

Nota informativa



Enxugamento do quadro do funcionalismo público federal: um aceno para uma economia mais produtiva e dinâmica

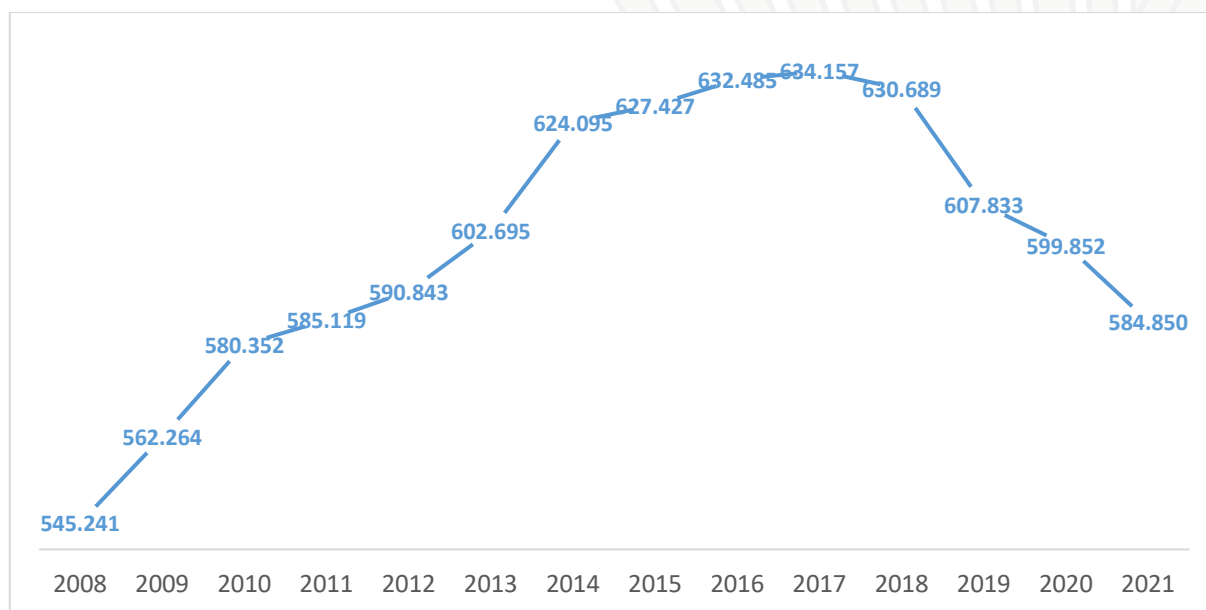
quinta-feira, 22 de julho de 2021

-
- ✓ Dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) apontam para uma redução expressiva no número de servidores públicos federais em um período recente. Para se ter uma ideia, o quadro de servidores de maio de 2021 é inferior ao *quantum* observado em 2011;
 - ✓ Além dos benefícios diretos relacionados à redução das despesas com pessoal, outros pontos desse movimento merecem uma maior atenção;
 - ✓ Em específico, esta nota informativa postula que o enxugamento do quadro de servidores público observados em anos recentes segue na direção esperada pela literatura econômica, podendo, desde que conduzida de uma forma sistemática, promover importantes transformações na economia brasileira, **com rebatimentos sobre a produtividade e o crescimento econômico**;
 - ✓ Não se pretende quantificar o efeito da redução do quadro de funcionários na atividade econômica e sim destacar que esse movimento segue na direção postulada pela literatura especializada na diferença salarial entre os setores público e privado;
 - ✓ Em síntese, a diferença salarial entre os setores públicos e privado resulta na má alocação da mão-de-obra, com efeitos adversos na produtividade e no crescimento econômico brasileiro. Nesse sentido, não obstante os impactos fiscais, a redução do efetivo público pode promover importantes transformações na economia brasileira por meio do aumento da produtividade e a consequente promoção do crescimento econômico;
 - ✓ O *link* entre os diferenciais observados na legislação e na remuneração dos trabalhadores pertencentes aos setores público e privado e a atividade econômica (bem-estar) é simples: o setor público pode estar atraindo os trabalhadores mais produtivos que, na ausência desse diferencial, poderiam aumentar a produção, inovação e empreendedorismo do setor privado e;
 - ✓ Em resumo, os resultados contidos nos dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) apontam para a direção correta. A consolidação desse processo reside em uma reforma administrativa. Simulações contidas em Cavalcanti e Santos (2020) demonstram que se o prêmio salarial público-privado fosse reduzido de seu valor de referência de 25% para 15%, e houve-se um alinhamento da aposentadoria dos trabalhadores do setor público com a aposentadoria existente para os trabalhadores do setor privado, a produção agregada poderia aumentar em 8% no longo prazo, sem diminuição da oferta de infraestrutura pública.
-

1. Introdução

Dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), desenvolvido pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SGP/MP) e lançado em junho de 2017, mostram que a máquina pública federal brasileira entrou em uma trajetória de enxugamento do quadro de servidores a partir de 2017. Atualmente o país apresenta a menor taxa de reposição da série histórica, na média dos últimos 3 anos pouco mais de 11 mil novos servidores foram contratados. Esses números são um reflexo da postura do Governo Federal em relação ao serviço público, buscando o equilíbrio das contas públicas e a melhora na eficiência na prestação de serviços.

Figura 1: Servidores ativos – 2008 a 2021.



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar a Figura 1, observa-se que o quadro de servidores de maio de 2021 é inferior ao *quantum* de 2011. Em dez anos passa-se de 585,1 mil para 584,9 mil servidores. Ao analisar todo o período, constata-se que o número de servidores públicos federais apresenta uma tendência de crescimento desde o início da série histórica, 2008, até o ano de 2017 (um crescimento de aproximadamente 16,3%). A partir de 2017 inicia-se uma trajetória cadente. O quadro de servidores da máquina pública federal reduziu em



7,8% no período 2017-2021; sendo a maior redução de 3,6%; em 2019. Essa redução do quantitativo de funcionários também é refletida na despesa. Em resumo, o enxugamento do quadro de servidores público federal resultou em uma queda, aproximadamente, de R\$ 20 bilhões nas despesas com pessoal nos últimos 5 anos. Com isso, o montante de despesa em 2020 (R\$ 199,8 bilhões) se encontra aproximadamente igual ao valor de 2014 (R\$ 198,3 bilhões), em valores correntes.

O fato é que além dos benefícios diretos relacionados à redução das despesas com pessoal outros pontos desse movimento merecem uma maior atenção. Em particular, esta nota informativa postula que o enxugamento do quadro de servidores público observados em anos recentes **constitui uma parte** do movimento capaz de promover importantes transformações na economia brasileira, **com rebatimentos sobre a produtividade e o crescimento econômico**. Para tanto, **seria necessária uma etapa de consolidação da equalização das diferenças entre os setores público e privado via reforma administrativa**.

Nesse ponto, é importante destacar que vários países apresentam diferenças expressivas na legislação e na remuneração dos trabalhadores pertencentes aos setores público e privado. Via de regra, quando controlados pelos fatores individuais observados, o serviço público tende a pagar maiores salários em empregos mais estáveis e com elevada remuneração previdenciária. Tais diferenças podem resultar em importantes distorções (má alocação de recursos) com impactos expressivos sobre a dinâmica econômica e, por conseguinte, sobre o bem-estar social (ver, entre outros, DEPALO *et al.*, 2015; TANSEL, 2005).

O canal de causalidade entre os diferenciais observados entre os setores público e privado e a atividade econômica (bem-estar) é simples: **as diferenças salarial, de legislação trabalhista e previdenciária entre trabalhadores dos setores públicos e privados afetam sua escolha ocupacional e geram dois tipos de *misallocation* da mão-de-obra**. Primeiro, o setor público atrai agentes de alta produtividade em busca de empregos com melhor remuneração, eliminando trabalhadores potencialmente mais produtivos do setor privado, o que leva a uma menor produtividade no setor privado e na economia como um todo. Segundo, no longo prazo, a economia é afetada, uma vez que as decisões de investimento dependem da ocupação dos agentes econômicos.

O impacto dessa escolha ocupacional é mensurado pelo estudo de Cavalcanti e Silva (2020). Usando a reforma administrativa como motivação, os autores demonstram que uma **redução no prêmio salarial público-privado de seu valor de referência de 25% para 15%**, junto com o alinhamento da



aposentadoria dos trabalhadores do setor público com a aposentadoria existente para os trabalhadores do setor privado **poderia aumentar a produção agregada em 8% no longo prazo**, sem diminuição da oferta de infraestrutura pública. Esse resultado mostra um importante aspecto dessa redução no efetivo de funcionários públicos, qual seja: **os impactos sobre o setor produtivo privado e seus rebatimentos no Produto Interno Bruto (PIB)**.

2. Diferença salarial entre servidores público e privado

Existem várias razões teóricas que procuram explicar por que existem diferenças salariais entre os setores público e privado. Por exemplo, argumenta-se o fato de que o poder de negociação (barganha) é diferente entre esses setores (OSWALD *et al.*, 1984; HOLMLUND, 1993; FERNANDEZ-DE-CÓRDOBA *et al.*, 2012, *apud* CAVALCANTI e SANTOS, 2020), e essa diferença pode ser explicada por diversas razões históricas ou, então, pela natureza das atividades econômicas no setor público. Em vários países, a sindicalização é maior no setor público do que no setor privado (GREGORY e BORLAND, 1999, *apud* CAVALCANTI e SANTOS, 2020).

Em estudo recente, o Banco Mundial (2019, p. 8) argumenta que, na última década (2008-2018), o principal propulsor do crescimento da folha de pagamentos do setor público foram os reajustes salariais muito superiores à inflação. Nesse período, o salário médio de servidores públicos federais e estaduais cresceu à taxa de 1,8% e 2,8% ao ano (a.a.) em termos reais, respectivamente. Os reajustes concedidos, mesmo em períodos de queda da arrecadação, resultaram em prêmio salarial para essas esferas de governo de cerca de 96% e 36%, respectivamente. Ou seja, servidores públicos ganham significativamente mais do que trabalhadores do setor privado alocados em um mesmo setor da atividade econômica.

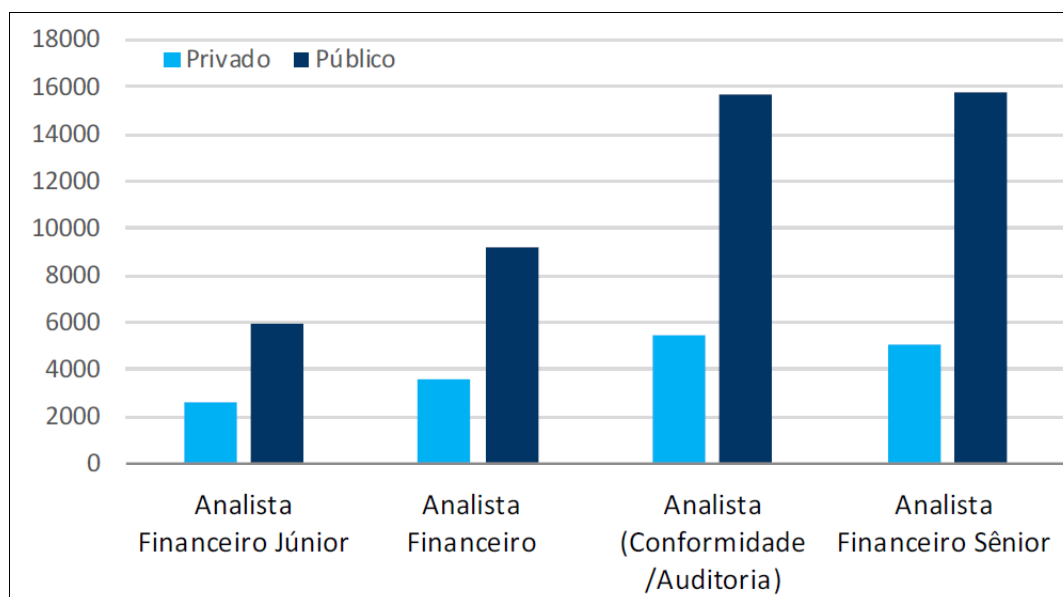
De acordo com o Banco Mundial (2019, p. 9):

Como o prêmio salarial do setor público é significativo, há espaço para implementar políticas de revisão salarial como, por exemplo, via reposição pela inflação. Esta reposição diminuiria a diferença salarial entre o setor público e o privado e geraria economias significativas de curto, médio e longo prazos. Em um cenário com reajustes reais de 4% ao ano, a reposição pela inflação geraria economia de 6,7%, no curto prazo, e de 35,1%, no longo prazo. Esta estimativa considera uma taxa de reposição de servidores de 1:1 e progressões de carreira de 3 em 3 anos, ou seja, servidores continuariam a



receber aumentos reais nos anos com progressão de nível ou classe. Tal política também apresenta alguns efeitos na folha de inativos, já que os servidores da ativa irão adquirir requisitos para aposentadoria com um salário consideravelmente menor. Em unidades da federação com problemas fiscais mais severos, o congelamento salarial pode proporcionar impactos de curto prazo entre 5% e 17%, dependendo do tempo de duração dessa política. Uma opção seria restringir o congelamento às carreiras que apresentaram reajustes salariais mais elevados nos últimos anos ou as que apresentam os maiores salários, contribuindo para redução da desigualdade no setor público.

Além disso, o Banco Mundial (2019, p. 31-32) faz uma comparação entre servidores públicos altamente qualificados com seus equivalentes no setor privado a partir do Guia Salarial da Robert Half. É possível notar que, em geral, os cargos no setor público oferecem uma faixa salarial mais estreita, e aumentos salariais significativos derivam de transferências para outras funções ou de nomeações políticas (cargos de confiança) para funções adicionais. A escala salarial do funcionalismo público é limitada pelo salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Os altos salários iniciais de alguns servidores (acima de R\$ 20.000, em certas carreiras) limitam seu espaço para reajustes. Isso contrasta com o setor privado, no qual os salários iniciais mais baixos são combinados com mais oportunidades de progressão salarial e pagamentos de bônus. A definição dos níveis salariais e a estrutura de aumento dos salários deveria levar em conta aqueles que são pagos no setor privado, de forma a atrair bons servidores e garantir incentivos salariais à boa performance no trabalho.

Gráfico 1: Salários públicos e privados em carreiras financeiras

Fonte: Banco Mundial (2019), a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizações do Ministério do Planejamento, e Guia Salarial 2017 da Robert Half.

Em estudo recente relacionado à proposta do governo federal acerca da reforma administrativa, o Instituto Millenium (2020, p. 32) destaca 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.

No setor público, existem os cargos típicos de Estado, em outras palavras, cargos que têm como atribuição o exercício de atividades que são, ao mesmo tempo, finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado e exclusivamente públicas. No entanto, o estudo do Instituto Millenium



(2020, p. 38) destaca que, quando se verifica as 25 ocupações com o maior número de funcionários estatutários, nota-se que elas não figuram como cargos típicos de Estado e possuem paralelos com o setor privado. Mais, além de gozarem de proteções como estabilidade, ainda se verifica algumas potenciais disfunções em termos remuneratórios (ver Tabela 1 a seguir).

Tabela 1: Cargos e Funções – paralelo com o setor privado

Classificação da Ocupação e Tipo de Vínculo do Trabalhador
Quantidade de Funcionários e Valor Médio da Remuneração
(Fonte: RAIS 2018)

	CLT			Estatutários		
	Quantidade	Remuneração Média	% do valor pago para os CLT	Quantidade	Remuneração Média	% do valor pago para os CLT
Sem Definição	924.437	R\$1.680,50		1.827.358	R\$5.359,90	218,95%
Assistente Administrativo	1.603.315	R\$2.275,78		961.061	R\$4.163,59	82,95%
Professor de Nível Médio no Ensino Fundam..	91.955	R\$2.331,11		756.196	R\$3.314,16	42,17%
Professor de Nível Superior do Ensino Fundam..	114.969	R\$2.516,82		411.054	R\$3.284,88	30,52%
Auxiliar de Escritório, em Geral	1.939.921	R\$1.640,43		381.894	R\$3.242,54	97,66%
Professor da Educação de Jovens e Adultos ..	97.851	R\$1.947,23		312.528	R\$5.284,18	171,37%
Trabalhador de Serviços de Limpeza e Cons..	437.848	R\$1.282,40		277.781	R\$1.539,67	20,06%
Professor de Disciplinas Pedagógicas no Ens..	35.680	R\$2.890,71		269.752	R\$4.969,64	71,92%
Agente Comunitário de Saúde	57.160	R\$1.545,37		201.987	R\$1.668,07	7,94%
Professor de Nível Médio na Educação Infantil	82.121	R\$1.985,51		168.618	R\$4.037,20	103,33%
Técnico de Enfermagem	588.038	R\$2.163,30		161.896	R\$2.529,63	16,93%
Auxiliar de Enfermagem	134.077	R\$2.132,69		151.718	R\$4.715,83	121,12%
Faxineiro	2.032.594	R\$1.197,73		150.122	R\$1.481,08	23,66%
Supervisor Administrativo	424.646	R\$3.977,50		136.563	R\$3.131,88	-21,26%
Enfermeiro	218.908	R\$4.499,21		121.028	R\$5.451,76	21,17%
Médico Clínico	68.781	R\$9.664,06		118.519	R\$9.773,21	1,13%
Inspetor de Alunos de Escola Pública	30.531	R\$1.412,62		112.713	R\$2.165,49	53,30%
Vigia	279.502	R\$1.661,88		97.484	R\$1.635,30	-1,60%
Agente de Saúde Pública	13.799	R\$2.584,05		92.967	R\$3.100,64	19,99%
Motorista de Carro de Passeio	258.401	R\$1.918,07		89.214	R\$2.499,46	30,31%
Professor de Nível Superior na Educação Inf..	67.052	R\$2.248,37		86.639	R\$3.758,57	67,17%
Totais	9.501.586	R\$1.948,70		6.887.092	R\$4.089,04	109,83%

Dados do Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS – Ano de 2018 publicados em 2019 no site da Secretaria do Trabalho [Ministério da Economia]: <http://trabalho.gov.br/rais>

Obs: Sem definição é o termo atribuído quando o dado informado não apresenta o CBO ou é listado como “outros”.

Fonte: Instituto Millenium (2020, p. 38)

Os resultados apresentados pelo Banco Mundial (2019) e Instituto Millenium (2020) estão em linha com as evidências obtidas por Cavalcanti e Santos (2020). Esses autores destacam que, se por um lado a estrutura salarial e de pensões, assim como a legislação trabalhista, são diferentes entre os setores público e privado para muitos países, por outro lado tais diferenças afetam a escolha ocupacional dos agentes econômicos e podem gerar algum tipo de má alocação (*misallocation*).

Com base nessas evidências, Cavalcanti e Santos (2020) avaliam as implicações dos diferenciais de ganhos salariais entre os setores público e privado, desenvolvendo um modelo de ciclo de vida com escolha



ocupacional endógena e agentes heterogêneos entre os setores público e privado, em que surge uma ineficiência devido a um prêmio salarial elevado do setor público (isto é, salário no setor público pago em excesso). Calibra-se o modelo para o Brasil de forma consistente com as evidências microeconômicas e macroeconômicas, e os resultados mostram que a presença de um prêmio de rendimentos público-privado pode gerar efeitos de alocação importantes para a economia brasileira. De maneira específica, os exercícios contrafactuais demonstram que o prêmio de ganhos público-privado pode gerar importantes efeitos de alocação e perdas de produtividade consideráveis.

Por fim, IPEA (2020) apresenta possíveis cenários de redução das despesas de pessoal do setor público, levando-se em consideração os impactos de medidas já adotadas, como a Lei Complementar nº 173/2020, e de medidas futuras que possam ser viabilizadas por um conjunto amplo de alterações constitucionais e infraconstitucionais, em conformidade com as linhas propostas no âmbito da reforma administrativa. O estudo não tem o objetivo de defender qualquer conjunto específico de medidas, ou avaliar a probabilidade de sua adoção, mas apenas auxiliar a sociedade e os tomadores de decisão (Executivo e Parlamento) a entender os possíveis impactos fiscais de diferentes conjuntos de medidas, bem como algumas das condições necessárias para torná-las efetivas.

Referências

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

Disponível em:

<<<http://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>>

Acesso em 11 de setembro de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Governo apresenta PEC da Nova Administração Pública.** Disponível em: <<

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governo-apresenta-pec-da-nova-administracao-publica-1>>>

Acesso em 11 de setembro de 2020.

CAVALCANTI, T.; SANTOS, M. (Mis)Allocation effects of an overpaid public sector. **Journal of the European Economic Association**, 2020 (*Forthcoming*). Disponível em: <<

<https://academic.oup.com/jeea/advance-article-abstract/doi/10.1093/jeea/jvaa038/5896455?redirectedFrom=fulltext>>> Acesso em 11 de setembro de 2020.



DEPALO, D., R. GIORDANO, AND E. PAPAPETROU. “Public-Private Wage Differentials in Euro Area Countries: Evidence from Quantile Decomposition Analysis,” **Empirical Economics**, 49(3), 985–1015. 8, 2015.

FERNÁNDEZ-DE-CÓRDOBA, G.; PÉREZ, J. J.; TORRES, J. L. Public and Private Sector Wages Interactions in a General Equilibrium Model. **Public Choice**, v. 150, n. (1/2), p. 309–326, 2012.

HOLMLUND, B. Wage setting in private and public sectors in a model with endogenous government behavior. **European Journal of Political Economy**, v. 9, n. 2, p. 149-162, 1993.

INSTITUTO MILLENIUM. **Reforma administrativa: diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do setor público brasileiro**. 2020.

Disponível em: << <https://www.institutomillennium.org.br/destrava-reforma-administrativa-do-bem/>>> Acesso em 11 de setembro de 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039**. Carta de Conjuntura, nº 48 – 3º trimestre de 2020. Disponível em: <<

<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/09/ajustes-nas-despesas-de-pessoal-do-setor-publico-cenarios-exploratorios-para-o-periodo-2020-2039/>>> Acesso em 14 de setembro de 2020.

OSWALD, A. J.; GROUT, P. A.; ULPH, D. T. Uncertainty, Unions and the Theory of Public Sector Labour Markets. **Working Papers 556, Princeton University**, 1984.

TANSEL, A. “Public-Private Employment Choice, Wage Differentials, and Gender in Turkey,” **Economic Development and Cultural Change**, 53(2), 453–477. 8, 2005.