

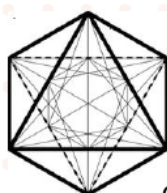


Reforma Administrativa

Diagnósticos sobre a empregabilidade, o desempenho e a eficiência do Setor Público brasileiro



INSTITUTO
Millenium



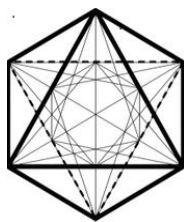
Octahedron Data Experts – ODX



O Instituto Millenium (Imil) é uma entidade sem fins lucrativos e sem vinculação político-partidária. Formado por formadores de opinião e influenciadores, o think tank promove valores e princípios que garantem uma sociedade livre, como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo.

Presidente do Conselho de Governança: Ricardo Diniz.
Diretora executiva / CEO: Priscila Pereira Pinto.

institutomillenium.org.br



Octahedron Data Experts ODX

A **Octahedron Data Experts – ODX** é uma consultoria de inteligência de negócios, especializada em Data Science e em Inteligência Artificial. Com expertise em Big Data Analytics e Econometria Espacial aplicados às Finanças Públicas, Marketing e redes sociais.

Saiba mais em: odx.one

Wagner Vargas (Sócio-Fundador), Cientista de Dados e Comunicador;

Carlos Cardoso (Sócio-Fundador), Cientista de Dados e Engenheiro.

Sumário

Realização	2
Introdução	4
Metodologia	5
1-Empregabilidade e o Setor Público	6
1.1-Quantidade de funcionários públicos	6
1.2-Crescimento do funcionalismo	8
1.3-O crescimento do número de cidades é causa do aumento do funcionalismo?	12
1.4-Custo por tipo de funcionalismo (federal, estadual e municipal)	15
2-Brasil X Mundo	16
2.1-Gasto com pessoal e políticas públicas	16
2.2-Participação do setor público pelo mundo	18
3-Após a Reforma da Previdência, o ajuste fiscal já está superado?	19
3.1-Cenário fiscal	19
3.2-Servidores federais e a despesa obrigatória	20
3.3-Impacto da despesa obrigatória da receita	22
3.4-Servidores inativos	24
3.5-Investimento e a crise fiscal	27
3.6-Situação fiscal dos estados	28
3.7-Conclusões do capítulo	31
4-Desempenho e Eficiência	32
4.1-Salários: Público x Privado	32
4.2-Escolaridade	33
4.3-Desempenho: Salário Inicial e Salário Final	33
4.4-Remuneração por tipo de Regime Jurídico e por ente federativo	35
4.5-Cargos e Funções: paralelo com setor privado	38
4.6-Curiosidade e anomalias	39
4.7-CLT vs. Estatutários no Funcionalismo Federal	40
5-Este é o momento de se debater uma Reforma Administrativa?	45
5.1-Cenário	45
5.2-Servidores ativos com 51 anos ou mais	47
6-Tributação, funcionalismo público e desigualdade Social	51
6.1-Tributação pelo mundo	51
6.2-Funcionário Federal está menos sujeito à Regressividade Tributária	52
6.3-Entre os mais ricos da pirâmide abaixo - média	54
6.4-Desigualdade social e território	55
6.5-Fatores de desigualdade (Anexos de Machine Learning)	57
Conclusão	62

Introdução

A necessidade de melhora na qualidade dos serviços públicos tem dado certo protagonismo ao debate sobre as reformas do Estado Brasileiro. Congresso, Governo e parte da sociedade já compreendem que o equilíbrio das contas públicas e sua influência no crescimento econômico não são mais preocupação exclusiva de economistas, gestores públicos ou administradores. Ademais, as manifestações de rua em apoio às mudanças nas regras da Previdência Social (maior despesa pública) indicam este amadurecimento de percepção.

No entanto, o desafio ainda é grande. O Brasil é um país de renda média, mas o Estado brasileiro tributa, se endivida e gasta no mesmo patamar - ou superior - do que o de países já ricos — conforme apontado nas edições anteriores do Millenium Analisa. Isso quer dizer que, apesar dos tributos custarem mais de cinco meses de trabalho do brasileiro a cada ano, o Estado gasta mais do que arrecada e ainda assim entrega políticas públicas aquém da necessidade do cidadão brasileiro.

O serviço público no Brasil é a terceira maior despesa do Estado, gasta-se 13,7% do PIB com pessoal, sendo este valor o dobro do que a vizinha Colômbia gasta com a mesma rubrica, e mais do que o dobro do que o próprio Brasil investe em educação. Além do impacto fiscal, o gasto com pessoal é uma despesa obrigatória, e, portanto, além de drenar recursos que iriam para os investimentos públicos, ele pressiona a dívida pública - que permanece com viés de alta, mesmo com a inflação e a Taxa Selic controladas.

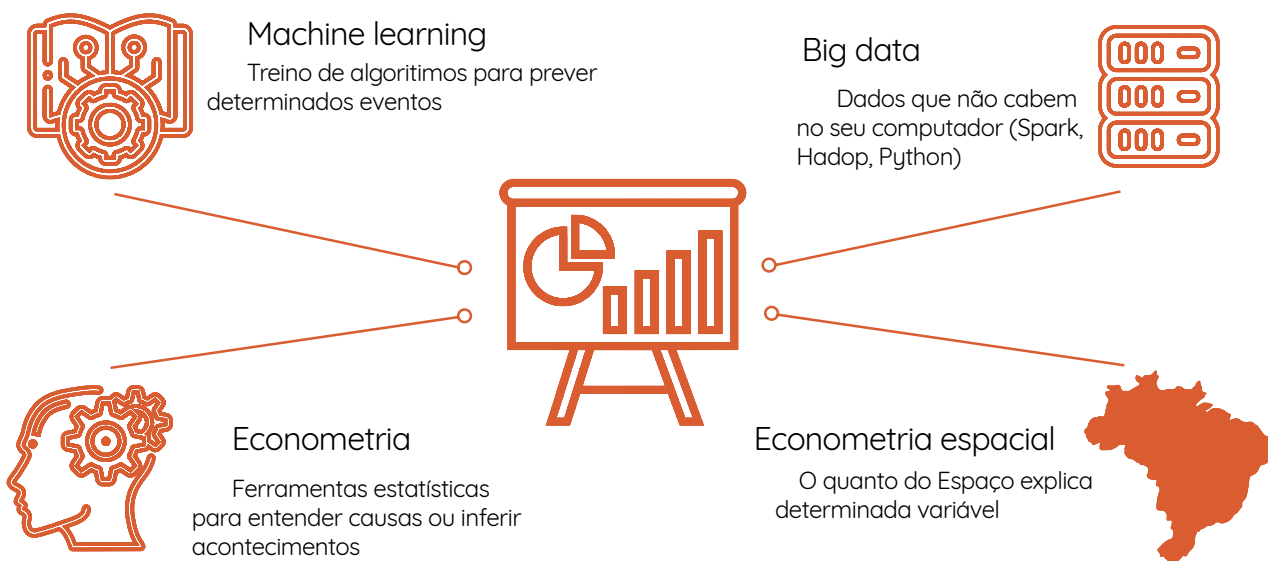
Esse cenário indica que é necessário observar quais mudanças podem ser efetuadas na prestação do serviço público, como uma Reforma Administrativa, tema desta terceira edição do Projeto Millenium Analisa, do Instituto Millenium em parceria com a consultoria de análise de dados Octahedron Data eXperts (ODX).

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

Metodologia

“Valer-se de técnicas avançadas de análises de dados aplicadas às políticas públicas, com uma comunicação simples e acessível”, esta é a missão do Projeto Millenium Analisa. O objetivo é contribuir para o debate de temas de interesse público, mas que, por estarem envolvidos a questões técnicas, ainda são restritos a determinados públicos.

Técnicas utilizadas:



Essa proposta fez as duas primeiras edições do projeto serem premiadas pelo Global Go To Think Tank Index Report, da Pennsylvania University, como melhor estudo de Think Tank sobre Previdência Social; e também tornar-se finalista como “O Melhor em Inteligência Artificial de 2019”, contra estudos da Stanford University, onde fica o Vale do Silício, e do centro de estudos da Samsung, na Coreia do Sul, dentre outros.

Na atual edição, mantiveram-se os pontos positivos das anteriores, mas com maior enfoque na comunicação voltada não só para analistas, mantendo-se o alto rigor técnico, sem obviamente a pretensão de esgotar a complexidade do tema em questão.

1-Empregabilidade e o Setor Público

1.1-Quantidade de funcionários públicos

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

Mais especificamente nos empregos formais, o funcionalismo público totaliza 9 milhões, 722 mil e 77 funcionários, o que representa 21% dos 46 milhões de postos formais existentes atualmente no Brasil (RAIS, 2019). Em termos quantitativos, o funcionalismo da esfera municipal é o que detém maior parte do número de funcionários, com 57% do total, seguido pelo funcionalismo estadual, de modo que o funcionalismo municipal é 5,7 vezes maior do que o federal e 1,7 vezes maior do que o estadual.

% de funcionários públicos por ente federativo

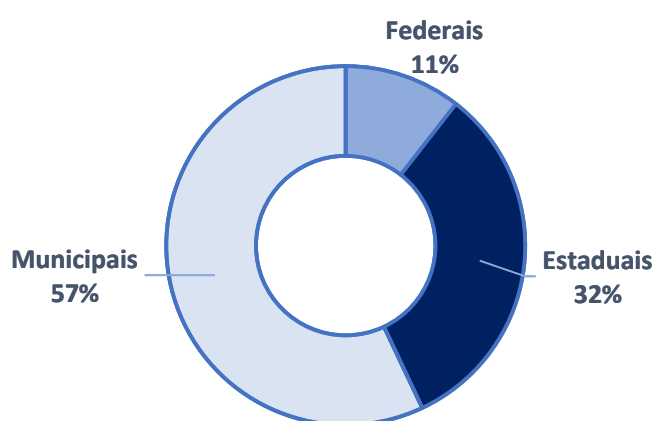


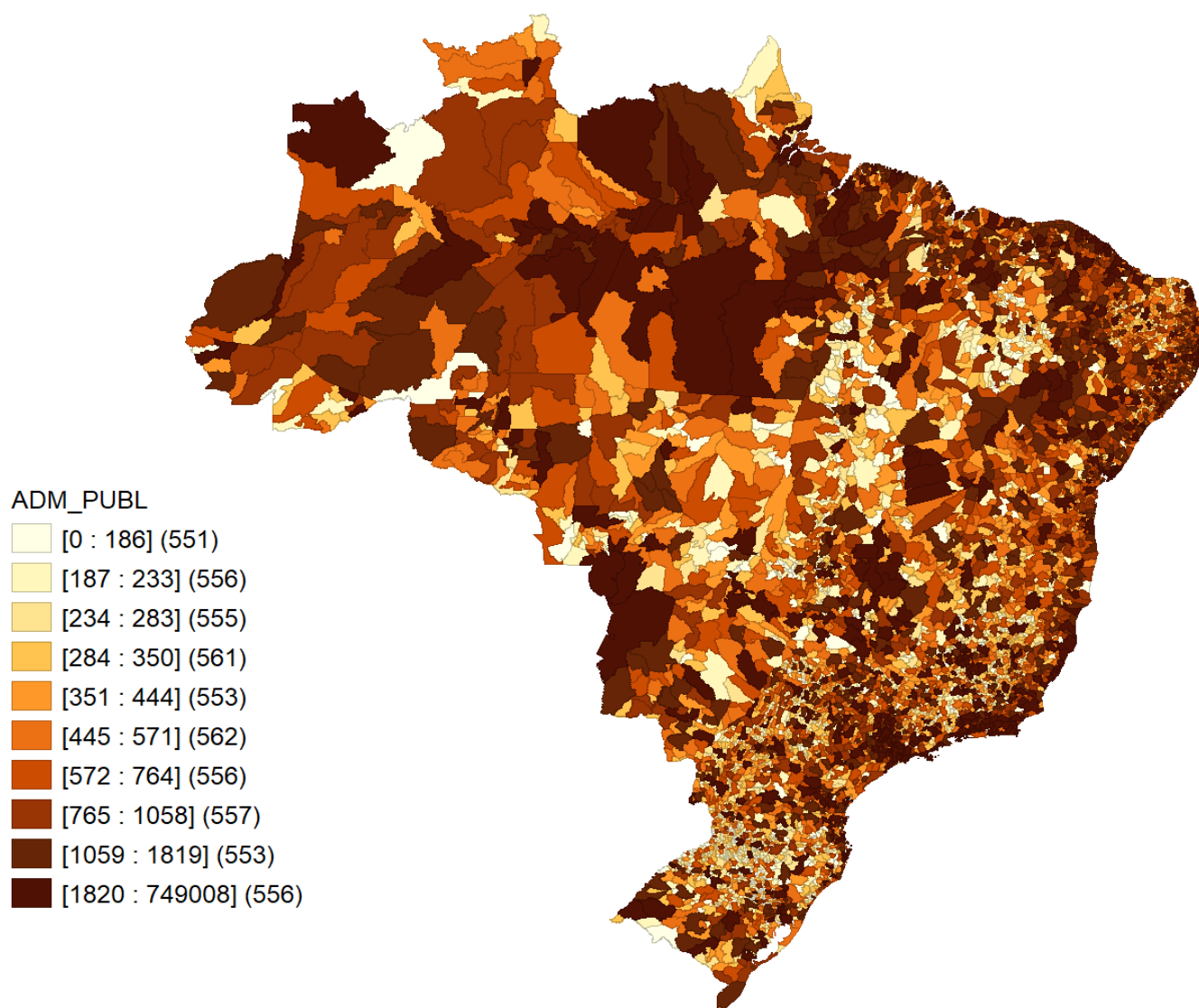
Gráfico 1 |Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Funcionalismo por setor

Natureza jurídica	Quantidade de empregados
Setor Público Federal	1.032.979
Setor Público Estadual	3.050.949
Setor Público Municipal	5.574.083
Setor Público - Outros	64.066
Entidade Empresa Estatal	777.530
Entidade Empresa Privada	31.791.135
Entidades sem Fins Lucrativos	3.272.010
Pessoa Física e outras Organizações Legais	1.068.363

Tabela 1. Empregabilidade formal | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Cargos Públicos por município



Mapa 1 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

1.2-Crescimento do funcionalismo

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

Sendo assim, o ano de 1993 foi o que apresentou maior crescimento percentual e absoluto em número de servidores em relação ao ano anterior (500 mil a mais, mas com percentual de crescimento de 8,6%). Já os anos de 2006 e 2007, em termos gerais, destacaram-se com o mesmo aumento absoluto de servidores: 500 mil empregados públicos a mais do que no ano anterior, patamar semelhante ao do ano de 1993.

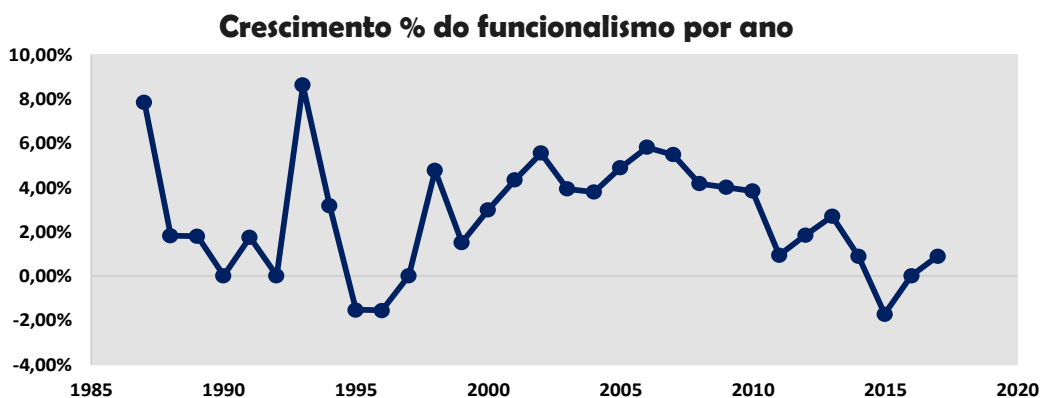


Gráfico 2 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Ranking de crescimento	Ano	Servidores em Milhões	Crescimento %	Crescimento absoluto
1º	1993	6,3	8,62%	0,5
2º	1987	5,5	7,84%	0,4
3º	2006	9,1	5,81%	0,5
4º	2002	7,6	5,56%	0,4
5º	2007	9,6	5,49%	0,5

Tabela 2. Anos de maior crescimento do total do funcionalismo público | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Com uma média de 4,48% ao ano, o funcionalismo municipal foi o que mais cresceu; enquanto que os funcionários públicos estaduais e federais apresentaram uma média anual de 1,4% ao ano. O funcionalismo municipal cresceu 282,3%, passando de 1,7 milhão para 6,5 milhões de funcionários, crescendo de forma mais acentuada a partir de 2002.

Crescimento % por ente federativo

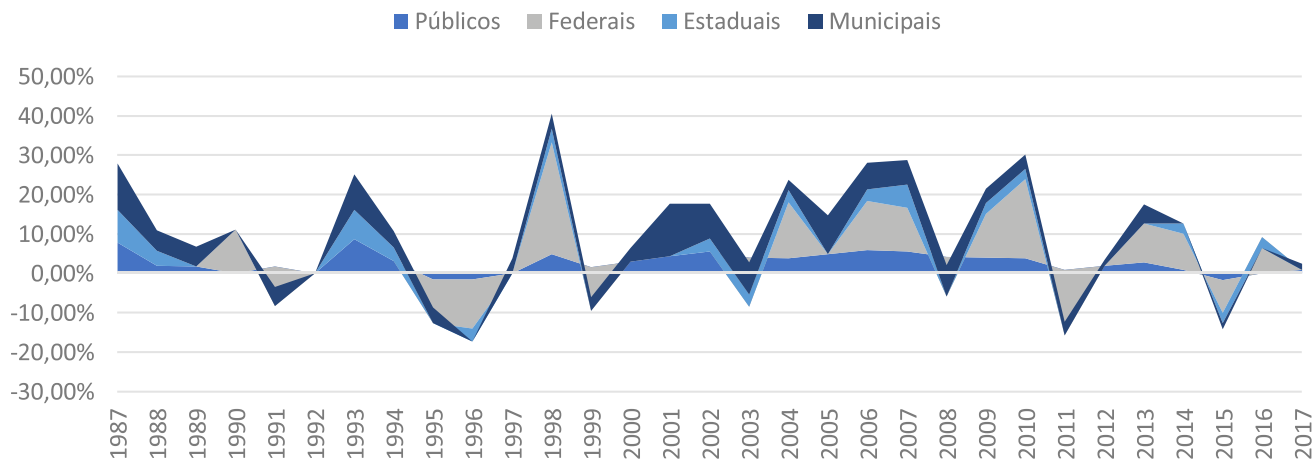


Gráfico 3 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Crescimento do funcionalismo público

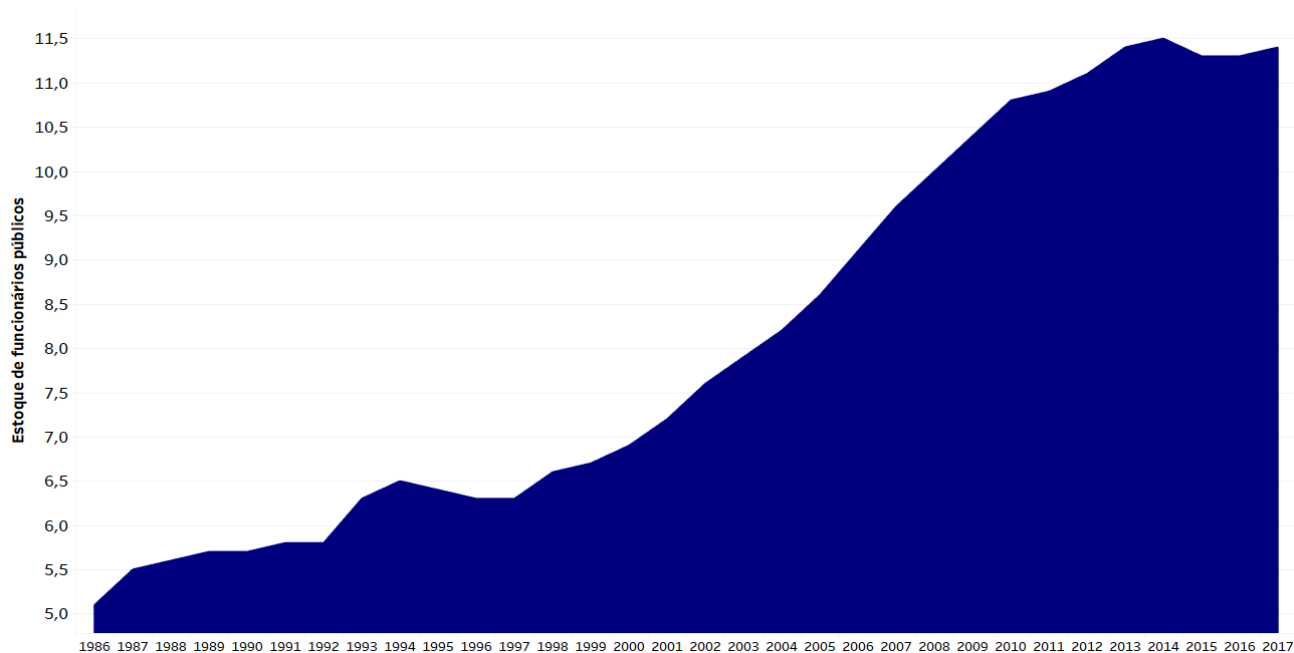


Gráfico 4. Crescimento do funcionalismo público em milhões de pessoas | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

O funcionalismo público aumentou mais do que o privado nas últimas décadas. Com dispersão baixa, a mediana de crescimento do funcionalismo público entre 1987 e 2017 é ligeiramente superior à do setor privado (Gráfico 6). É possível afirmar também que o crescimento do funcionalismo municipal manteve-se mais alto do que os demais por todo período, sendo o ano de 2017 o de maior disparidade. Consta-se que o primeiro quartil do boxplot que representa os funcionários municipais (em vermelho, no Gráfico 6) é superior à mediana do boxplot laranja (Gráfico 6), que representa o funcionalismo federal. Vale destacar que o crescimento médio dos funcionários dos governos estaduais no período foi semelhante: 1,4%.

Crescimento de cargos públicos e números absolutos por ente federado

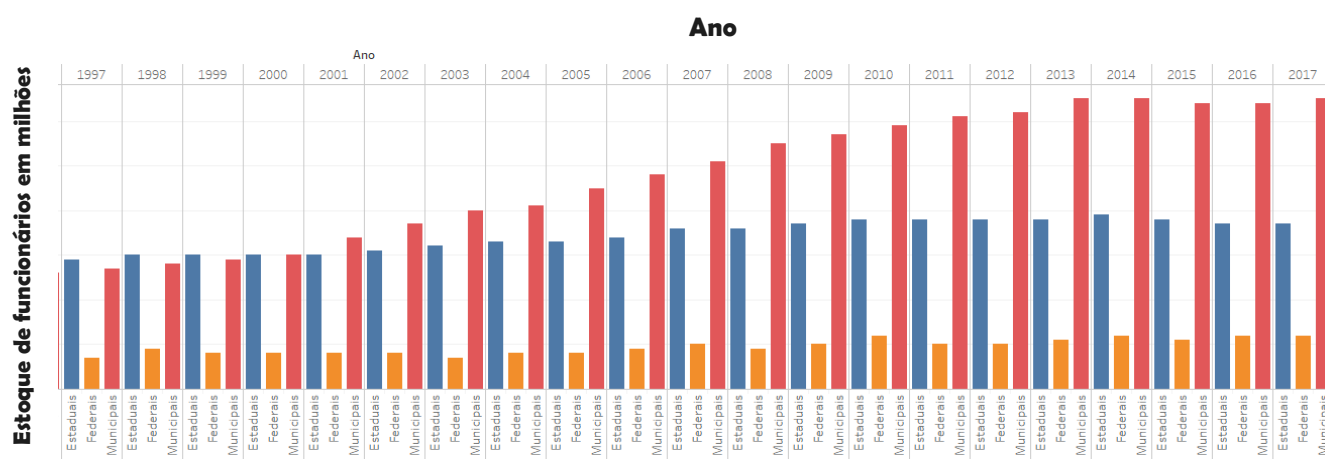


Gráfico 5 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Anos vs. crescimento % do funcionalismo público (1986-2017)

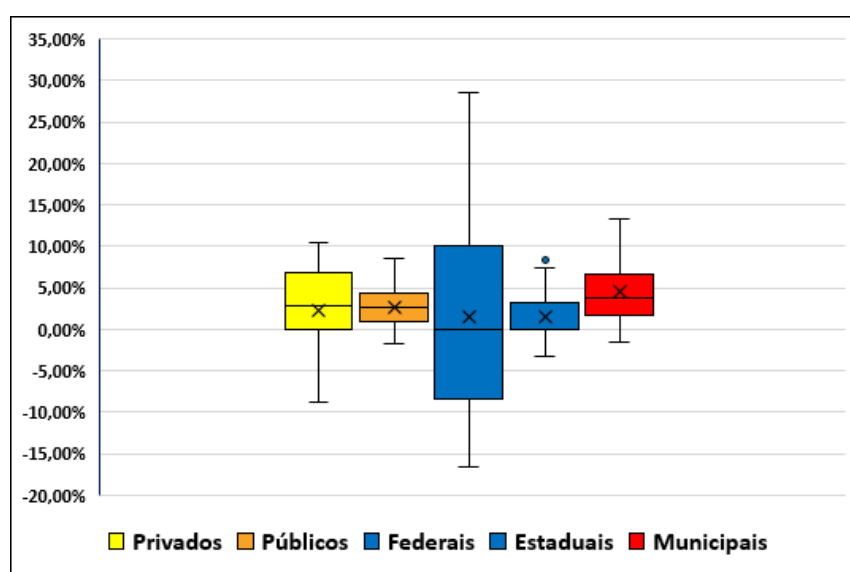
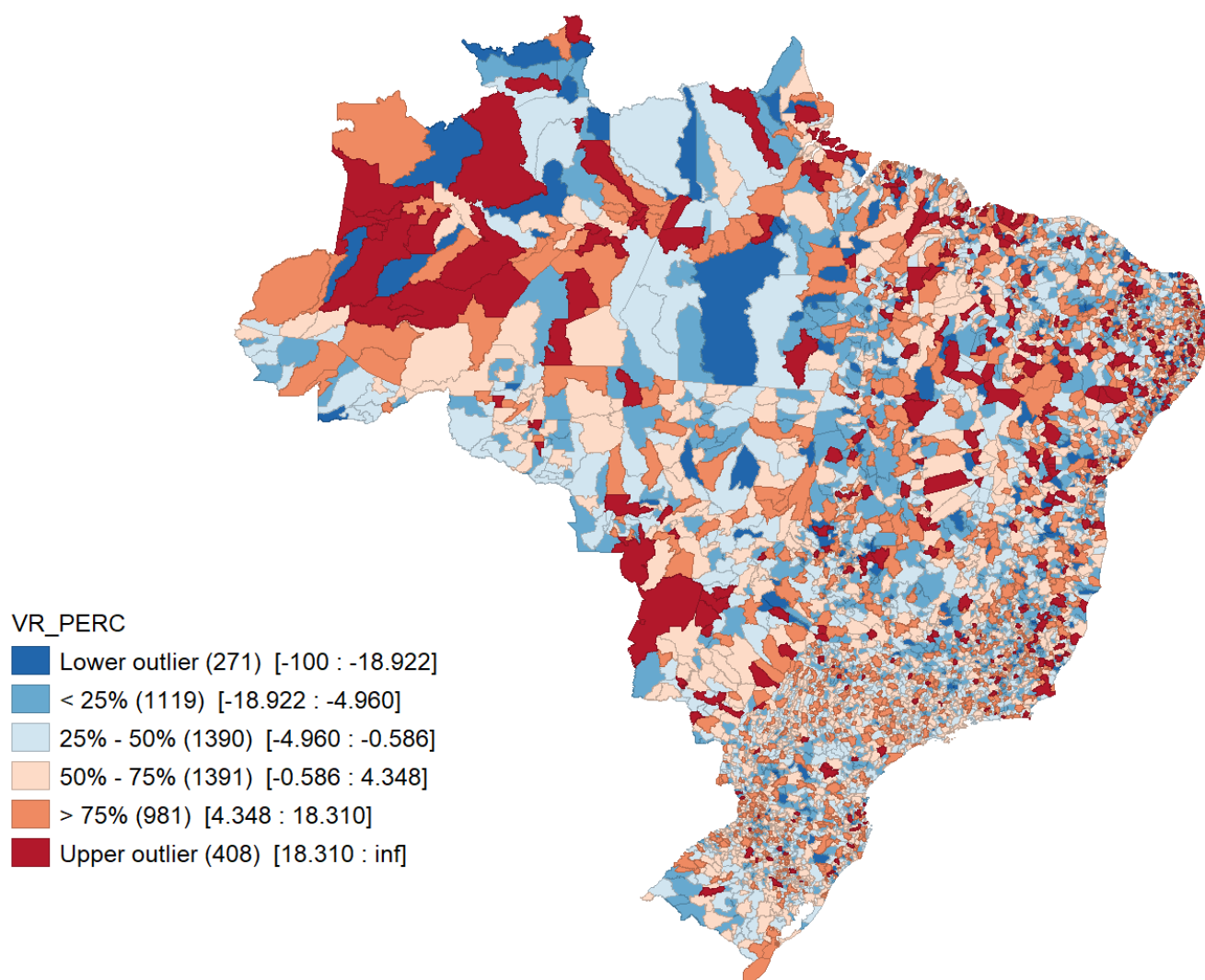


Gráfico 6 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Boxmap: crescimento % de funcionários públicos municipais e estaduais entre 2017 2018



Mapa 2 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS 2018 (DEZ/ 2019)

Número de cidades outliers (em crescimento % de funcionários 2017 - 2018) por estado

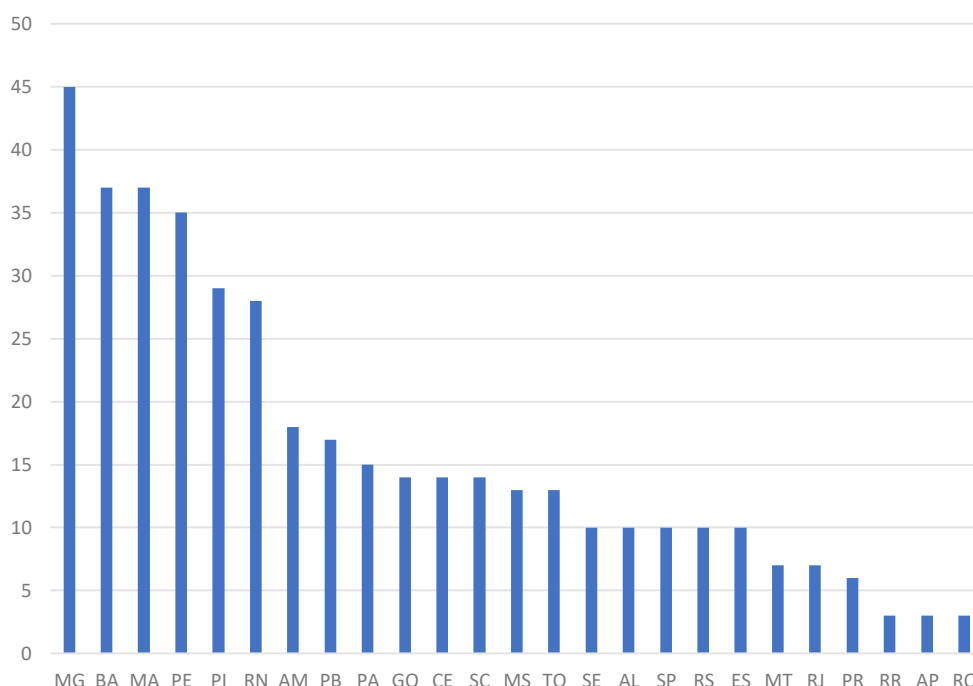


Gráfico 8 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS 2018 (DEZ/ 2019)

Mais de 1700 municípios do país apresentaram crescimento de funcionários públicos acima da média, entre 2017-2018 (ODX com dados da RAIS), ainda que o país estivesse recém-saído de uma crise, mas ainda com profundos problemas fiscais e dívida bruta alta. Destes, 408 são upper outliers, ou seja, fora de padrão para cima. A maior parte desses municípios está no estado de MG, seguido da Bahia e Maranhão. RS e RJ, estados em grave situação fiscal, são os que apresentam um número de municípios menor, com crescimento da despesa fora do padrão entre 2017 e 2018.

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

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

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

Crescimento dos municípios

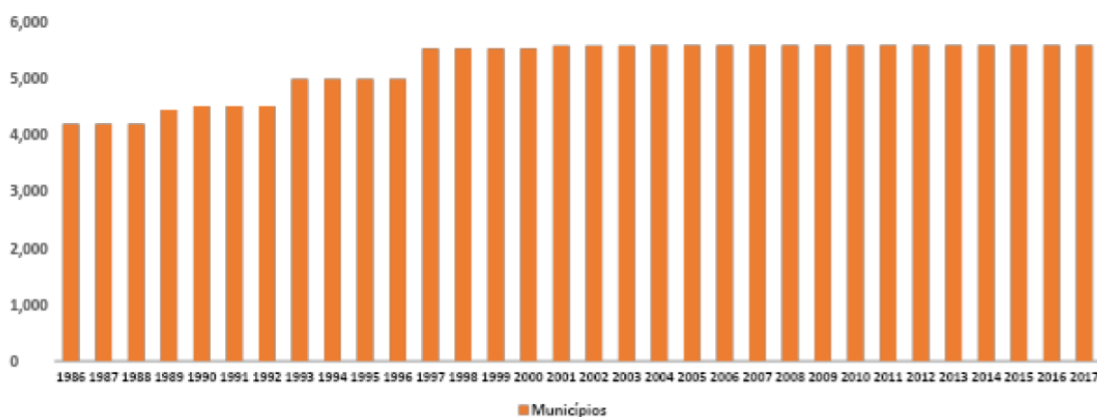
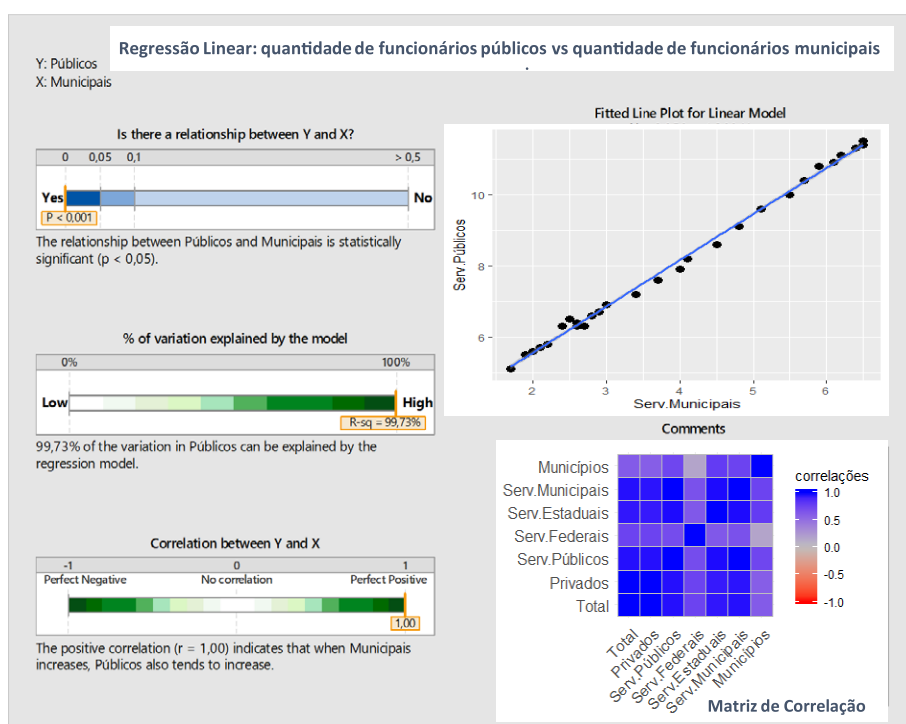


Gráfico 7 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) IPEA (2019)

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



Painel 1 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/2019)

Isso porque o modelo de regressão linear de Machine Learning testado nesta análise (Painel 1 e Tabelas 3 e 4), com a regularização LASSO – **Least Absolute Shrinkage and Selection Operator** –, elimina a variável “número de municípios” como preditora da quantidade de funcionários públicos.

Portanto, ainda que seja um problema, não se pode afirmar que a “quantidade de municípios” influencie de forma significativa ou relevante no “aumento do funcionalismo público”.

O próprio crescimento econômico pode ter sido usado pelos gestores como base para o aumento do funcionalismo municipal.

Variáveis após regularização de LASSO

```
coef(cv_lasso, s = cv_lasso$lambda.1se)
```

6 x 1 sparse Matrix of class "dgCMatrix"

	1
(Intercept)	0.9631383
(Intercept)	.
Serv.Federais	0.6849713
Serv.Estaduais	0.7444164
Serv.Municipais	1.0390485
Municípios	.

Tabela 3 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

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

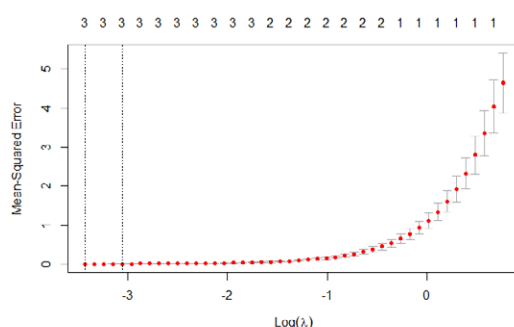
Erro Quadrático Médio(LASSO)

```
{r}
prev_lasso <- predict(lasso, newx = x[-tr,], s = cv_lasso$lambda.min)
mean((y[-tr] - prev_lasso)^2)
```

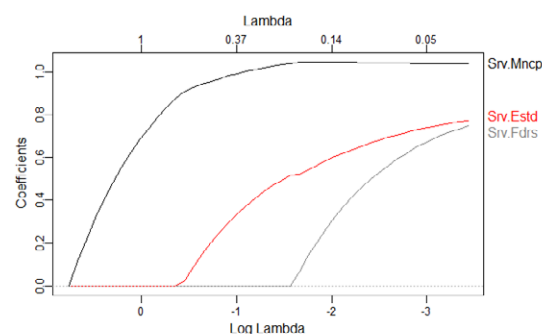
[1] 0.005991718

Tabela 4 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

Valor de lambda



Comportamento dos coeficientes da Regressão (LASSO)



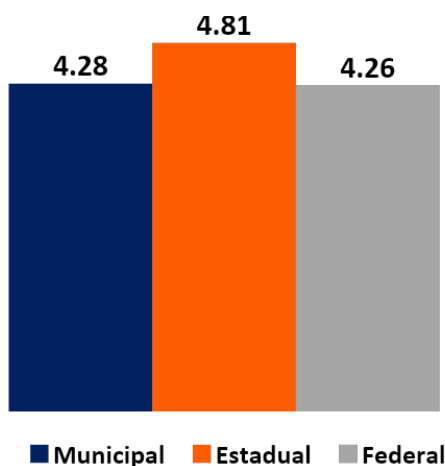
Gráficos 8 e 9 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZ/ 2019)

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

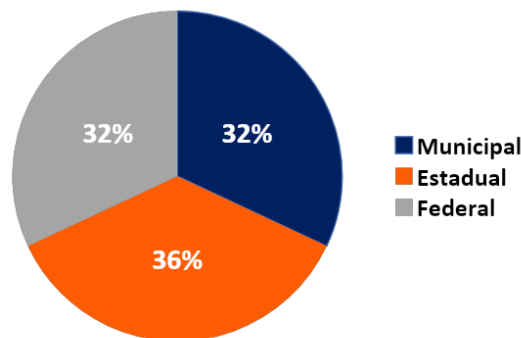
Somados os Poderes das 5.570 cidades, o funcionalismo público municipal tem um custo de 4,2 % do PIB (292 bi ao ano), o que é semelhante ao do federal. Além disso, ele custa menos 0,52 % do PIB na comparação com o funcionalismo estadual. No entanto, o número de servidores vinculados à esfera municipal representa 57% de todo o funcionalismo. Logo, o funcionário federal, que representa 11% do funcionalismo, é que, proporcionalmente, tem maior impacto fiscal.

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

Gastos em % do PIB por ente federativo



% de custo do funcionalismo por ente federativo



Gráficos 9 e 10 |Fonte|Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (DEZI 2019)

2-Brasil X Mundo

2.1-Gasto com pessoal e políticas públicas

O Brasil atingiu o patamar de 928 bilhões em gastos com funcionalismo em 2019 (TESOURO, 2020), montante este que representa 13,7% do PIB.

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

Além de ser o dobro do que o país investe em educação, o gasto com pessoal no Brasil é 3,5 vezes o montante que o país gasta com saúde (3,9% do PIB). O funcionalismo federal, que é o mais oneroso, custa para o Brasil 4,26% do PIB. Vale destacar também que o país investe apenas 0,20% do PIB em Saneamento, de modo que o país tem mais de 100 milhões de habitantes sem acesso a Saneamento Básico, com cerca de 35 milhões deles sem água potável (MILLENNIUM, 2019).

Problema sério, uma vez que o Saneamento, além de ser uma questão de saúde, exerce interferência significativa no desempenho educacional, de acordo com o que foi apontado no “Educação e desenvolvimento - a formação do capital humano no Brasil”, edição anterior do Millenium Análise (MILLENNIUM, 2019).

Países com maior gasto com pessoal em % do PIB

Country	Ano	Expense	Compensation of employees
Saudi Arabia	2018	33.74	16.45
Denmark	2018	50.78	15.32
South Africa	2018	40.15	14.63
Norway	2018	46.45	14.26
Iceland	2018	50.05	14.08
Brazil	2018	48.93	13.35
Costa Rica	2018	29.02	12.98
Sweden	2018	47.07	12.69
Samoa	2018	26.46	12.37

Tabela 3 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do FMI (2019)

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

Quantidade de vínculos

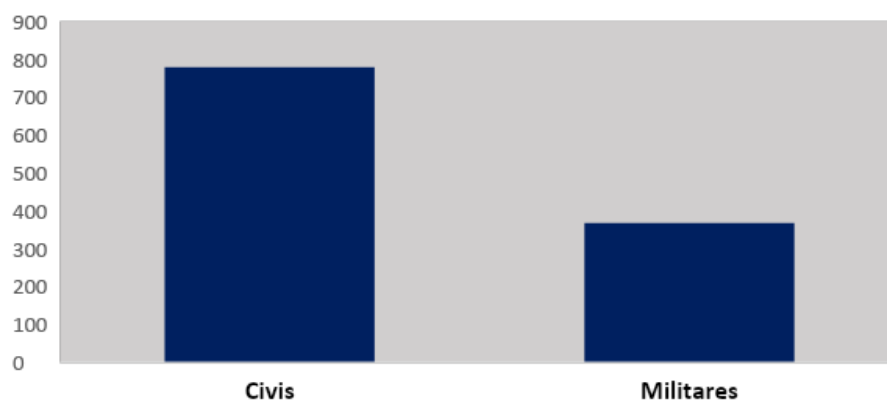
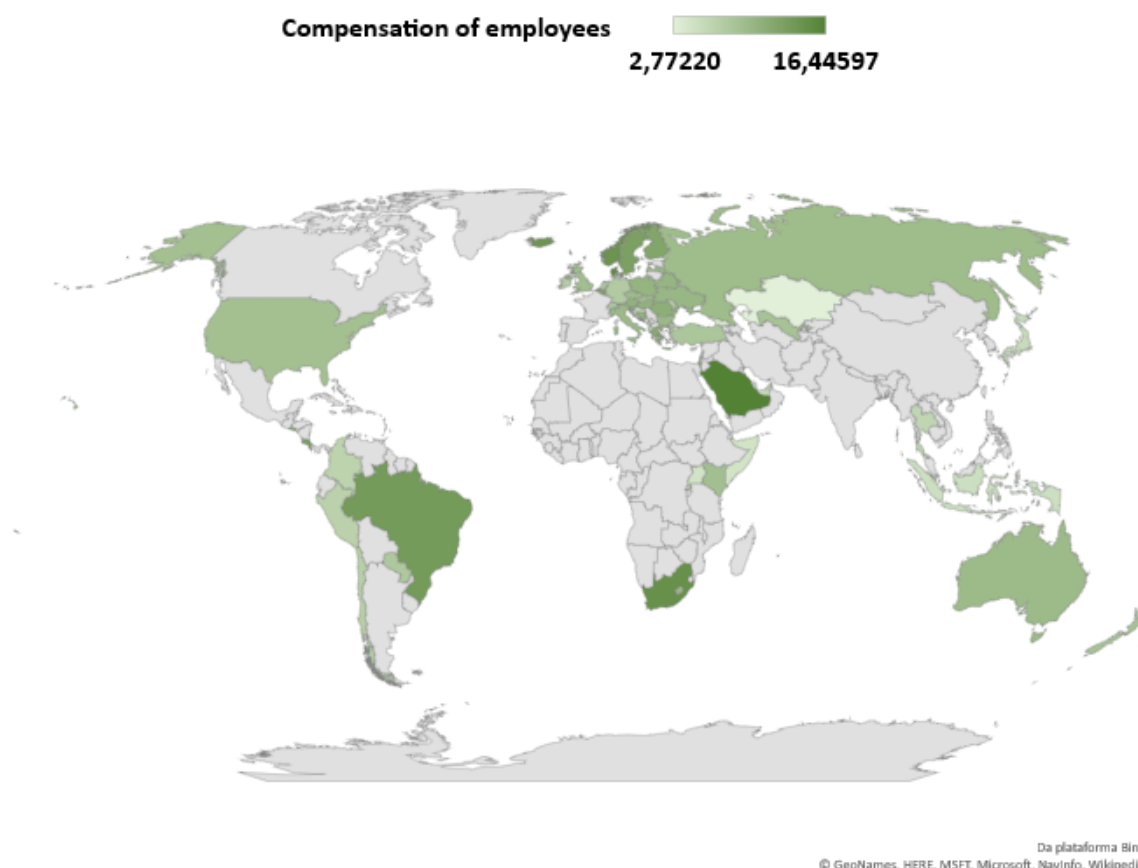


Gráfico 11 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Custo dos empregados do setor público em % do PIB por país



Mapa 4|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do FMI(2019)

2.2-Participação do setor público pelo mundo

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

% do emprego público (OCDE)

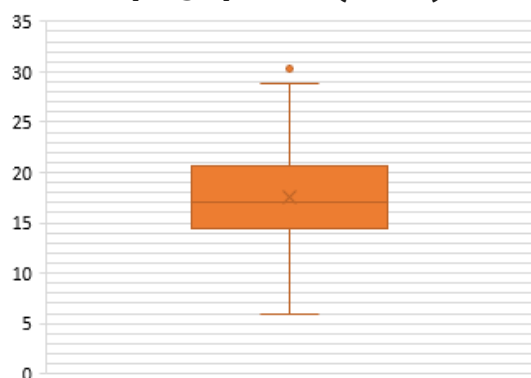


Gráfico 12 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da OCDE (2020)

% de participação do emprego público

País	percentual
Norway	30.34
Sweden	28.83
Denmark	28.02
Finland	24.29
Lithuania	22.16
France	21.91
Estonia	20.97

Tabela 4 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da OCDE (2020)

Ademais, o Brasil vem crescendo abaixo da média dos emergentes desde os anos 90. O Chile, apesar de seus problemas recentes, ainda apresenta renda per capita duas vezes maior que a brasileira. As informações até aqui expostas indicam que os problemas administrativos do setor público têm alguma relação com o desenvolvimento e com a situação fiscal do Brasil, temas do próximo capítulo.

3- Após a Reforma da Previdência, o ajuste fiscal já está superado?

3.1- Cenário fiscal

O ano de 2020 será o sétimo exercício fiscal seguido em que o governo brasileiro gastará mais do que arrecadou em tributos. Ainda que 33% do PIB de carga tributária seja um percentual alto para o nível de desenvolvimento do país (MILLENNIUM, 2019), a despesa total do Estado é de 49% do PIB (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020), ou seja, quase metade do que é produzido no país equivale ao montante necessário para custear o setor público, mesmo com o teto de gastos

Resultado primário em % PIB

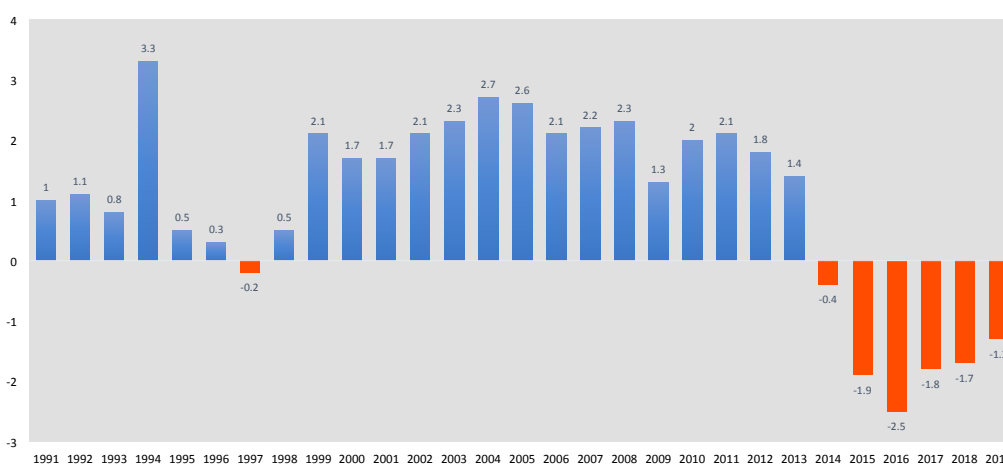


Gráfico 13 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

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

Trajetória da dívida (% do PIB)

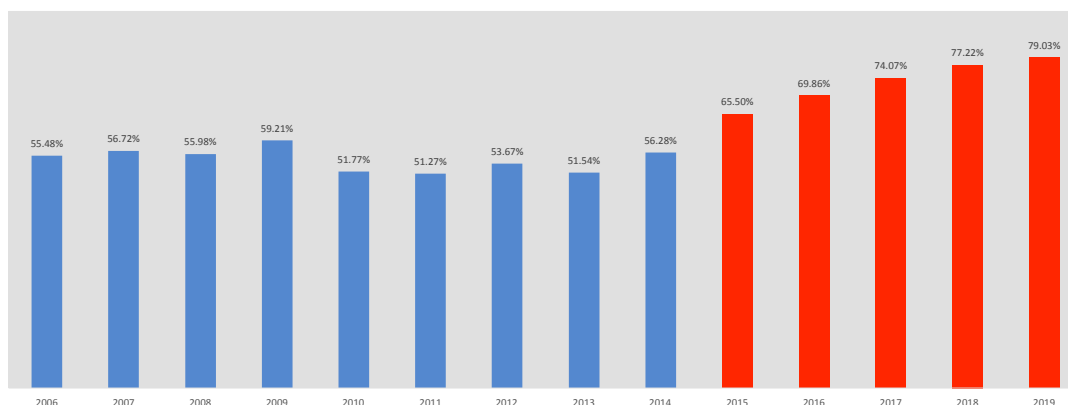


Gráfico 14 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Como a crise fiscal trouxe a atenção da agenda econômica para o ajuste das contas públicas, o Brasil, — Executivo, Congresso e sociedade — atacou a maior despesa pública ao implementar mudanças nas regras previdenciárias, estabelecendo idade mínima para aposentadoria e a criação de um regime e tetos únicos de Previdência para os civis. No mesmo sentido, em rumo correto, os juros da dívida (segunda maior despesa do governo central) estão em queda, uma vez que a Taxa Selic caiu para patamar histórico de 2,25%, devido ao quadro de baixa inflação.

Porém, é preciso observar que, mesmo assim, a tendência da dívida pública é de alta para os próximos 7 anos e não se avizinha tendência de queda da dívida a um patamar semelhante ao pré-crise. Ainda que represente impacto fiscal positivo, a Reforma Previdenciária estima uma economia de recursos em médio prazo — 10 anos. Portanto, apesar da Reforma da Previdência, o gasto com pessoal, terceira maior despesa do governo, continua pressionado.

3.2-Servidores federais e a despesa obrigatória

O gasto com pessoal fechou em 332 bilhões de reais em 2019, e o fato de tratar-se de uma despesa obrigatória contribui para sua manutenção no nível atual. O gasto com pessoal é um tipo de despesa que engloba os gastos com funcionários civis e militares, ativos e inativos, além dos pensionistas, e que vem apresentando crescimento real, ponto esse que sustenta a necessidade de reformulação administrativa.

Despesas mais liquidadas do funcionalismo federal ativo(2008-2020)
(Deflacionadas pelo IPCA de dez/2019)

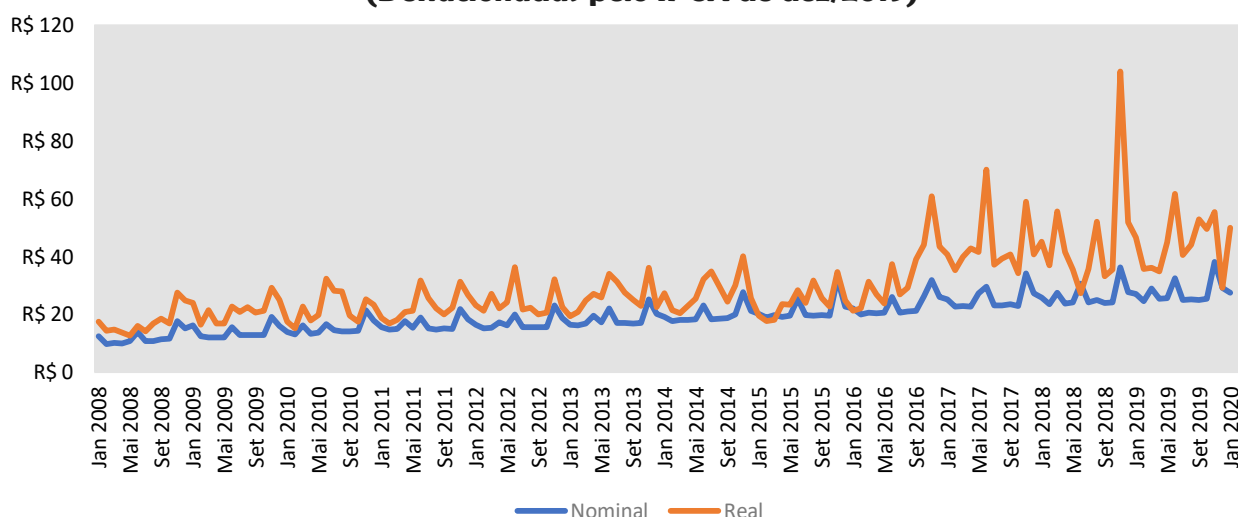


Gráfico 17 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Entre 2008 e 2019, houve um crescimento de 125% da despesa do funcionalismo federal ativo em termos anualizados, período em que a quantidade de funcionários cresceu de 545 para 605 mil, portanto, apenas 11%. Ainda que os funcionários federais da ativa recebam os mesmos 56% da fatia de recursos gastos com pessoal, isto significaria que 44% dos recursos para o funcionalismo (144 bi) são direcionados para funcionários inativos, aposentados ou pensionistas.

O problema desse quadro é que ele combina alto custo individual com alta quantidade percentual de funcionários inativos. Os 605 mil funcionários ativos representam menos da metade do total de servidores; os aposentados representam 427.010, e os pensionistas, 238.895. Sendo que esses dois últimos grupos ficaram com 34% das despesas liquidadas.

Quantidade % de servidor por atividade

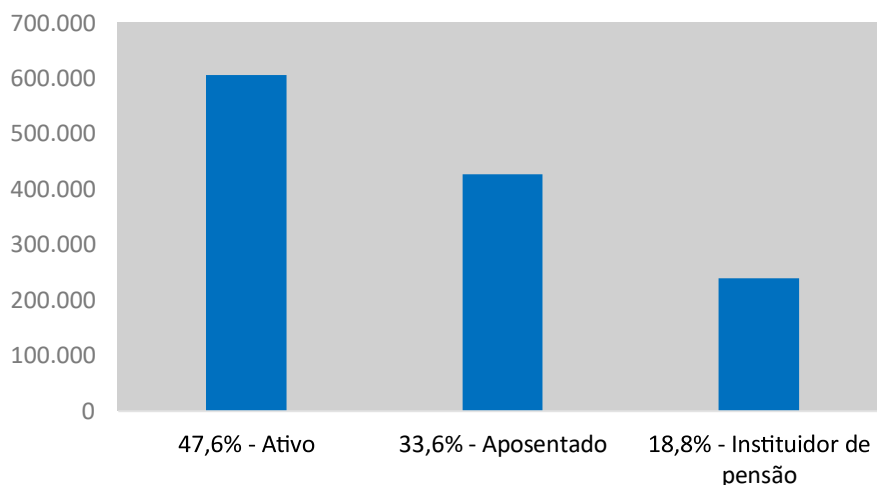


Gráfico 18 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

% de participação do emprego público

Situação do Vínculo	Despesas Liquidadas R\$	Despesas Liquidada
Ativos	187.269.619.194	56,40%
Aposentados	96.761.261.822	29,14%
Pensionistas	48.026.463.899	14,46%

Tabela 5 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Além disso, o Brasil tem um orçamento público cada vez mais engessado: 93% das despesas orçamentárias estão vinculadas, sendo 65% dele destinado ao gasto com salários e aposentarias (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020). E isso certamente impacta na manutenção do investimento público baixo, que tende a zero, assim como no descumprimento da regra de ouro – utilização de endividamento para custeio ou despesa corrente. De acordo com os dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA, a diferença entre gastos federais com investimento e com pessoal saltou de R\$ 187 bilhões, em 2003, para R\$ 277 bilhões, em 2018 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

3.3-Impacto da despesa obrigatória na receita

Há cerca de 5 anos que as despesas obrigatórias consomem quase que a totalidade da receita líquida, sendo que a redução do patamar de 100% para 95%, em 2019, foi influenciada pelos recursos da cessão onerosa do pré-sal, uma receita não recorrente.

A estimativa é que para retornar ao patamar de 2010 (em que 75% da receita era ocupada por encargos obrigatórios) seja necessário um corte de despesas de 3,9% do PIB — que representam 280 bilhões — ou um crescimento que gere uma elevação da receita líquida em 384 bi, que representam 5,3% do PIB (TESOURO NACIONAL, 2020), sendo que os maiores vilões da despesa pública são Previdência e encargos sociais. Daí a necessidade de aprofundamento da agenda reformista.

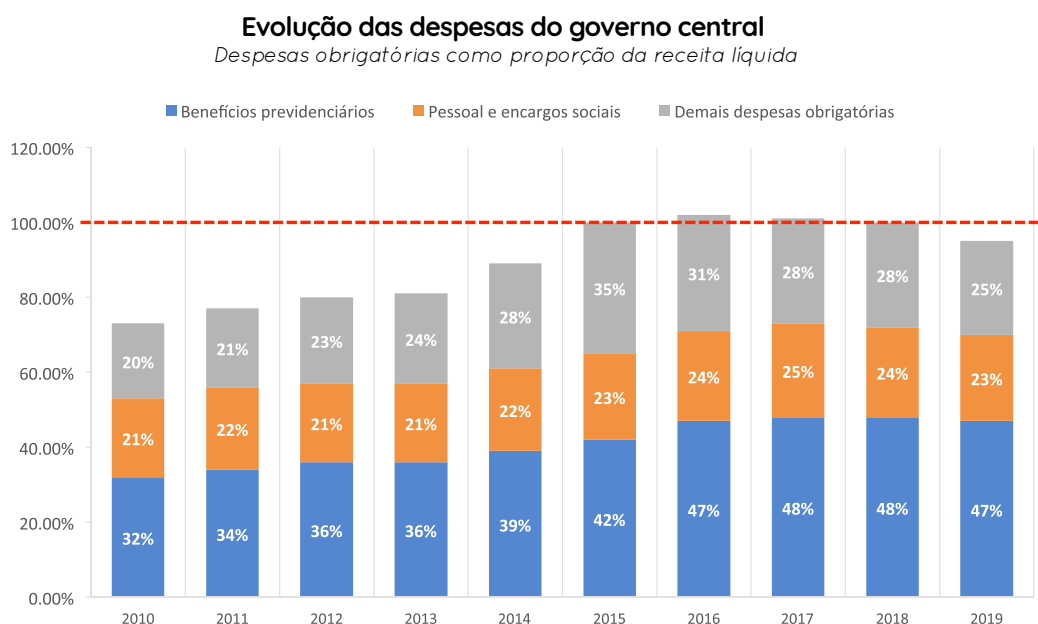


Gráfico 19 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Dentre os gastos com pessoal em âmbito federal, contidos nas despesas obrigatórias liquidadas em 2019, a maior parte corresponde ao Poder Executivo, que tem o maior número de funcionários.

Despesas por Poder(incluindo a instituição MP)

Despesas Liquidadas	
Executivo	R\$ 258.114.478.922,04
Judiciário	R\$ 45.021.500.987,43
Legislativo	R\$ 10.497.739.017,45
MP	R\$ 5.875.763.924,63

Tabela 6 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

% de despesas por Poder (incluindo a instituição MP)

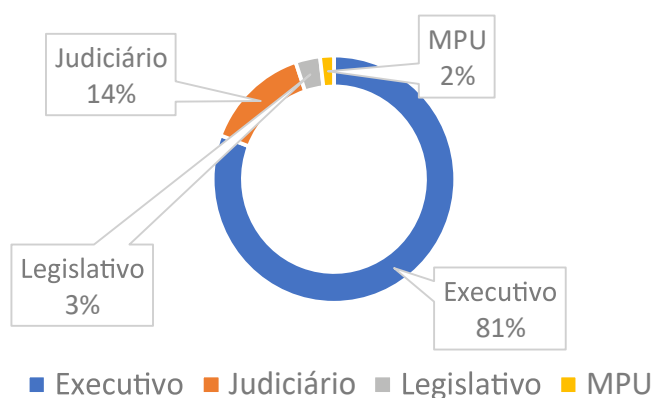


Gráfico 20 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

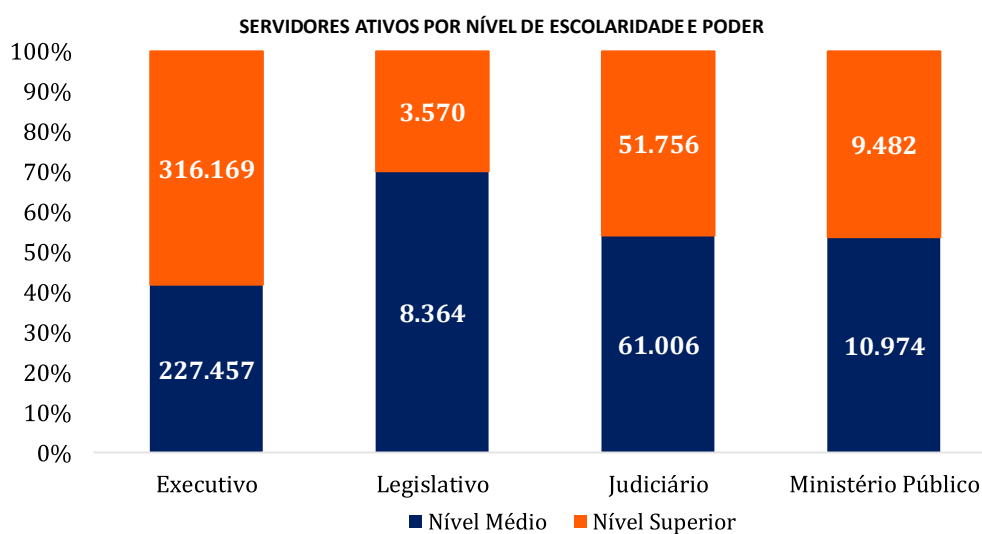


Gráfico 21 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Vencimentos do servidor público federal (2013-2020)

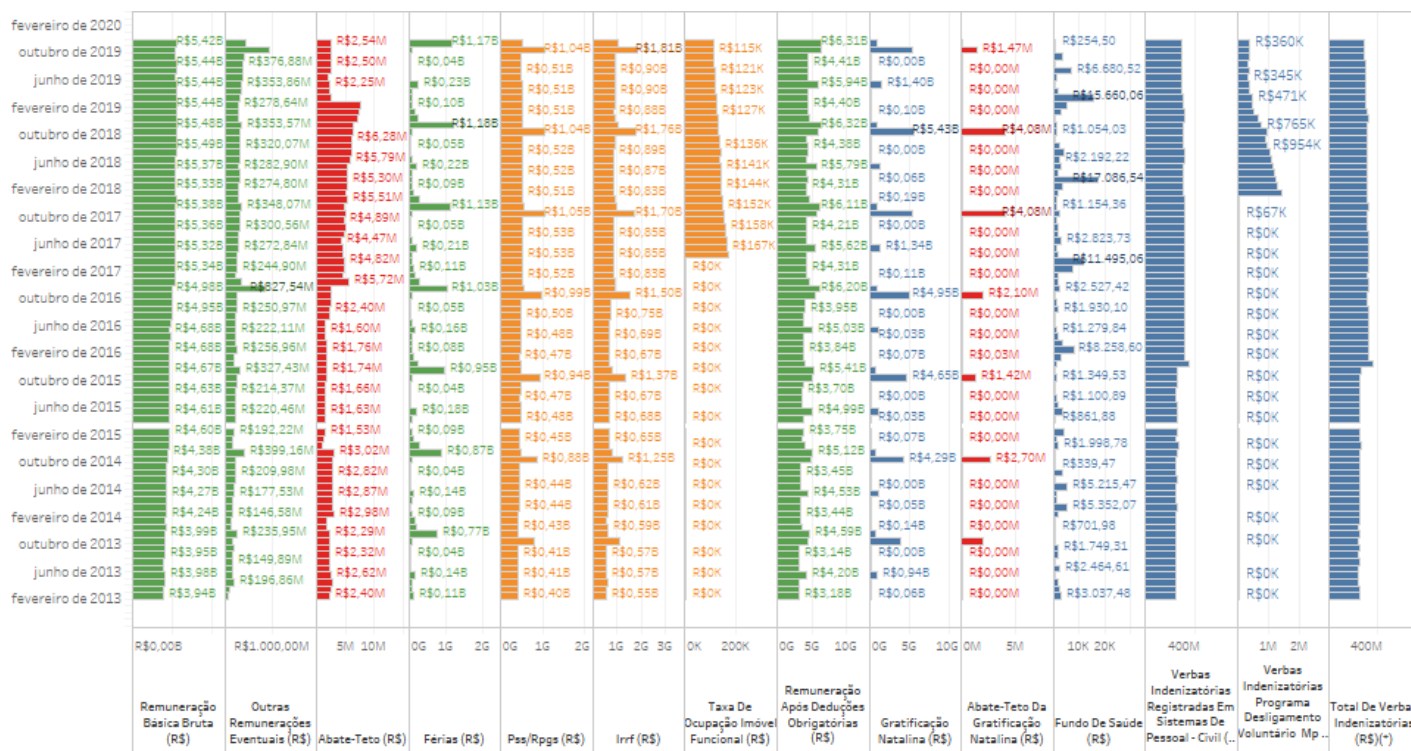


Tabela 6 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

3.4-Servidores inativos

Ainda que as despesas discricionárias tenham caído para R\$ 131,7 bilhões em dezembro de 2019, mesmo nível de 2010, as obrigatórias tiveram alta, atingindo R\$ 1,3 trilhão (Gráfico 19).

A própria Previdência Social, que é um gasto obrigatório, começou a apresentar redução do déficit, mas esse ainda permanece alto, tendo registrado, em 2019, saldo negativo de R\$ 217,5 bilhões. O que ainda tem um peso considerável, pois o governo central permanece com déficit de 1,3% do PIB, apesar do Tesouro e Banco Central terem apresentado superávit de R\$ 121 bi.

Vale destacar que a unificação entre RPPS e RGPS caminhou no sentido correto, uma vez que o valor médio de aposentadorias especiais é alto. No caso do setor público, no Poder Legislativo se tem benefício médio de R\$ 29 mil por mês; do Judiciário e do MP gira em torno de R\$ 19 mil; enquanto que o do Poder Executivo é de R\$ 9 mil. Apesar de menor que dos demais poderes, o benefício do Poder Executivo é, em média, 7,5 vezes mais alto do que a média do RGPS (MILLENNIUM,2019).

Cenário semelhante ocorre com os valores das pensões, um custo médio alto- e os valores são contabilizados nos gastos obrigatórios.

Pensão por sexo e poder(Valor médio em milhares R\$)

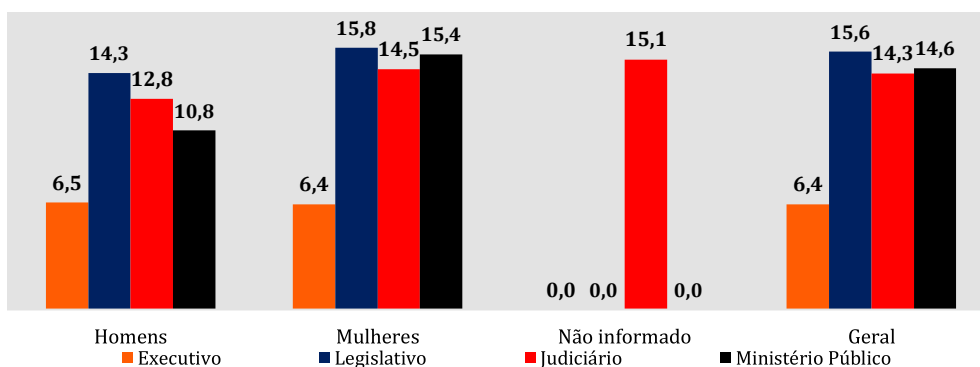


Gráfico 20 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA e IFI (2020)

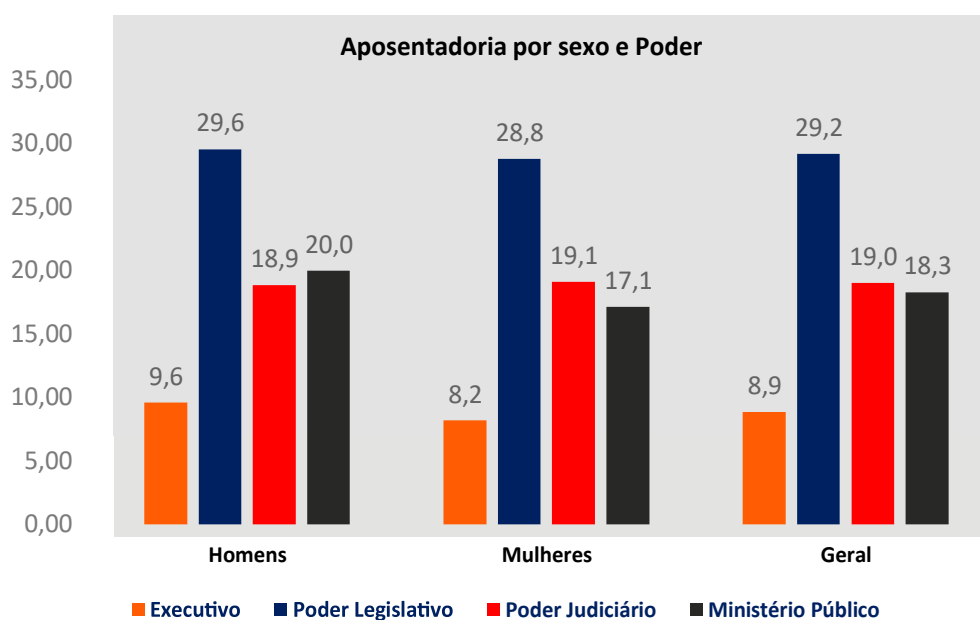


Gráfico 21 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA e IFI (2020)

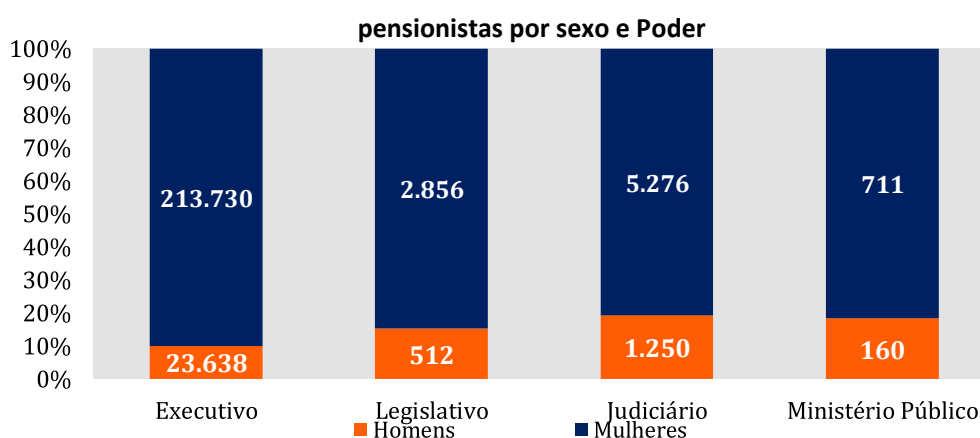


Gráfico 22 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA e IFI (2020)

Vale observar também que tanto as pensões quanto as aposentadorias têm em sua maioria mulheres como beneficiárias (Gráficos 21 e 22) – sendo a única exceção o Poder Legislativo, com 500 aposentados a mais do sexo masculino. E esse é um fator de pressão na despesa, uma vez que apesar delas terem um tempo médio de trabalho menor ao se aposentarem, as mulheres detêm uma expectativa de vida de 79,9 anos, que é em média 7,4 anos a mais do que a dos homens (SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2020). Outro ponto de pressão da despesa com inativos é o déficit dos militares, ainda que o Presidente tenha sancionado uma reforma em dezembro de 2019.

Ademais, o Benefício de Prestação Continuada passou por recente mudança de regra de acesso de $\frac{1}{4}$ para meio salário mínimo, estimando aumento de R\$ 21 bi de despesa anual, o que num cenário sem perspectivas de aumento de receita ou cortes de despesa pode impactar no déficit primário (Derrubada do Veto 52/2019, ocorrido em março de 2020).

Distribuição dos aposentados por sexo e poder

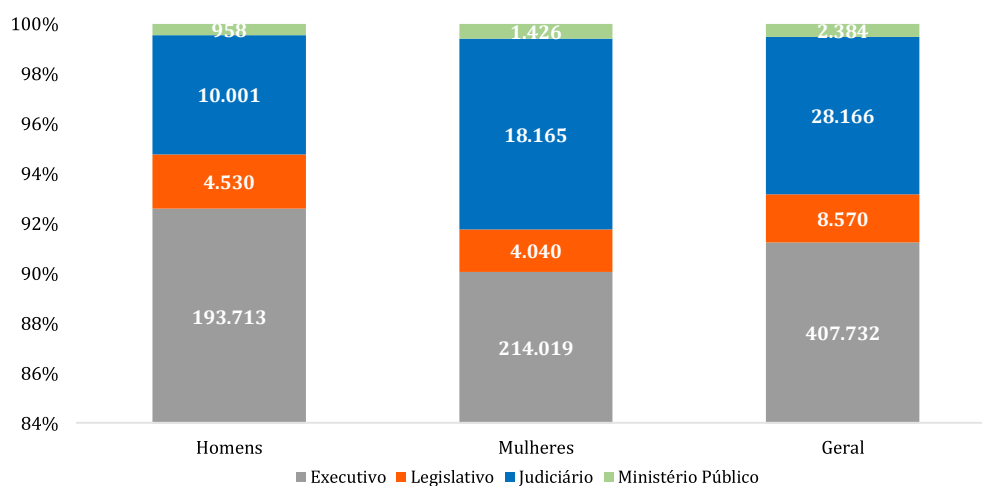


Gráfico 24 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) RAIS e MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

% de aposentados por órgão

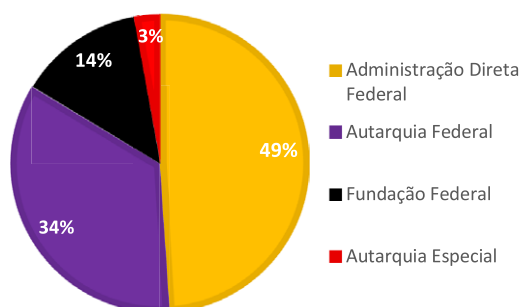


Gráfico 25 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) RAIS (2019)

Aposentados por órgão

Natureza Jurídica (Aposentadoria) Total de Aposentadorias	
Administração Direta Federal	199.525
Autarquia Federal	140.789
Fundação Federal	55.375
Autarquia Especial	11.322

Tabela 7 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

3.5-Investimentos e a crise fiscal

O Brasil registrou uma taxa de investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo) de 15,4% do PIB em 2019, a mais baixa dos últimos 54 anos. A participação dos investimentos públicos também caiu consideravelmente. Antes da recessão, ainda em 2013, os investimentos públicos que estavam em torno de 4%, em 2018, caíram para 2,4% do PIB, dos quais apenas 0,37% do PIB referem-se aos investimentos do governo central, cuja despesa obrigatória (consumida pelo gasto com pessoal) apresenta crescimento vegetativo e excessivo grau de vinculações. A severa crise fiscal que o Brasil ainda enfrenta tem criado um cenário que impossibilita o aumento de gastos públicos e gera incerteza para investimentos privados. O próprio Tesouro Nacional estima necessidade de redução da despesa primária em 4 pontos do PIB até 2026, sendo que o orçamento de 2020 estima uma redução de apenas 0,5. Mesmo com a carga tributária de 34%, os investimentos públicos, que são despesas não obrigatórias, tendem a zero. Ou seja, para aumentar os investimentos é preciso avançar em ajustes do lado da despesa, uma vez que os tributos já estão altos demais para o nível de desenvolvimento do país, de modo que ajustes pelo lado da receita seriam inviáveis e ineficazes. Da mesma forma, uma flexibilização do teto de gastos neste momento pode agravar a situação fiscal, causa da recessão e das atuais dificuldades de retomada do crescimento e criar problemas na confiança, além de gerar problemas para confiança perante os investidores.

Investimentos em % do PIB desde 1947

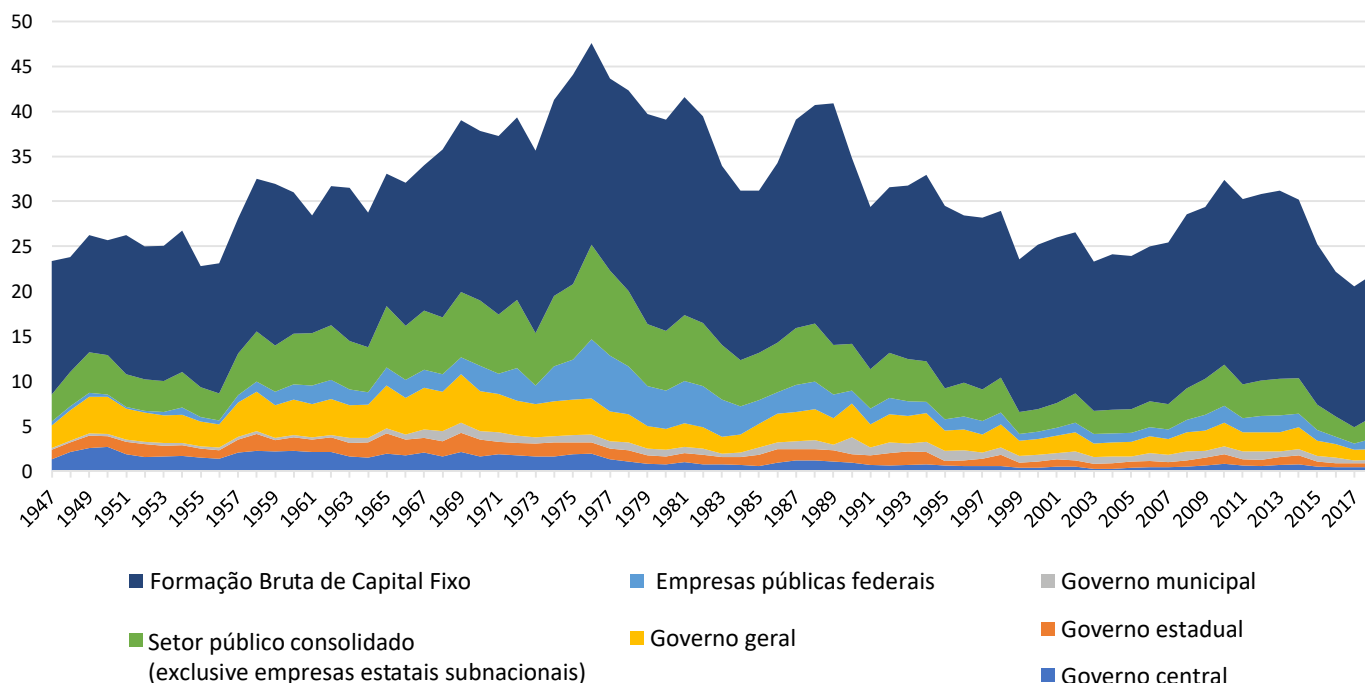
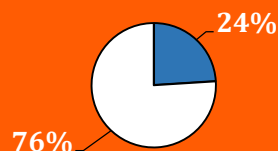


Gráfico 26 |Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBRE/ FGV e IBGE (2018)

Sociedade paga duas mais vezes ao governo do que há 30 anos (gasta mais do que arrecada), que investe menos do que investia há 30 anos

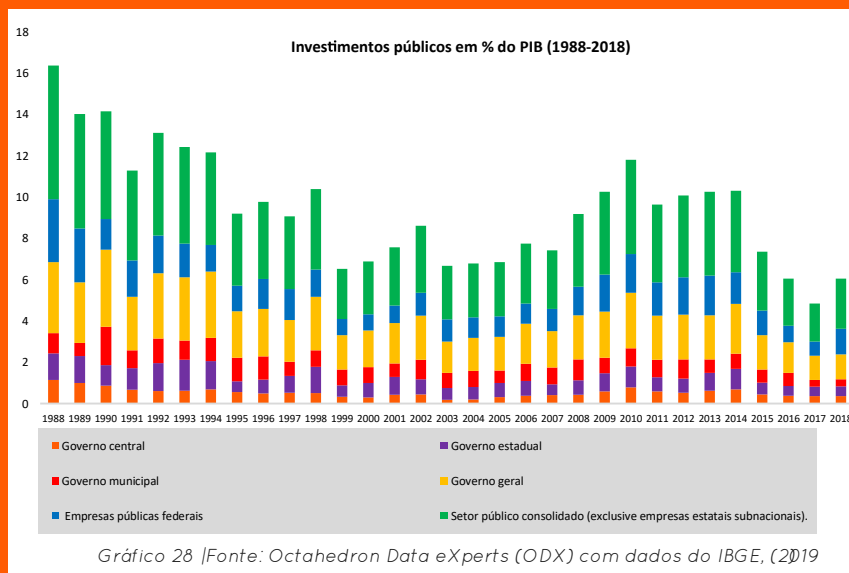
1988

Tamanho do setor público em proporção ao PIB



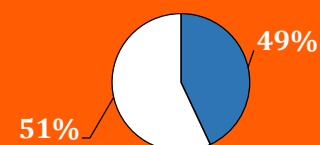
O governo arrecadava 24% de toda a riqueza da sociedade e investia 6,4% do PIB,

Gráfico 27 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (2020)



2019

Tamanho do setor público em proporção ao PIB



O governo arrecada 34% de toda a riqueza da sociedade e gasta além do que arrecadou; investe menos de 2,4% do PIB

Gráfico 29 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA. (2020)

Painel 2 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBRE/ FGV e do IBGE, 2019.

3.6 – Situação fiscal dos estados

Outra forte evidência de necessidade de ajuste é o fato de 14 estados estarem acima da mediana do gasto com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo e 13 no Poder Judiciário. Apenas o mapa de gasto com pessoal do Poder Legislativo apresenta um outlier, o estado de Roraima. Ademais, os estados de MT, TO, PI, RN, PB, RJ, MG, RS, MS e AC estão com sua despesa com pessoal acima de 60% da receita corrente líquida (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Limite máximo legal para o poder Executivo, definido na LRF, é de 49%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (=44,1%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 46,55%)

Limite máximo legal para o poder Judiciário, definido na LRF, é de 6%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 5,4%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 5,7%)

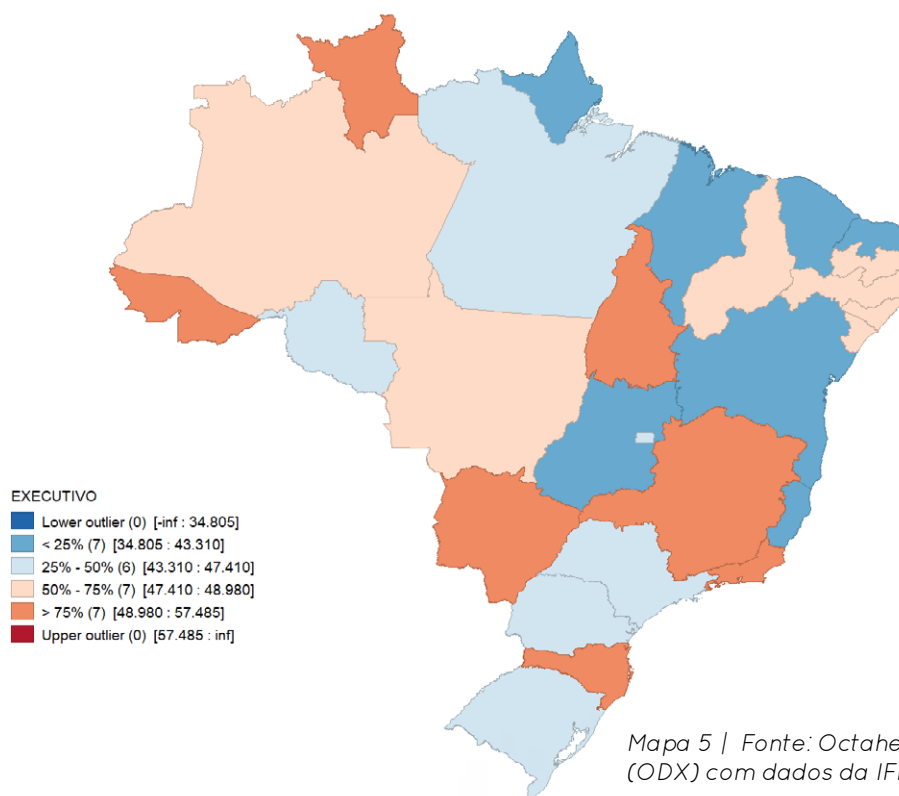
Limite máximo legal para o poder Legislativo, definido na LRF, é de 3%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 2,7%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 2,85%).

Limite máximo legal para o Ministério Público, definido na LRF, é de 2%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 1,8%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 1,9%).

Limite máximo legal Total, definido na LRF, é de 60%, sendo: a. Limite de alerta = 90% do máximo (= 54%); b. Limite de prudência = 95% do máximo (= 57%)

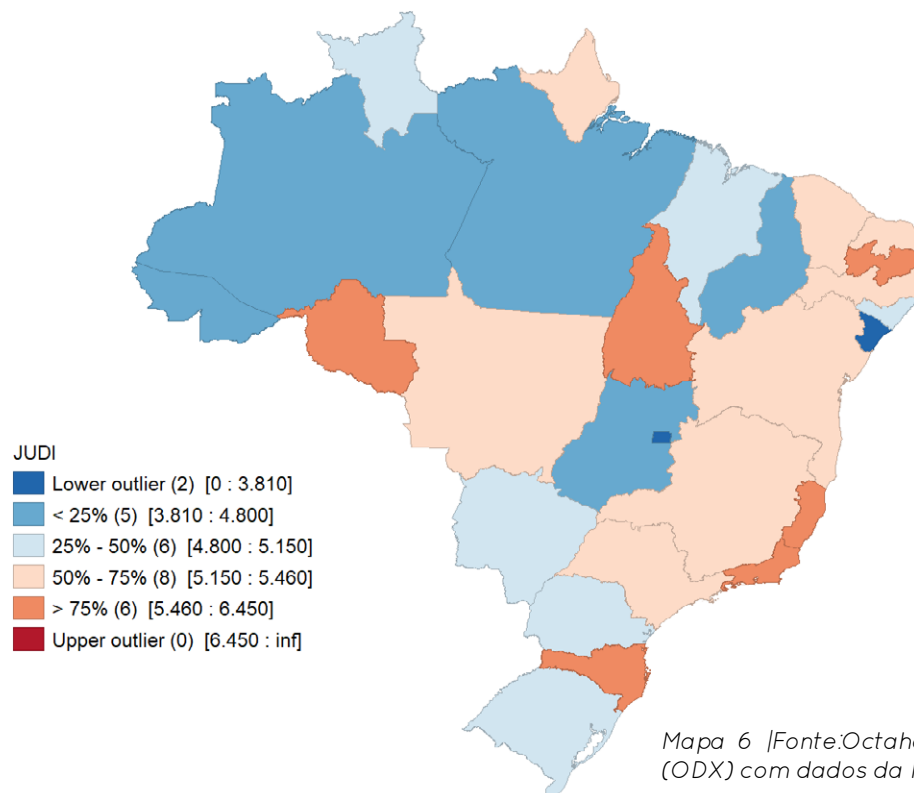
Tabela 8 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da IFI e da LRF, (2018)

Boxmap: % de gasto com pessoal do Poder Executivo



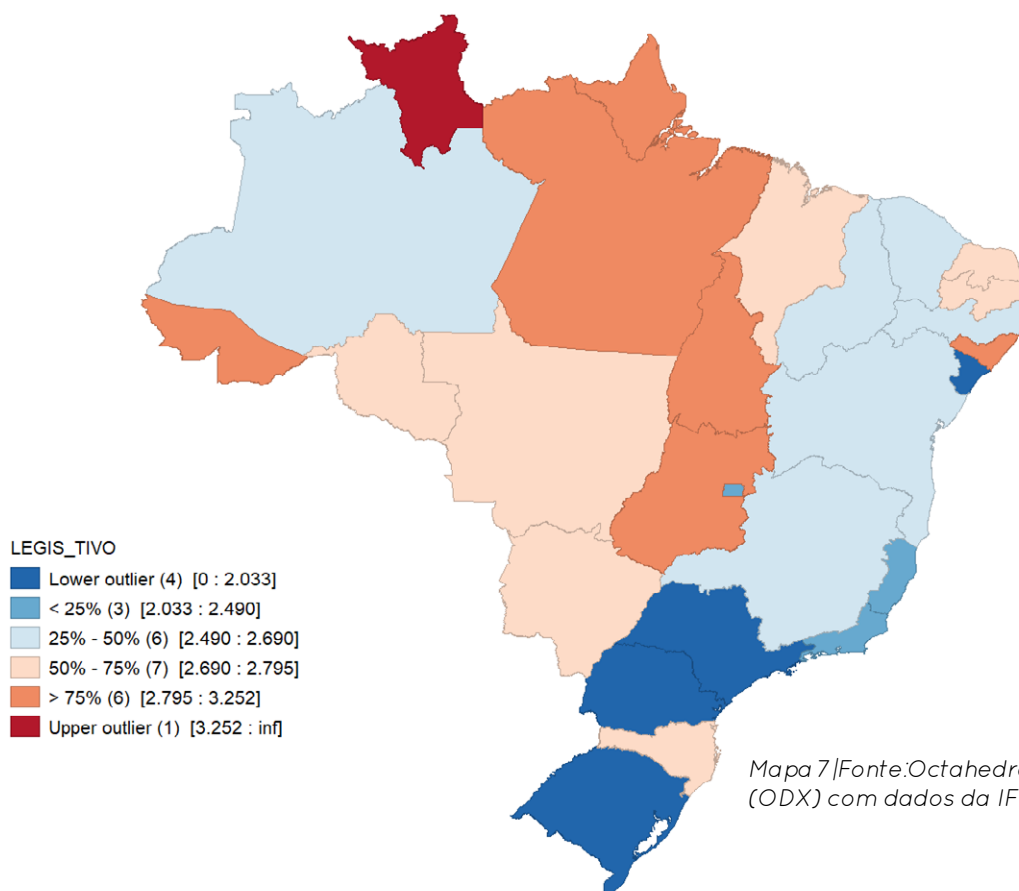
Mapa 5 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da IFI (2018)

Boxmap: % de gasto com pessoal do Poder Judiciário



Mapa 6 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da IFI (2018)

Boxmap: % de gasto com pessoal do Poder Legislativo



Anos de serviço ao se aposentar(1965-2020)

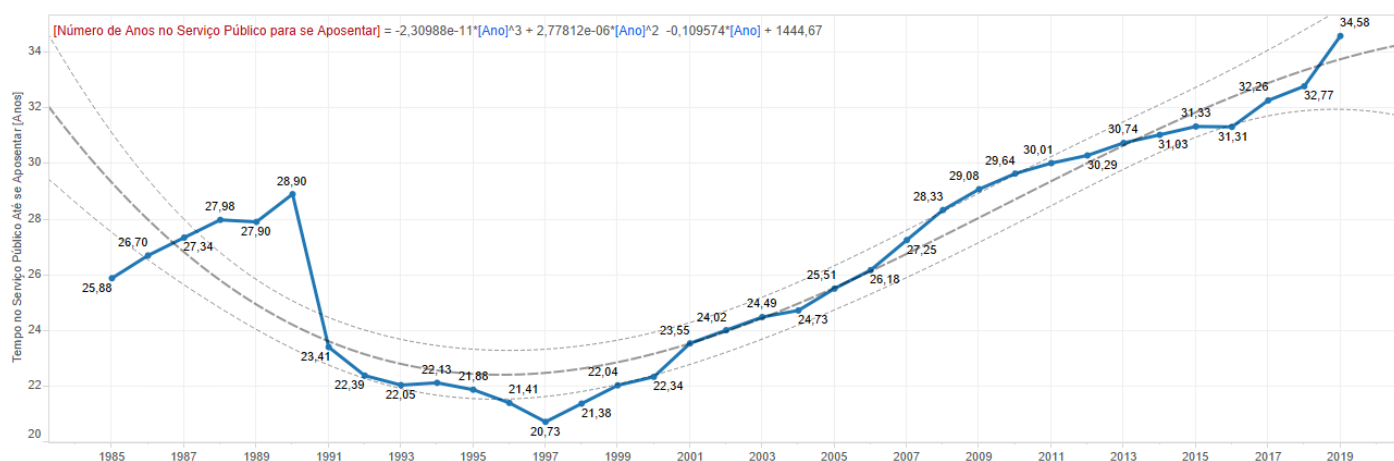


Gráfico 31 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

3.7-Conclusões do capítulo

Há uma ressalva que seria positiva para as contas públicas. A quantidade de anos de contribuição, algo que a Reforma da Previdência estabilizou, tornando a expectativa do tempo de contribuição do servidor público em torno de 34,5 anos, conforme projeção realizada (ODX com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA). Da mesma forma, o teto de gastos, que implementou um limite no crescimento da despesa.

No entanto, há de se ressaltar que esse aumento vem ocorrendo por conta de uma mudança na demografia, e que, portanto, a mudança da Previdência é um avanço que não permite - por si - folga para as contas públicas.

Ao contrário, o Brasil enfrenta severa crise fiscal e segue descumprindo a regra de ouro, apesar de vir ocorrendo uma resposta ou tentativa de estabilização da saúde das contas públicas.

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

4-Desempenho e Eficiência

4.1-Salários: Público x Privado

Analisar a relação custo-benefício do serviço público é uma tarefa árdua, pois muitos cargos existentes não possuem paralelo no setor privado. Mas o objetivo é encontrar formas que permitam enxergar oportunidades de melhor alocação dos recursos públicos. A importância de tal análise vai além das questões fiscais, observando também os alicerces da qualidade das políticas. Isso porque, do ponto vista da empregabilidade, já foi exposto que o setor público é o segundo maior empregador, mas que sua média de remuneração é quase o dobro da do setor privado.

Indicadores		Ano		Variação	
		2017	2018	Absoluta	Relativa (%)
Natureza Jurídica					
Remuneração Real* Média em Dezembro	Setor Público Federal	9.990,72	10.410,76	420,04	4,20
	Setor Público Estadual	5.649,81	5.808,19	158,38	2,80
	Setor Público Municipal	3.018,07	3.058,60	40,53	1,34
	Setor Público - Outros	2.624,71	2.506,41	-118,30	-4,51
	Entidade Empresa Estatal	8.355,43	8.480,54	125,10	1,50
	Entidade Empresa Privada	2.498,01	2.479,23	-18,78	-0,75
	Entidades sem Fins Lucrativos	3.008,49	2.937,20	-71,28	-2,37
	Pessoa Física e outras Organizações Legais	1.728,19	1.735,00	6,81	0,39

Tabela 9 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS

Dentre as categorias, as Empresas Públicas e servidores públicos federais e as Sociedades de Economia Mista são as instituições que, em média, melhor remuneraram 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.

4.2-Escolaridade

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

Natureza Jurídica do Empregador e Escolaridade do Trabalhador

Quantidade de Funcionários e Valor Médio da Remuneração

(Fonte: RAIS 2018)

	Entidades Empresariais		Pessoas Físicas		Entidades sem Fins Lucrativos		Administração Pública		Instituições Extraterritoriais		Empresas Públicas e Sociedade de Eco. Mista	
	Quantidade	Remuneração Média	Quantidade	Remuneração Média	Quantidade	Remuneração Média	Quantidade	Remuneração Média	Quantidade	Remuneração Média	Quantidade	Remuneração Média
DOUTORADO	38,370	R\$7.175,09	89	R\$3.366,35	34,003	R\$9.582,13	80,475	R\$11.393,14	16	R\$9.877,26	5,226	R\$23.926,72
MESTRADO	139,756	R\$6.860,45	509	R\$3.158,03	80,662	R\$5.886,81	195,980	R\$6.763,04	108	R\$10.128,71	22,184	R\$15.134,43
SUP. COMP	5,901,184	R\$4.913,11	40,716	R\$3.028,71	1,154,488	R\$4.370,93	5,527,934	R\$5.481,95	1,412	R\$7.512,99	433,964	R\$10.646,96
SUP. INCOMP	1,984,845	R\$2.405,01	18,997	R\$1.832,20	178,399	R\$2.173,07	407,683	R\$3.255,05	189	R\$4.778,92	31,399	R\$5.730,45
MEDIO COMPL	26,877,887	R\$1.781,78	514,406	R\$1.587,47	1,722,824	R\$1.878,59	3,780,837	R\$2.856,27	1,109	R\$3.232,76	294,901	R\$5.060,74
MEDIO INCOMP	3,713,179	R\$1.532,09	139,767	R\$1.553,43	289,360	R\$1.349,96	220,498	R\$2.454,79	137	R\$2.848,85	19,718	R\$2.531,01
FUND COMPL	4,417,593	R\$1.695,58	266,613	R\$1.531,16	310,301	R\$1.775,70	735,779	R\$2.492,44	240	R\$2.555,78	31,446	R\$3.571,86
6. A 9. FUND	2,513,453	R\$1.631,17	238,995	R\$1.573,52	201,173	R\$1.731,43	293,987	R\$2.215,02	116	R\$1.896,11	17,775	R\$3.254,35
5.A CO FUND	1,006,944	R\$1.658,49	182,842	R\$1.517,67	98,812	R\$1.904,75	187,853	R\$2.024,07	55	R\$2.352,96	11,773	R\$2.882,19
ATE 5.A INC	1,125,975	R\$1.567,46	213,452	R\$1.451,29	106,224	R\$1.693,26	173,935	R\$1.871,35	50	R\$2.230,90	11,495	R\$2.513,51
ANALFABETO	150,653	R\$1.352,77	37,895	R\$1.262,05	13,381	R\$1.923,91	12,217	R\$1.477,96	18	R\$1.198,02	436	R\$1.939,81
Totais	47,869,839	R\$2.168,57	1,654,281	R\$1.579,62	4,189,627	R\$2.662,47	11,617,178	R\$4.168,17	3,450	R\$5.169,50	880,317	R\$7.994,02

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>

Tabela 10 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS (2019)

4.3 - Desempenho: Salário Inicial e Salário Final

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

Outra questão relevante é que a dispersão salarial de um funcionário iniciante de nível superior tem como limite superior R\$ 27.369,67, sem ser um outlier. Ou seja, um salário desse porte no início de carreira não chega a ser fora de padrão. Sem contar que praticamente dois terços do funcionalismo de nível superior têm salários iniciais acima da mediana, e mais da metade deles acima da média.

Ao ter um salário inicial elevado, o setor público federal promove incentivos incorretos em termos de eficiência, tanto por permitir que funcionários sem tanta experiência de mercado tenham prêmios salariais altos, quanto por não ter um crescimento significativo para os salários finais. Ademais, esse nível salarial também reflete o fato de que mais de 95% dos funcionários recebem bonificação máxima por seu desempenho, outro indício de que o sistema de avaliação de desempenho não é eficaz. Constata-se também que as remunerações médias líquidas dos servidores federais chegam a ser bastante altas, mesmo após as deduções obrigatórias (ODX com as bases de dados dos servidores, Gráficos 32 e 33).

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

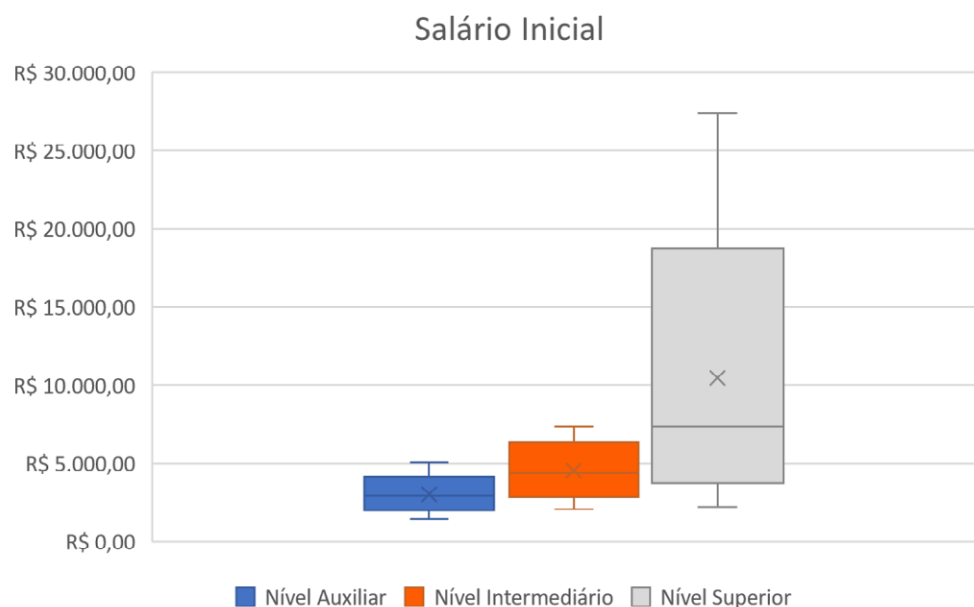


Gráfico 32 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

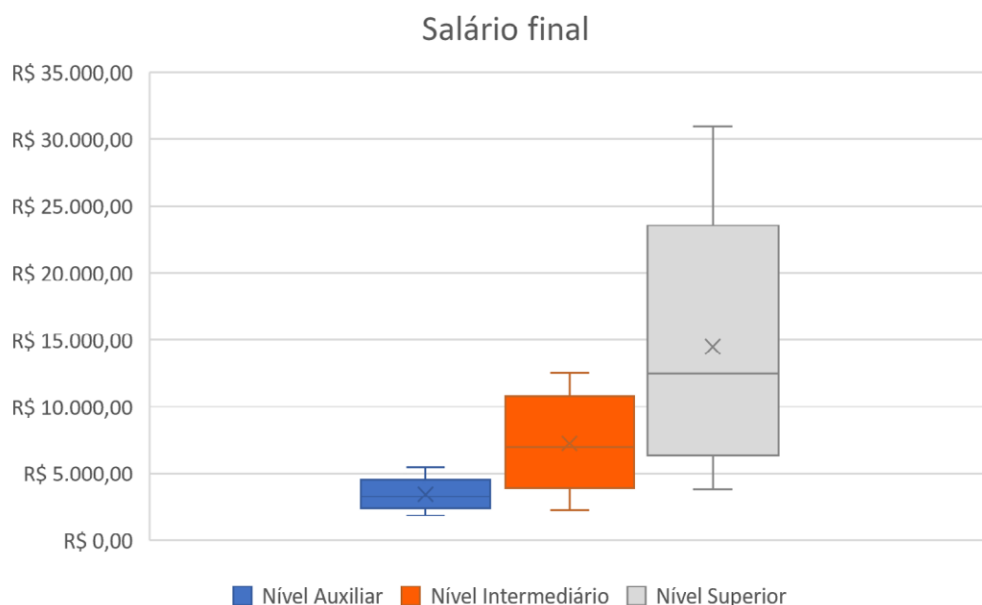
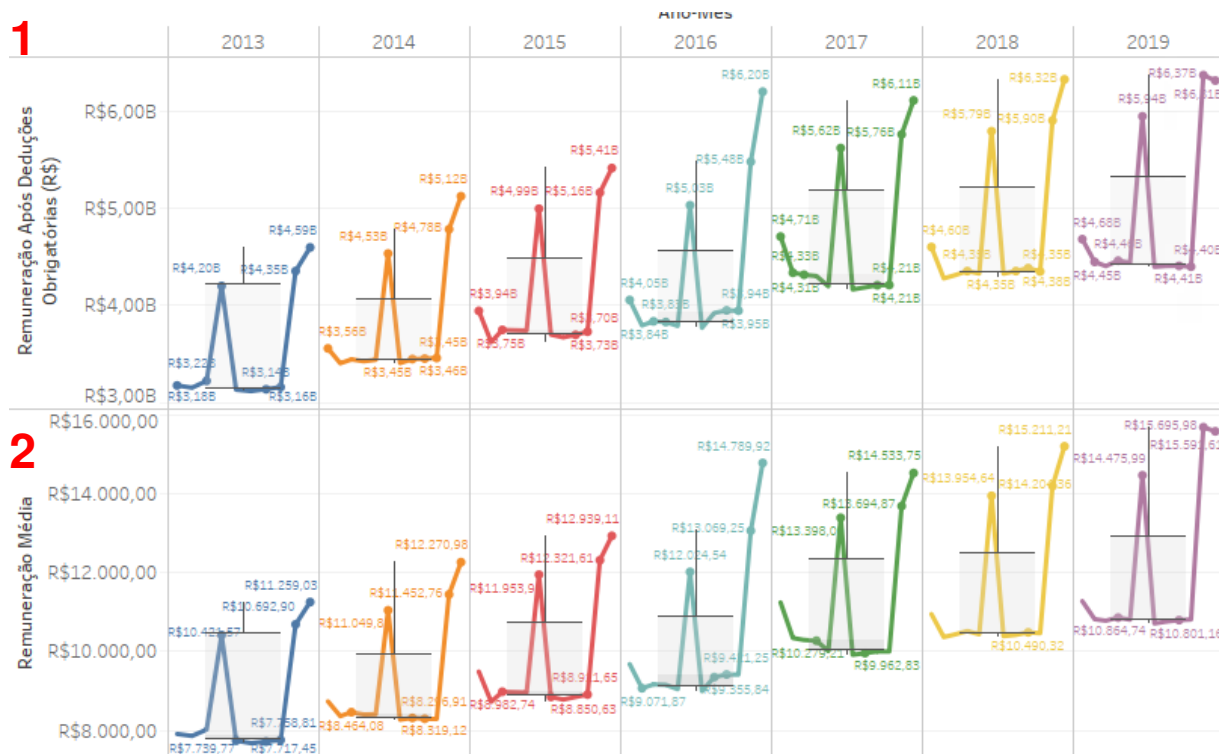


Gráfico 33 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Remuneração após deduções obrigatórias¹ e remuneração média² dos servidores federais(2013-2019)



Gráficos 34 e 35 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

4.4-Remuneração por tipo de Regime Jurídico e por ente federativo

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

Em um primeiro momento tal informação parece ser ilógica, uma vez que os entes que mais costumam se endividar são os municípios, no entanto, em geral, são instituições que carecem de maior autonomia orçamentária.

Estatutários por Esfera de Governo
Quantidade de Funcionários e Valor Médio da Remuneração
(Fonte: RAIS 2018)

	Funcionários Federais			Funcionários Estaduais			Funcionários Municipais		
	Quantidade	Remuneração Média	Valor Total Gasto	Quantidade	Remuneração Média	Valor Total Gasto	Quantidade	Remuneração Média	Valor Total
atutários	1.007.389	R\$9.400,06	R\$9.469,52M	3.254.795	R\$5.593,70	R\$18.206,36M	5.655.267	R\$2.866,59	R\$16.21

Dados da Relação 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>

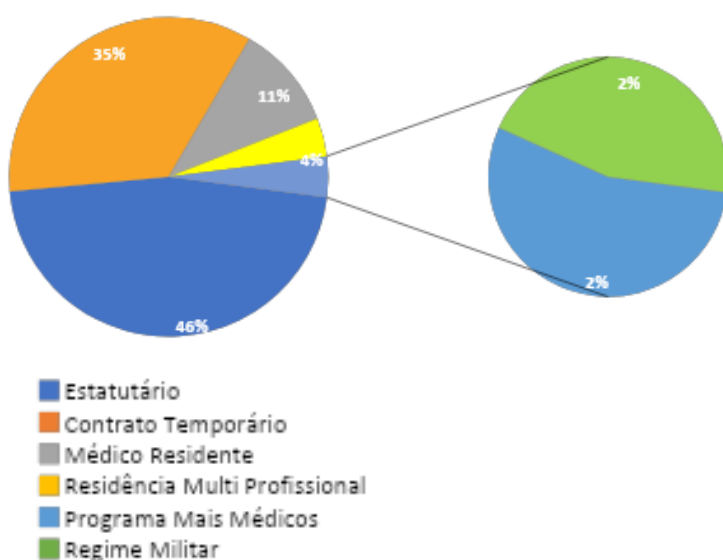
Tabela 11|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS.

Em que pese a Constituição de 1988 ter atribuído aos municípios competências tributárias, conjuntamente também lhes foram atribuídas várias funções sociais. O alto grau de complexidade e custo inicial na organização de uma instituição fiscal adequada, além do eventual custo político, podem ser considerados fatores que, por serem menos atraentes do que o atendimento da alta demanda da sociedade por serviços ao cidadão, resultaram na falta de investimento na área e consequente maior dependência de repasses orçamentários de outras esferas de governo.

Essa falta de autonomia gera consequências danosas, principalmente no que se refere ao planejamento estratégico de longo prazo para o governo local. Limitações na prospecção de novas alternativas de receitas passam a ser escassas e a viabilidade de novos investimentos fica condicionada ao bom desempenho da unidade estadual na qual o município está inserido e da União.

A fim de ampliar a possibilidade de investimento pelo lado da contenção de despesas, os municípios costumam também encontrar uma grande dificuldade, uma vez que o maior custo em geral está vinculado à folha de pagamento, sendo este em, grande parte, permanente (funcionários estatutários com estabilidade) e com crescimento vegetativo.

Servidores federais por Regime Jurídico(%)



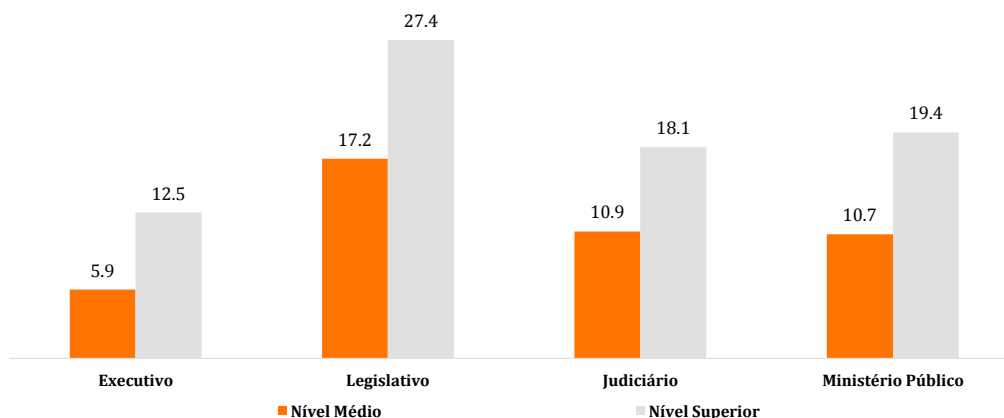
Gráficos 36 e 37 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Servidores federais por Regime Jurídico

Regime Jurídico (Ingresso)	Quantidade Ingressos
Estatutário	477.090
Contrato Temporário	358.171
Médico Residente	108.688
Residência Multi Profissional	40.056
Programa Mais Médicos	23.237
Regime Militar	19.276

Tabela 12 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Remuneração média dos servidores por Poder



Gráficos 38 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

Servidores Federais Ativos: remuneração média por Sexo e Poder

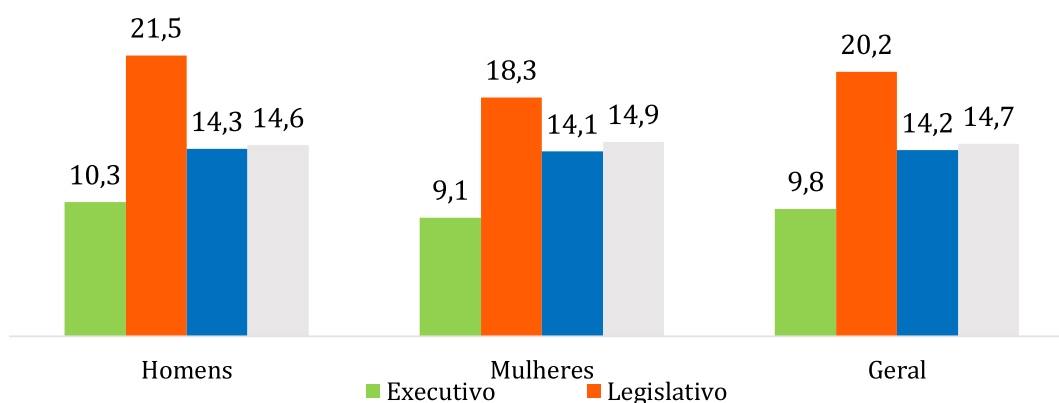


Gráfico 39 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) do MINISTÉRIO DA ECONOMIA 2020)

Quantidade de Servidores Federais Ativos remuneração média por Sexo e Poder

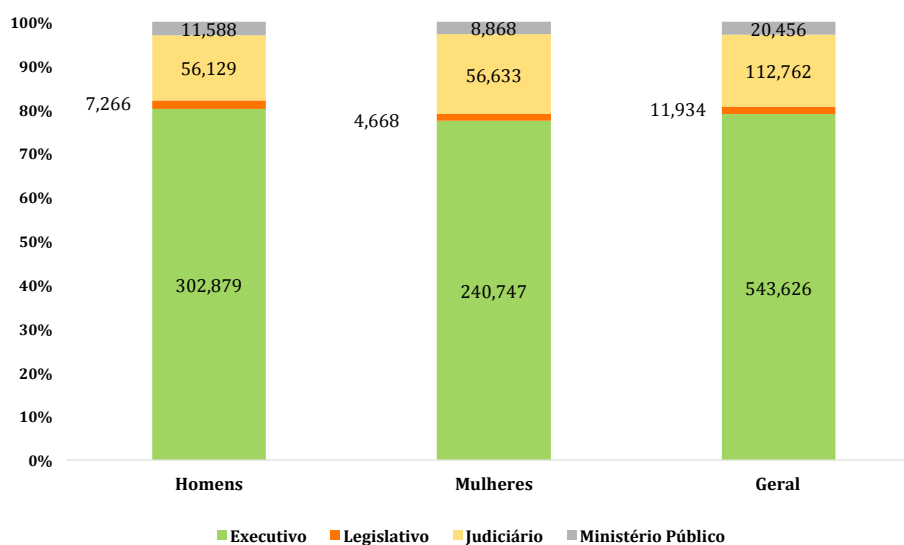


Gráfico 40 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

4.5-Cargos e Funções: paralelo com o setor privado

É notória a existência de funções que não possuem paralelo com o setor privado. As comumente chamadas funções típicas de Estado são aquelas que exercem algum tipo de poder de autoridade para dirimir problemas com o foco no bem comum. Exemplos notórios são as polícias, os membros das cortes, as promotorias e as instituições fiscais.

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 Funda..	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".

Tabela 11 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2019)

No entanto, quando verificamos as 25 ocupações com o maior número de funcionários estatutários, notamos que elas não figuram como carreira de Estado e possuem paralelos com o setor privado. Mais, além de gozarem de proteções como estabilidade, ainda verificamos algumas potenciais disfunções em termos remuneratórios. Entre outros pontos, justamente por dados como estes que a Reforma Administrativa é oportuna.

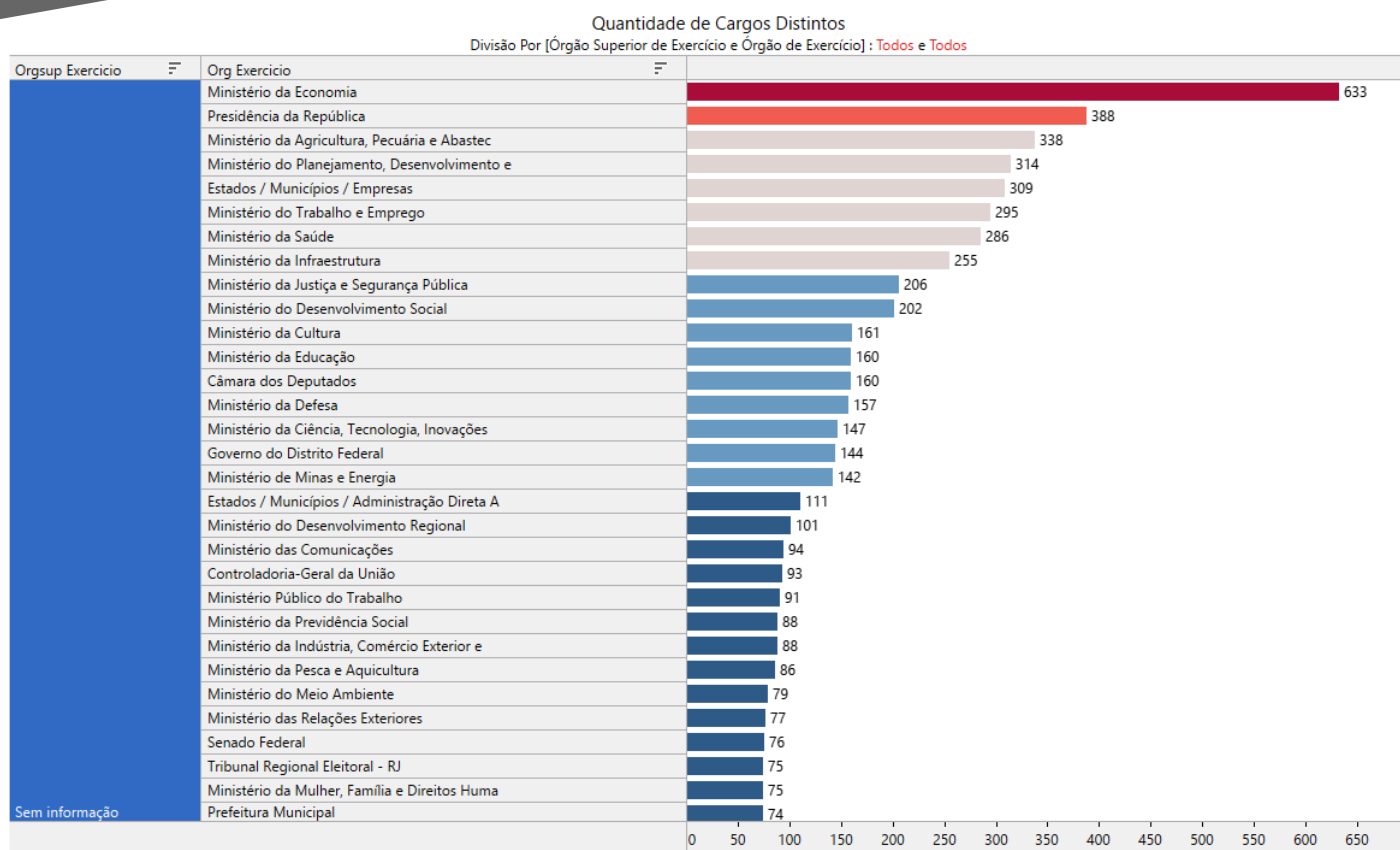


Gráfico 41 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

4.6– Curiosidades e anomalias

- Dentre os cargos distintos, o Gráfico 39 mostra os ministérios com maior número no Poder Executivo.
- Há cargos com remuneração distinta e funções parecidas ou mesma função, mas em órgãos diferentes;
- Das 440 rubricas salariais, 369 não têm equivalência no setor privado;
- São 22.136 Cargos e Funções, 1.710 deles ingressos por concurso; 319 planos e carreiras;
- 2 mil cargos, 117 carreiras, 43 planos e 131 mil postos com gratificações;
- Há órgãos que não deveriam ser carreira de Estado por não terem função, tais como operador de videocassete, operador de linotipo

Painel 3 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

4.7-CLT vs. Estatutários no Funcionalismo Federal

Estudos e propostas de medidas para a aproximação do regime estatutário ao CLT têm sido cada vez mais frequentes. As últimas décadas têm demonstrado que os recursos destinados ao gasto com folha de estatutários apresentam um crescimento vegetativo e são de difícil contenção.

Trata-se de um dilema. Hoje, existe demanda pela reposição de mão de obra em função das aposentadorias e do crescimento da população. Para atender essas questões, o governante deve comprometer a margem orçamentária destinada a investimentos.

Além disso, a nomeação de pessoal para cargos que vinculam os gastos ocorrerá em todos os governos nos quais o funcionário exercerá a sua vida laboral.

Um dos enfoques da Reforma Administrativa que precisa ser proposto trata da ampliação da possibilidade de contratação pelo regime CLT. Não será uma alternativa possível para todos os tipos de cargos, mas é medida saudável nas hipóteses em que o exercício da função é simétrica no setor público e privado.

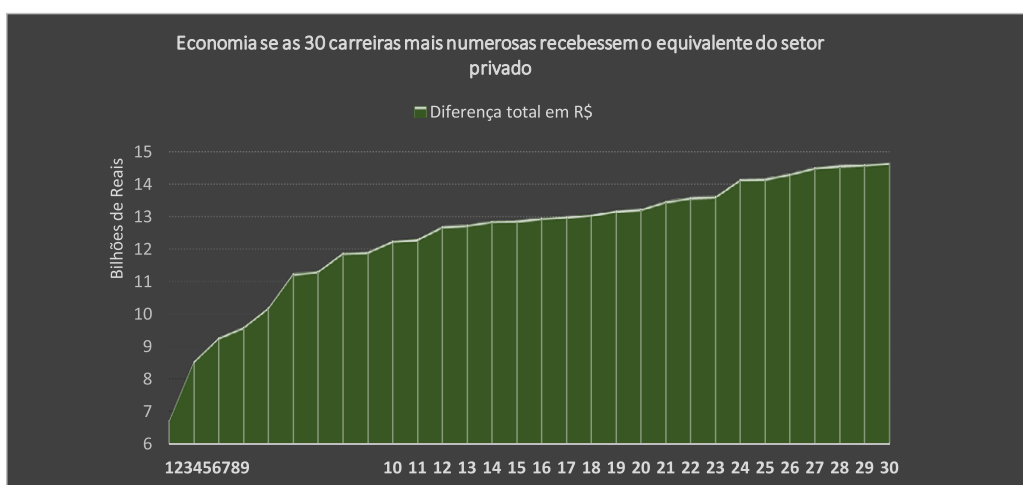
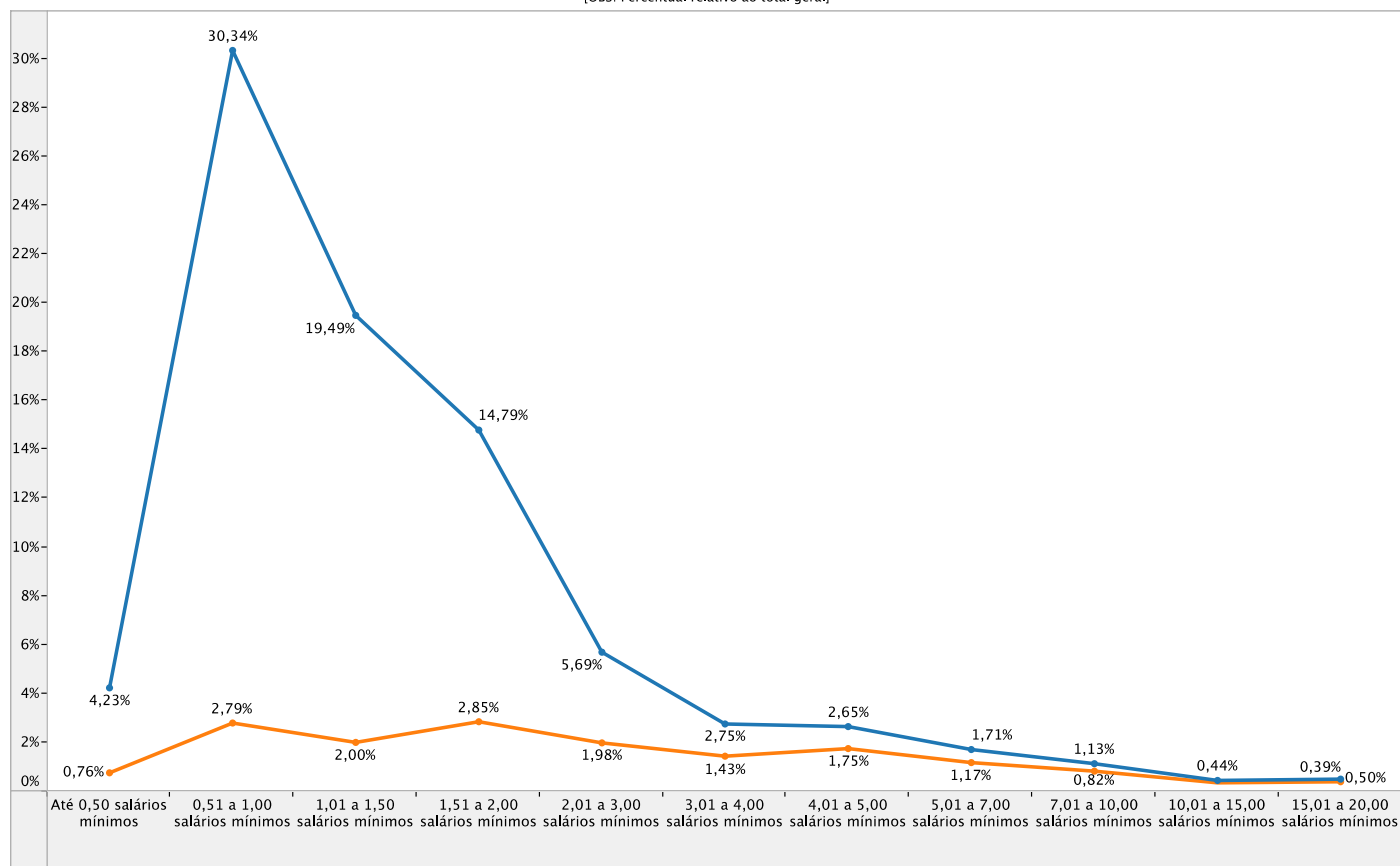


Gráfico 42 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Apenas a título prospectivo, se as 30 ocupações estatutárias mais numerosas do serviço público recebessem a remuneração do seu equivalente no setor privado, poderíamos estimar uma economia de aproximadamente R\$ 15 bilhões por mês aos cofres públicos. Se levarmos em consideração que o gasto mensal com esse tipo de despesa ao longo de 2018 girou em torno de R\$ 44,6 bilhões, a medida resultaria na otimização de um terço dos recursos destinados ao tipo de despesa.

Percentual de Trabalhadores por: Tipo de vínculo e Faixa Salarial
[OBS: Percentual relativo ao total geral]



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: Excluídos as respostas com faixa de idade ou faixa salarial nula. Também excluídos os trabalhadores até 17 anos.

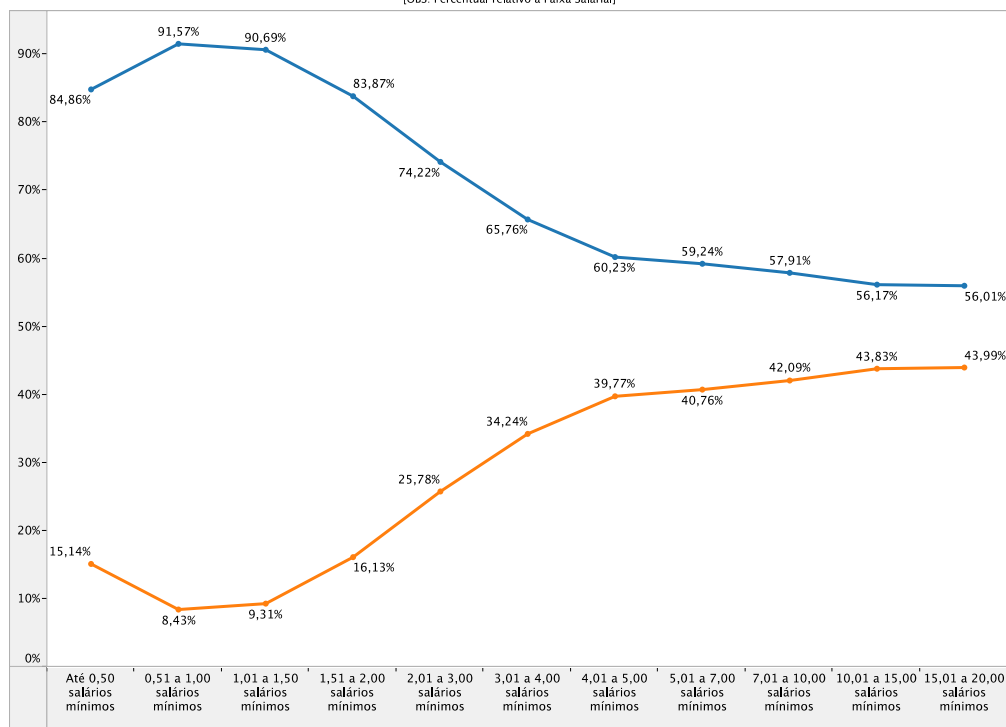
CLT
Estatutários

Gráfico 43 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2020)

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

Ao analisar a distribuição dos empregos em cada um dos regimes, verifica-se que os funcionários CLT concentram a maior parcela de seus trabalhadores nas menores faixas de renda. Por outro lado, os estatutários apresentam a maior parcela da força de trabalho nos enquadramentos mais bem remunerados.

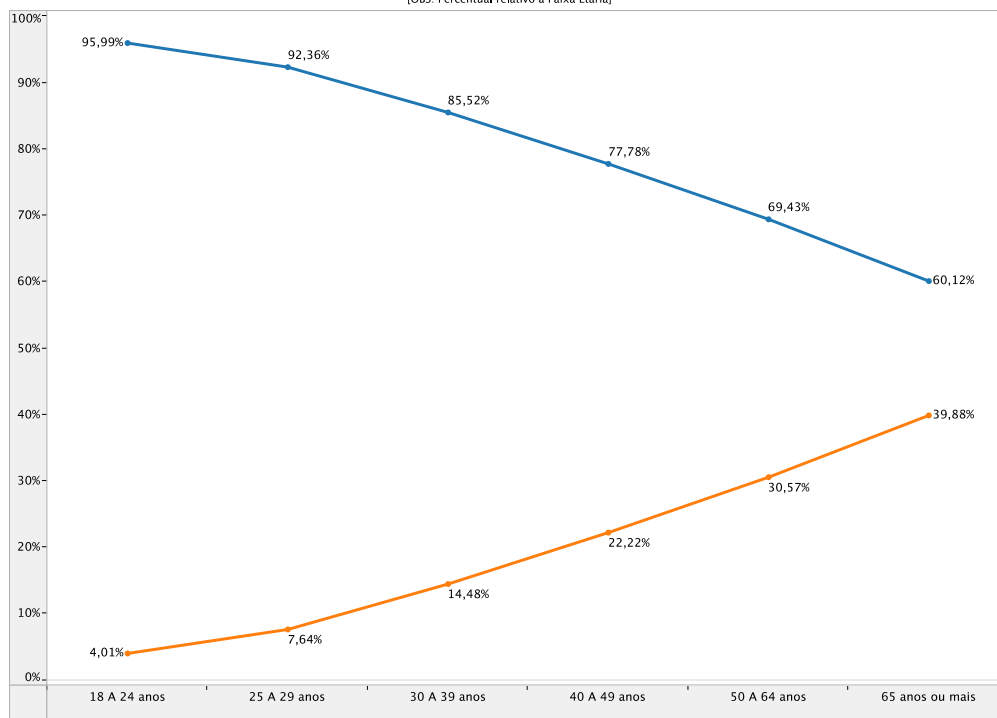
Percentual de Trabalhadores por: Tipo de vínculo e Faixa Salarial
[OBS: Percentual relativo à Faixa Salarial]



Dados da Relação 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: Excluídos as respostas com faixa de idade ou faixa salarial nula. Também excluídos os trabalhadores até 17 anos.

Gráfico 44 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS(2019)

Percentual de Trabalhadores por: Tipo de vínculo e Faixa Etária
[OBS: Percentual relativo à Faixa Etária]



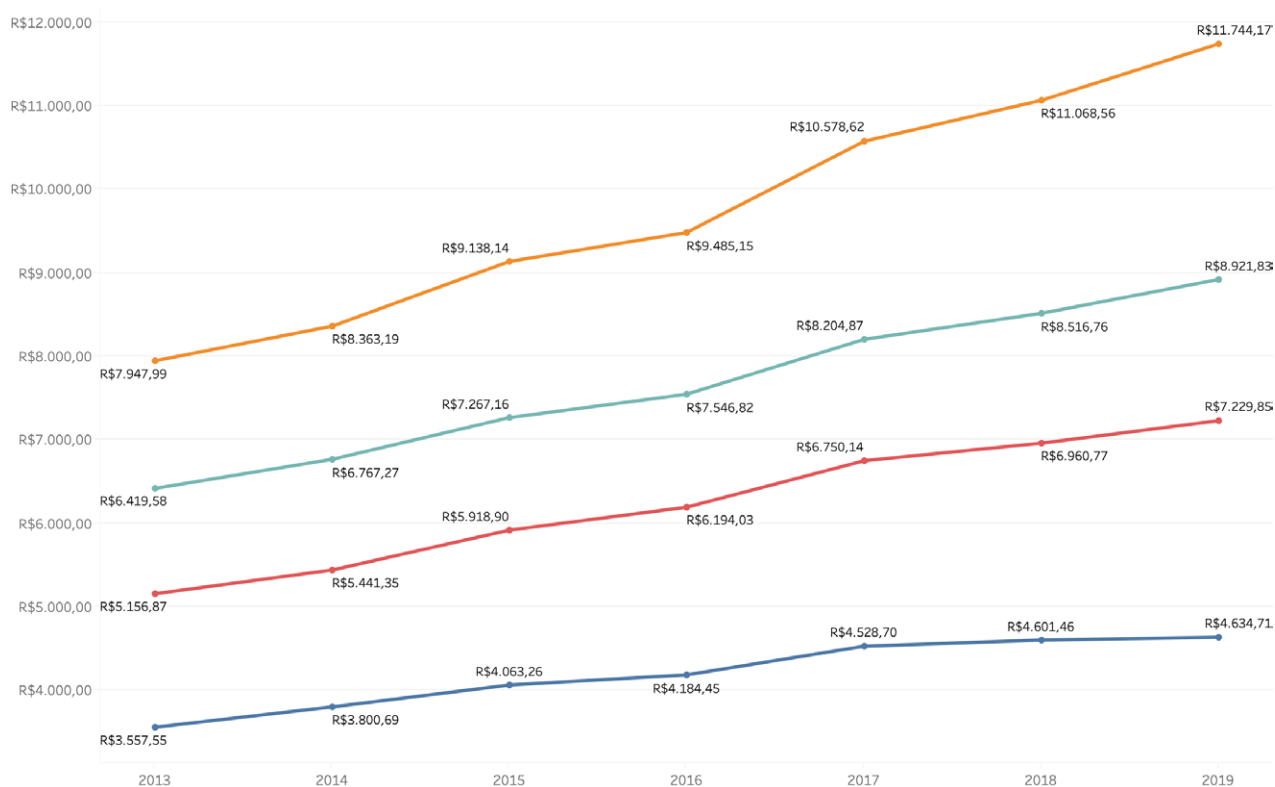
Dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS – Ano de 2018 publicados em 2019 no site da Secretaria do Trabalho [Ministério da Economia]: <http://trabalho.gov.br/rais>
OBS: Excluídos as respostas com faixa de idade ou faixa salarial nula. Também excluídos os trabalhadores até 17 anos.

Gráfico 45 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS(2019)

Além do fato de que grande parte da força de trabalho estatutária recebe uma remuneração relativamente maior do que o seu equivalente no setor privado (quando existente), outra anomalia detectada é que a idade dos funcionários estáveis tende a ser mais avançada. Esse cenário sugere duas constatações: 1. É esperado que nos próximos anos o ritmo de aposentadorias continue alto, acarretando em um menor volume de mão de obra disponível, mas sem uma respectiva redução nos custos.

Análise da Remuneração Média de Servidores Públicos Cíveis do executivo Federal

Pagamentos líquidos - após deduções obrigatórias



Despesa com Servidores Cíveis do Executivo Federal
Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Em função de (1), constata-se que o país passa por um momento oportuno para a realização de adequações. Existe uma evidente lacuna que deverá ser suprida com uma nova rodada de contratações e a manutenção do modelo atual continuará comprometendo cada vez mais o orçamento público.

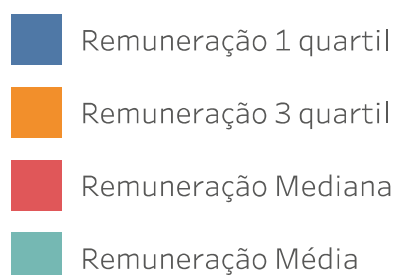
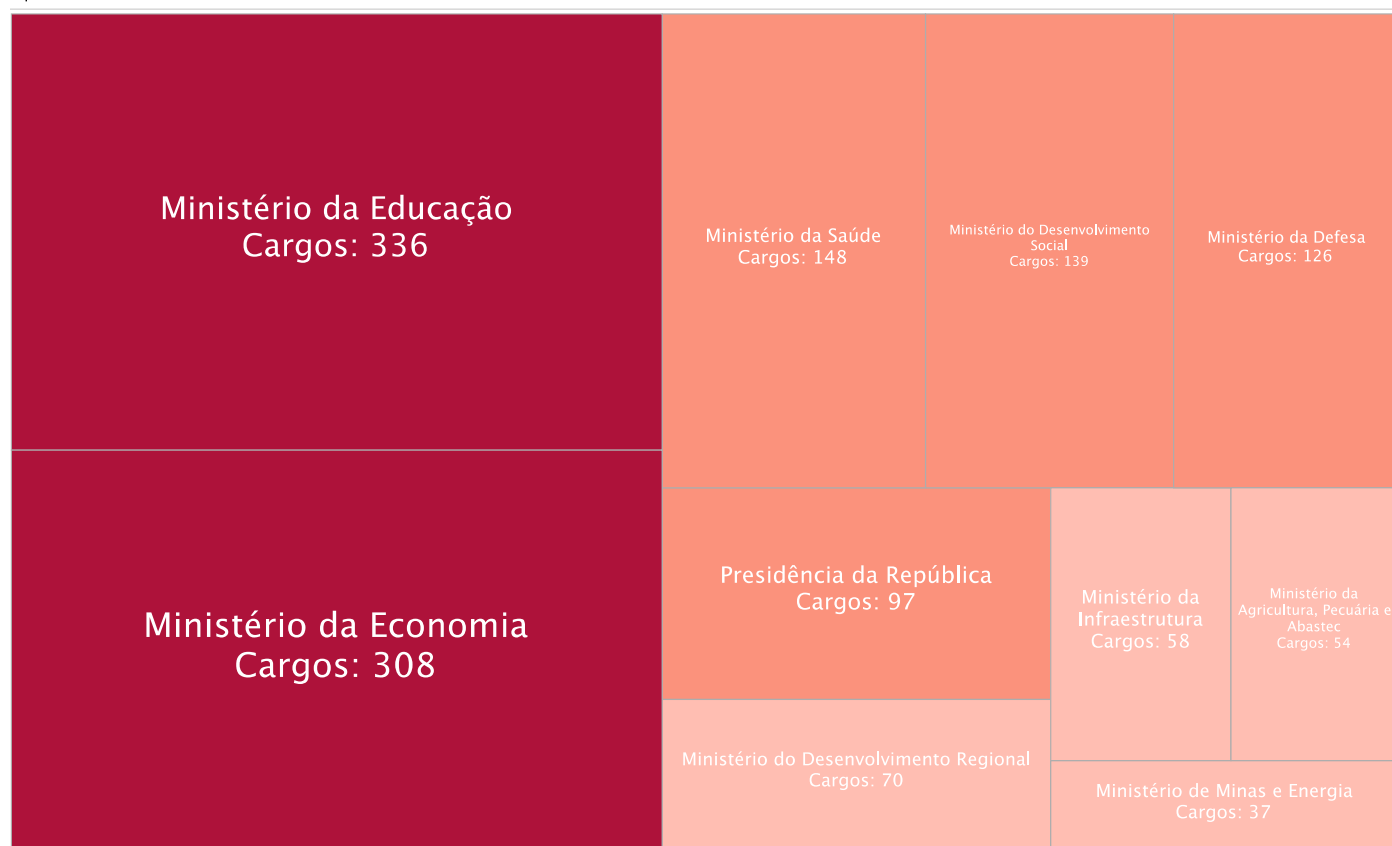


Gráfico 46 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Portal da Transparência (2020)

Quantidade de Cargos Distintos com Vínculo do tipo Ativo Permanente por Órgão Superior de Lotação
Top 10



Dados oriundos do portal da transparência federal – Série Servidores
<http://www.portalttransparencia.gov.br/download-de-dados>

Gráfico 47 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Portal da Transparência

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

Hoje, a normativa da administração pública preconiza uma série de limitações que acaba por resultar na criação de diversos cargos com atividades bem próximas. Uma das principais razões é evitar penalidades em função das violações tipificadas como desvio de função.

O grande número de cargos também representa uma maior complexidade na hora de administrar. São necessários vários planos de carreira, leis regulamentadoras e distribuição de atribuições.

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

5.1-Cenário

Como o capítulo anterior apresentou evidências de que salários e a quantidade de cargos apresentam inadequações e distorções tanto para a realidade do setor público quanto para a do setor privado, o objetivo deste é levantar uma pergunta central: este é o momento de se fazer uma Reforma Administrativa?

Neste sentido, a análise sobre o quadro demográfico dos 605.649 funcionários federais ativos atualmente torna-se fundamental, não só por questões fiscais, pelo custo da Previdência Social, mas também do ponto de vista de mudanças nas regras e no mindset¹ em busca de ganhos de produtividade. Até porque o quadro demográfico favorece mudanças administrativas. A quantidade de aposentadorias do funcionalismo federal atingiu maior crescimento desde a série histórica iniciada no ano de 1996. Em 2019, esse número chegou a 37,7 mil servidores, o que representava 6,2% da base de 607.833 funcionários federais ativos que havia em 2019. E é natural que haja uma corrida para aposentadoria próximo ao período de reformas previdenciárias

Crescimento percentual de aposentadoria(1997-2019)



Gráfico 48|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Mas ainda que a idade mínima para aposentadoria tenha passado para 62 para mulheres e 65 anos para homens na maior parte das categorias, a quantidade de servidores que poderá se aposentar nos próximos anos é significativa.

Histograma de frequências: idade média dos servidores federais ativos

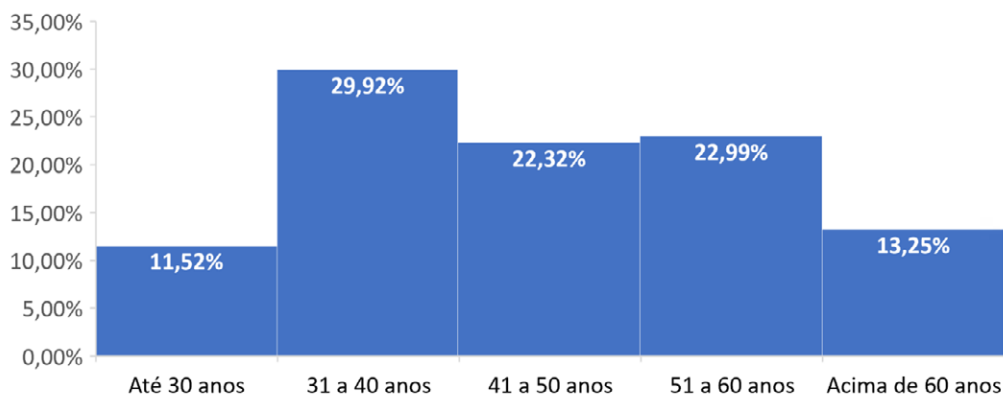


Gráfico 49|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Servidores federais ativos por sexo

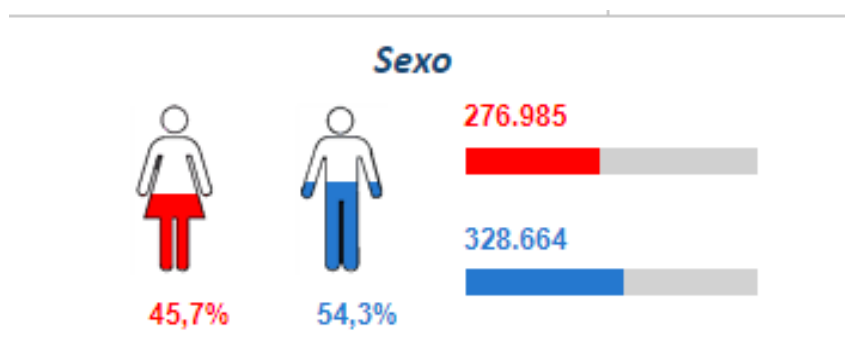


Gráfico 50|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Análise do Volume de Aposentadorias dos Servidores Públicos Federais do Executivo e a respectiva média de anos de contribuição no Serviço Público.

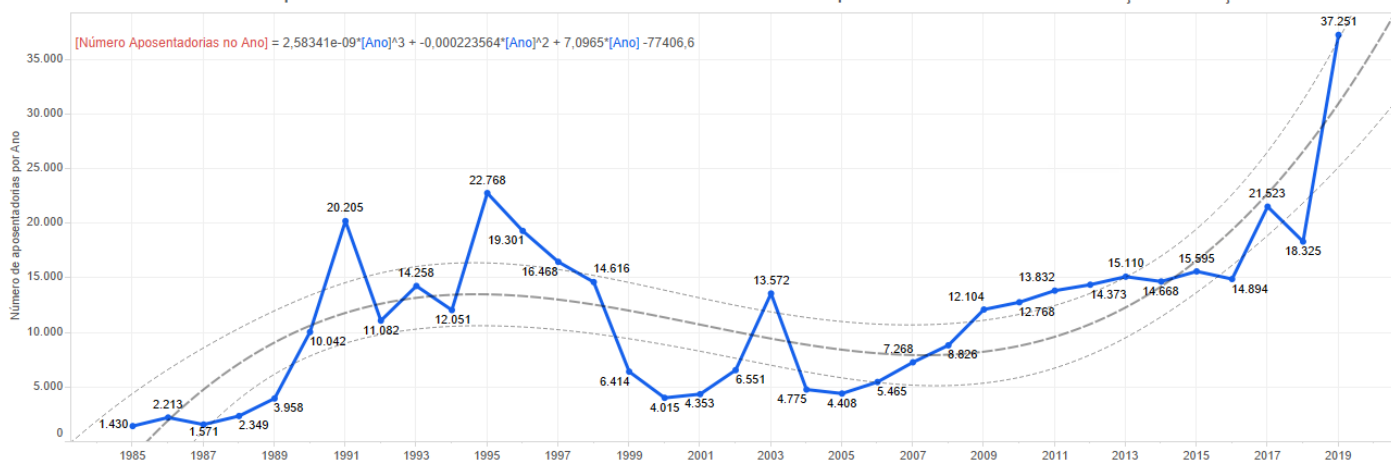


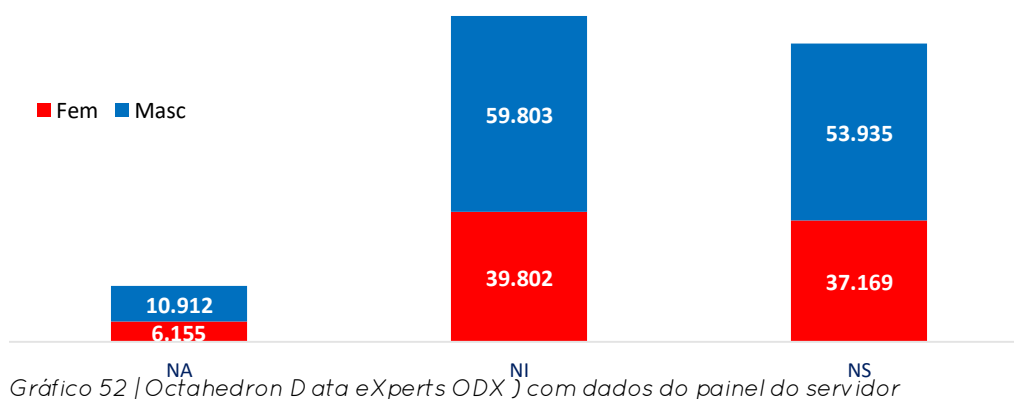
Gráfico 51|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS.

5.2 - Servidores ativos com 51 anos ou mais

36,24% dos funcionários ativos já têm 51 anos ou mais, um total de 219.463 servidores. Isso significa que até o ano de 2034 mais de um terço do serviço público federal ativo deve se aposentar. Trata-se, portanto, de uma oportunidade para o debate de uma Reforma Administrativa do serviço público.

De modo que diminuir a capacidade da folha de pagamentos do setor público de acumular despesas fixas mantém as contas menos pressionadas. Além disso, essas posições e cargos precisarão ser repostos, o que abre uma janela de oportunidade para mudanças nas regras do serviço público, uma vez que os novos concursos que serão abertos, assim como os servidores comissionados que vão ocupar esses espaços, já venham a integrar um novo sistema, mais adequado à realidade de custos do setor público do Brasil.

Escolaridade do servidores federais ativos acima de 51 anos



A maior parte dos servidores com 51 anos ou mais, 48%, é funcionário da Administração Direta, e mais de 91 mil (40%) são de Nível Superior. Portanto, ressalta-se essa oportunidade de se reformar o serviço público neste momento, pois é onde está o centro do problema e onde estão aqueles cujos salários são mais altos.

Funcionalismo federal ativo acima de 51 anos por tipo

sexo	Administração Direta Federal	Autarquia Federal	Fundação Federal	Total Geral
Fem	39.996	36.221	11.331	87.548
Masc	66.094	50.073	15.748	131.915
Total	106.090	86.294	27.079	219.463

Tabela 10 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Servidores por idade e sexo

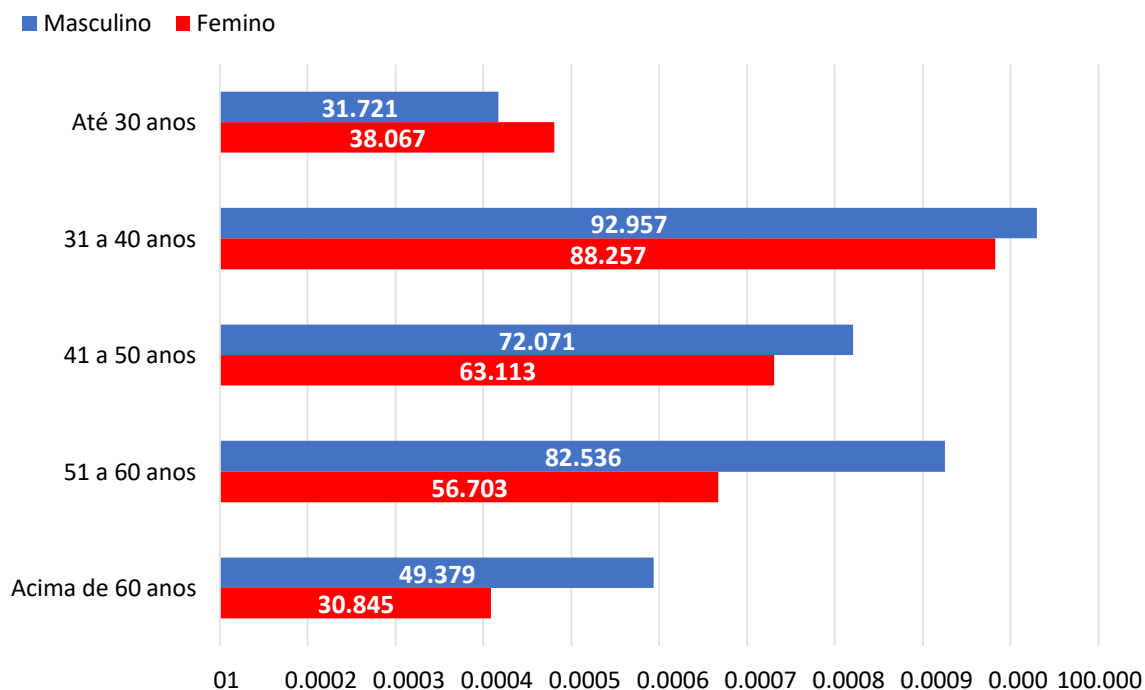


Gráfico 53|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Idade ao se aposentar por sexo

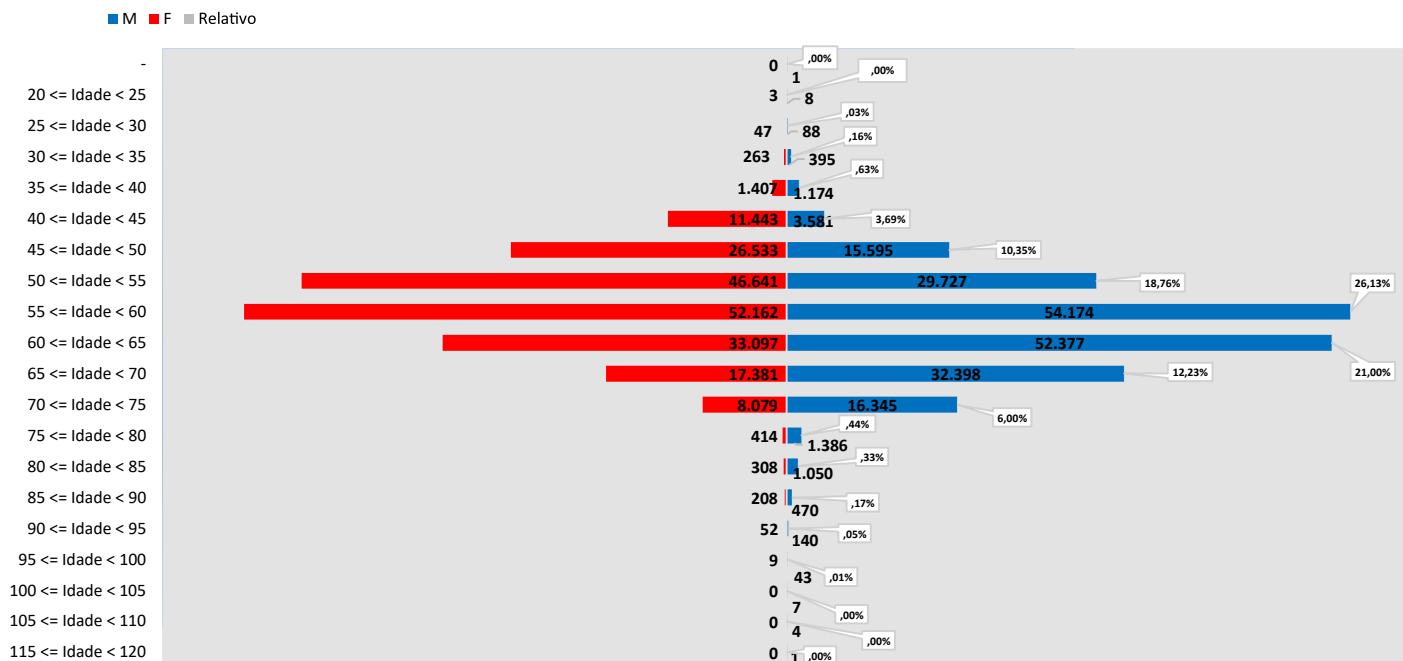


Gráfico 54|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Essa urgência do debate também se ressalta pelo fato de que 95% desses funcionários federais ativos acima de 51 anos serem compostos por estatutários, sendo que apenas 4% deles é CLT e 0,9% temporário. Como estes 219 mil funcionários efetivos devem se aposentar na próxima década e meia, isso significa que uma Reforma Administrativa neste instante conta com amplo espaço para aumento do percentual de trabalhadores temporários e celetistas de mais de 36% dos servidores ativos até 2030.

Servidores federais ativos acima de 51 anos por tipo em %

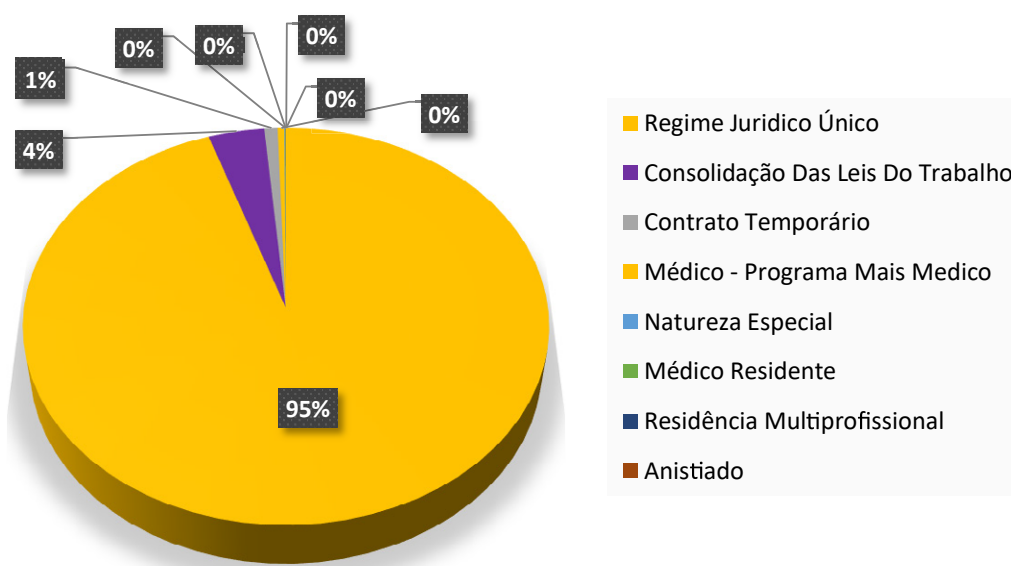


Gráfico 55 | Octahedron Data e Xperts ODX com dados do painel do servidor

Servidores federais ativos acima de 51 anos por ministério e sexo

Regime Jurídico Único	Consolidação Das Leis Do Trabalho	Contrato Temporário	Médico - Programa Mais Médicos	Natureza Especial	Médico Residente	Residência Multiprofissional	Anistiado
208.037	8.2671	.979	9791	19	43	33	6

Tabela 13 | Fonte: Octahedron Data e Xperts (ODX) com dados do painel do servidor

Na base total os estatutários representam 93% de todos os 605 mil servidores ativos, sendo que 468.941 dos estatutários são Ativos Permanentes, que são os funcionários concursados, tipo de cargo menos sensível a desligamentos por descumprimento de metas, ainda que essa possibilidade exista (Emenda Constitucional 19/1998, mas ainda sem regulamentação). Dos funcionários acima de 51 anos, 77% deles são ativo permanente, e os ministérios da Educação(38%), Economia(22%), Saúde (19%) e Defesa(4%) são os que mais deverão substituir servidores nos próximos anos.

Servidores federais ativos acima de 51 anos por ministério e sexo

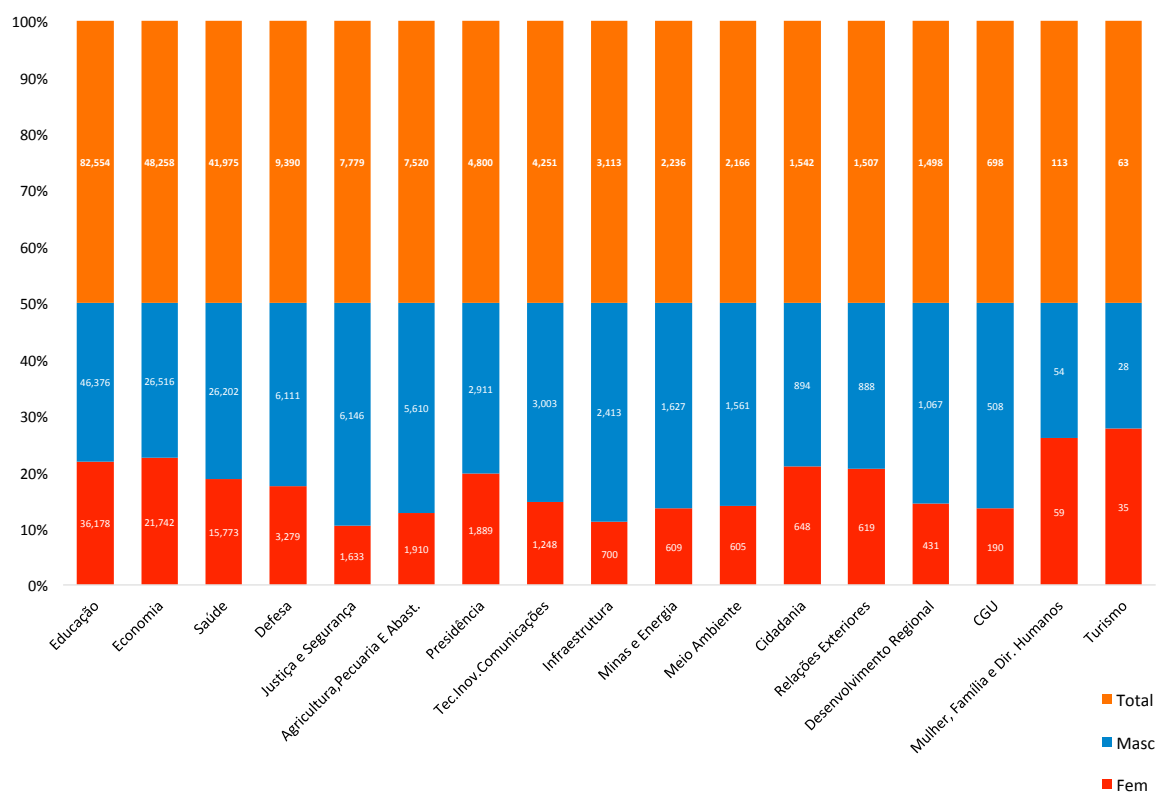


Gráfico 56|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do painel do servidor

Por fim, destaca-se que a projeção de que o serviço público federal terá de substituir mais de um terço de seus funcionários ativos até o ano de 2034 se acelera mais. Uma vez que 40% desses com mais de 51 anos são do sexo feminino e 14% dos 1.159 cargos do regime estatutário desta faixa etária são professores. Nele estão também profissões que não se enquadraram na idade mínima aprovada pela Reforma Previdenciária, que, também, além disso, aprovou tempo de transição de 12 anos até a implementação de 62 e 65 anos como idades mínimas.

Conclui-se, portanto, a massiva substituição da força de trabalho, bem como as características desse grupo que terá de ser repostado indicam ser oportuno o debate instantâneo e urgente de uma Reforma Administrativa.

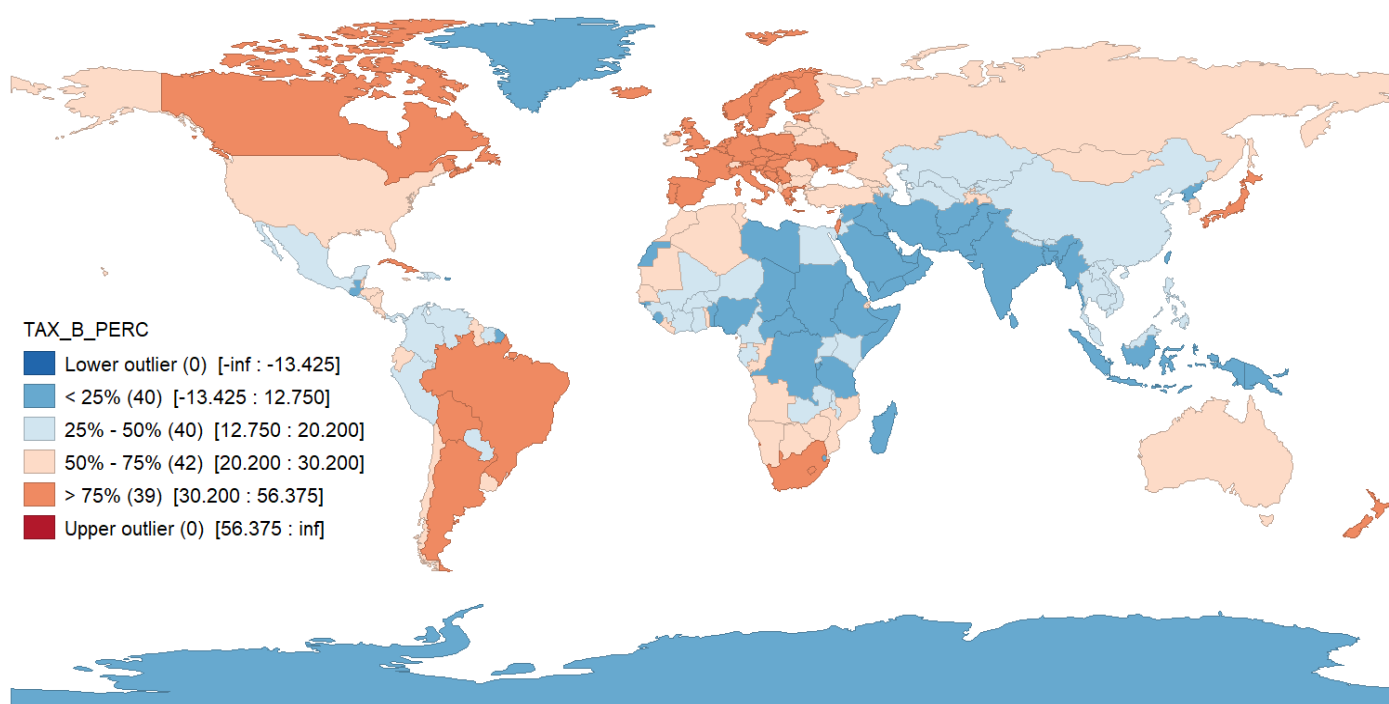
6-Tributação, funcionalismo público e desigualdade Social

6.1-Tributação pelo mundo

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

Mais do que uma carga tributária superior e incompatível com seu nível de desenvolvimento (Previdência Social: o Setor Público, a Pobreza e Desigualdade, MILLENIUM,2019), o Brasil é um país que tributa excessivamente o setor produtivo, quando comparado aos outros países (tanto desenvolvidos quanto os países de baixa renda). Em termos de carga tributária, o Brasil está no primeiro quartil junto a outros 38 outros países com a carga tributária mais alta - e a maior parte deles já desenvolvidos.

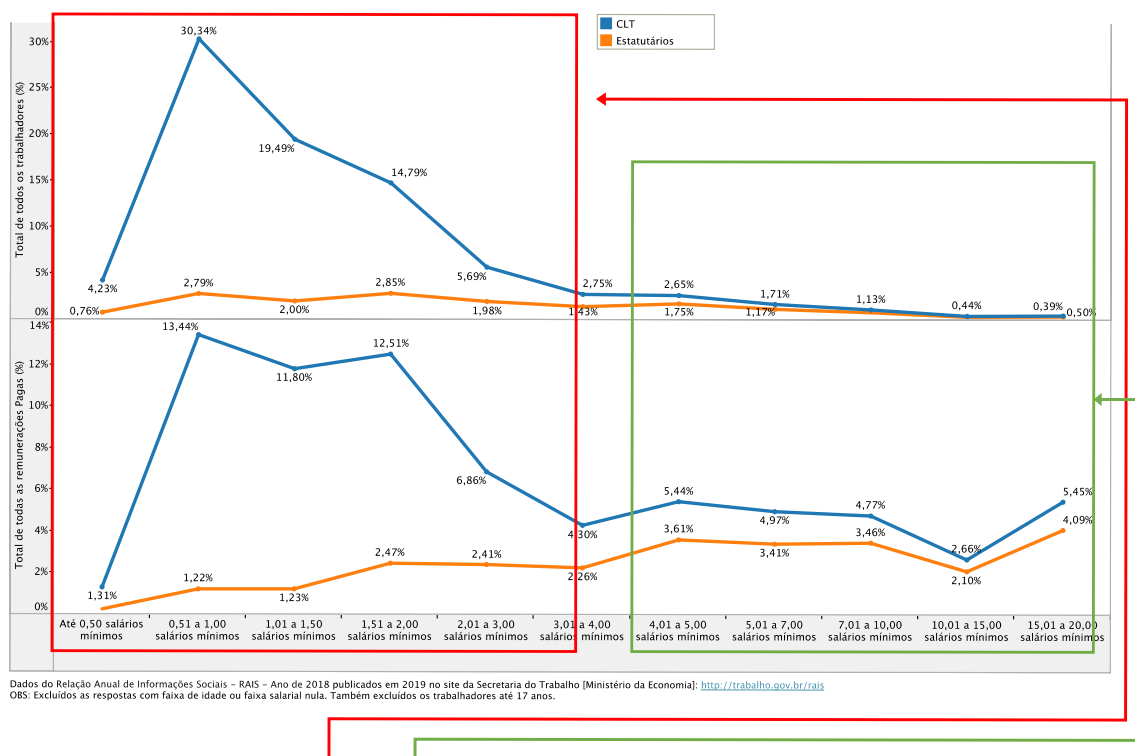
Carga Tributária em percentual do PIB



Mapa 8|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Heritage Foundation e da ODCE

6.2-Funcionário Federal está menos sujeito à Regressividade Tributária

A tributação sobre bens e serviços no Brasil respondeu por cerca de 48,44% da carga tributária total do país. Economistas costumam ressaltar o aspecto perverso de regressividade contido nessa forma de imposto, uma vez que, em termos proporcionais à remuneração, o volume de tributos pagos pelos mais pobres é maior do que outras faixas de renda. Os principais exemplos são o ICMS e o ISS. Ainda que as injustiças no âmbito tributário possam ser sanadas apenas por meio de uma Reforma Tributária, é importante observar de que forma o funcionalismo federal está posicionado neste cenário, uma vez que conta com altos salários.



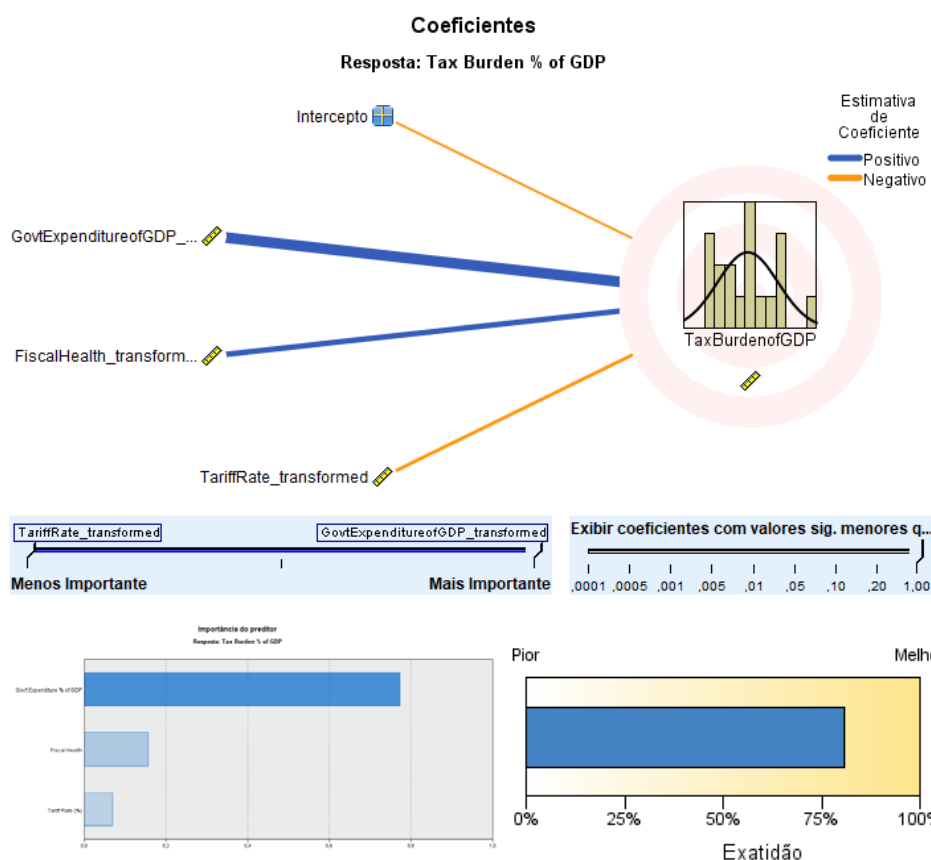
- a parcela da **população mais pobre**, que é representada predominantemente pelos empregados via **regime CLT**, desembolsa a mesma quantia para comprar uma mercadoria do que a **faixa mais rica** da população nominalmente dividida de forma equiparada entre os CLT e os estatutários, proporcionalmente mais presente no **último tipo de vínculo**.
- De certa maneira, infere-se que os **funcionários públicos** em geral pagam menos tributos indiretos do que os **empregados CLT**, forma de contratação característica do setor privado.

Gráficos 56 e 57 | Fonte | Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS

Os tributos pessoais são menos regressivos. Contudo, no caso brasileiro, seus efeitos na redistribuição de renda ainda são tímidos para parâmetros de nações evoluídas. O principal imposto dessa vertente é o Imposto de Renda. O tipo incidente sobre a pessoa física possui alíquotas progressivas de acordo com o valor percebido pelo contribuinte, contudo seu efeito equilibrante tem sido cada vez mais enfraquecido em função do recorrente descompasso com os índices econômicos da realidade brasileira. Além disso, é tema recorrente a necessidade da ampliação da escala de alíquotas, criando novos patamares com percentuais mais elevados para os mais ricos e a redução das alíquotas para os trabalhadores mais pobres. Por fim, também é frequente o debate acerca da ampliação da base de incidência e do fato gerador do tributo para incluir algumas novas hipóteses (em especial, sobre dividendos) e descaracterizar algumas formas de elisão (a famosa “pjotização”).

Carga Tributária em % do PIB

Pelo Modelo StepWise do tipo Foward com dados de 180 países, a Carga Tributária sobre o PIB é em maior parte explicada pelo gasto do governo em proporção do PIB. Porém, também há influência do lado da despesa, tendo relação positiva também com a saúde fiscal.



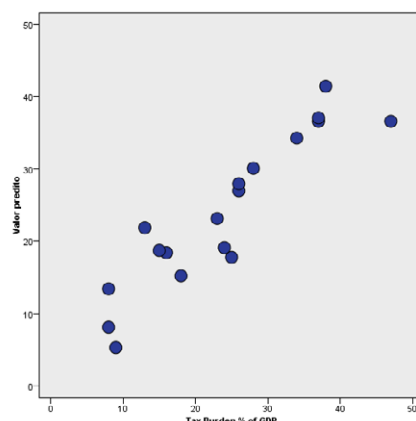
Sumarização do modelo

Resposta	Tax Burden % of GDP
Preparação Automática de Dados	Ativado
Método de Seleção de Modelo	Forward Stepwise
Critério de Informações	64,737

O critério de informações é usado para se comparar a modelos. Modelos com menores valores de critério de informações se ajustam melhor.

Predito por Observado

Resposta: Tax Burden % of GDP



Painel 3|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Heritage Foundation, 2019.

6.3- Entre os mais ricos da pirâmide abaixo - média

Situação do domicílio e Grandes Regiões	Rendimento total e variação patrimonial médio mensal familiar acumulado							
	Total	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar						
		Até R\$ 1 908 (1)	Mais de R\$ 1908 a R\$ 2 862	Mais de R\$ 2 862 a R\$ 5 724	Mais de R\$ 5 724 a R\$ 9 540	Mais de R\$ 9 540 a R\$ 14 310	Mais de R\$ 14 310 a R\$ 23 850	Mais de R\$ 23 850
Valores acumulados (R\$)								
Total	5 426,70	297,18	737,62	1 958,71	2 942,66	3 654,11	4 346,44	5 426,70
Urbana	5 806,24	265,93	688,60	1 959,41	3 034,63	3 826,54	4 600,42	5 806,24
Rural	3 050,49	492,81	1 044,53	1 954,37	2 366,89	2 574,60	2 756,29	3 050,49
Norte	3 647,70	456,18	932,97	1 917,51	2 537,62	2 880,09	3 265,60	3 647,70
Nordeste	3 557,98	464,37	981,24	1 923,25	2 461,85	2 815,51	3 164,73	3 557,98
Sudeste	6 391,29	219,56	633,50	1 982,31	3 150,92	4 047,36	4 884,55	6 391,29
Sul	5 995,55	193,48	577,71	1 970,78	3 325,07	4 267,48	5 070,26	5 995,55
Centro-Oeste	6 772,86	232,99	645,17	1 958,94	2 995,02	3 746,41	4 836,74	6 772,86
Percentual acumulado das famílias (%)								
Total	100,0	23,9	42,5	73,0	87,0	93,4	97,3	100,0
Urbana	100,0	20,9	38,7	70,3	85,5	92,6	97,0	100,0
Rural	100,0	42,5	66,2	90,2	96,3	98,2	99,3	100,0
Norte	100,0	39,1	59,5	85,0	93,8	96,8	99,0	100,0
Nordeste	100,0	39,4	61,6	86,0	93,6	96,8	98,9	100,0
Sudeste	100,0	16,4	33,8	67,1	83,6	91,7	96,4	100,0
Sul	100,0	14,8	30,8	65,1	84,3	92,8	97,4	100,0
Centro-Oeste	100,0	17,6	34,9	67,6	82,3	89,1	95,4	100,0

Tabela 12 | Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

Conforme apontado, a arrecadação dos altos tributos continua tendo efeito danoso e desproporcional, via tributos indiretos, sob consumo, que afetam em menor medida os servidores federais (Gráficos 56 e 57) por estarem nas faixas salariais maiores. Em comparação ao orçamento das famílias(POF), os servidores públicos federais estão entre os que detêm a maior faixa de renda.

É possível constatar que a média salarial do servidor federal, R\$ 10.410,76 (RAIS, 2019), os coloca entre os 6,6% mais ricos da população. O que chama atenção é que essa média global é o mesmo valor da média salarial de um funcionário federal de Nível Superior em início de carreira.

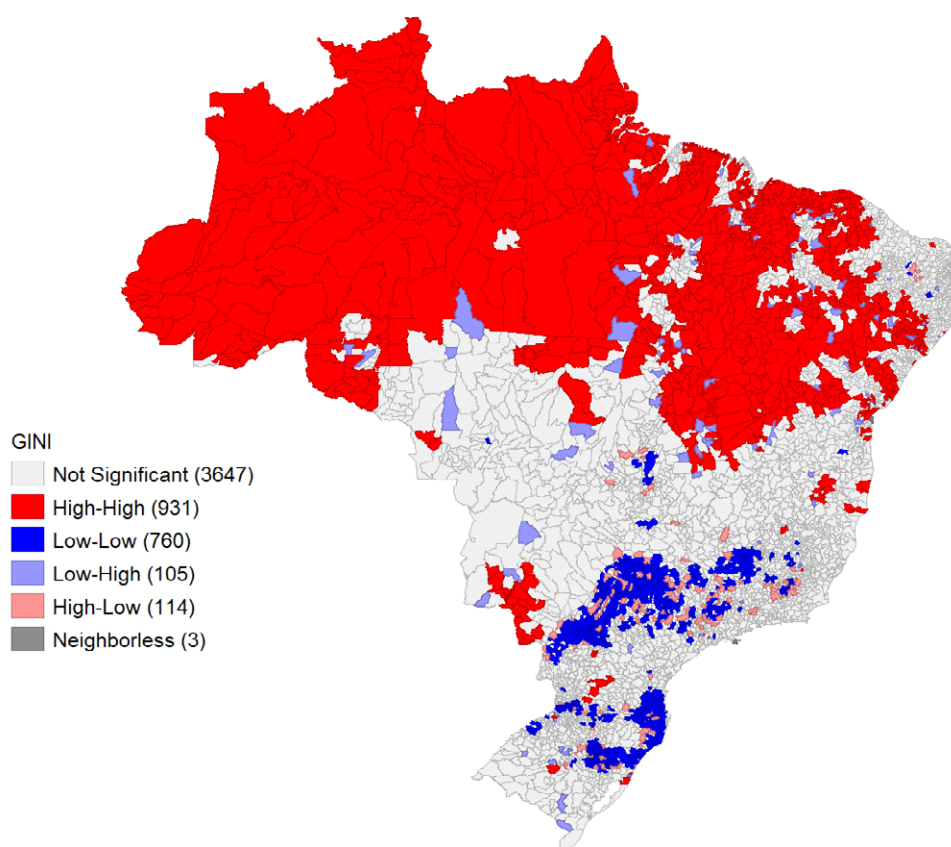
No Gráfico 32 do capítulo anterior, o boxplot demonstra que o salário inicial tem como limite superior R\$ 27.369,67. Ou seja, até esse valor funcionários de nível superior com este salário não estão fora de padrão.

É deste modo que um funcionário de nível superior pode iniciar a carreira entre os 2,7% mais ricos do país. Há, portanto, indícios de perverso mecanismo de transferência de renda.

6.4 - Desigualdade social e território

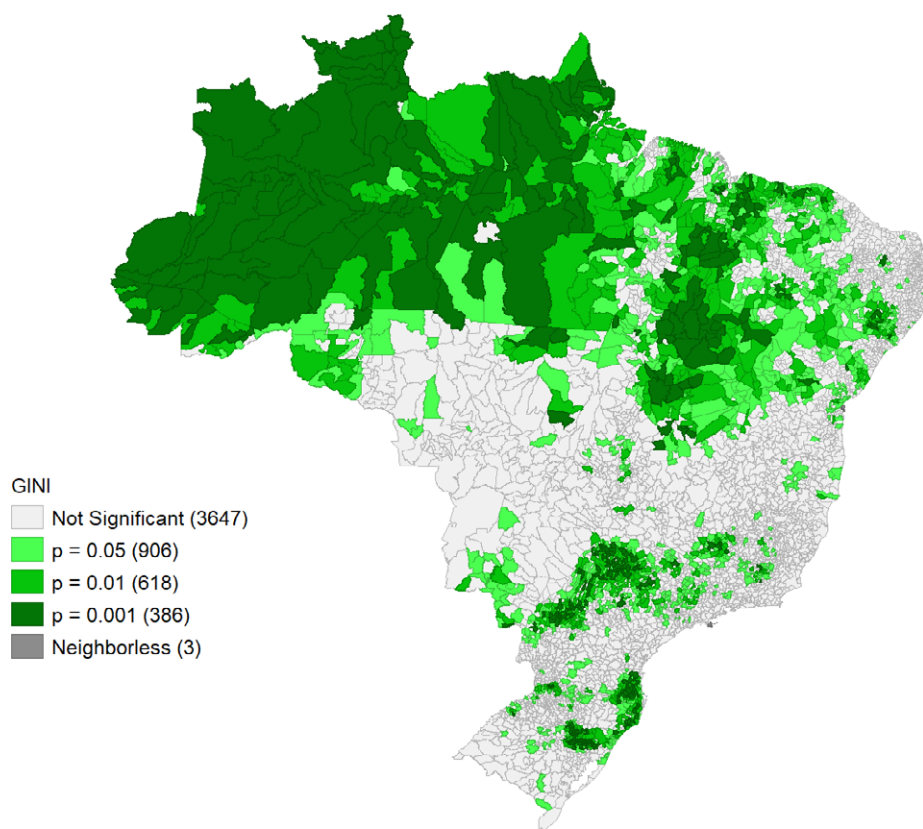
Se por um lado há uma transferência de renda às avessas por parte do Estado proporcionada pelas atuais regras do funcionalismo, vale ressaltar que Norte e Nordeste são os locais onde a renda familiar é mais baixa do que nas demais regiões do país (Tabela 12); e é mais especificamente onde já existe maior desigualdade social no país, conforme indica I-de Moran, com forte correlação espacial para a maior parte dos municípios do Norte e do Nordeste, com 99% de nível de confiança. De modo que entre os municípios com maior coeficiente GINI e com vizinhos na mesma situação, 49% dessa desigualdade é explicada pelo território, tornando-se mais difícil transpor a barreira da pobreza.

LISA Cluster Map: Desigualdade social e sua autocorrelação espacial



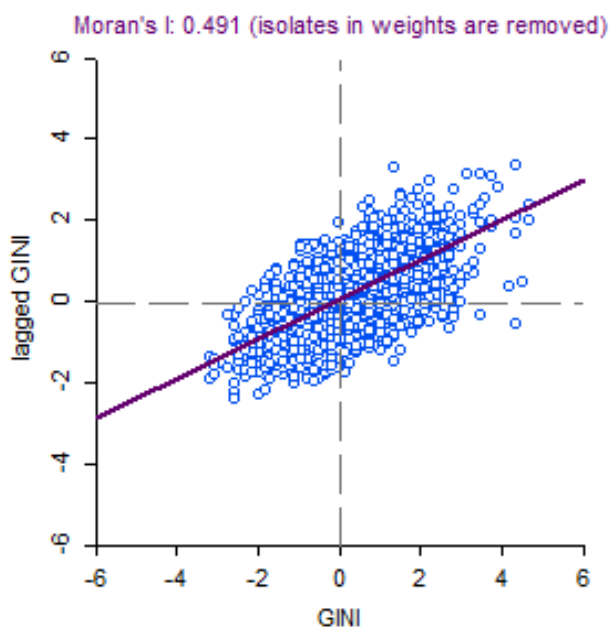
Mapa 9|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

Desigualdade social P Value Map



Mapa 10 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

Índice Global de Moran



Gráficos 58 | Fonte: Octahedron Data eXperts (ODX) com dados da RAIS

6.5 - Fatores de desigualdade (Anexos de Machine Learning)

Ao analisar possíveis causas da desigualdade (índice de GINI), foram treinados Algoritmos de Bagging, Random Forest, Árvore de decisão e a Regressão Logística em 298 variáveis (ODX com dados do IBGE).

Para identificar um município como “muito desigual”(considerados com GINI acima de 0,550), com mais de 75% de probabilidade, basta o percentual de domicílios com abastecimento de esgoto inadequados estar em 4% ou mais e taxa de iluminação abaixo de 100%.

Em outras palavras, infraestrutura, algo que tem alto custo(como é o Saneamento) tem forte impacto na desigualdade, sendo que um dos entraves para o investimento, conforme apontado, é a situação fiscal do país.

Municípios com menos de 500 servidores tendem a ser mais desiguais, mas não pela baixa quantidade de funcionários, e sim por serem cidades de menor porte.

Árvore de classificação para análise da desigualdade social

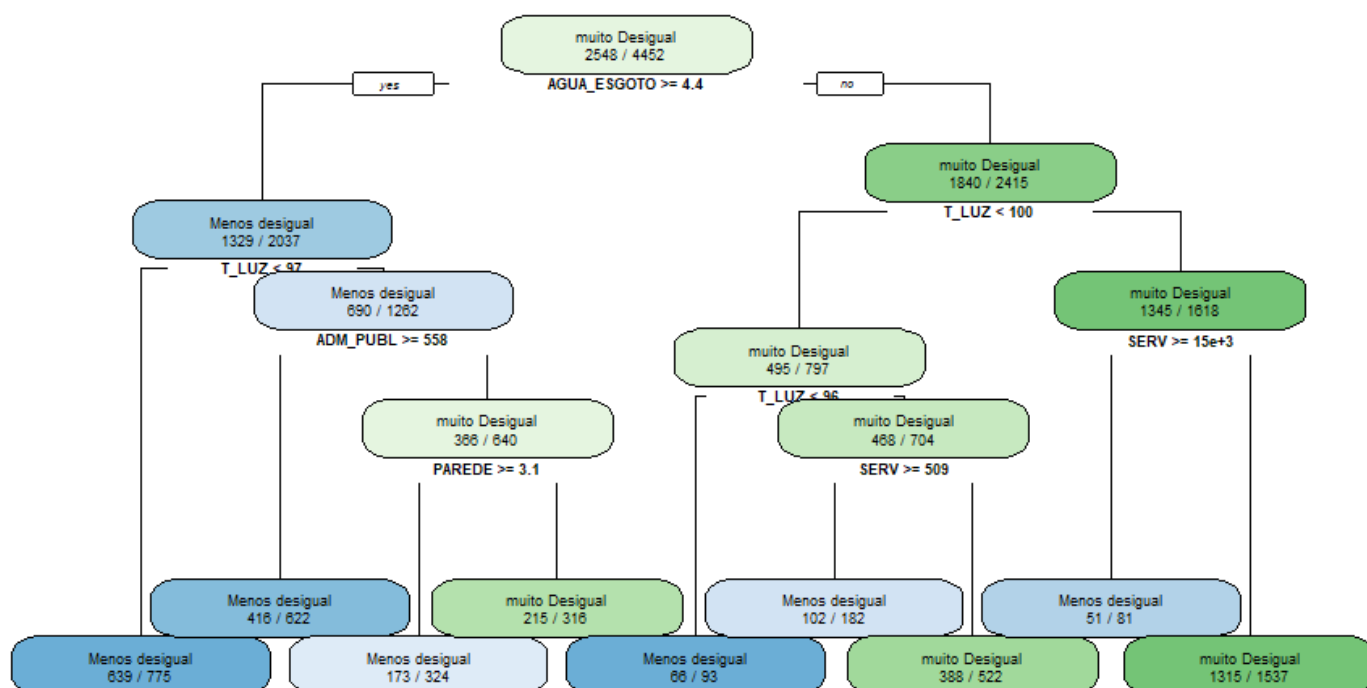


Gráfico 59|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

Além das transferências às avessas que representam as atuais regras do funcionalismo (gerando desigualdade), as áreas públicas que ficam sem investimentos por conta do excessivo gasto com pessoal são áreas sensíveis em termos de desigualdade social.

Já Regressão Logística indicou que além da taxa de iluminação, e do acesso à água e esgoto, a expectativa de anos de estudo, o percentual de domicílios com parede de alvenaria e a quantidade de funcionários públicos são indicadores para GINI com mais de 95% de nível de confiança (curva em roxo no Gráfico 60) e 77% de acertos.

Coefficientes da Regressão Logística

```
Call:
glm(formula = GINI ~ ADM_PUBL + VR_ABS + MORT1 + E_ANOESTUDO +
    IDHM + SERV + COMER + AGUA_ESGOTO + T_LUZ + PAREDE, family = "binomial",
    data = dados[treino, ])

Deviance Residuals:
    Min       1Q   Median       3Q      Max
-2.0636  -0.9382   0.6001   0.7748   4.5581

Coefficients:
            Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept) -1.395e+01  1.494e+00  -9.335  < 2e-16 ***
ADM_PUBL    -3.185e-04  5.354e-05  -5.949  2.70e-09 ***
VR_ABS       1.021e-04  1.360e-04   0.751   0.4529
MORT1       -4.326e-02  9.732e-03  -4.445  8.79e-06 ***
E_ANOESTUDO  2.396e-01  4.690e-02   5.110  3.22e-07 ***
IDHM        -2.556e+00  1.246e+00  -2.051   0.0403 *
SERV        -9.220e-06  1.414e-05  -0.652   0.5144
COMER        5.344e-05  3.186e-05   1.677   0.0935 .
AGUA_ESGOTO -2.785e-02  4.535e-03  -6.142  8.16e-10 ***
T_LUZ       1.558e-01  1.497e-02  10.405  < 2e-16 ***
PAREDE      -4.968e-02  6.801e-03  -7.304  2.79e-13 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 6078.3  on 4451  degrees of freedom
Residual deviance: 4715.1  on 4441  degrees of freedom
AIC: 4737.1

Number of Fisher Scoring iterations: 7
```

Tabela 11|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

No entanto, o Algoritmo com melhor desempenho Bootstrap Aggregating (Bagging) com 500 árvores, representado no Gráfico 60 em verde, com 79,8% de acertos, seguido pela floresta aleatória (random Forest) representado na ROC em amarelo no Gráfico 61 em vermelho, cujas previsões sobre o índice de GINI, que mede a desigualdade, foram de 79,7%.

Resultados dos Algoritmos

metodo <chr>	auc <chr>
Bagging	0.7982
Floresta aleatória	0.7973
Regressão Logística	0.7755
Árvore	0.756

Tabela 12|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

Curva ROC (Logística, Bagging e Random Forest)

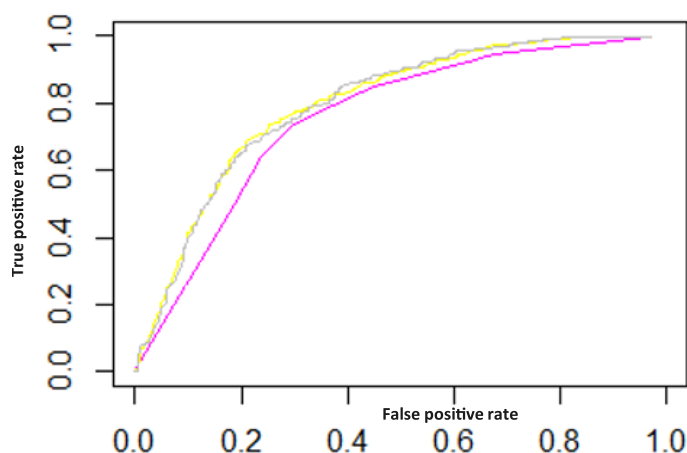


Gráfico 60|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

Quantidade de árvores Bagging e Random Florest

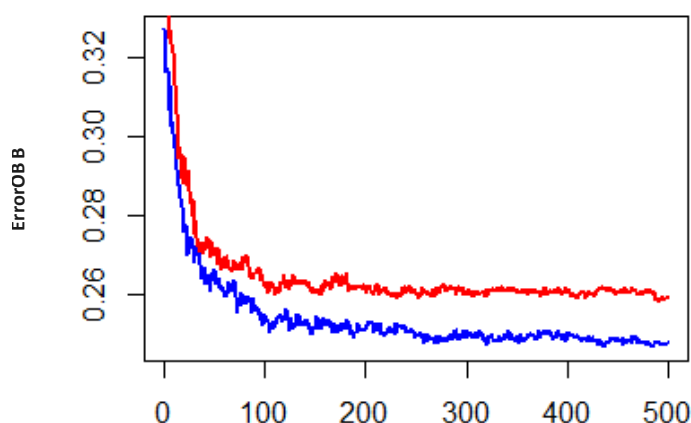


Gráfico 61|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do IBGE

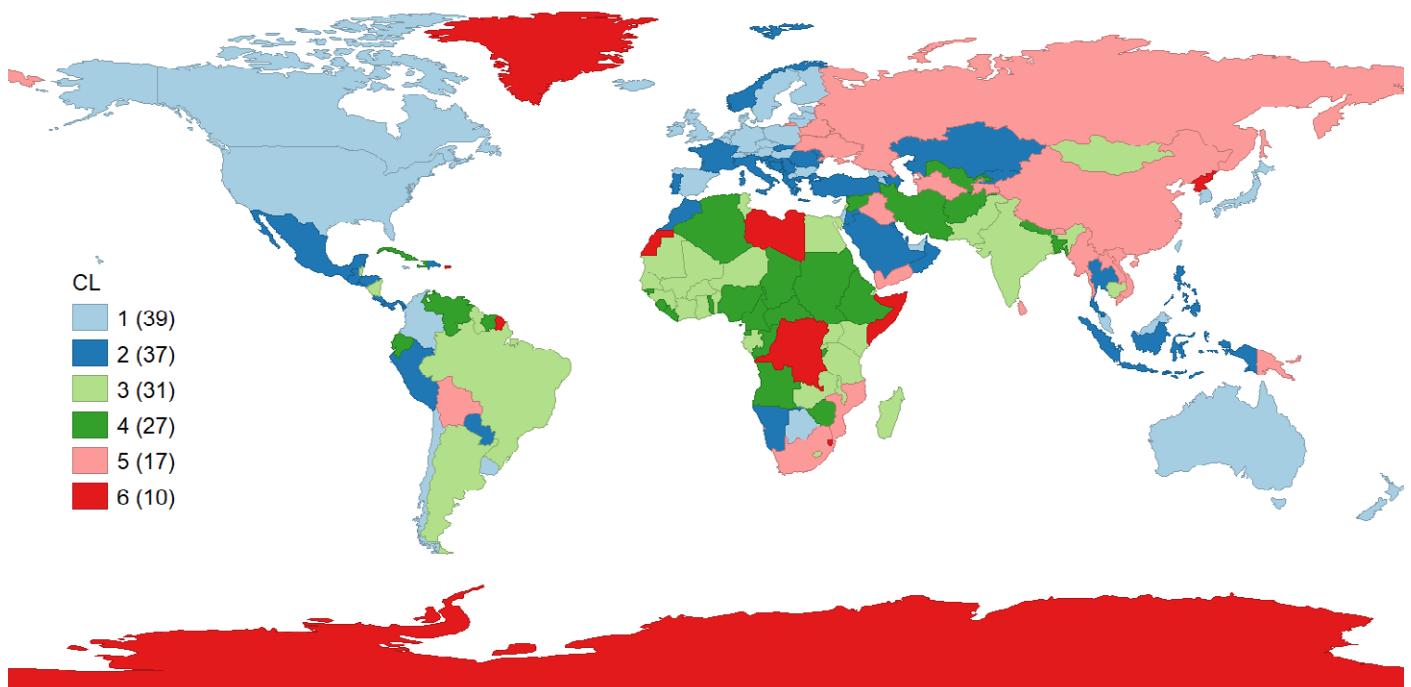
É possível reforçar que os fatores com forte influência na pobreza e na desigualdade (conforme indicam os algoritmos testados) requerem investimentos atualmente inviabilizados por falta de espaço fiscal. Ademais, a alta regressividade da Carga Tributária afeta em menor grau os funcionários por conta de seus salários serem um dos mais altos do país. Há também de se concluir que distorções como I- a falta de objetividade no estabelecimento de metas e análise de desempenho; II- a falta de critérios objetivos de bonificação; III- a estabilidade desatrelada da eficácia; geram distribuição de prêmios salariais altos, muitas vezes já para o funcionário em início de carreira, fatores esses que acentuam a desigualdade.

Liberdade econômica

Country Name	WEBNAME	Region	World Rank	Region Rank	2019 Score
Hong Kong	HongKong	Asia-Pacific	1	1	90,2
Singapore	Singapore	Asia-Pacific	2	2	89,4
New Zealand	NewZealand	Asia-Pacific	3	3	84,4
Switzerland	Switzerland	Europe	4	1	81,9
Australia	Australia	Asia-Pacific	5	4	80,9
Ireland	Ireland	Europe	6	2	80,5
United Kingdom	UnitedKingdom	Europe	7	3	78,9
Canada	Canada	Americas	8	1	77,7
United Arab Emirates	UnitedArabEmirates	Middle East and North Africa	9	1	77,6
Taiwan	Taiwan	Asia-Pacific	10	5	77,3
Iceland	Iceland	Europe	11	4	77,1
United States	UnitedStates	Americas	12	2	76,8
Netherlands	Netherlands	Europe	13	5	76,8
Denmark	Denmark	Europe	14	6	76,7
Estonia	Estonia	Europe	15	7	76,6
Georgia	Georgia	Europe	16	8	75,9
Luxembourg	Luxembourg	Europe	17	9	75,9
Chile	Chile	Americas	18	3	75,4
Sweden	Sweden	Europe	19	10	75,2
Finland	Finland	Europe	20	11	74,9
Lithuania	Lithuania	Europe	21	12	74,2
Malaysia	Malaysia	Asia-Pacific	22	6	74
Czech Republic	CzechRepublic	Europe	23	13	73,7
Germany	Germany	Europe	24	14	73,5
Mauritius	Mauritius	Sub-Saharan Africa	25	1	73
Norway	Norway	Europe	26	15	73
Israel	Israel	Middle East and North Africa	27	2	72,8

Tabela 13|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Heritage Foundation (2019)

Liberdade econômica: clusterização po K-medians



Mapa 11|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Heritage Foundation

Na posição 150 em termos de liberdade econômica, o Brasil está mais próximo de países com menor grau de liberdade no cluster 3, o mesmo de países africanos. Índia e a Argentina, por exemplo. Os países mais bem posicionados no ranking em termos de liberdade econômica estão no cluster 1, com Austrália, EUA e países da Europa, em que há maior liberdade para se fazer negócios, maior grau de proteção à propriedade privada e menor Carga Tributária.

Painel 4|Fonte:Octahedron Data eXperts (ODX) com dados do Heritage Foundation, 2019.

Conclusão

As contas públicas ainda enfrentam uma grave crise, que deve se aprofundar com a crise sanitária ocasionada pelo Coronavírus. Ainda que: I- a Reforma da Previdência tenha acertadamente estabelecido idade mínima e, portanto, estancado o maior gasto da máquina pública (gasto previdenciário); e II- a taxa básica de juros esteja num patamar historicamente baixo (segundo maior gasto governamental), o ajuste fiscal não é um desafio superado.

Isto porque a dívida pública permanece alta para um país de renda média como o Brasil e sem viés ou perspectiva de baixa para os próximos 5 anos. Além disso, mesmo com uma diminuição no déficit primário em 2019, as despesas públicas ainda continuam maiores do que as receitas, e, como a sociedade brasileira não suporta novos aumentos da Carga Tributária, este ajuste fiscal precisa ser do lado da despesa.

O ponto de maior importância para ser observado neste debate é o gasto com pessoal, terceiro maior gasto da máquina pública federal, que cresceu de forma desproporcional - e injustificada - nas últimas três décadas, a ponto de o Brasil estar entre os 10 países que mais gastam com pessoal em proporção do PIB.

O custo total chega a 13,7% do PIB e representa o funcionalismo público das três esferas de Poder, dos quais 4,26% do PIB advêm do funcionalismo federal, que é, proporcionalmente, mais oneroso aos cofres públicos do que os demais (estadual e municipal), ainda que represente apenas 11% do funcionalismo público. Isso em um país que investe apenas 0,20% do PIB em Saneamento, apesar dos mais de 100 milhões de habitantes sem acesso a Saneamento Básico.

Por ser um gasto obrigatório, o gasto com pessoal tem tornado o orçamento altamente engessado, o que tem drenado os investimentos públicos e os reduzido praticamente a zero. Entre os motivos para esse problema, está o fato de que os salários iniciais do funcionalismo federal são, atualmente, maiores do que os vencimentos de funcionários do setor privado em cargos de chefia.

Além disso, mais de 95% dos funcionários federais recebem o máximo de bonificação por desempenho, o que mostra a necessidade de melhorias nos critérios de avaliação e medição de desempenho no setor. Também é preciso que haja maior tempo para aquisição prática de experiência, havendo maior caminho e tempo para se chegar ao topo da carreira pública e, por consequência, ser remunerado com o teto salarial.

Ademais, além de remuneração mais alta do que no setor privado para os mesmos cargos, constatou-se, também, distorções e anomalias, como a existência de cargos em desuso sem paralelo com o mercado, além de remunerações-base diferentes para execução da mesma função.

Outro ponto relevante é a desigualdade social. O patamar médio de salários do funcionalismo público federal coloca seus servidores entre os 6% mais ricos. E, portanto, menos expostos à regressividade da Carga Tributária brasileira.

Em suma, o atual cenário de benefícios e salários do funcionalismo federal, somado a uma realidade em que os tributos (por serem em grande parte indiretos) incidem, proporcionalmente, mais sobre a renda dos mais pobres, faz com que as atuais regras do serviço público atuem como um distribuidor de renda às avessas, ou seja, um formato que acentua desigualdades sociais.

Também ficou evidente que o esforço empenhado para passar em um concurso, por mais que selecione pessoas tecnicamente preparadas, não pode ser o único lastro para desempenho de carreira. Deste modo, pode ser saudável um aumento do período probatório e uma ampliação do número de cargos celetistas em detrimento dos estatutários, a fim de atrelar estabilidade ao cumprimento de metas durante os anos de exercício da função, com menores chances de conquistá-la previamente.

Há, outrossim, necessidade de melhorias e adequações nos incentivos e bonificações para que os funcionários compromissados e produtivos não sejam desmotivados por terem benefícios semelhantes aos daqueles que não agem da mesma forma.

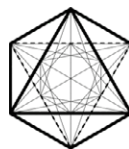
Este estudo também aponta que o ideal é modificar as regras para os que estão atuando no serviço público neste momento. Mas, mesmo que uma Reforma Administrativa seja para os entrantes, nos próximos 14 anos mais de um terço dos funcionários públicos federais devem se aposentar.

Passados os problemas com a atual pandemia do Coronavírus, faz-se urgente o debate sobre mudanças estruturais nas regras do serviço público, para a retomada de investimentos e do crescimento. É evidente que há amplo espaço para avanços e ganhos de eficiência no setor público brasileiro, para entrega de políticas públicas mais amplas e de melhor qualidade.

Atualizações

- página 20: taxa de juros de 3,75% para 2,25%;
- página 26: sanção da previdência militar em dezembro de 2019.

Ambas informações referiam-se ao período em que foram analisadas, mas, agora, foram atualizadas em razão da data de lançamento do estudo.



Octahedron Data Experts ODX