



CADERNO DA

# REFORMA ADMINISTRATIVA

**39.** Gasto Público com Pessoal  
Ativo na Federação Brasileira  
entre 2002/2020

**Brasília, Março de 2022**

**Expediente**

**Autor:**

**Gabriel Junqueira**

AFFC da Secretaria do Tesouro Nacional. Doutorando em Ciência Política na USP e mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE-Unicamp.

**Rodrigo Orair**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea

**Realização:**

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Março, 2022)

**Diagramação:**

Diego Feitosa

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Apoio:



**Servir**

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

# Gasto Público com Pessoal Ativo na Federação Brasileira entre 2002/2020

Gabriel Junqueira<sup>1</sup>

Rodrigo Orair<sup>2</sup>

## Resumo:

As despesas com funcionalismo público são objeto de grande atenção em finanças públicas, e despertam fortes controvérsias. Visões muito distintas a respeito da importância desses gastos para a sociedade e seus impactos sobre os resultados fiscais, se somam a diferenças nas metodologias e indicadores, gerando confusão a respeito da realidade. Mesmo o debate acerca do nível e trajetória dos gastos com servidores ativos, relativamente simples e objetivo, se torna de difícil compreensão diante da existência de interpretações tão díspares no debate público.

De um lado, apesar de muito recorrentes no debate público, argumentos alarmistas de que os gastos com servidores ativos são muito altos, e que sua trajetória coloca sob risco de colapso as finanças públicas e compete com outras despesas relevantes para a prestação de serviços, carecem de estatísticas consistentes que corroborem tais afirmações.

De outro, ao utilizar série histórica consistente, com metodologia alinhada às melhores práticas internacionais, e indicador adequado à análise da evolução das despesas com pessoal ativo no governo geral,

é possível constatar que os números não evidenciam o cenário alarmista. Quando observada a trajetória dos salários e vencimentos do governo geral entre 2002 e 2020, os dados mostram que houve crescimento real, mas que tal elevação não foi inercial e não apresentou sinais de descontrole que apresente risco às finanças públicas. Este aumento absoluto representou acréscimo de menos de 1% em relação ao PIB, e de 3,7% da receita primária disponível, modesto para um país com a carência de serviços públicos como o Brasil.

Neste sentido, especialmente importante, é preciso destacar que a evolução dos gastos com pessoal ativo no período refletiu escolhas políticas legítimas em contexto democrático. Estas escolhas foram explicitadas na Constituição de 1988 e reforçadas eleitoralmente em momentos posteriores, especialmente na primeira década deste século, com grande relevância atribuída pela população às políticas de educação e saúde, dentre outras. Assim, o objetivo do presente trabalho é contribuir com este debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo, e avaliar se os dados trazem evidências de que representam risco para as finanças públicas.

---

1 AFFC da Secretaria do Tesouro Nacional. Doutorando em Ciência Política na USP e mestre em Desenvolvimento Econômico pelo IE-Unicamp.

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

## Sumário

1. Introdução .....	5
2. O Diagnóstico do “Risco de Colapso”: argumentos, fontes e indicadores .....	5
3. Fontes de Dados das Despesas com Pessoal no Governo Geral.....	7
3.1 – O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN).....	8
3.2 – As Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGG) .....	9
3.3 – O Trabalho de Gobetti e Orair (2017).....	10
4. Despesas com Pessoal Ativo nas Três Esferas da Federação Brasileira .....	12
4.1 – Crescimento real dos gastos com pessoal .....	12
4.2 – Despesas de pessoal em relação ao PIB.....	13
4.3 – Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível .....	16
5. Considerações Finais .....	17
Referências .....	19
Anexo 1 .....	20
Anexo 2.....	20
Anexo 3.....	20



## 1. Introdução

As despesas com funcionalismo público são objeto de grande atenção em finanças públicas, e despertam fortes controvérsias. Visões muito distintas a respeito da importância desses gastos para a sociedade e seus impactos sobre os resultados fiscais, se somam a diferenças nas metodologias e indicadores, gerando confusão a respeito da realidade. Mesmo o debate acerca do nível e trajetória dos gastos com servidores ativos, relativamente simples e objetivo, se torna de difícil compreensão diante da existência de interpretações tão díspares no debate público. De um lado, argumentos que supostamente os gastos são altos e crescentes e, portanto, colocam em risco as finanças e a prestação de serviços públicos. De outro, diagnósticos de estabilidade desses dispêndios e sua relevância para a provisão de políticas públicas. O objetivo do presente trabalho é contribuir com este debate, ao explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo, e avaliar se os dados trazem evidências de que representam risco para as finanças públicas.

Para tanto, o artigo está organizado da seguinte forma: em primeiro lugar, serão expostos os principais argumentos utilizados para sustentar a suposta evidência de que tais gastos ameaçam a capacidade financeira do Estado, as fontes de dados e indicadores utilizadas para embasar tais conclusões. Segundo, dada a existência de diferentes metodologias e conceitos de despesas com funcionalismo, propõe-se uma apresentação das bases disponíveis para o governo geral, assim como uma breve reflexão sobre alguns dos principais aspectos metodológicos que fundamentam essas estatísticas. A partir deste detalhamento, será apontada a série e o indicador mais adequado para a análise do nível

e evolução dos gastos com pessoal ativo. Em seguida, é feita uma descrição desses dados por esfera da federação, buscando, com estatísticas adequadas, demonstrar a real evolução das despesas, e avaliar se há evidências de que representa risco às finanças públicas e a prestação de serviços públicos. O foco do trabalho será o período 2002-2020, para o qual é possível construir série consistente de gastos com funcionalismo das três esferas da administração pública brasileira.

## 2. O Diagnóstico do “Risco de Colapso”: argumentos, fontes e indicadores

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

Exemplo ilustrativo deste diagnóstico pode ser encontrado na mensagem de apresentação ao Congresso da PEC 32/2020<sup>3</sup>, que apresenta a afirmação alarmista de que o país enfrenta “o desafio de evitar um duplo colapso: na prestação de serviços para a população e no orçamento público”, por ser o Estado excessivamente custoso:

3 Vale lembrar que as mesmas justificativas já foram usadas antes para sustentar a reforma da previdência de 2019 (EC 09/2019) e para tentar sustentar as PECs 186, 187 e 188, de 2019.

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

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

Quanto aos governos estaduais, destacam as dificuldades financeiras enfrentadas por diversos entes da federação até 2019, especialmente o caso de 7 entes que decretaram calamidade financeira, como evidência de que as “contas públicas chegaram a um limite e que é necessário (...) voltar a uma situação de equilíbrio fiscal” (Banco Mundial, 2019; p.50). Além disso, ressaltam que diversos estados atrasaram pagamento de servidores efetivos ou terceirizados, e que isto se dá pelo alto comprometimento da receita corrente líquida (RCL) com as despesas com pessoal. Tam-

bém no caso dos estados, defendem que esses gastos reduzem a capacidade de realização de outras despesas, como investimentos e outras despesas correntes. Vale ressaltar que o escopo de análise do estudo citado está restrito ao governo federal e 7 estados, não se propondo a compreender a situação do conjunto das esferas estadual e municipal.

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

Outro estudo representativo desta visão que fundamenta os diagnósticos e propostas da PEC 32/2020 é o de Karpowicz and Soto (2018), que, em a publicação do FMI, afirmam que a folha de salários do setor público brasileiro apresenta crescimento inercial e compete com outros itens de despesa. Para as autoras, readequar o tamanho dessa folha seria importante, prin-

principalmente para o governo federal cumprir o teto de gastos, além de contribuir para melhoria da gestão pública e maior equidade. Ademais, argumentam que uma reforma deveria contemplar as três esferas de governo, reduzindo salários reais e nível de emprego público. Essencialmente, o argumento apresentado é que o cumprimento do teto de gastos exige revisão da tendência histórica de crescimento real, e que, nos governos subnacionais, a contenção dessas despesas é necessária para o cumprimento do limite de 60% da receita corrente líquida (RCL) contido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

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

As bases e conceitos de gastos com pessoal utilizados para sustentar esses argu-

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

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

### 3. Fontes de Dados das Despesas com Pessoal no Governo Geral

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

O impacto desta falta de uniformidade

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

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

### 3.1 - O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)

A publicação do BSPN é uma determinação da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu Art. 51, que estabelece que a União é responsável por promover e divulgar “até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior”. Para compilar essa consolidação, a STN utiliza as Declarações de Contas Anuais (DCA), elaboradas em conformidade com a Lei 4.320/1964, a LRF e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). Assim, esses dados são

formatados com o objetivo de monitorar a execução do orçamento público brasileiro, e sua metodologia, isto é, a definição dos conceitos e técnicas de mensuração, está definida no arcabouço das instituições fiscais e contábeis brasileiras.

No que se refere à apuração dos gastos com funcionalismo, o conceito utilizado é o de “Pessoal e encargos sociais”, que corresponde aos fluxos de execução orçamentária registrados no Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1, que agrega despesas com servidores ativos, inativos e contribuições sociais patronais. Por outro lado, dado que está fundamentado em classificação de base institucional, que visa verificar o cumprimento dos limites legais da LRF, este conceito deixa de considerar outros gastos de caráter remuneratório sob uma ótica econômica, mas que na contabilidade pública brasileira são classificados no GND 3 (Outras Despesas Correntes), como auxílios alimentação e transporte, despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização, auxílios financeiros a estudantes e pesquisadores, dentre outros.

Além disso, alguns desafios se colocam para o uso desta base na análise do nível e trajetória das despesas com pessoal. Em primeiro lugar, dado o prazo legal para a publicação dos dados, e o fato de que nem todos os entes entregam suas declarações em tempo hábil, a proporção do universo de estados, DF e municípios que compõe esta publicação varia ao longo do tempo. Como ilustração, a STN (2021a)<sup>4</sup> mostra que, desde 2015, a quantidade de estados e distrito federal que compõem a publicação variou entre 27 (a totalidade) e 24 (89% dos entes esfera da intermediária de governo), enquanto a cobertura de municípios oscilou entre um mínimo de 77% (4.307 municípios), em 2016, e máximo de 93% (5.174 municípios), em 2017. É certo, por ou-

4 STN (2021a). Balanço do Setor Público Nacional em Foco, 2021, Ano base 2020.

tro lado, que geralmente os entes que não entregam suas declarações no prazo legal são os estados e municípios de menor porte, e que, portanto, a representatividade dos dados em termos de proporção do total da receita e despesa públicas é maior que os valores citados anteriormente. De qualquer modo, o que fica claro é que a variação na amostra de entes contemplados constitui um desafio adicional para a obtenção de uma série histórica consistente para a análise das despesas com funcionalismo no Brasil. Ademais, vale mencionar que, uma vez sendo construída a partir da declaração dos entes subnacionais, esses dados estão sujeitos a diferentes registros em desacordo com os princípios metodológicos da contabilidade pública brasileira, por vezes associados a estratégias para o cumprimento dos limites legais da LRF. Assim, mesmo os dados registrados pelos entes subnacionais no GND 1 podem estar subestimados, em alguns casos.

### 3.2 - As Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGG)

Por sua vez, os dados das EFGG (STN, 2021) se baseiam na metodologia do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 (FMI, 2014), padrão internacional harmonizado com o Sistema de Contas Nacionais de 2008 (ONU, 2009). Estruturadas a partir de cooperação técnica com instituições de excelência na produção de estatísticas econômicas, como o IBGE e o IPEA, seu objetivo central é compilar agregados sob a ótica econômica, que permitam a comparação entre países, e uma análise mais precisa das relações entre as variáveis fiscais e macroeconômicas. Além disso, são construídas de forma a integrar fluxos e estoques, e, portanto, possibilitarem avaliações mais adequadas a respeito do patrimônio do Estado e a sustentabilidade das finanças públicas.

Este esforço, feito como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de melhoria

nas estatísticas econômicas, no âmbito do G-20 (*Data Gaps Initiative*), colocou o Brasil no grupo dos países mais avançados na publicação de estatísticas de finanças públicas, como reconhecido pelo FMI (2017) em seu relatório de transparência fiscal. As principais fontes primárias utilizadas para a compilação das estatísticas do governo geral são o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), para o governo central, as DCA para os entes subnacionais e, mais recentemente, a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), no caso dos governos estaduais.

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

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

ma da variação da amostra de municípios contemplados na base, e, assim, construir série histórica mais consistente, pois comparável ao longo do tempo.

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

### 3.3 - O Trabalho de Gobetti e Orair (2017)

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

Segundo o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014, as remunerações de empregados são compostas por dois itens: salários e vencimentos; e contribuições sociais. O primeiro se refere ao pagamento efetuado pelos governos a seus empregados em troca do trabalho realizado, e deve incluir bônus por resultados, adicionais especiais (por trabalho noturno

ou perigoso, por exemplo) e pagamentos suplementares regulares (como auxílios moradia, transporte, etc.). As contribuições sociais, diferentemente, são dispêndios públicos a sistemas de seguridades social, fundos previdenciários relacionados ao emprego público e outros sistemas de seguro social relacionados ao emprego, que garantem aos seus empregados direitos de receber pagamentos futuros na forma de aposentadorias, pensões e/ou outros benefícios sociais.

No caso das contribuições sociais de empregadores, pagas pelos governos a seus funcionários, a metodologia estabelece que os fluxos devem ser registrados e não consolidados, mesmo que destinados a fundos de previdência públicos já contidos na abrangência dos governos, como os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS)<sup>5</sup>. Assim, as EFGG brasileiras incluem fluxos intra-orçamentários (identificados pela modalidade de aplicação 91 na contabilidade pública brasileira) no item relativo às contribuições sociais de empregadores. Além disso, o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do FMI orienta a inclusão, pelo regime de competência, de contribuições de empregadores imputadas. No Brasil, as EFGG incluem *proxy* que estima essa imputação para o governo central<sup>6</sup>.

Entretanto, os dados de Gobetti e Orair (2017) não incluem nas estatísticas de despesa com pessoal ativo as contribuições intraorçamentárias e as imputadas. Isto é justificado pelos autores, pois, como exposto em Pires, Gobetti e Orair (2020), tanto as contribuições imputadas quanto as intra-orçamentárias podem trazer mais di-

5 Dado que o principal objetivo deste artigo é a discussão da política administrativa, não será apresentada aqui uma discussão aprofundada acerca das razões conceituais que fundamentam a metodologia de registro dos sistemas de previdência dos governos. Para maiores detalhes, ver FMI (2014), Capítulos 3, 6 e Apêndice 2.

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

ficuldades do que benefícios para a análise das despesas com funcionalismo no Brasil. No primeiro caso, destacam as dificuldades operacionais no cálculo atuarial relacionado a este agregado, e apontam que a *proxy* utilizada nas EFGG é imperfeita, pois fundamentada no déficit corrente do RPPS, isto é, no regime de caixa. No segundo caso, alertam para o caráter meramente contábil dos fluxos intra-orçamentários, assim como para descontinuidades e falta de padronização neste tipo de registro, especialmente no caso dos governos subnacionais. Além disso, questionam a inclusão dessas despesas enquanto indicador adequado de análise da política fiscal, tendo em vista que podem levar a conclusões equivocadas na comparação de entes que, de um lado, promovem reformas previdenciárias e, portanto, aumentam seus repasses contábeis para fundos previdenciários, com outros que não adotam medidas para reduzir o déficit atuarial do RPPS, e, por isso, aparecem com despesas inferiores.

Neste contexto, mesmo destacando os avanços que as EFGG promovem no sentido de aproximar o país das melhores práticas internacionais, fundamentadas na harmonização com o SCN 2008 e na mensuração dos fluxos pelo regime de competência, ressalta-se que a série mais adequada para a análise das despesas com pessoal ativo deve desconsiderar as contribuições de empregadores, especialmente as intra-orçamentárias e as imputadas, pois: (i) estão intrinsecamente relacionadas ao debate previdenciário; (ii) são fluxos de caráter contábil ou imputado, que não afetam o resultado fiscal corrente de caixa; (iii) estão sujeitas a desafios significativos de mensuração e fontes primárias com sé-

ries consistentes; e (iv) ao se fundamentar no regime de caixa e refletir arranjos institucionais variados, podem não refletir de maneira adequada e precisa os conceitos econômicos que buscam captar.

Este trabalho se concentrará sobre os gastos efetivamente realizados com pessoal ativo, e, para tanto, o indicador salários e vencimentos constitui a variável de maior interesse, uma vez que se refere à compensação pelo trabalho prestado, e, portanto, aos gastos diretamente relacionados à provisão de serviços públicos e à manutenção da Administração. Mesmo as contribuições sociais efetivas, destinadas a entidades fechadas de previdência, por exemplo, são desconsideradas, por estarem relacionadas mais diretamente à política previdenciária dos servidores. Não se pretende argumentar com isso que as contribuições sociais do empregador sejam irrelevantes do ponto de vista fiscal, ou no que se refere ao custo do trabalho no serviço público, ou ainda que estejam erradas do ponto de vista conceitual e metodológico. Busca-se somente destacar que devem ser tratadas de forma separada e com cautela, considerando as dificuldades técnicas e as especificidades e complexidade do tema.<sup>7</sup>

Ademais, é importante destacar que as EFGG possibilitam a obtenção destes indicadores com facilidade, tendo em vista que apresentam, de forma amigável aos usuários, tabelas com os detalhamentos necessários para que cada analista utilize o conceito que considera mais apropriado a seu escopo de estudo.

É neste contexto que a seção seguinte se fundamenta, dedicando atenção específica à evolução dos salários e vencimentos en-

---

7 Neste sentido, vale ressaltar que mesmo na exposição de motivos da PEC 32/2020, o regime de previdência dos servidores públicos é tratado como uma discussão à parte das medidas relacionadas aos gastos com servidores ativos, ao afirmar que, "[c]om a aprovação da Emenda à Constituição n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias", os regimes de previdência social dos servidores públicos vão ser equacionados".

tre 2002 e 2020, a partir do encadeamento das séries de Gobetti e Orair (2017), para os anos de 2002 a 2009, e da EFGG/STN, para o período 2010-2020.

#### 4. Despesas com Pessoal Ativo nas Três Esferas da Federação Brasileira

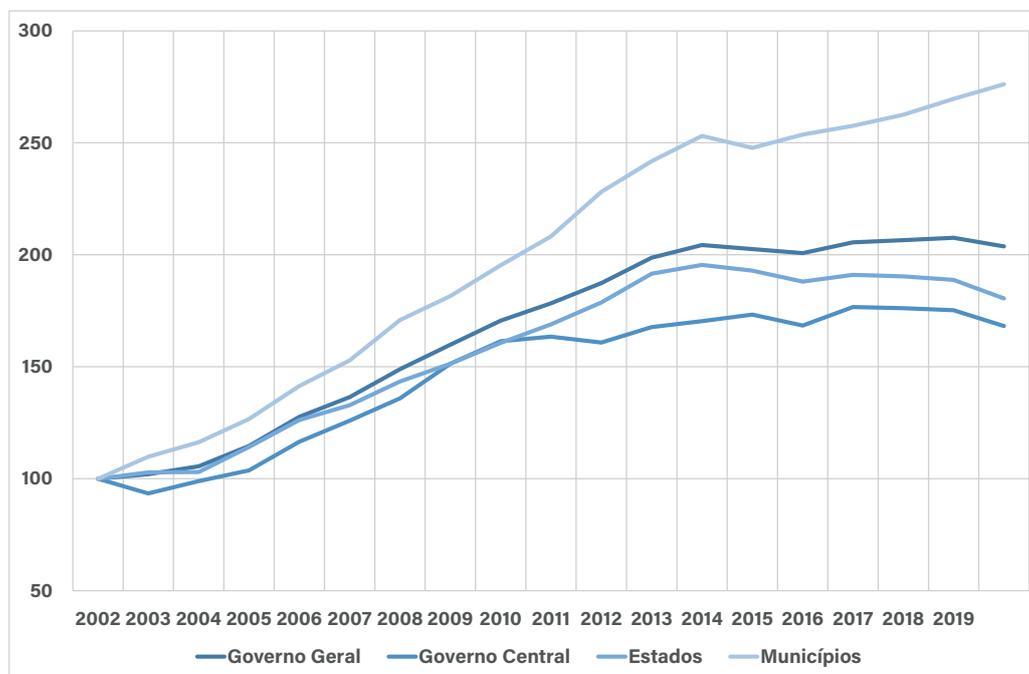
A seguir, será apresentada a trajetória das despesas com salários e vencimentos nas três esferas da federação, e no conjunto do governo geral, no período 2002-2020. Para tanto, serão utilizados três indicadores: (i) crescimento real dos gastos; (ii) despesas em relação ao PIB, e (iii) gastos como proporção da receita primária disponível (líquida de transferências)<sup>8</sup>.

##### 4.1 - Crescimento real dos gastos com pessoal

Quando observamos, no Gráfico 1, a série do índice das despesas com salários, a

preços de 2020 atualizadas pelo IPCA, é possível constatar que houve crescimento real dos gastos nas três esferas, muito embora esse comportamento tenha sido significativamente distinto entre elas. Para o conjunto do governo geral, nos 19 anos da série o aumento foi de 4% anual (104% no total), enquanto no governo central o acréscimo foi de 2,9% ao ano (68% ao longo de todo o período). Nos governos subnacionais, o crescimento foi de 3,3% anuais nos estados (81% de 2002 a 2020) e 5,8% nos municípios (aumento de 176% no acumulado). É interessante notar também que, em 2020, a despesa do governo central em termos reais voltou ao patamar de 2013. No mesmo período os estados reduziram esse montante em 5,8%, e somente os municípios retomaram trajetória ascendente de despesas com salários após uma breve interrupção em 2014.

**Gráfico 1. Despesas com salários do governo geral, 2002-2020, a preços de 2020 (IPCA/IBGE) índice base 100 = 2002**



Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

<sup>8</sup> As tabelas completas com os valores apresentados nesta seção estão detalhadas nos Anexos 1, 2 e 3, respectivamente.

Com o auxílio da Tabela 1, fica claro que tais comportamentos são distintos de acordo com a esfera da federação e o período considerado. Somente nos governos locais houve aumento desses gastos em todos os recortes temporais. Em termos gerais, vale

destacar ainda que, no conjunto das administrações públicas, de 2002 a 2014 houve crescimento real anual, e que desde 2015 são registradas taxas anuais médias negativas ou baixas.

**Tabela 1. Crescimento real anual médio das despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo (atualizados pelo IPCA/IBGE)**

	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
<b>Governo Geral</b>	6,3%	7,5%	4,6%	-0,9%	1,4%	-0,7%
<b>Governo Central</b>	3,9%	8,5%	1,4%	-0,6%	2,3%	-2,3%
<b>Estados</b>	6,0%	6,2%	5,0%	-1,9%	0,6%	-2,6%
<b>Municípios</b>	9,0%	8,4%	6,7%	0,1%	1,7%	2,6%

Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

Dedicando maior atenção à evolução real dos gastos em cada nível de governo, é possível notar que o governo central apresentou crescimento real de 2002 a 2014, sendo que, desde 2010 tais aumentos se tornaram pouco significativos, com taxas ora positivas, ora negativas. Nos governos estaduais ocorre ciclo de crescimento anual da ordem de 5% a 6% até 2014, seguido de um período de retração (nos anos de 2015 e 2016) e outro de relativa estabilidade (nos exercícios de 2017 e 2018). Nesse caso, entretanto, a redução das despesas com salários a partir de 2019 é mais intensa que a União, e levou os gastos a patamar próximo ao observado no ano de 2012, em termos reais. Os municípios se comportaram de maneira distinta das outras esferas de governo, e mantiveram crescimento positivo em quase todos os períodos destacados, a exceção dos anos de 2015 e 2016, quando a taxa média de 0,1% indica estabilidade dos gastos com salários. Essa discrepância fica mais evidente nos últimos anos, tendo os governos locais apresentado aumento real das despesas.

Assim, os dados das despesas em termos reais não apresentam evidência de crescimento inercial ou descontrolado, que apresente risco às finanças públicas. Também é difícil argumentar que constituíram restrição à execução de serviços públicos, pois

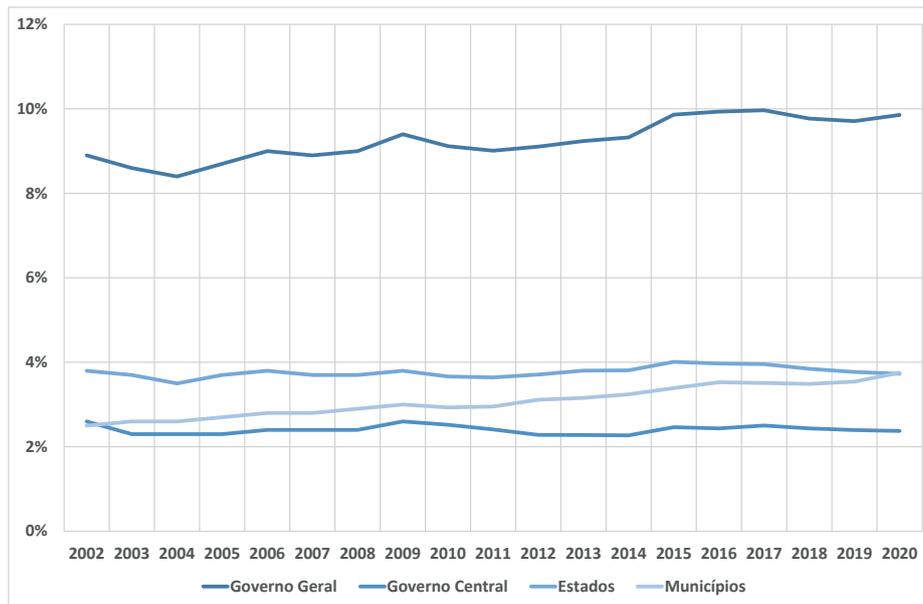
os dados deixam claro que o maior crescimento real das despesas ocorreu na esfera local, justamente a principal responsável pela execução de serviços diretos à população, como educação e saúde básicas, por exemplo. Nesses casos, parece difícil imaginar que tais serviços possam ser prestados sem pessoal na quantidade adequada e com remuneração compatível com as responsabilidades.

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

#### 4.2 - Despesas de pessoal em relação ao PIB

Esses dados, expostos no Gráfico 1, apontam para um crescimento modesto nas despesas do governo geral de 0,96% do PIB no período de 19 anos coberto pela série, o que em hipótese alguma caracteriza trajetória descontrolada ou explosiva, que apresente risco de colapso aos orçamentos públicos, ou que constitua forte estrangulamento à realização de outros tipos de despesas.

**Gráfico 2. Despesas com salários do governo geral, 2002-2020 (em % do PIB)**



Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

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

A trajetória dos gastos com salários do governo geral, entretanto, pode esconder diferenças relevantes entre as esferas da federação. A série do governo central deixa claro que a União reduziu o gasto com funcionalismo ativo em 0,22% do PIB no período. De modo semelhante ao observado

no conjunto das administrações públicas, a trajetória do gasto do governo central com salários é composta por alternâncias de movimentos de diminuição (2002-2004, 2010-2014 e 2018-2020) e aumentos (2005-2009, 2015-2017). Assim, também neste caso não há evidências de crescimento inercial ou explosivo, pelo contrário, a União foi capaz de controlar as despesas com salários e vencimentos por todo o período, sem a necessidade de medidas draconianas de redução nos salários do funcionalismo ativo. Além disso, a partir dos dados não é possível sustentar que tal evolução representou estrangulamento a outros tipos de gasto do governo central.

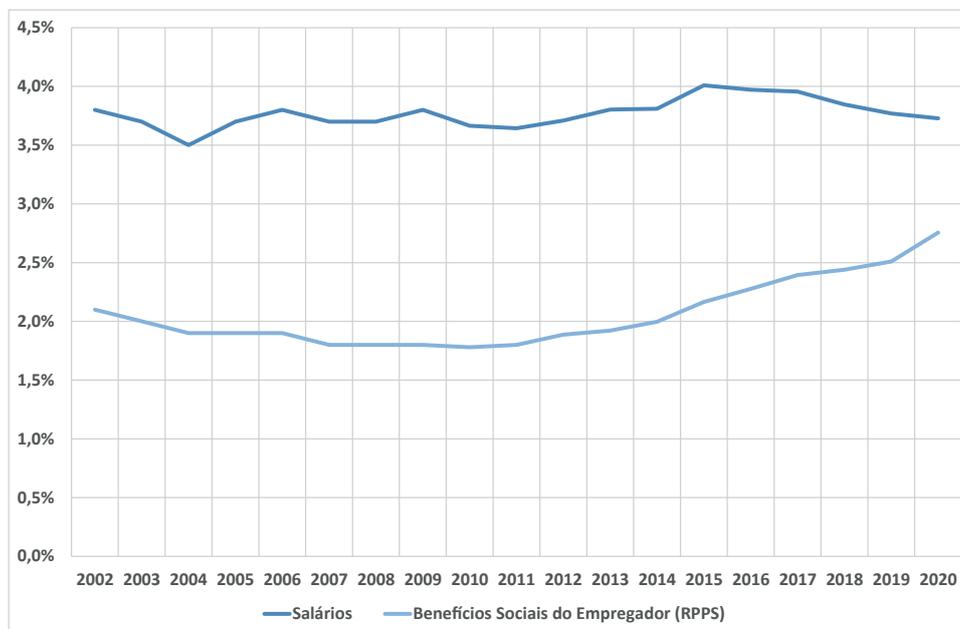
O caso dos governos estaduais apresenta evolução semelhante aos gastos do governo central no período, porém encerrando o período com relativa estabilidade nas despesas: redução de 0,07% do PIB entre 2002 e 2020. Por outro lado, dada a restrição ao endividamento a que estão sujeitos os entes subnacionais,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

contexto de significativos desafios na evolução das receitas<sup>9</sup>, trouxe problemas de caixa para alguns estados, notadamente RJ, MG e RS, que incorreram no atraso de pagamentos de servidores, fornecedores e credores, e pressionaram por acordos de renegociação das dívidas com a União.

Mesmo nesses casos, parece razoável argumentar que os gastos com servidores ativos não foi o único ou o principal item explicativo do crescimento das despesas primárias (ver Gráfico 2), tendo em vista o aumento significativo dos gastos com apo-

sentadorias e pensões e o fato de que os estados que enfrentaram as maiores crises financeiras foram justamente os que apresentam maior proporção de gastos com inativos em relação às receitas<sup>10</sup>. Além disso, a evolução destes dois itens das despesas nos anos seguintes, de 2015 até 2020, deixam claro que as despesas com salários puderam ser controladas em prazo relativamente reduzido, enquanto os gastos com aposentadorias e pensões, esses sim apresentaram crescimento contínuo e menos sujeitos ao controle das autoridades fiscais no curto prazo.

**Gráfico 3. Despesas com salários e benefícios sociais do empregador dos governos estaduais, 2002-2020 (em % do PIB)**



Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

Por sua vez, as despesas com salários nos governos municipais explicam o crescimento desse componente do gasto do governo geral entre 2002 e 2020. O crescimento de 1,25% do PIB, neste caso, é resultado de trajetória ascendente durante qua-

se todo o período, e seu crescimento em 2020, após 4 anos de estabilidade, indicam efeito combinado da emergência sanitária da pandemia da Covid-19 sobre a demanda por profissionais de saúde e da queda do PIB.

9 Como ilustração, entre 2010 e 2015, a principal receita dos estados e DF, o ICMS, decresceu em 0,3% do PIB, de 6,9% para 6,6% do PIB, de acordo com dados das EFGG/STN.

10 Com dados de Santos et al. (2017) e do Siconfi para o ano de 2016, estima-se que os quatro estados com maior relação despesa com inativos/RCL são: RS (39%), MG (34,8%), RJ (33,1%) e RN (31,4%).

Neste sentido, é preciso destacar que os governos locais são prestadores de serviços básicos à população, e que assumiram atribuições crescentes com o processo de descentralização da execução dos gastos e serviços em áreas fundamentais do Estado brasileiro (tanto na Constituição de 1988 como na reestruturação das políticas de saúde e educação da segunda metade da década de noventa). Além disso, é fundamental ressaltar que a esfera municipal, responsável pela totalidade do crescimento do gasto com pessoal ativo como proporção do PIB, é a que apresenta médias salariais abaixo do setor privado nas diversas metodologias de comparação disponíveis na literatura. Neste sentido, mesmo com a trajetória ascendente e o crescimento observado no período, a evolução dos gastos não foi explosiva ou fora

de controle, está diretamente relacionada às opções políticas em contexto democrático (e, portanto, legítimas) a respeito da construção do Estado social brasileiro, e não há evidência de que traga riscos de colapso às finanças públicas municipais.

### 4.3 – Gastos de pessoal como proporção da receita primária disponível

Por fim, é importante ainda confrontar as despesas com salários com as receitas primárias disponíveis<sup>11</sup> (líquidas de transferências realizadas para outras esferas de governo), pois este indicador é capaz de captar com maior precisão se essas despesas são compatíveis com a capacidade de geração de receitas do Estado, e, conseqüentemente, se de fato pressionam o endividamento público de forma significativa.

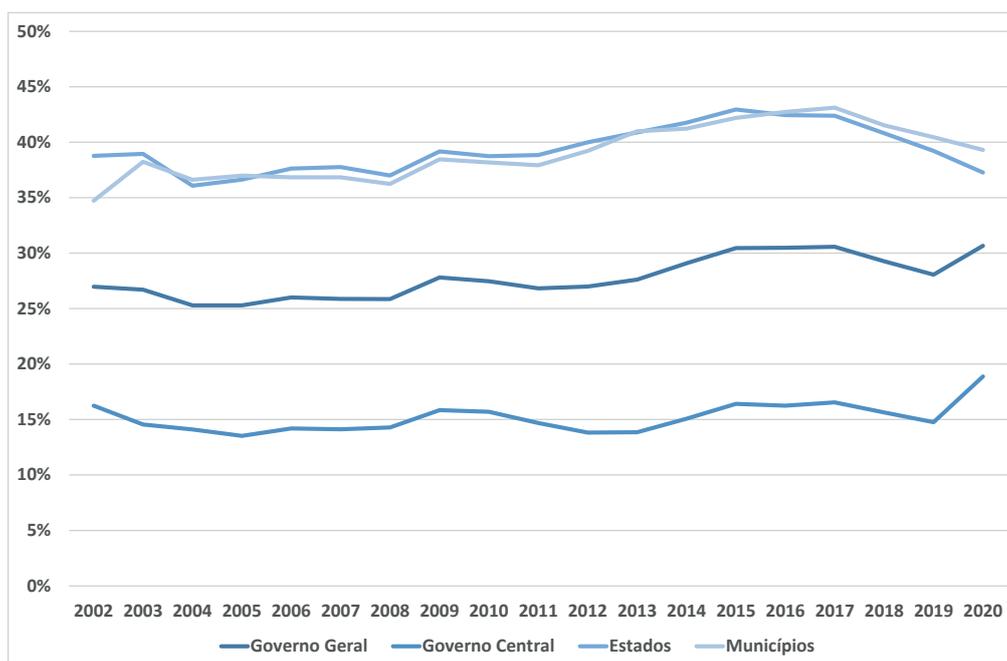
**Tabela 2. Despesas com salários como proporção da receita primária disponível, por esfera de governo**

	2002	2006	2010	2014	2018	2020
<b>Governo Geral</b>	27,0%	26,0%	27,5%	29,1%	29,3%	30,7%
<b>Governo Central</b>	16,3%	14,2%	15,7%	15,1%	15,6%	18,9%
<b>Estados</b>	38,8%	37,6%	38,7%	41,8%	40,8%	37,3%
<b>Municípios</b>	34,7%	36,8%	38,2%	41,2%	41,5%	39,3%

Fonte: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021)

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

### Gráfico 4. Despesas com salários como proporção das receitas primárias disponíveis, por esfera de governo.



Fonte: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021)

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

Nos estados, é evidente que, mesmo o aumento registrado até 2014 não significou um comprometimento significativamente maior, apenas 3% da receita primária disponível acima do registrado em 2002. Além disso, o recente aumento da arrecadação nessa esfera da federação, combinada à contenção dos gastos, gerou uma queda abrupta na relação salários/receita dispo-

nível, resultando no nível mais baixo da série.

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

## 5. Considerações Finais

Apesar de muito recorrentes no debate público, argumentos alarmistas de que os gastos com servidores ativos são muito altos, e que sua trajetória coloca sob risco de colapso as finanças públicas e compete com outras despesas relevantes para a

prestação de serviços, carecem de estatísticas consistentes que corroborem tais afirmações. Tais interpretações estão geralmente fundamentadas em dados que incluem as despesas com funcionalismo ativo e inativo conjuntamente, e não dedicam atenção suficiente às especificidades da evolução desses dispêndios nas três esferas da federação brasileira. Ademais, colocam as regras que restringem o gasto público (teto de gastos e limites de despesa com pessoal da LRF) como os principais objetivos a serem cumpridos na gestão das finanças públicas, deixando em segundo plano que a prestação dos serviços públicos essenciais à população brasileira, intensivos em trabalho, passam necessariamente pela realização de despesas – de quantidade e qualidade – com funcionalismo.

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

Ademais, os dados evidenciam que crescimento observado é explicado integralmente pelo aumento nos municípios, entes da federação responsáveis pela prestação direta de serviços como educação e saú-

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

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

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

## Referências

BANCO MUNDIAL (2019). Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem? Working Paper n. 142487, v. 2.

\_\_\_\_\_ (2017). Um Ajuste Justo – Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Working Paper n. 121480, v. 1.

BRASIL (2020). Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020 – Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

\_\_\_\_\_ (2016). Emenda Constitucional no. 95, de 15 de dezembro de 2016 – Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_ (1964). Lei 4.320, de 17 de março de 1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

FMI (2017). Brasil: avaliação da transparência fiscal. IMF Country Report no. 17/104. Disponível em:

FMI (2014). Government Finance Statistics Manual 2014.

GOBETTI, S.; ORAIR, R. (2017). Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral. Texto para discussão IPEA, no. 2288.

GONÇALVES, J. (2019). O relacionamento entre Resultado do Tesouro Nacional, Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral e o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: uma análise exploratória sobre o gasto com pessoal, com previdência e com investimento. Monografia de Pós-Graduação Lato Sensu em Finanças Públicas (ENAP). Brasília, agosto de 2019.

IPEA (2018) Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Atlas do Estado Brasileiro. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. (2018). Rightsizing Brazil's Public-Sector Wage Bill. IMF Working Paper No. 18/225.

ONU (2009). System of National Accounts 2008.

ORAIR R.; SANTOS, C.H.; SILVA, W.J., BRITTO, J.M, SILVA H.L; ROCHA W.; FERREIRA, A.S. (2011). Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS (2004-2010). IPEA, Texto para Discussão, n. 1632.

PIRES, M.; GOBETTI, S.; ORAIR, R. (2021). Estimativa das despesas públicas para o período 2010-2019.

SANTOS, C. et al. (2017) Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016. Nota técnica. Carta de Conjuntura do IPEA nº 37, 4º trimestre de 2017

STN (2021). Estatísticas Fiscais do Governo Geral.

\_\_\_\_\_ (2021). Balanço do Setor Público Nacional em foco 2021 - Ano base 2020.

\_\_\_\_\_ (2021). Balanço do Setor Público Nacional.

\_\_\_\_\_ (2018). Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 8ª edição.

## Anexo 1

### Despesas com salários e vencimentos, por esfera de governo, em R\$ bilhões de 2020 (atualizados pelo IPCA/IBGE)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Governo Geral</b>	133	148	164	189	217	242	280	313	354	394	438	493	539	591	623	656	684	717	736
<b>Governo Central</b>	39	40	45	50	58	65	75	87	98	106	110	121	131	148	153	165	170	177	177
<b>Estados</b>	57	64	69	80	92	101	115	127	142	159	179	203	220	240	249	260	269	279	278
<b>Municípios</b>	37	45	51	59	67	76	90	100	114	129	150	168	187	203	221	231	244	262	280

Fonte: Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

## Anexo 2

### Despesa com salários e vencimentos, por esfera de governo, em % do PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Governo Geral</b>	8,9%	8,6%	8,4%	8,7%	9,0%	8,9%	9,0%	9,4%	9,1%	9,0%	9,1%	9,2%	9,3%	9,9%	9,9%	10,0%	9,8%	9,7%	9,9%
<b>Governo Central</b>	2,6%	2,3%	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,5%	2,4%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%
<b>Estados</b>	3,8%	3,7%	3,5%	3,7%	3,8%	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%	3,6%	3,7%	3,8%	3,8%	4,0%	4,0%	4,0%	3,8%	3,8%	3,7%
<b>Municípios</b>	2,5%	2,6%	2,6%	2,7%	2,8%	2,8%	2,9%	3,0%	2,9%	3,0%	3,1%	3,2%	3,2%	3,4%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%	3,8%

Fonte: Fonte: Gobetti e Orair (2017), STN (2021) e IBGE

## Anexo 3

### Despesa com salários e vencimentos, em % da receita primária disponível

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

Fonte: Fonte: Gobetti e Orair (2017) e STN (2021)



**FONACATE**

Fórum Nacional Permanente  
de Carreiras Típicas de Estado

[www.fonacate.org.br](http://www.fonacate.org.br)