasil (5,6%)** é mais alta que a média da **América Latina e Caribe (4,4%).** No entanto, esse percentual é bem mais baixo que o encontrado na média dos países da **Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE – (9,6%)**, conforme indica o gráfico a seguir.

1 Estudo "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil". Disponível em: https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report

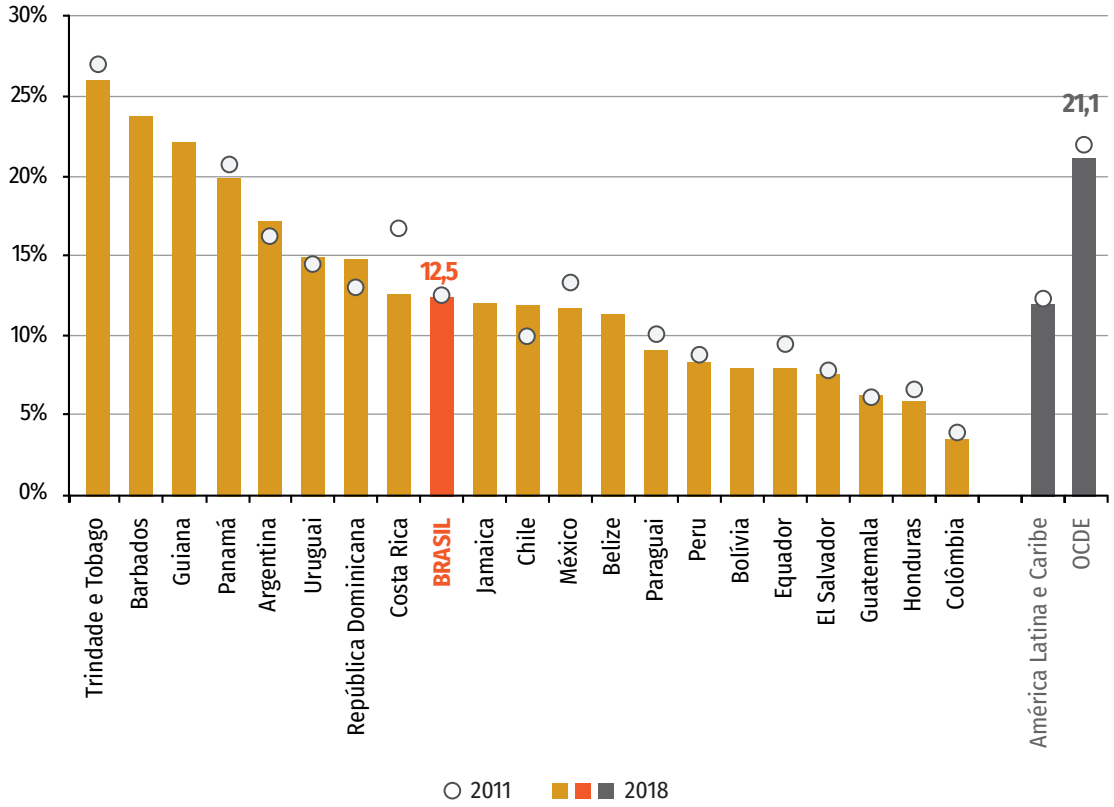
Gráfico 1 - Emprego no setor público como percentual da população (%), por região, em 2016



Fonte: Banco Mundial (estudo "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil").

Já o estudo da OCDE[2], também com base em dados da OIT, mostra que, em 2018, **o número de funcionários públicos no Brasil correspondeu a 12,5% do total de empregados no País.** No mesmo ano, esse percentual foi de 11,9% na média dos países da América Latina e Caribe e de **21,1% na média dos países da OCDE**, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 2 - Trabalhadores do setor público em proporção do total de trabalhadores (%), 2011 e 2018, América Latina e Caribe e média da OCDE



Fonte: OCDE (estudo "Government at a Glance Latin America and the Caribbean 2020").

2 Estudo "Government at a Glance Latin America and the Caribbean 2020". Disponível em: http://www.oecd.org/publications/government-at-a-glance-latin-america-and-the-caribbean-2020-13130fbb-en.htm

Despesas com servidores públicos em proporção do PIB, das despesas e das receitas do governo

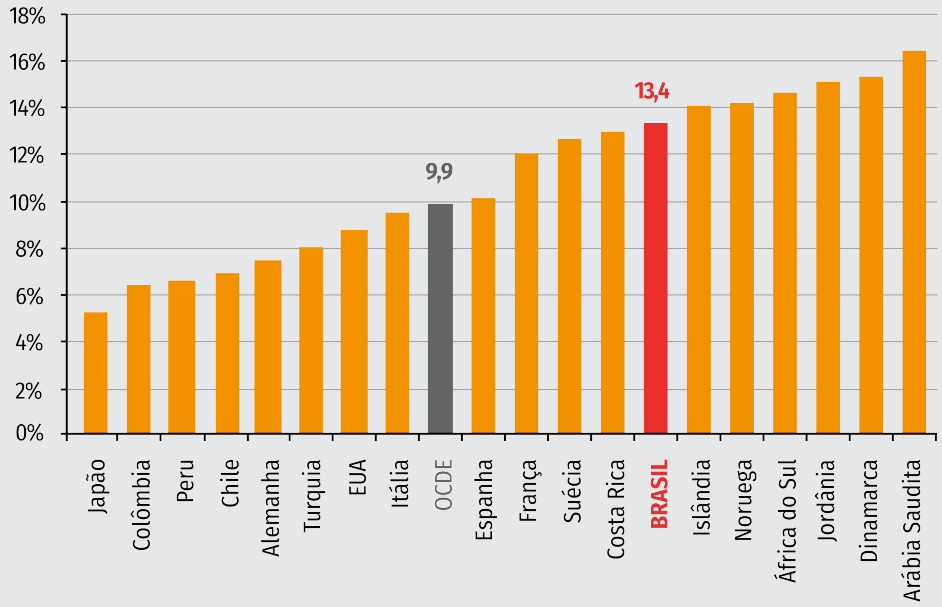
Segundo os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), denominados *Compensation of employees*[3], **as despesas com servidores públicos, ativos e inativos, no Brasil equivaleram a 13,4%[4] do PIB, em 2018** – considerando o governo geral (União, estados e municípios).

Esse percentual coloca o Brasil na **7ª colocação entre mais de 70 países** para os quais o FMI disponibiliza dados para 2018. Na América Latina, notamos que, na maioria dos países, os percentuais são bem inferiores: Colômbia (6,4%), Peru (6,6%) e Chile (6,9%), por exemplo. A principal exceção é a Costa Rica, com percentual relativamente próximo ao do Brasil, de 13,0%, mas ainda assim inferior.

No ranking, o Brasil está na frente até de países desenvolvidos e reconhecidos pela participação bastante ativa do Estado: Suécia (12,7%), França (12,1%), Itália (9,5%) e Alemanha (7,5%), por exemplo. Entre aqueles poucos que superam o percentual do Brasil, estão: Arábia Saudita (16,5%), Dinamarca (15,3%), Jordânia (15,1%), África do Sul (14,6%), Noruega (14,3%) e Islândia (14,1%).

Além disso, cabe registrar que **na média dos países da OCDE os gastos com trabalhadores públicos representam 9,9% do PIB**, ou seja, 3,5 pontos percentuais inferior ao percentual do Brasil.

Gráfico 3 - Despesas com servidores públicos em proporção do PIB (%), em 2018, países selecionados



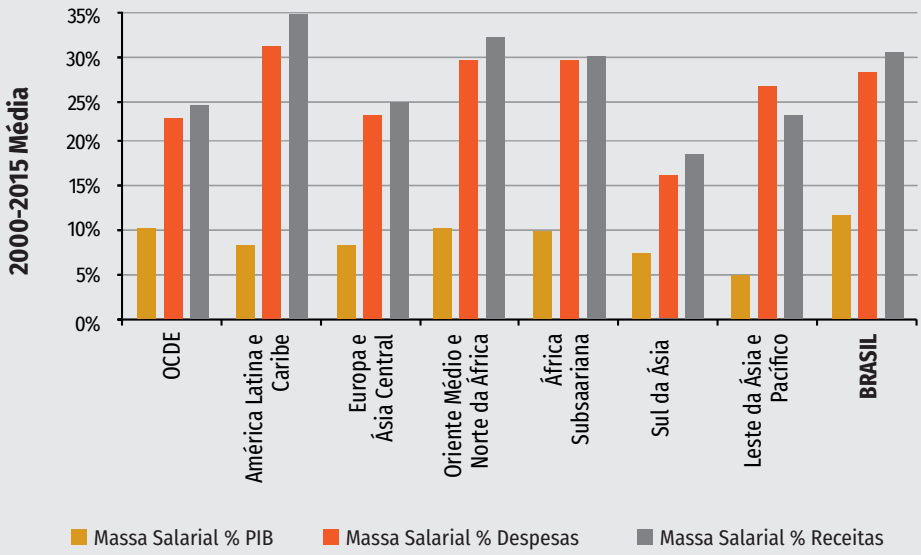
Fonte: CNI, com dados do FMI (*Compensation of employees*).

3 Analisados recentemente pelo Instituto Millenium e publicados no estudo "Reforma Administrativa: diagnóstico sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do setor público brasileiro". Disponível em: https://campanha.institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Versao-final.pdf. Os dados originais do FMI estão disponíveis em: https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405&sId=154444838607

4 Segundo levantamento feito pela CNI, com base no Relatório do Tesouro Nacional e no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, a despesa pública total com pessoal, ativo e inativo, foi de aproximadamente 15% do PIB, em 2018 e 2019. Contudo, esse dado não permite a realização de comparações internacionais, por isso a análise foi baseada na estatística do FMI. As informações do Tesouro Nacional estão disponíveis em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026
https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn

O Banco Mundial, no estudo "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", também apresenta os gastos com servidores em proporção das despesas e receitas do governo, comparando-os entre diversas regiões/países. **Em relação à média da OCDE, nota-se, no gráfico abaixo, que o Brasil gasta mais com servidores tanto em proporção das despesas como das receitas** – além de gastar mais em proporção do PIB, como já havia sido demostrado.

Gráfico 4 - Despesas com servidores públicos (massa salarial) em proporção do PIB das despesas e das receitas (%), média de 2000 a 2015, regiões



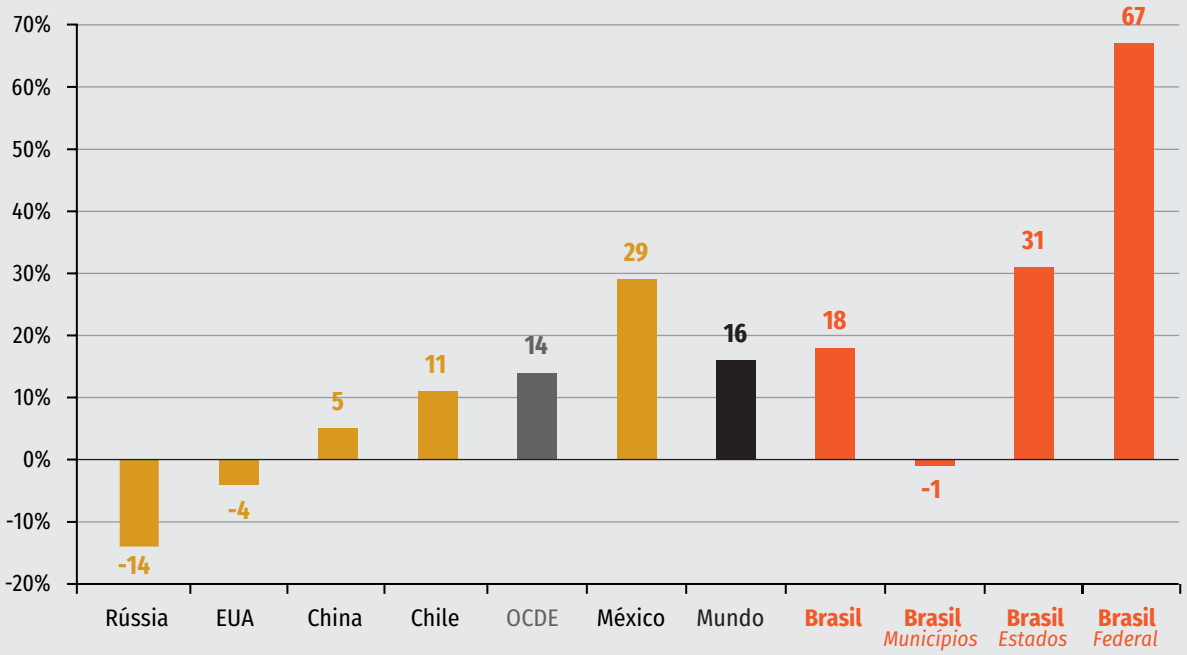
Fonte: Banco Mundial (estudo "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil").

Remuneração dos servidores públicos em comparação aos trabalhadores da iniciativa privada

De acordo com o estudo "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", do Banco Mundial, é evidente que **a diferença de remuneração entre os servidores públicos e privados (em favor dos públicos) é maior no Brasil do que em outros países**, como aponta o trecho ao lado:

> *"O prêmio salarial dos servidores públicos federais brasileiros é atípico para padrões internacionais, e o prêmio salarial dos servidores estaduais encontra-se entre os mais altos do mundo – muito acima dos níveis da OCDE. Em uma comparação de prêmios salariais do setor público (controlando a educação) em 53 países,* ***o prêmio salarial dos servidores federais brasileiros, de 67%, aparece como o mais alto da amostra. A maioria dos países observa um prêmio salarial positivo no setor público, embora o prêmio médio seja de 16%****, e somente em alguns países esse prêmio supere os 40%.* ***O prêmio dos servidores públicos estaduais brasileiros é de 31%****, o que ainda é muito alto comparado a países semelhantes da região e ao nível da renda per capita, e está muito acima dos níveis da OCDE.* ***O pequeno prêmio negativo no funcionalismo municipal*** *encontra-se no extremo mais baixo da distribuição, mas isso não é algo atípico segundo parâmetros internacionais."*

Gráfico 5 - Prêmio salarial do setor público - diferença percentual da remuneração média dos servidores em relação à remuneração dos trabalhadores da iniciativa privada (%)



Fonte: CNI, com dados do Banco Mundial (estudos "Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil" e "Por um Ajuste Justo com Crescimento Compartilhado: Uma Agenda de Reformas para o Brasil"[5]).
Nota: o estudo usa características dos trabalhadores (nível de escolaridade, experiência profissional, gênero, localização etc.) como filtros/controles para realizar a comparação dos salários.

Perfil do servidor público brasileiro por nível federativo (federal, estadual e municipal) Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e tipo de vínculo (ativo e aposentado/pensionista)

Há uma lacuna na literatura quanto à comparação internacional dos servidores públicos por Poder, nível de governo e tipo de vínculo. Por isso, esses dados são apresentados apenas para o Brasil – à exceção de alguns poucos dados comparáveis internacionalmente.

ANÁLISE POR NÍVEL FEDERATIVO

Segundo o Atlas do Estado Brasileiro 2018[6], publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Brasil contava com 12 milhões de **funcionários públicos ativos**, em 2016, incluindo militares e considerando as empresas públicas – sem essas empresas, o total cai para **11,5 milhões**, o que representava 17% do emprego formal no País, também em 2016.

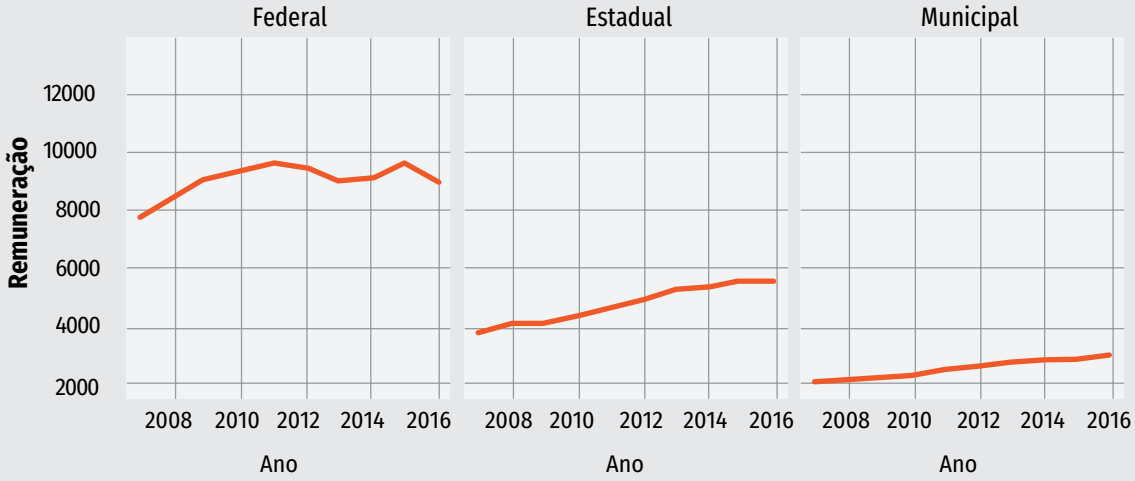
Desse total (11,5 milhões), a maior parte dos funcionários públicos ativos concentra-se nos governos **municipais, 57,0%**, enquanto os servidores dos governos **estaduais representam 32,6% e do governo federal, 10,4%**.

O **gasto com servidores ativos** é distribuído da seguinte forma entre os níveis federativos: **federal (25,0%), estadual (39,6%) e municipal (35,5%)**, também segundo os dados do IPEA.

5 Disponível em: http://pubdocs.worldbank.org/en/156721534876313863/Sum%C3%A1rio-Notas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica.pdf
6 Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34500&catid=8&Itemid=6

Embora o governo federal represente apenas 10,4% do número de servidores, os seus gastos com pessoal representam 25,0% dos gastos totais com servidores ativos dos três níveis federativos. Isso ocorre porque o **governo federal é o ente que paga os maiores salários**, como ilustra o gráfico a seguir – retirado do Atlas do Estado Brasileiro 2018, do IPEA.

Gráfico 6 - Remuneração média mensal dos servidores, por nível federativo (R$), 2007 a 2016



Fonte: IPEA (estudo "Atlas do Estado Brasileiro 2018").

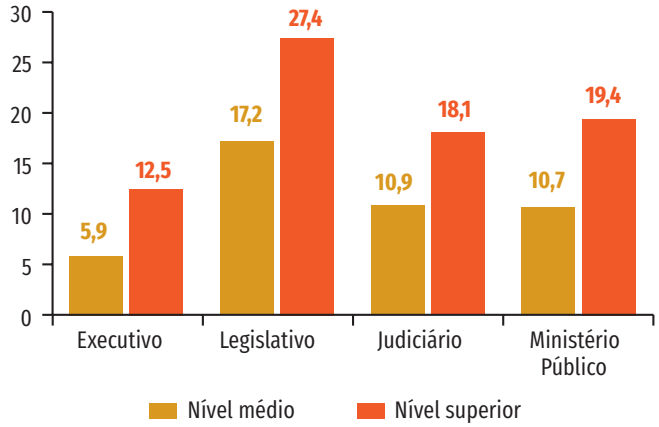
ANÁLISE POR PODER

Considerando apenas o nível federal, **o Poder Executivo é aquele que representa maior parcela da despesa com pessoal ativo (75,7%)**, seguido do **Judiciário (18,4%)**, do **Legislativo (3,1%) e do Ministério Público (2,8%)**, de acordo com o Painel de Estatísticas de Pessoal, do Ministério da Economia[7].

Com relação ao **número de servidores ativos por Poder, no âmbito federal**, o Atlas do Estado Brasileiro 2018, do IPEA, indica que o **Executivo concentra a maior parte dos servidores (85,2%)**, seguido pelo **Judiciário (12,3%%) e Legislativo (2,5%)**[8]. Ou seja, **há expressiva concentração do Executivo em termos de número de servidores, o que explica a elevada participação desse Poder no gasto federal com o funcionalismo público.**

Quanto à remuneração dos servidores, o estudo do Instituto Millenium ("Reforma Administrativa: diagnóstico sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do setor público brasileiro") revela que, no âmbito federal, **os maiores salários médios estão nos Poderes Legislativo, Ministério Público e Judiciário**; bem acima dos valores médios pagos no Executivo.

Gráfico 7 - Remuneração média mensal dos servidores por Poder em milhares de R$, no âmbito federal, 2019

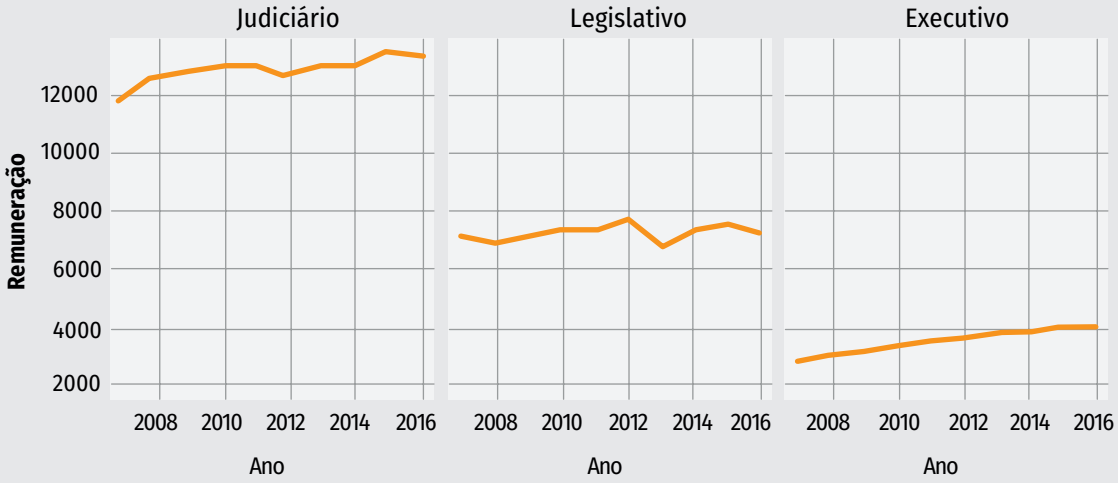


Fonte: Instituto Millenium (estudo "Reforma Administrativa: diagnóstico sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do setor público brasileiro").

7 Disponível em: https://www.painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true
8 Considerando os três níveis federativos (federal, estadual e municipal), a distribuição de servidores por Poder é: Executivo (94,4%), Judiciário (3,2%) e Legislativo (2,4%), também segundo o levantamento do IPEA.

O Atlas do Estado Brasileiro 2018, publicado pelo IPEA, também analisa o diferencial de salário entre os Poderes, mas considera os três níveis federativos (e não somente o federal, como o dado do Instituto Millenium). Permanece a constatação de que os maiores salários se concentram nos Poderes Judiciário e Legislativo.

Gráfico 8 - Remuneração média mensal dos servidores, por Poder (R$), 2007 a 2016



Fonte: IPEA (estudo "Atlas do Estado Brasileiro 2018").

ANÁLISE POR TIPO DE VÍNCULO

De acordo com o Painel Estatístico de Pessoal, do Ministério da Economia, **o gasto total com servidores federais ativos somou R$ 319,5 bilhões, em 2019.** Desse valor, **56,5%** (R$ 180,4 bilhões) foi gasto com servidores **ativos** e **43,5%** (R$ 139,1 bilhões) com **inativos** (aposentados e pensionistas).

No **Poder Executivo federal**, os servidores civis ativos somam 608 mil e representam menos da metade do total de vínculos; os aposentados somam 427 mil e os pensionistas 239 mil. Sendo que esses dois últimos grupos (dos inativos) absorvem 47,1 % das despesas liquidadas com funcionários públicos federais do Poder Executivo.

No **Poder Legislativo federal**, as despesas com aposentados e pensionistas representam quase metade (46,4%) das despesas desse Poder com funcionalismo. No âmbito do **Poder Judiciário federal**, essa participação é de 26,3%. No caso do **Ministério Público federal**, essa participação é bastante inferior (14,3%), mas isso se explica pelo fato de grande parte das contratações do órgão terem ocorrido em um período relativamente recente.

Tabela 1 - Despesas do funcionalismo público federal por tipo de vínculo (ativo e aposentado*) em cada Poder, R$ e %, em 2019

SITUAÇÃO DO VÍNCULO	DESPESA LIQUIDADA (R$)	DESPESA COM PESSOAL POR PODER (%)	DESPESA TOTAL COM PESSOAL FEDERAL (%)
Governo Federal	**319.509.482.851**	**-**	**100%**
Ativos	180.412.603.667	-	56,5%
Aposentados	139.096.879.184	-	43,5%
Poder Executivo**	**258.114.478.922**	**100,0%**	**80,8%**
Ativos	136.546.695.770	52,9%	42,7%
Aposentados	121.567.783.151	47,1%	38,0%
Poder Judiciário	**45.021.500.987**	**100,0%**	**14,1%**
Ativos	33.200.101.834	73,7%	10,4%
Aposentados	11.821.399.153	26,3%	3,7%
Poder Legislativo	**10.497.739.017**	**100,0%**	**3,3%**
Ativos	5.628.527.475	53,6%	2,8%
Aposentados	4.869.211.542	46,4%	1,5%
Ministério Público	**5.875.763.924**	**100,0%**	**1,8%**
Ativos	5.037.278.588	85,7%	1,6%
Aposentados	838.485.336	14,3%	0,3%

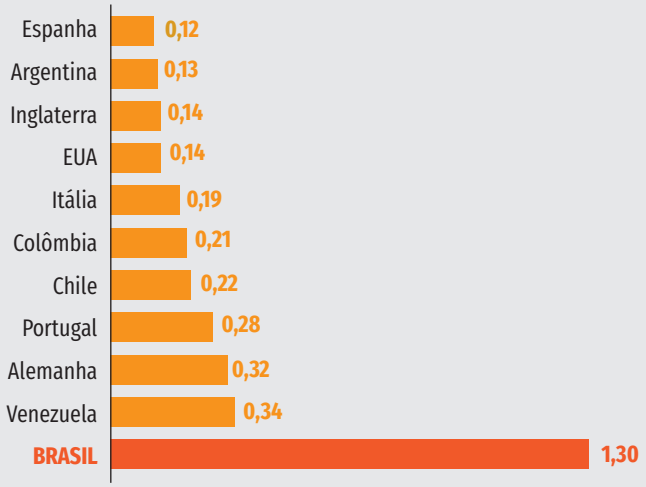
Fonte: CNI, com dados do Painel Estatístico de Pessoal/Ministério da Economia.
*Inclui despesas com pensionistas.
**Inclui despesas com militares.

PODER JUDICIÁRIO: COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

O Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil[9] elaborou um comparativo internacional exclusivamente para o Poder Judiciário, mostrando que o gasto total que o Brasil tem com esse Poder (de 1,3% do PIB) é muito elevado em comparação com outros países.

Vale destacar que, considerando apenas as despesas com os funcionários do Judiciário federal, o Brasil gasta 0,6%[10] do PIB , ou seja, muito mais do que os outros países selecionados gastam com todas as despensas desse Poder.

Gráfico 9 - Despesa do Poder Judiciário como percentual do PIB (%), países selecionados



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil.

9 Estudo "O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa explanatória". Disponível em: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf.
10 De acordo com o Painel Estatístico de Pessoal, do Ministério da Economia.

Veja mais

Mais informações em:
www.portaldaindustria.com.br

Documento concluído em 27 de outubro de 2020.

Revisão da edição elaborada em 13 de outubro de 2020

NOTA ECONÔMICA | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial - DDI | Gerência Executiva de Economia - ECON | Gerente-executivo: Renato da Fonseca | Gerência de Política Econômica - GPE | Gerente: Mário Sérgio Carraro Telles | Análise: Fábio Bandeira Guerra, Juliana Lucena do Nascimento e Mário Sérgio Carraro Telles | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Carla Gadêlha

Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992 email: sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA