

ESTUDOS  
ESPECIAIS

Estudo Especial nº 11

23 DE DEZEMBRO DE 2019

**Retrato das despesas de pessoal  
no serviço público federal civil  
Parte 1**

---

Alessandro Casalecchi

**PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**  
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

**INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

**Diretor-Executivo**  
Felipe Scudeler Salto

**Diretores**  
Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini

**Analistas**  
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade  
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

**Estagiários**  
Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

## Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil

### Parte 1

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este estudo oferece um levantamento descritivo das despesas de pessoal no serviço público federal civil em anos recentes, a partir de uma base de dados pública (Painel Estatístico de Pessoal - PEP). Também aborda a quantidade de agentes públicos no Poder Executivo. Posteriormente, a IFI publicará as demais partes deste levantamento, onde serão descritos os Poderes Legislativo e Judiciário federais. Não se pretende exaurir o tema, dada a sua amplitude, mas sim complementar diversos outros estudos publicados recentemente no país.

O texto se desenvolve em duas etapas. Primeiro, são feitos esclarecimentos conceituais sobre as despesas de pessoal, apontando para a parcela desta rubrica que será objeto de uma possível Reforma Administrativa. Em segundo lugar, são apresentados os valores das despesas de pessoal para o período 2008-2018, além da quantidade de agentes públicos do Poder Executivo, pelo critério de lotação, no período 1999-2019. Os números, extraídos do PEP, indicam que o Ministério da Educação se destaca tanto nas despesas quanto na quantidade de trabalhadores. Estão lotados no MEC 300 mil agentes, número quase igual aos 313 mil lotados nos demais órgãos do Executivo. Também se nota que a proporção de estatutários – grupo a ser afetado diretamente pela Reforma Administrativa – na força de trabalho do MEC evoluiu de maneira distinta daquela observada no Ministério da Saúde, usado como comparação por se tratar de outro setor prestador de serviços públicos centrais ao país. Enquanto o MEC manteve o mesmo patamar ao longo dos últimos 20 anos (90% de estatutários), no MS este percentual caiu de 98% em 1999 para 60% em 2019. Estes números não implicam, tomados isoladamente, qualquer juízo de valor ou conclusão a respeito da efetividade das despesas de pessoal nestas áreas de serviço público, mas são úteis para informar o debate acerca de eventual Reforma Administrativa no país.

Finalmente, um exercício contrafactual simplificado indica que, se no período 2013-2018, as despesas com vencimentos e vantagens fixas dos agentes públicos tivesse acompanhado a taxa de variação observada no setor privado formal, seu valor teria sido menor em R\$ 32 bilhões, acumulados no período. O exercício não leva em conta as peculiaridades de cada ocupação do setor público, nem as diferentes composições de remuneração, mas aponta que sua evolução divergiu da observada no setor privado, motivando análises futuras mais detalhadas.

---

<sup>1</sup> Analista da IFI.

## Sumário

I - Introdução.....	5
II - Esclarecimentos preliminares sobre as despesas de pessoal .....	7
II.1 – Despesas de pessoal .....	7
II.1 – Servidores públicos x empregados públicos.....	9
III – Visão geral da despesa bruta de pessoal federal.....	11
III.1 Desagregação dos Poderes .....	14
III.2 Desagregação por elemento de despesa .....	21
Box 1 – Exercício contrafactual simplificado .....	24
III.3 - Quantidade de servidores federais civis no Poder Executivo .....	25
IV – Conclusão.....	31
Referências.....	33

## I - Introdução

Uma eventual reforma administrativa deverá ser fonte de impacto fiscal, afetando tanto o cumprimento de regras fiscais quanto a sustentabilidade da dívida pública. Portanto, a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, em cumprimento à Resolução Nº 42/2016 desta Casa, decidiu produzir material para complementar o debate público acerca do tema, que também vem sendo estudado por diversos outros órgãos governamentais, acadêmicos e multilaterais. Como exemplos de estudos recentes, temos Karpowicz e Soto (2018), Banco Mundial (2019), e Lopez e Guedes (2019).

A reforma administrativa se propõe a lidar com dois problemas atuais do Estado brasileiro: o crescimento dos gastos obrigatórios – que leva à redução forçada de diversas despesas não obrigatórias – e a qualidade dos serviços públicos. Para isso, a reforma deverá modificar as regras de contratação, remuneração e gestão de recursos humanos pelo poder público. Este texto terá como foco apenas a dimensão fiscal (e não jurídica), que se enquadra nas atribuições legais da IFI. Neste sentido, destaque-se que a escolha a respeito do tamanho do Estado é em parte política, fugindo, portanto, do escopo de análise da IFI.

Aspectos de uma reforma de pessoal já constam da PEC 186/2019, informalmente conhecida como “PEC Emergencial”, enviada pelo Poder Executivo ao Senado no dia 5 de novembro de 2019. Entre outras mudanças, a PEC confere nova redação ao Art. 169 da Constituição Federal (CF), passando a explicitar **como** o ajuste de despesas em caso de descumprimento de limite já previsto na CF, em sua redação atual, pode ser feito: via remuneração, via número de servidores, e via jornada de trabalho. A redução de despesas prevista por esta mudança legal seria temporária. Assim, para garantir um controle de despesas de pessoal mais duradouro, esta PEC deverá ser eventualmente complementada por projeto específico de reforma administrativa a ser enviado pelo Executivo, que, entre outros objetivos, buscará aproximar as remunerações dos servidores daquelas observadas no setor privado de maneira permanente.

No que se refere às despesas de pessoal, a PEC Emergencial também explicita medidas para sua contenção, na eventualidade de descumprimento da chamada “regra de ouro”. Isto é feito pela inserção de um novo artigo na CF, o Art. 167-A. Em resumo, ele impede a concessão de reajustes salariais, a promoção e a contratação de servidores – salvo em alguns casos excepcionais –, e permite a redução da jornada de trabalho dos servidores. Para mais manifestações da IFI sobre as propostas do pacote chamado de “Plano Mais Brasil” – Emergencial (PEC 186/2019), dos Fundos (PEC 187/2019) e do Pacto Federativo (PEC 188/2019) –, consulte o Comentários da IFI Nº 4.<sup>2</sup> A proposta que tem sido chamada, efetivamente, de “Reforma Administrativa”, deverá ser enviada ao Congresso somente em 2020.

A IFI tem explicado, em seus Relatórios de Acompanhamento Fiscal (RAF),<sup>3</sup> que as despesas de pessoal são a segunda maior despesa do Governo Central,<sup>4</sup> atrás apenas das despesas previdenciárias do INSS. A previdência dos servidores federais já está contabilizada dentro das despesas de pessoal. O Gráfico 1, reproduzido do RAF 35,<sup>5</sup> de dezembro de 2019, indica que as despesas de pessoal, quando acumuladas em doze meses, cresceram de R\$ 362 bilhões em dezembro de 2007 (a preços de out/2019) para R\$ 625 bilhões em outubro de 2019. Ou seja, já descontada a inflação, nos últimos 12 anos houve aumento de R\$ 263 bilhões. Note-se que entre 2007 e 2014, os investimentos públicos chegaram a crescer R\$ 63 bilhões, mas depois começaram a cair até quase se igualar a seu nível de 2007, atingindo R\$ 49 bilhões em outubro de 2019. A evolução mais modesta dos investimentos se deveu, em boa medida, ao espaço que as despesas correntes obrigatórias, como as previdenciárias e de pessoal, vêm ocupando no orçamento federal. Enquanto a recente **Reforma da Previdência**, na forma da EC 103/2019, mudou as regras de aposentadoria e pensão com vistas ao controle das **despesas previdenciárias**, a **Reforma Administrativa** deverá mudar as regras de remuneração e gestão de pessoal do serviço público, com o objetivo de controlar as **despesas de pessoal**. Com estas iniciativas, pretende-se liberar recursos para investimentos, entre outras destinações, que são relevantes, inclusive, para a retomada do crescimento econômico sustentável do país.

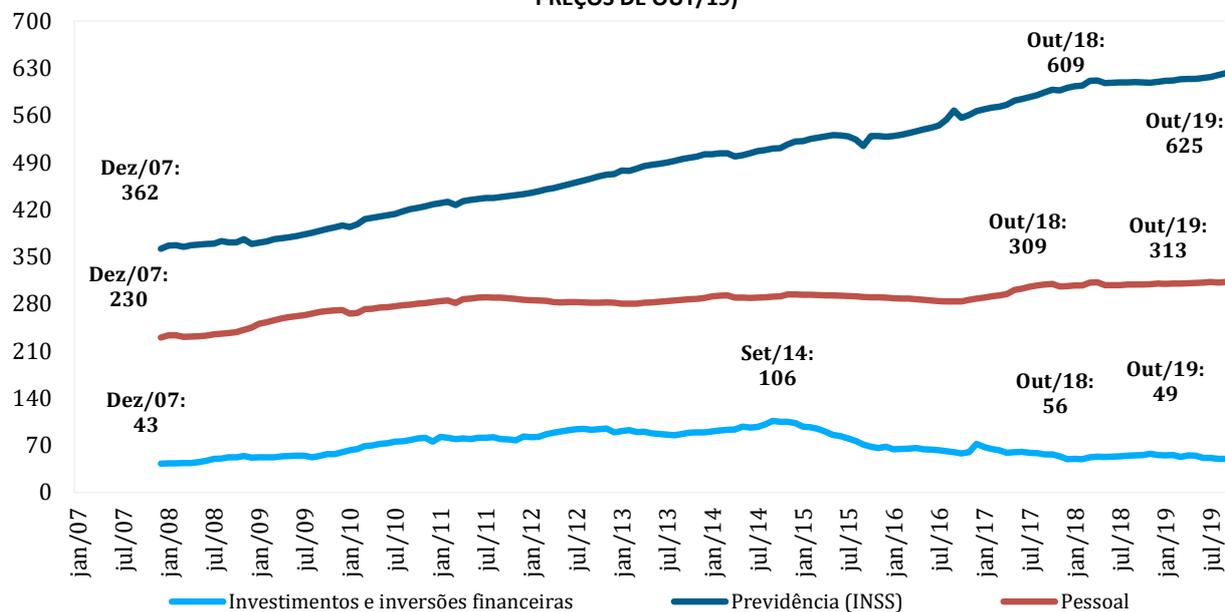
<sup>2</sup> [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564438/CI\\_04.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564438/CI_04.pdf)

<sup>3</sup> Todos os RAFs estão disponíveis na página eletrônica da Instituição Fiscal Independente: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>

<sup>4</sup> O Governo Central é composto por: administrações federais (representadas pelo Tesouro Nacional para este fim), Banco Central e INSS. Vale lembrar que a previdência dos servidores federais (RPPS da União) já está incluída nas contas do Tesouro Nacional. Para mais detalhes, consulte o Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional.

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35\\_DEZ2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/566098/RAF35_DEZ2019.pdf)

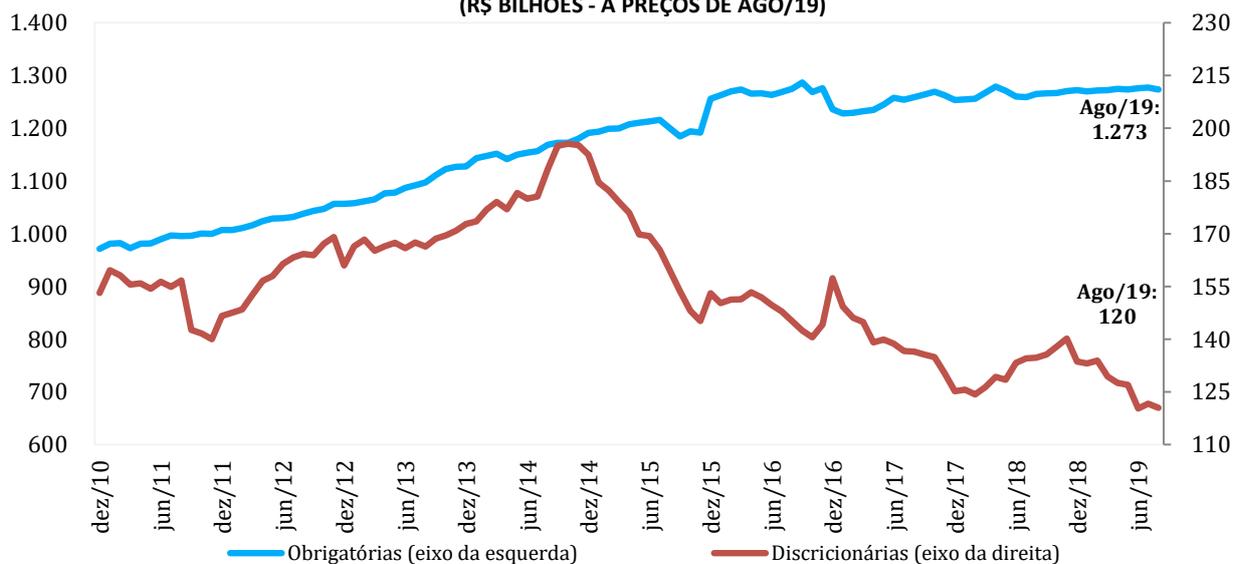
**GRÁFICO 1. DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS (ACUMULADAS EM 12 MESES R\$ BILHÕES A PREÇOS DE OUT/19)**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI. Reproduzido do RAF 35.

O Gráfico 2 (reproduzido do RAF 33<sup>6</sup>) mostra que as despesas discricionárias, das quais os investimentos fazem parte, têm sido recorrentemente cortadas desde 2014, no esforço do governo federal de diminuir os sucessivos déficits nas contas públicas dos últimos anos. Este esforço se justifica se considerarmos que os déficits têm levado a dívida pública brasileira a uma trajetória de rápido crescimento desde 2014, como indica o Gráfico 3: em dezembro de 2013, a dívida pública estava em 52% do PIB. Em outubro de 2019, alcançou 78% do PIB. Ou seja, um crescimento de 26 pontos percentuais em 6 anos. A redução dos déficits primários contribuirá para a desaceleração, ou ainda reversão, desta trajetória.

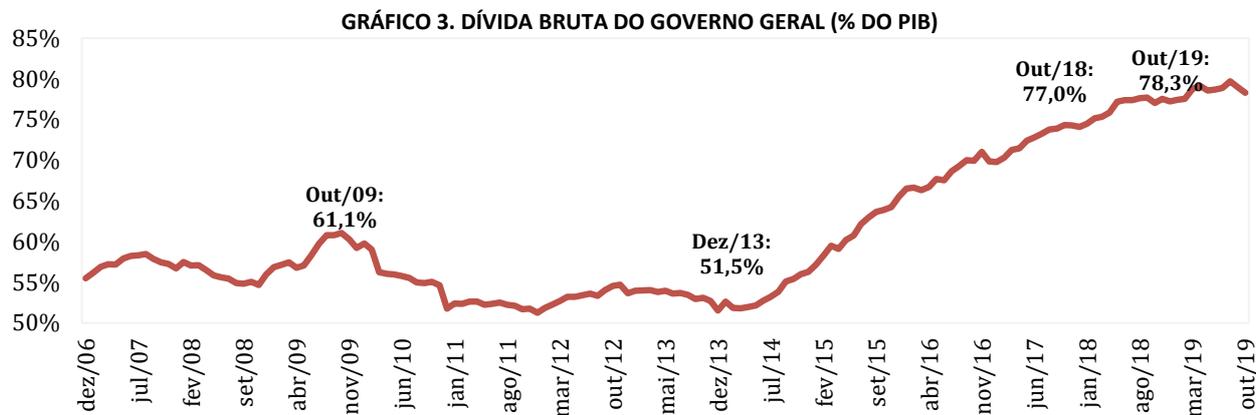
**GRÁFICO 2. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS FEDERAIS ACUMULADAS EM 12 MESES (R\$ BILHÕES - A PREÇOS DE AGO/19)**



\*Ajuste em Set/2010 para neutralizar o efeito das despesas de capitalização da Petrobras ocorridas naquele período.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI. Reproduzido do RAF 33.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562920/RAF33\\_OUT2019.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562920/RAF33_OUT2019.pdf)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI. Reproduzido do RAF 35.

## II - Esclarecimentos preliminares sobre as despesas de pessoal

### II.1 – Despesas de pessoal

Em um contexto de Reforma Administrativa, é importante esclarecer os tipos de gastos que de fato compõem as chamadas **despesas de pessoal**. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>7</sup> e a Portaria 3.700/2018 do Ministério do Planejamento<sup>8</sup>:

*(...) entende-se como **despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com **os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, **civis, militares e de membros de Poder**, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, **bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência**.*

[Grifos nossos, Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal]

Fica claro, portanto, que,

- As despesas com pessoal **não incluem apenas gastos com “salários”**, como são usualmente entendidos, mas também benefícios previdenciários pagos a servidores aposentados, e a pensionistas. É por esta razão que fontes governamentais de dados, como o Painel Estatístico de Pessoal,<sup>9</sup> reúnem dados tanto de servidores ativos quanto de inativos e pensionistas;
- Algumas **receitas estão incluídas** nas despesas de pessoal. Por exemplo, as contribuições previdenciárias **patronais** recolhidas pelo ente público empregador, como a União, são consideradas despesa de pessoal, muito embora este dinheiro não saia dos cofres públicos no presente, sendo apenas transferido para outras rubricas dentro da contabilidade governamental. Estas transferências são conhecidas como **intraorçamentárias**.<sup>10</sup> Neste exemplo, a despesa com contribuições patronais se torna receita do RPPS, não implicando, portanto, uma saída de caixa para a União;
- As contribuições previdenciárias pagas pelos servidores ativos, inativos e pensionistas, também se constituem, no final das contas, em parcelas que não saem dos cofres públicos. Lógica semelhante se aplica ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre os salários e benefícios pagos.

<sup>7</sup> Lei Complementar Nº 101 de 2000: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580046/do1-2018-04-09-portaria-n-3-700-de-4-de-abril-de-2018-9580042](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9580046/do1-2018-04-09-portaria-n-3-700-de-4-de-abril-de-2018-9580042)

<sup>9</sup> Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvA|AXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

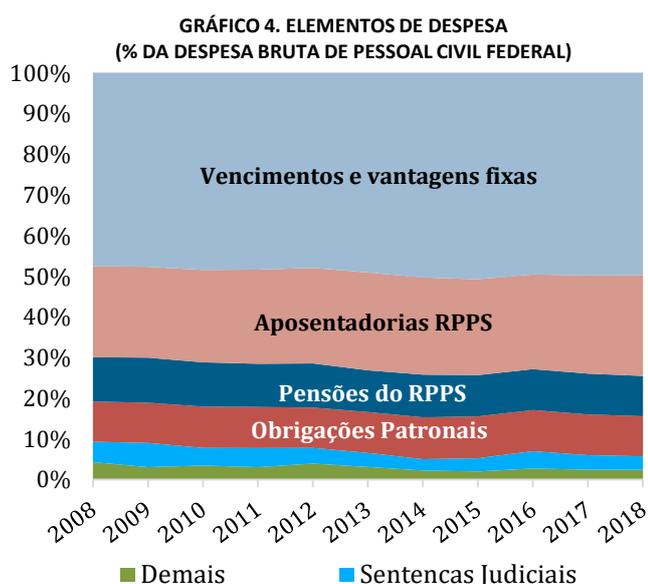
<sup>10</sup> Para detalhes sobre as operações intraorçamentárias, consulte a Portaria Interministerial STN/SOF Nº 338, de 26 de abril de 2006, e o capítulo 3 do Manual Técnico de Orçamento.

Portanto, a despesa “salarial”, no sentido usual deste termo, é a despesa de pessoal subtraída de receitas oriundas da incidência de tributos (incluindo contribuições) sobre a renda dos trabalhadores da União. Tal situação difere daquela do setor privado, em que as despesas laborais do empregador não se traduzem em receitas para a empresa. Evidentemente, reajustes salariais de agentes públicos levam a aumento das despesas de pessoal. O ponto é que, simultaneamente, acabam por ser reajustadas as contribuições patronais, por exemplo, de forma que parte do impacto deste reajuste na despesa de pessoal **total**, em reais, não sai de imediato do caixa da União (muito embora, sem dúvida, aumente compromissos futuros do ente). Estes aspectos podem ser mais exaustivamente detalhados e relativizados, inclusive do ponto de vista intertemporal. Buscou-se aqui, apenas, chamar a atenção para a sua existência, com o objetivo de enriquecer o debate público.

Doravante, frequentemente utilizaremos a expressão “despesa de pessoal **bruta**”, com a finalidade de enfatizar a presença das receitas nas despesas de pessoal analisadas. Este detalhe permite a demarcação das despesas de pessoal em duas parcelas que têm sido objeto de reformas no país: aquela parcela da despesa de pessoal que será afetada mais diretamente pela Reforma **Administrativa** (salários, indenizações, gratificações, etc.); e uma outra parcela, que foi tratada pela Reforma da **Previdência**, na forma da EC 103/2019 (contribuições previdenciárias e benefícios pagos a aposentados e pensionistas).<sup>11</sup>

**Em 2018, os “vencimentos e vantagens fixas” representaram metade da despesa anual de pessoal civil (Gráfico 4), e 35% das despesas de pessoal militar<sup>12</sup> (Gráfico 5).** Os gráficos 4 e 5 mostram visualmente que esta rubrica representa cerca de metade da despesa total de pessoal quando considerados apenas os servidores civis, e cerca de um terço da despesa no caso dos militares. A participação das rubricas se mostra estável ao longo do tempo. Uma outra diferença entre civis e militares está nas despesas com “Obrigações patronais”, presente no Gráfico 4, mas não no Gráfico 5. Trata-se principalmente das contribuições previdenciárias patronais da União ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social).

**As aposentadorias de servidores são a segunda maior despesa de pessoal, tanto no caso dos civis (25% em 2018) quanto no caso dos militares (34% em 2018).** Em terceiro lugar vêm as despesas com pensões. Neste caso, chama a atenção o fato de que, no caso dos militares, elas têm quase o mesmo peso que as despesas com aposentadorias (30% em 2018). Com isso, para estes servidores, as despesas com “vencimentos e vantagens fixas”, aposentadorias e pensões têm praticamente o mesmo peso nas despesas de pessoal. Quanto aos servidores civis, as pensões representam, anualmente, um pouco menos da metade do que se gasta com aposentadorias. Se somarmos aposentadorias com pensões, chegamos a 35% (civis) e 64% (militares) da despesa de pessoal em 2018.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Participações na despesa acumulada no ano.

<sup>11</sup> Para análises da IFI sobre a Reforma da Previdência, acesse <https://www12.senado.leg.br/ifi/reforma-da-previdencia>

<sup>12</sup> Não são considerados os policiais (civis e militares) e bombeiros militares do Governo do Distrito Federal.

## II.1 – Servidores públicos x empregados públicos

**Servidores** e **empregados** públicos são duas categorias diferentes, sujeitas a regimes diferentes de vinculação trabalhista, apesar de estes termos serem frequentemente usados como iguais no debate sobre o tema. Por exemplo, apenas os **servidores** públicos têm direito à estabilidade e à aposentadoria pelas regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Os **empregados** públicos, ao contrário, possuem vínculo conforme a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e contribuem para o INSS. A Tabela 1 explicita as diferenças formais entre eles.

**TABELA 1. TIPOS DE TRABALHADORES VINCULADOS À UNIÃO**

Tipo	Definição*	Comentário
Servidor público	Pessoa legalmente investida em cargo público, de acordo com o art. 2º da <b>Lei nº 8.112, de 1990</b> .	Estes são os chamados <b>estatutários</b> , com direito à estabilidade e demais vantagens conferidas pelo Regime Jurídico Único (RJU), instituído pela Lei 8.112/1990. <b>Apenas o RJU deverá ser modificado</b> por uma possível Reforma Administrativa, e <b>não a CLT</b> .
Empregado público	Ocupante de emprego público e que tem sua <b>relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho</b> , aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, e legislação trabalhista correlata, naquilo que a lei não dispuser em contrário, nos termos da Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000.	Estas pessoas, apesar de trabalharem para a União, <b>não</b> têm direito à estabilidade e demais direitos do RJU, pois estão vinculados conforme a CLT. Os empregados públicos só devem ser afetados <b>indiretamente</b> por uma Reforma Administrativa, no sentido de que esta deverá induzir <b>maior contratação de pessoas pela CLT</b> , por exemplo.
Agentes públicos	Pessoas físicas que exercem ou atuam em nome do Poder Público, <b>ainda que transitoriamente ou sem remuneração</b> , para atender a interesses do Poder Público, por eleição, nomeação, designação, contratação ou <b>qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública</b> , de acordo com o art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, estando inclusos os servidores ativos ocupantes de cargos efetivos, incluindo cargos em comissão sem vínculo, empregados públicos e contratados por tempo determinado nos termos da Lei nº 8.745, de 1993	Os agentes públicos incluem os servidores e os empregados públicos, mas vai além, <b>incluindo trabalhadores temporários, estagiários, médicos residentes, médicos do Programa Mais Médicos, etc.</b>
Força de Trabalho	<b>Quantidade</b> de agentes públicos disponíveis aos órgãos ou entidades da Administração Pública.	A força de trabalho, portanto, é a soma de todos os agentes públicos.

Elaboração: IFI. \*Fonte das definições: Portaria 3.700 de 4 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Grifos nossos.

A reforma administrativa não pretende se restringir ao controle das despesas de pessoal, mas também deverá modificar as regras de **avaliação de desempenho** e de **estabilidade** dos servidores. A estabilidade existe desde a Constituição Federal de 1988 (CF). A CF determinava, em seu texto original, que “são **estáveis, após dois anos** de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público” (Art. 41, *caput*. Grifos nossos). Contudo, em 1998, a Emenda Constitucional Nº 19 modificou a redação deste dispositivo, aumentando de dois para três anos o tempo necessário para que o concursado adquirisse a estabilidade. Quanto à avaliação de desempenho, ela não constava da CF original. Foi também a Emenda 19/1998 que a acrescentou, ao artigo 41, na forma de um novo inciso no *caput* (III) e de um novo parágrafo (§ 4º):

*Art. 41. São **estáveis após três anos** de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.*

*§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:*

*I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;*

*II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;*

*III - mediante procedimento de **avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.*

*(...)*

*§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade.*

[Constituição Federal de 1988, atualizada. Grifos nossos.]

A reforma administrativa também levará, possivelmente, à priorização da contratação de empregados públicos, em oposição à contratação de servidores públicos. Com isso, a participação de celetistas no total da força de trabalho da União deverá aumentar.<sup>13</sup> Deve-se notar, contudo, que estes empregados públicos (regidos pela CLT) podem ser repentinamente transformados em servidores estáveis através de lei ordinária, como já ocorreu no passado. Em 1990, na ocasião da instituição do Regime Jurídico Único (lei 8.112/1990), 550 mil celetistas foram transformados em servidores públicos com estabilidade (MENDES, 2016). Vinte e quatro anos depois, a lei 13.026 de 2014 transformou os agentes comunitários de saúde, que até então trabalhavam sob as regras da CLT,<sup>14</sup> em servidores públicos vinculados pelo RJU.<sup>15</sup> A medida chegou a ser questionada na forma de Ação Direta de Inconstitucionalidade (5.554/2016) no Supremo Tribunal Federal. Independentemente do mérito destas decisões, elas demonstram que o regime jurídico do vínculo empregatício pode ser modificado de forma relativamente rápida pelos legisladores, se assim acharem pertinente.

Na próxima seção, intitulada “Visão Geral”, será apresentado um retrato das despesas de pessoal e da força de trabalho civil da União.

---

<sup>13</sup> Na seção III.3 (“Quantidade de servidores federais civis no Poder Executivo”), apresentaremos dados sobre as quantidades de servidores e de celetistas trabalhando no Poder Executivo da União nos últimos anos.

<sup>14</sup> Exceto se os Estados e Municípios a que estivessem vinculados dispusesse diferentemente: “Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela **Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa**” (Art. 8º da Lei 11.350/2006, grifos nossos). Vale salientar que “dispor de forma diversa” não significa dispor conforme o RJU.

<sup>15</sup> Art. 3º da lei 13.026/2014: “Fica criado o Quadro em Extinção de Combate às Endemias e autorizada a transformação dos empregos ativos criados pelo art. 15 da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.” Esta última lei é exatamente aquela que institui o Regime Jurídico Único.

### III – Visão geral da despesa bruta de pessoal federal

Neste trabalho, não são considerados os policiais (civis e militares) e bombeiros militares do Governo do Distrito Federal. O objetivo, ao não incluir este grupo na análise, foi compatibilizar o texto à noção usual de nível federal, em oposição ao nível estadual/distrital. O PEP oferece a possibilidade de se retirar tal grupo do total de servidores federais.

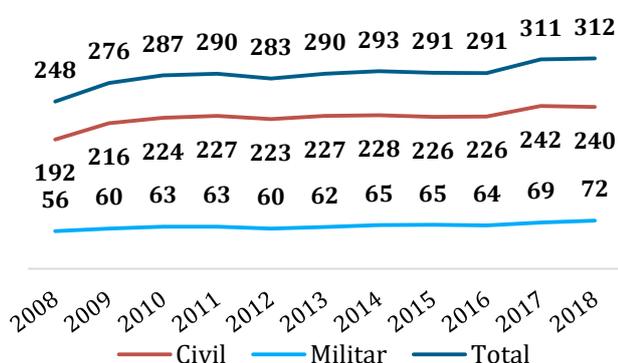
Outra observação importante sobre a análise a seguir é que os dados se referem ao órgão de **lotação** dos trabalhadores, e não de **exercício**. O órgão de lotação é aquele ao qual o servidor está administrativamente vinculado, que pode diferir do órgão em que ele efetivamente trabalha (exercício). Assim, ministérios ou outros órgãos que revelaram altas despesas ou quantidade de pessoal não necessariamente retêm este pessoal em atividade no próprio órgão.

**Os dados do governo federal<sup>16</sup> indicam que, entre 2008 e 2018, a despesa de pessoal civil aumentou em R\$ 48 bilhões (+25%) em termos reais, e de pessoal militar, em R\$ 16 bilhões (+29%)** (Gráfico 6). A despesa com civis saiu de R\$ 192 bilhões até atingir R\$ 240 bilhões. No mesmo período, as despesas com militares foram, respectivamente, de R\$ 56 bilhões para R\$ 72 bilhões. Portanto, a despesa total de pessoal aumentou de R\$ 248 bilhões para R\$ 312 bilhões. O Gráfico 6 mostra que o aumento nas despesas com civis se deu principalmente em duas épocas: entre 2008 e 2010 (+R\$ 32 bilhões), e entre 2016 e 2017 (+R\$ 16 bilhões). A alta entre 2008 e 2010 também foi apontada em Banco Mundial (2019) usando dados do SIAPE.<sup>17</sup> Em tal estudo, os autores atribuem o aumento à Lei Nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que, segundo eles, “concedeu aumentos salariais significativos a diversas carreiras” (pg. 24).

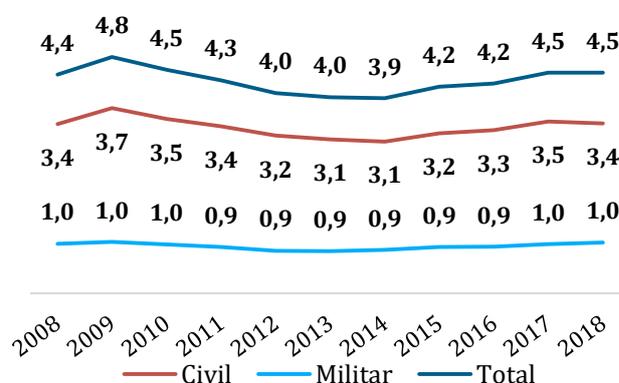
**No caso das despesas de pessoal com militares, a trajetória de crescimento foi mais suave, sem os saltos observados para os civis** (Gráfico 6). Contudo, em termos relativos (isto é, comparativamente ao tamanho destas despesas em 2008), os maiores saltos ocorreram também entre 2008 e 2010 (+ R\$ 7 bilhões) e entre 2016 e 2018 (+ R\$ 8 bilhões). As variações dos militares ficam mais evidentes no Gráfico 9, que desagrega as despesas entre ativos, reservistas/reformados e pensionistas.

**As despesas de pessoal têm se mantido estáveis como proporção do PIB.** O Gráfico 7 mostra que as despesas de pessoal representavam em 2018 praticamente o mesmo percentual do PIB observado 10 anos antes, em 2008. Entretanto, no período, esta proporção não se manteve sempre igual, mas sim caiu e, depois, recuperou-se. A explicação é simples: enquanto a despesa em reais se manteve relativamente estável entre 2010 e 2016 (Gráfico 6), o PIB, por sua vez, variou mais, crescendo até 2014, e depois contraindo-se entre 2014 e 2017.

**GRÁFICO 6. DESPESA DE PESSOAL BRUTA ATIVOS + APOSENTADOS + PENSIONISTAS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



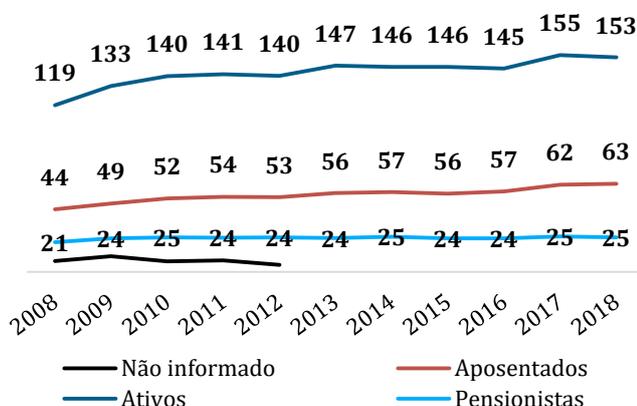
**GRÁFICO 7. DESPESA DE PESSOAL BRUTA ATIVOS + APOSENTADOS + PENSIONISTAS (% DO PIB)**



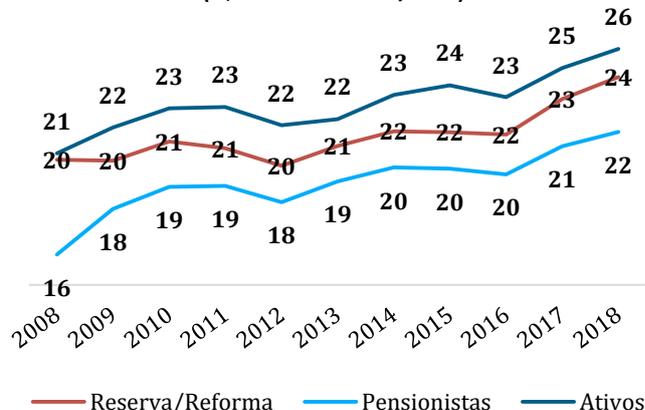
<sup>16</sup> O Painel Estatístico de Pessoal (PEP) extrai dados de despesa do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira, do Governo Federal). As despesas informadas no PEP se referem a despesas **liquidadas**. Para uma introdução sobre a diferença entre despesas autorizadas, empenhadas e liquidadas, consulte a série Orçamento Fácil, do Senado Federal, em <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>.

<sup>17</sup> Sistema Integrado de Administração de Pessoal, que cobre os servidores federais civis do Poder Executivo (exceto Banco Central e Agência Brasileira de Inteligência). O Painel Estatístico de Pessoal também é fonte secundária dos dados do SIAPE, por isso, quando comentarmos sobre quantidades mais adiante utilizaremos esta base também.

**GRÁFICO 8. DESPESA DE PESSOAL BRUTA CIVIS**  
(R\$ BILHÕES DE SET/2019)



**GRÁFICO 9. DESPESA DE PESSOAL BRUTA MILITARES**  
(R\$ BILHÕES DE SET/2019)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano.

**Em termos numéricos, as despesas com civis têm se mantido entre 3% e 4% do PIB.** Somando-se civis com militares, a faixa de variação cresce para 4% a 5%, aproximadamente. Vale salientar que os cerca de 13% do PIB comumente mencionados em estudos e relatórios, como em Banco Mundial (2019) e Karpowicz e Soto (2018), referem-se à soma dos três níveis federativos (federal, estadual e municipal). Os números deste texto referem-se apenas ao nível federal.

**Entre 2008 e 2018, os ativos representaram, em média, 63% das despesas entre civis, mas 36% das despesas entre militares** (Gráficos 8 e 9). Considerando-se os civis, dos R\$ 48 bilhões de aumento nas despesas entre 2008 e 2018 (Gráfico 6), os ativos responderam pela maior parte (+R\$ 34 bilhões). Em segundo lugar, estiveram os aposentados (+R\$ 19 bilhões) e, em terceiro, os pensionistas, com uma contribuição bem menor (+R\$ 4 bilhões).<sup>18</sup> A soma destas contribuições difere de R\$ 48 bilhões em razão dos registros “Não informado”. Quanto aos militares, o aumento de R\$ 16 bilhões no Gráfico 6 teve participação mais equilibrada dos três grupos, com contribuição de R\$ 5, R\$ 4 e R\$ 6 bilhões, respectivamente, de ativos, reservistas/reformados, e pensionistas. Em outras palavras, os ativos responderam por parcela menor do que os pensionistas no aumento de despesas com militares, o inverso do que ocorreu no caso dos civis.

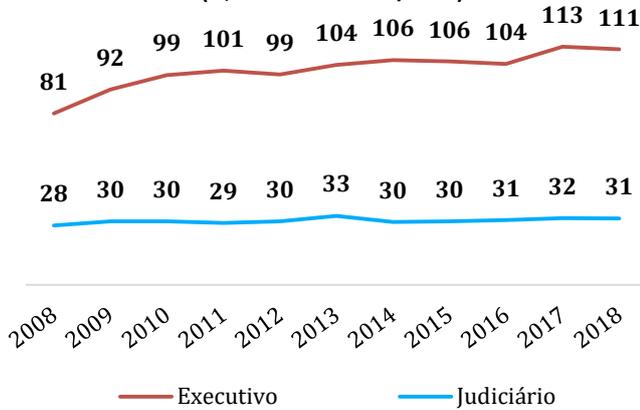
De agora em diante, restringiremos a análise aos trabalhadores civis **ativos** da União.

**O Poder Executivo responde pela maior parte (73%) das despesas com civis ativos federais (Gráfico 11).** Suas despesas eram de R\$ 81 bilhões em 2008, chegando a R\$ 111 bilhões em 2018 (Gráfico 10). Este aumento de R\$ 30 bilhões representa 88% do aumento de R\$ 34 bilhões nas despesas com civis ativos ocorrido entre 2008 e 2018 apresentado no Gráfico 8. Ou seja, quase todo o aumento de despesas de pessoal ativo da União, nos últimos anos, se deveu ao Executivo. Com isso, a participação deste Poder nas despesas totais também cresceu, de 68% para 73% (Gráfico 11). O segundo Poder com a maior despesa com civis ativos é o Judiciário, cujos gastos têm variado entre R\$ 28 e R\$ 33 bilhões. Em contraste com o Executivo, a participação do Judiciário nesta despesa caiu um pouco nos últimos anos, de 24% em 2008 para 21% em 2018. O Poder Legislativo e o Ministério Público da União (MPU) apresentam despesas numa escala menor (Gráfico 12), e a variação destes gastos ao longo dos anos também foi relativamente menor, de no máximo R\$ 2 bilhões. Apesar de terem a escala em comum, suas participações na despesa total evoluíram de forma diferente: enquanto a do Legislativo caiu de 5,4% para 3,7%, a do MPU se manteve praticamente igual (Gráfico 13).

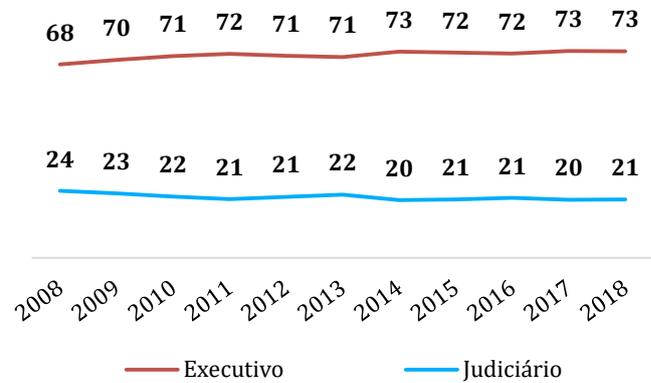
Finalmente, quanto às despesas de pessoal militar ativo, elas estão todas concentradas no Poder Executivo, pois é a este Poder que estão vinculados os militares. Por isso, a série histórica deste grupo consta do Gráfico 9, acima.

<sup>18</sup> Desconsiderando-se a categoria “Não informado” no Gráfico 8.

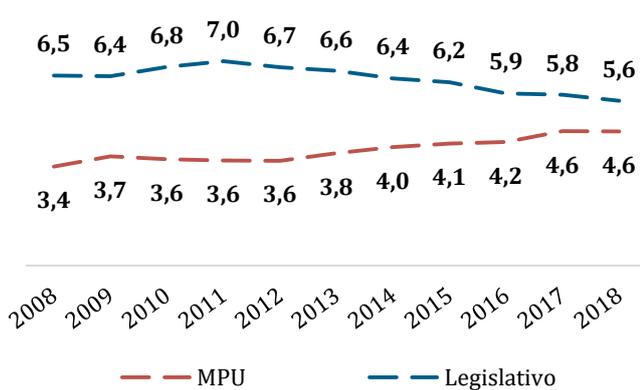
**GRÁFICO 10. DESPESA DE PESSOAL BRUTA CIVIS ATIVOS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



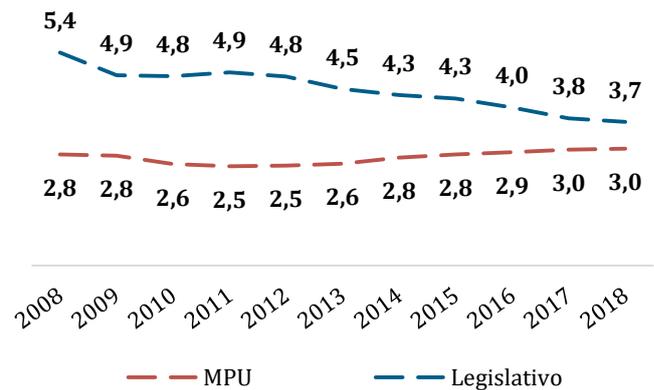
**GRÁFICO 11. PARTICIPAÇÃO DO PODER (% DA DESPESA DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS)**



**GRÁFICO 12. DESPESA DE PESSOAL BRUTA CIVIS ATIVOS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



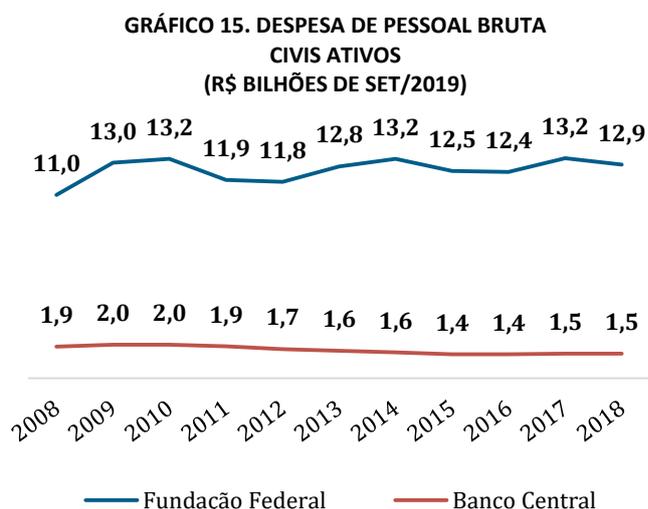
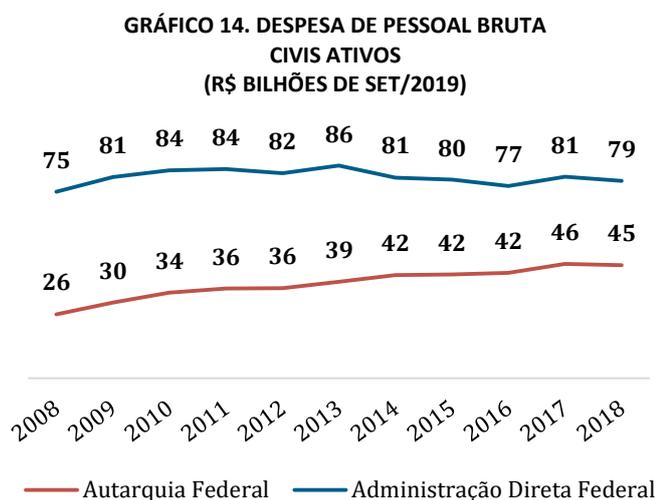
**GRÁFICO 13. PARTICIPAÇÃO DO PODER (% DA DESPESA DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano.

### III.1 Desagregação dos Poderes

As autarquias federais aumentaram suas despesas com ativos em 73% entre 2008 e 2018, passando de R\$ 26 para R\$ 45 bilhões (Gráfico 14), respondendo assim por R\$ 19 bilhões (mais da metade) do aumento de R\$ 34 bilhões (Gráfico 8) nas despesas da União com pessoal ativo. As despesas da União podem ser desagregadas segundo a natureza jurídica da entidade empregadora. A Administração Direta Federal (ADF) “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”.<sup>19</sup> As demais entidades, como as autarquias (destacadas acima neste parágrafo), Banco Central e empresas públicas, compõem a Administração Indireta. A ADF concentra a maior parte das despesas (Gráfico 14), mas, como vimos, ela não respondeu pela maior parte do aumento nos últimos anos. As despesas da ADF aumentaram em R\$ 4 bilhões entre 2008 e 2018, valor pequeno comparado com o volume de gastos da ADF. As despesas das autarquias federais aumentaram quase cinco vezes mais que as da ADF. Na direção contrária, as despesas do Banco Central sofreram queda de 21% (Gráfico 15). Contudo, sua participação na despesa total é muito pequena.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano.

As despesas das fundações federais variaram pouco (+ R\$ 2 bilhões entre 2008 e 2018, Gráfico 15), mas dentro deste grupo, a evolução das diferentes fundações foi bastante heterogênea (Tabela 2). A Funasa (Fundação Nacional de Saúde, ligada ao Ministério da Saúde) se destaca pela forte queda, pois suas despesas foram reduzidas em 85% ao longo do período. Outras fundações sofreram redução que, apesar de menor que da Funasa, também chamam a atenção em termos proporcionais. É o caso do IBGE, que percebeu redução de mais de um quinto (- 22%) nas suas despesas – de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 1 bilhão. As fundações que perceberam aumento em suas despesas foram principalmente as universitárias, vinculadas ao Ministério da Educação (a mudança de azul para branco, e depois para vermelho, na Tabela 2, indica aumento). Muito embora o peso individual de cada uma delas seja pequeno, quando agregadas tem-se que suas despesas quase dobraram, passando de R\$ 4,9 bilhões em 2008 para R\$ 9,5 bilhões em 2018. De fato, algumas delas, individualmente, mais do que dobraram suas despesas. Parte da explicação é que muitas correspondem a universidades recém-criadas.

<sup>19</sup> Decreto-Lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, Art. 4º, inciso I. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)

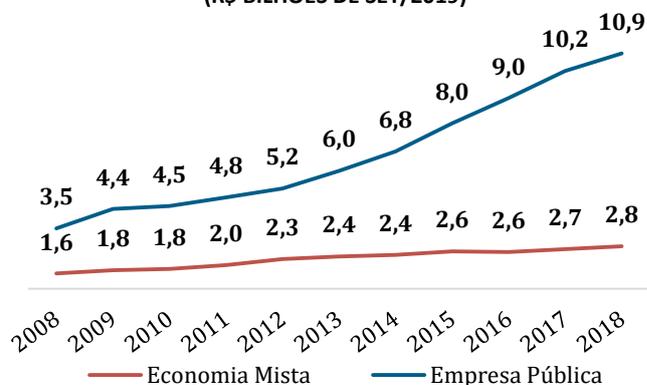
**TABELA 2. DESPESA DE PESSOAL BRUTA COM AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019) --- FUNDAÇÕES**

Órgão	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Conselho Nacional De Des.Cient.E Tecnológico	0,123	0,152	0,145	0,132	0,130	0,139	0,130	0,118	0,107	0,103	0,092
Fun.Univ.Fed.De Ciencias Da Saude De P.Alegre	0,029	0,036	0,039	0,044	0,049	0,057	0,063	0,069	0,071	0,081	0,085
Fund.Coord.De Aperf.De Pessoal Nivel Superior	0,031	0,062	0,068	0,063	0,060	0,069	0,075	0,071	0,069	0,072	0,070
Fund.Inst.Brasileiro De Geog.E Estatistica	1,261	1,373	1,322	1,224	1,155	1,269	1,208	1,138	1,052	1,079	0,984
Fund.Jorge D.Figueiredo De Seg.E Med Do Trab.	0,056	0,068	0,068	0,063	0,061	0,066	0,063	0,058	0,053	0,054	0,050
Fund.Universidade Federal Vale Sao Francisco	0,039	0,059	0,070	0,078	0,082	0,095	0,106	0,109	0,115	0,131	0,135
Fundacao Alexandre De Gusmao	0,005	0,005	0,007	0,009	0,009	0,009	0,009	0,008	0,008	0,008	0,008
Fundacao Biblioteca Nacional	0,050	0,053	0,052	0,051	0,056	0,054	0,052	0,044	0,045	0,046	0,044
Fundacao Casa De Rui Barbosa	0,024	0,028	0,027	0,023	0,021	0,021	0,024	0,024	0,023	0,024	0,023
Fundacao Cultural Palmares	0,005	0,005	0,006	0,006	0,007	0,006	0,006	0,006	0,006	0,006	0,006
Fundacao Escola Nacional De Adm. Publica	0,020	0,024	0,027	0,026	0,027	0,026	0,025	0,024	0,025	0,025	0,025
Fundacao Joaquim Nabuco	0,074	0,091	0,087	0,078	0,068	0,070	0,065	0,060	0,055	0,056	0,052
Fundacao Nacional De Artes	0,035	0,036	0,034	0,033	0,035	0,033	0,032	0,030	0,031	0,032	0,030
Fundacao Nacional De Saude	3,116	3,590	3,021	1,530	1,464	1,409	1,398	0,828	0,775	0,633	0,454
Fundacao Nacional Do Indio	0,251	0,310	0,324	0,370	0,364	0,362	0,334	0,304	0,287	0,273	0,263
Fundacao Osorio	0,009	0,010	0,009	0,009	0,009	0,009	0,010	0,009	0,009	0,010	0,011
Fundacao Oswaldo Cruz	0,880	1,074	1,107	1,056	1,070	1,150	1,138	1,142	1,140	1,184	1,135
Fundacao Universidade De Brasilia	0,573	0,724	0,859	0,931	0,944	1,036	1,085	1,069	1,063	1,157	1,151
Fundacao Universidade Do Amazonas	0,289	0,321	0,366	0,382	0,389	0,420	0,444	0,436	0,426	0,467	0,482
Fundacao Universidade Do Maranhao	0,290	0,333	0,383	0,398	0,386	0,435	0,455	0,457	0,467	0,517	0,523
Fundacao Universidade Fed. Da Grande Dourados	0,057	0,076	0,101	0,132	0,135	0,153	0,170	0,175	0,183	0,204	0,207
Fundacao Universidade Federal De Mato G. Sul	0,302	0,356	0,401	0,420	0,417	0,473	0,478	0,470	0,465	0,505	0,505
Fundacao Universidade Federal De Mato Grosso	0,372	0,438	0,454	0,453	0,456	0,502	0,529	0,514	0,553	0,646	0,581
Fundacao Universidade Federal De Pelotas	0,273	0,309	0,356	0,361	0,364	0,414	0,445	0,431	0,439	0,472	0,467
Fundacao Universidade Federal De Rondonia	0,099	0,107	0,125	0,134	0,132	0,144	0,167	0,172	0,177	0,191	0,196
Fundacao Universidade Federal De S.J.Del-Rei	0,065	0,097	0,132	0,145	0,148	0,168	0,190	0,198	0,196	0,221	0,227
Fundacao Universidade Federal De Sao Carlos	0,226	0,281	0,314	0,327	0,327	0,366	0,384	0,378	0,374	0,417	0,412
Fundacao Universidade Federal De Sergipe	0,218	0,289	0,313	0,328	0,333	0,385	0,426	0,429	0,435	0,483	0,496
Fundacao Universidade Federal De Uberlandia	0,515	0,611	0,663	0,685	0,673	0,729	0,783	0,777	0,776	0,837	0,819
Fundacao Universidade Federal Do Abc	0,041	0,070	0,102	0,119	0,130	0,148	0,169	0,176	0,185	0,219	0,230
Fundacao Universidade Federal Do Acre	0,165	0,160	0,149	0,149	0,151	0,167	0,182	0,182	0,188	0,207	0,207
Fundacao Universidade Federal Do Amapa	0,038	0,046	0,054	0,061	0,063	0,078	0,103	0,109	0,122	0,141	0,147
Fundacao Universidade Federal Do Pampa	0,023	0,059	0,095	0,129	0,140	0,163	0,193	0,209	0,217	0,252	0,254
Fundacao Universidade Federal Do Piaui	0,264	0,324	0,355	0,364	0,365	0,394	0,422	0,440	0,446	0,490	0,490
Fundacao Universidade Federal Do Tocantins	0,093	0,118	0,142	0,156	0,163	0,187	0,204	0,216	0,227	0,258	0,266
Instituto De Pesquisa Economica Aplicada	0,167	0,190	0,212	0,199	0,183	0,173	0,159	0,143	0,130	0,133	0,129
Universidade Federal De Ouro Preto	0,138	0,172	0,200	0,214	0,217	0,236	0,260	0,250	0,249	0,273	0,271
Universidade Federal De Roraima	0,075	0,085	0,095	0,099	0,101	0,117	0,132	0,133	0,145	0,155	0,157
Universidade Federal De Vicosa	0,350	0,392	0,431	0,443	0,438	0,466	0,504	0,490	0,477	0,511	0,493
Universidade Federal Do Estado Rio De Janeiro	0,189	0,200	0,230	0,246	0,246	0,273	0,287	0,287	0,305	0,348	0,366
Universidade Federal Do Rio Grande - Furg	0,202	0,237	0,260	0,270	0,261	0,280	0,302	0,298	0,298	0,323	0,322

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano. A cor vermelha intensa indica valores altos em relação aos demais. A cor azul intensa, valores baixos. A cor branca indica valores intermediários.

As empresas estatais federais dependentes triplicaram suas despesas com ativos entre 2008 e 2018, passando de R\$ 5,2 para R\$ 13,7 bilhões (Gráfico 16). Estas empresas são compostas tanto por aquelas detidas exclusivamente pela União (empresas **públicas**) quanto aquelas controladas pela União, mas com participação de capital privado (empresas de **economia mista**). No caso do subconjunto das empresas públicas, muito embora sua contribuição para o aumento das despesas tenha sido menor do que a aquela das autarquias federais, ela foi grande em relação à despesa que estas empresas apresentavam em 2008. Estas despesas triplicaram, passando de R\$ 3,5 para R\$ 10,9 bilhões, e cresceram de maneira persistente ao longo de todo o período, independentemente do governo. As despesas das empresas de economia mista, por sua vez, cresceram 75%, passando de R\$ 1,6 para R\$ 2,8 bilhões.

**GRÁFICO 16. DESPESA DE PESSOAL BRUTA CIVIS ATIVOS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano. Apenas estatais dependentes.

O Ministério da Educação (MEC) depende significativamente mais do que qualquer outro órgão superior com pessoal ativo (Tabelas 3, 4 e 11). Em 2018, a despesa do MEC foi de R\$ 48 bilhões, correspondente a 31% dos R\$ 153 bilhões gastos pela União naquele ano (Gráfico 8). O MEC também responde pela maior parte do crescimento desta despesa entre 2008 e 2018, tendo contribuído com R\$ 27 bilhões, ou 79% daquele total de R\$ 34 bilhões (Gráfico 8). A Tabela 3 mostra que as universidades, as fundações universitárias e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia,<sup>20</sup> aumentaram suas despesas de pessoal em R\$ 24 bilhões no período. Em termos proporcionais, as fundações universitárias dobraram suas despesas em 10 anos. Como já foi visto na Tabela 2, as fundações individualmente não representam parcela significativa das despesas, mas têm impacto relevante quando somadas. Em contraste, a EBSERH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares) é o órgão que, individualmente, mais gastou em 2018 (R\$ 3,8 bilhões). Depois dela, as maiores despesas em 2018, e as únicas acima de R\$ 1 bilhão, estão com duas universidades federais do Rio de Janeiro – UFRJ (R\$ 2,3 bilhões) e UFF (R\$ 1,23 bilhões) –, seguidas pela UFMG (R\$ 1,2 bilhões), Fundação UnB (R\$ 1,2 bilhão), UFPB e UFPE (R\$ 1 bilhão cada). Todos os demais 173 órgãos do MEC constantes do Painel Estatístico de Pessoal gastaram menos de R\$ 1 bilhão em 2018, quando tomados individualmente.

**TABELA 3. ÓRGÃOS SELECIONADOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO PERCENTUAL)**

Órgão	2008	2018	Diferença	Variação %
Universidades federais	13,6	23,4	+9,8	+72%
Fundações universitárias federais	4,0	7,9	+3,9	+98%
Escolas Técnicas e Agrotécnicas	0,4	0,0	-0,4	-100%
Centros Federais de Educação e Tecnologia	1,9	0,5	-1,4	-72%
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	0,0	10,5	+10,5	---
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	0,0	3,8	+3,8	---
<b>Total destes órgãos</b>	<b>19,9</b>	<b>46,2</b>	<b>+26,3</b>	<b>+132%</b>
<b>Total do MEC</b>	<b>21,0</b>	<b>48,1</b>	<b>+27,1</b>	<b>+129%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

<sup>20</sup> Muitos destes institutos foram criados a partir de 2009, com base em previsão da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que “Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.” Esta lei criou mais de 30 institutos, pelo menos um em cada Estado mais o Distrito Federal, sendo parte deles mediante integração de outros centros e escolas técnicas pré-existentes.

**TABELA 4. PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS SELECIONADOS NA DESPESA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO EM PONTOS PERCENTUAIS)**

Órgão	2008	2018	Diferença em p.p.
Universidades federais	65%	49%	-16,2
Fundações universitárias federais	19%	16%	-2,5
Escolas Técnicas e Agrotécnicas	2%	0%	-2,0
Centros Federais de Educação e Tecnologia	9%	1%	-8,0
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	0%	22%	+21,9
EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares	0%	8%	+8,0
<b>Total destes órgãos</b>	95%	96%	+1,2
<b>Total do MEC</b>	100%	100%	0,0

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

O órgão superior que apresentou a segunda maior despesa em 2018 foi a Justiça do Trabalho (R\$ 13,6 bilhões), mas ainda assim, tendo gasto apenas um quarto do valor despendido pelo MEC (Tabela 11). Em terceiro e quarto lugares aparecem o Ministério da Economia<sup>21</sup> (R\$ 10,5 bilhões) e a Justiça Federal (R\$ 10,2 bilhões). Ao contrário do MEC, estes outros órgãos superiores não modificaram significativamente suas despesas na última década, e portanto não respondem pela maior parte do aumento das despesas de pessoal observado no período com civis ativos (Gráfico 8).

Existe um contraste entre os Ministérios da Saúde e da Educação no que diz respeito à evolução das despesas com ativos (Tabela 11), mas neste contexto, é importante considerar as peculiaridades da EBSEH. Segundo os dados do PEP, o Ministério da Saúde (MS) apresentou nos últimos 10 anos trajetória estável de despesas, variando entre R\$ 10 e R\$ 13 bilhões anuais. Com isso, as despesas do MS, que em 2008 eram metade das despesas do MEC, passaram a representar um quinto delas em 2018. Entretanto, é muito importante chamar a atenção para o fato de que a EBSEH, apesar de vinculada ao Ministério da Educação, presta serviços no âmbito do SUS.<sup>22</sup> Em sentido contrário ao desta empresa, a Fundação Nacional de Saúde teve suas despesas de pessoal significativamente reduzidas, como já comentado acima.

As despesas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) se mantiveram relativamente estáveis, assim como ocorreu com o MS, e em contraste com o MEC (Tabela 11). As despesas variaram de R\$ 6 a R\$ 7 bilhões entre 2008 e 2018. O Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) sofreu aumento de 20% em suas despesas (Tabela 5), mas como seu tamanho em termos absolutos é pequeno, tal variação correspondeu a acréscimo de apenas R\$ 400 milhões. O Departamento de Polícia Federal (DPF), por sua vez, praticamente não sofreu aumento nas despesas (apenas +2%, ou R\$ 100 milhões). Estes dois departamentos correspondem a mais de 90% das despesas do Ministério, mas o DPF, que em 2008 gastava quase o dobro do DPRF, cedeu um pouco de peso relativo a este segundo departamento ao longo dos anos.

Observando-se os demais órgãos superiores, nota-se que a despesa de pessoal é bastante pulverizada (Tabela 11). Com exceção do Ministério da Educação, do Ministério da Economia, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, todos os demais 56 órgãos superiores apresentaram em 2018 despesas (com civis ativos) abaixo de R\$ 10 bilhões.

<sup>21</sup> O Ministério da Economia foi criado em 2019 pela Medida Provisória Nº 870 de 1º de janeiro de 2019, medida que foi convertida na lei 13.844/2019. O novo ministério reúne órgãos que anteriormente existiam como ministérios independentes. Entre estes, estavam o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, o Ministério do Trabalho, e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Para consultar a lei 13.844/2019, acesse [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). O PEP não possuía dados destes antigos ministérios separadamente, para que pudéssemos apresentar seus históricos de despesa.

<sup>22</sup> Em seu artigo 1º, a lei determina que "Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública unipessoal (...) denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH (...) vinculada ao Ministério da Educação (...)". Depois, em um dos parágrafos do artigo 3º, determina que "As atividades de prestação de serviços de assistência à saúde (...) estarão inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS." Grifos nossos.

**TABELA 5. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO PERCENTUAL)**

Órgão	2008	2018	Diferença	Variação %
Departamento de Polícia Federal	3,8	3,8	+0,1	+2%
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	2,0	2,4	+0,4	+20%
<b>Total destes órgãos</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>+0,5</b>	<b>+8%</b>
<b>Total do MJSP</b>	<b>6,3</b>	<b>6,9</b>	<b>+0,6</b>	<b>+9%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**TABELA 6. PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS SELECIONADOS NA DESPESA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO EM PONTOS PERCENTUAIS)**

Órgão	2008	2018	Diferença em p.p.
Departamento de Polícia Federal	60%	56%	-4,3
Departamento de Polícia Rodoviária Federal	32%	35%	+3,1
<b>Total destes órgãos</b>	<b>92%</b>	<b>91%</b>	<b>-1,2</b>
<b>Total do MJSP</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

No Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados reduziu as despesas com ativos em R\$ 200 milhões, o Senado Federal em R\$ 800 milhões, e o Tribunal de Contas da União aumentou em R\$ 100 milhões (Tabela 7). Comparativamente ao Poder Executivo, as despesas das duas Casas Legislativas (R\$ 4,5 bilhões em 2018) é pequena, pois emprega muito menos pessoas. Comparando-se os órgãos do Legislativo entre si, a Câmara possui a maior participação nas despesas (Tabela 8), tendo inclusive aumentando este percentual entre 2008 e 2018. O TCU, que tem a menor participação, aumentou suas despesas em R\$ 100 milhões no período (aumento de 12%).

**TABELA 7. PODER LEGISLATIVO  
DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO PERCENTUAL)**

Órgão	2008	2018	Diferença	Variação %
Câmara dos Deputados	3,1	2,9	-0,2	-6%
Senado Federal	2,4	1,6	-0,8	-33%
Tribunal de Contas da União	1,0	1,1	+0,1	+12%
<b>Total do Legislativo</b>	<b>6,5</b>	<b>5,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-13%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**TABELA 8. PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS SELECIONADOS NA DESPESA DO PODER LEGISLATIVO  
DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO EM PONTOS PERCENTUAIS)**

Órgão	2008	2018	Diferença em p.p.
Câmara dos Deputados	48%	52%	+4,0
Senado Federal	38%	29%	-8,4
Tribunal de Contas da União	15%	19%	+4,4
<b>Total do Legislativo</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

No Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal representa 1% das despesas de pessoal, mantendo os R\$ 300 milhões ao longo do período (Tabelas 9 e 10). As maiores despesas do Poder Judiciário são feitas pelas Justiças do Trabalho, Federal, e Eleitoral, que correspondem a 90% do total. Como as despesas destes órgãos cresceram de 8% a 13% entre 2008 e 2018, eles levaram a despesa do Poder Judiciário a crescer os 12% observados no período.

**TABELA 9. PODER JUDICIÁRIO**

**DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO PERCENTUAL)**

Órgão	2008	2018	Diferença	Variação %
Conselho Nacional De Justica	0,0	0,1	+0,1	---
Justica Do Distrito Federal E Dos Territorios	1,4	1,9	+0,5	+37%
Justica Do Trabalho	12,0	13,6	+1,6	+13%
Justica Eleitoral	3,9	4,4	+0,4	+11%
Justica Federal	9,4	10,2	+0,8	+8%
Justica Militar	0,2	0,2	-0,0	-6%
Superior Tribunal De Justica	0,8	0,8	-0,0	-5%
Supremo Tribunal Federal	0,3	0,3	+0,0	+6%
<b>Total do Judiciário</b>	<b>28,0</b>	<b>31,4</b>	<b>3,4</b>	<b>+12%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

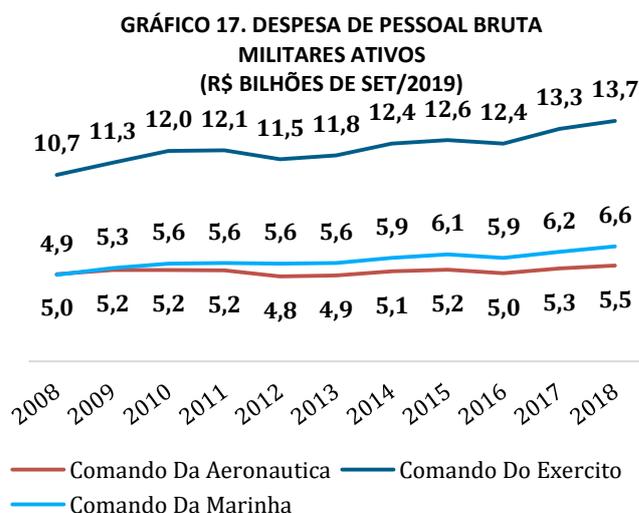
**TABELA 10. PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS SELECIONADOS NA DESPESA DO PODER JUDICIÁRIO**

**DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019, E VARIAÇÃO EM PONTOS PERCENTUAIS)**

Órgão	2008	2018	Diferença em p.p.
Conselho Nacional De Justica	0%	0%	+0,2
Justica Do Distrito Federal E Dos Territorios	5%	6%	+1,1
Justica Do Trabalho	43%	43%	+0,5
Justica Eleitoral	14%	14%	-0,1
Justica Federal	34%	33%	-1,1
Justica Militar	1%	1%	-0,1
Superior Tribunal De Justica	3%	2%	-0,4
Supremo Tribunal Federal	1%	1%	-0,1
<b>Total do Judiciário</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

O Exército gasta mais do que a Marinha e a Aeronáutica juntas com pessoal ativo, tendo despendido R\$ 14 bilhões em 2018 (Gráfico 17). Considerando-se os Comandos<sup>23</sup> das Forças Armadas, as despesas da Marinha e da Aeronáutica evoluíram com valores muito próximos, diferindo em no máximo R\$ 1,1 bilhão, sendo que a Marinha costuma gastar um pouco a mais. O aumento observado nas despesas das três Forças com ativos, de R\$ 5,2 bilhões (Gráfico 9), foi principalmente causado pelo Exército (+ R\$ 3 bilhões) e pela Marinha (+ R\$ 1,7 bilhão).



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.  
Despesa acumulada no ano.

<sup>23</sup> A partir de 2017, os dados do Painel Estatístico de Pessoal passaram a agregar os três Comandos sob o órgão superior Ministério da Defesa.

**TABELA 11. DESPESA ANUAL DE PESSOAL BRUTA COM CIVIS ATIVOS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019) --- POR ÓRGÃO SUPERIOR**

Órgão Superior	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Advocacia-Geral Da Uniao							2,6	2,6	2,6	2,7	2,7
Agencia Nacional De Aviacao Civil	0,2	0,3	0,3	0,1							
Agencia Nacional De Telecomunicacoes	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4		
Camara Dos Deputados	3,1	3,0	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2	3,0	3,0	2,9
Comando Da Aeronautica	0,9	1,0	1,1	1,2	1,0	1,1	0,9	0,8	0,7	0,0	0,0
Comando Da Marinha	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,3	1,0	1,0	1,0	0,3	0,3
Comando Do Exercito	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,5	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1
Conselho Nacional De Justica			0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Conselho Nacional Do Ministerio Publico			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Controladoria-Geral Da Uniao										0,5	0,7
Defensoria Publica Da Uniao							0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Instit. Nac. De Colonizacao E Reforma Agraria	0,7	0,8	0,7								
Instituto Nacional Do Seguro Social					6,6	6,8	6,7	6,2	5,9		
Justica Do Distrito Federal E Dos Territorios	1,4	1,7	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Justica Do Trabalho	12,0	12,9	12,8	12,4	12,5	13,2	12,9	12,9	12,7	13,1	13,6
Justica Eleitoral	3,9	4,0	4,1	3,7	4,1	3,7	4,0	3,6	4,0	4,1	4,4
Justica Federal	9,4	10,0	10,0	10,2	10,6	12,8	9,8	10,5	10,6	11,2	10,2
Justica Militar	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Minist. Da Agricul.,Pecuaria E Abastecimento	3,9	5,1	5,1	5,5	5,6	5,7	5,9	5,8	5,8	6,0	5,7
Minist. Da Industria, Com.Exterior E Servicos	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Minist. Do Planejamento, Desenvolv. E Gestao	2,6	2,4	2,5	2,5	2,4	2,6	2,5	3,7	3,8	4,1	4,1
Minist. Mulher, Familia E Direitos Humanos										0,0	0,0
Minist.Da Ciencia,Tecnol.,Inov.E Comunicacoes	1,6	2,0	2,1	2,1	2,1	2,3	2,2	2,1	2,0	2,5	2,4
Minist.Dos Transp.,Portos E Aviacao Civil						1,1	1,2	1,2	1,1	0,5	
Ministerio Da Cidadania	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1					4,5	5,9
Ministerio Da Cultura	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Ministerio Da Defesa	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	2,3	2,2
Ministerio Da Economia	13,6	14,7	15,1	14,6	13,4					7,9	10,5
Ministerio Da Educacao	21,0	25,0	28,5	30,5	31,2	34,7	38,2	40,4	42,5	47,1	48,1
Ministerio Da Fazenda						13,1	12,8	10,7	9,9	3,1	
Ministerio Da Infraestrutura	0,8	0,9	1,3	1,2	1,2					1,2	1,7
Ministerio Da Integracao Nacional						0,7	0,8	0,7	0,7	0,2	
Ministerio Da Justica						6,5	6,2				
Ministerio Da Justica E Seguranca Publica	6,3	6,8	6,9	6,7	6,4			6,2	5,9	7,0	6,9
Ministerio Da Pesca E Aquicultura			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Ministerio Da Previdencia Social	5,1	6,0	6,8	6,9	0,1	0,1	0,1	0,1			
Ministerio Da Saude	10,1	11,5	12,1	12,5	12,3	12,1	12,0	11,2	10,7	10,8	9,9
Ministerio Da Transparencia E Cgu										0,1	
Ministerio Das Cidades	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0
Ministerio Das Comunicacoes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1		
Ministerio Das Relacoes Exteriores	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,7	1,1	1,1	1,2
Ministerio De Minas E Energia	0,7	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3	1,2
Ministerio Do Desenvolvimento Agrario	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6		
Ministerio Do Desenvolvimento Regional	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7					0,6	0,8
Ministerio Do Desenvolvimento Social						0,1	0,1	0,1	0,1	1,7	
Ministerio Do Esporte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Ministerio Do Meio Ambiente	1,2	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2
Ministerio Do Trabalho									1,6	1,6	1,5
Ministerio Do Trabalho E Emprego	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6			
Ministerio Do Turismo	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Ministerio Dos Direitos Humanos										0,0	
Ministerio Publico Da Uniao	3,4	3,7	3,6	3,6	3,6	3,8	4,0	4,1	4,2	4,6	4,6
Presidencia Da Republica	4,5	5,2	5,3	5,2	5,0	5,1	2,5	2,5	2,2	1,7	1,7
Senado Federal	2,4	2,3	2,4	2,5	2,4	2,2	2,1	2,0	1,8	1,7	1,6
Superint. De Desenvolvimento Do Centro-Oeste					0,0	0,0		0,0	0,0		
Superintend. Do Desenvolvimento Da Amazonia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0		
Superintendencia Do Desenvolv. Do Nordeste		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0		
Superior Tribunal De Justica	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	0,8
Supremo Tribunal Federal	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Tribunal De Contas Da Uniao	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. A cor vermelha intensa indica valores altos em relação aos demais. A cor azul intensa, valores baixos. A cor branca indica valores intermediários. Células vazias correspondem a dados faltantes no Painel Estatístico de Pessoal, que podem se referir à extinção de órgãos, à inexistência de órgãos criados posteriormente, ou a reorganizações da estrutura administrativa da União, entre outras razões.

### III.2 Desagregação por elemento de despesa

As despesas de pessoal podem ser decompostas em **elementos** de despesa (segundo a terminologia formal dos assuntos orçamentários). Por exemplo, entre os elementos destacam-se as aposentadorias, as pensões, as contribuições patronais para regimes de previdência, e os “vencimentos e vantagens fixas”. É este último elemento que representa as despesas que serão mais diretamente afetadas por uma eventual reforma administrativa. Como indicado na Tabela 12, os componentes deste elemento incluem os “vencimentos e salários”, as gratificações, o 13º salário, etc. A Tabela 13 apresenta as despesas por elemento, entre 2008 e 2018, que serão comentadas em seguida.

**TABELA 12. ELEMENTOS DA DESPESA DE PESSOAL E SEUS COMPONENTES**

<b>Vencimentos e vantagens fixas</b>
13º salário
Férias
Abono de permanência
Gratificações
Vencimentos e salários
etc.
<b>Obrigações patronais</b>
Contribuição patronal para o RPPS
Contribuições previdenciárias - INSS
FGTS
Senai/Senac Ativo Civil
etc.
<b>Contribuição a entidade fechada de previdência</b>
Contribuição Patronal - Funpresp Lei 12618/12
etc.
<b>Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares</b>
<b>Pensões do RPPS e do militar</b>
etc.

Elaboração: IFI. Os elementos estão destacados em azul. Os componentes de cada elemento estão abaixo deles, em linhas brancas.

**TABELA 13. DESPESAS DE PESSOAL, COM ATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS --- POR ELEMENTO  
DESPESA ANUAL BRUTA COM CIVIS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**

Elemento de Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aposent.Rpps, Reser.Remuner. E Refor.Militar	43	48	51	53	52	55	55	53	53	58	60
Contratacao Por Tempo Determinado - Pes.Civil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Contribuicao A Entidade Fechada Previdencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Contribuicoes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Depositos Compulsorios	0	0	0	0	0	0	0				
Despesas De Exercicios Anteriores	4	2	3	2	3	2	1	1	2	2	1
Indenizacoes E Restituicoes Trabalhistas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Obrigacoes Patronais	19	21	23	23	22	23	23	23	23	24	24
Outras Despesas De Pessoal - Terceirizacao	0	0	0								
Outras Despesas Variaveis - Pessoal Civil	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2
Outras Despesas Variaveis - Pessoal Militar	1	1	1	1	1	1	0	0	0		0
Outros Benef.Assist. Do Servidor E Do Militar	0	0	0	0	0						
Outros Benef.Prev. Do Servidor Ou Do Militar						0	0	0	0	0	0
Pensoes Do Rpps E Do Militar	21	24	24	24	24	23	24	23	23	24	24
Rateio Pela Participacao Em Consorcio Publico					0						
Ressarcimento Despesas Pessoal Requisitado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Salario-Familia	0	0	0	0	0						
Sentencas Judiciais	10	13	10	11	9	8	6	7	10	9	8
Vencimentos E Vantagens Fixas - Pes. Militar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vencimentos E Vantagens Fixas - Pessoal Civil	91	103	109	110	107	111	115	114	112	120	119
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>216</b>	<b>224</b>	<b>227</b>	<b>223</b>	<b>227</b>	<b>228</b>	<b>226</b>	<b>226</b>	<b>242</b>	<b>240</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. A cor vermelha intensa indica valores altos em relação aos demais. A cor azul intensa, valores baixos. A cor branca indica valores intermediários. Células vazias correspondem a dados faltantes no Painel Estatístico de Pessoal.

**Os vencimentos e vantagens fixas dos agentes públicos cresceram R\$ 28 bilhões (+ 31%) em 10 anos, passando de R\$ 91 bilhões em 2008 para R\$ 119 bilhões em 2018** (Tabela 13 e Gráfico 18). Esta rubrica é o maior elemento de despesa com ativos, o que é natural, visto que correspondem ao que é usualmente entendido como o “salário” dos trabalhadores (somados os direitos como 13º salário, etc.). A composição desta rubrica varia dependendo do tipo de vínculo trabalhista que o cidadão tem com a União. No caso dos servidores públicos, cujas regras devem ser modificadas por uma eventual reforma administrativa, atualmente tem-se que:

*Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.*

*Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:*

*I - indenizações;*

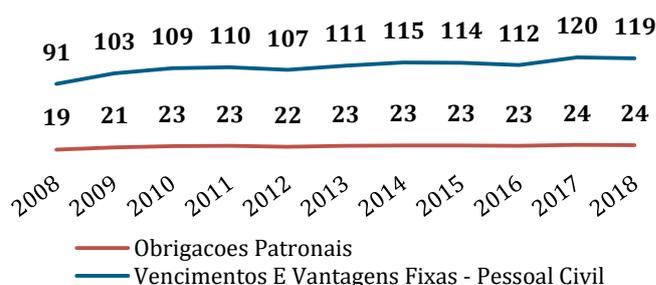
*II - gratificações;*

*III - adicionais.*

[Lei 8.112/1990. Grifos nossos]

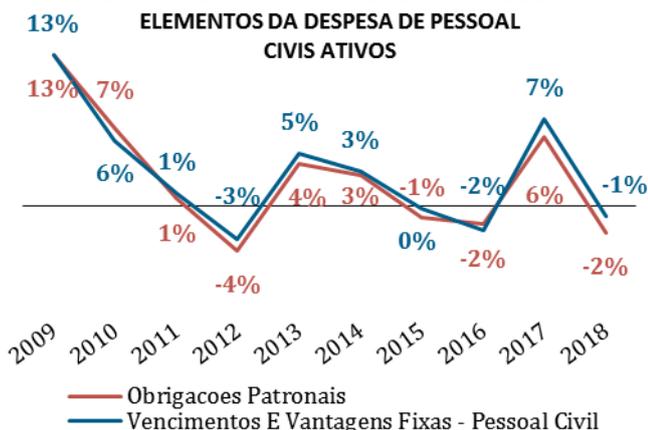
O segundo maior elemento de despesa com ativos são as “obrigações patronais”, que na verdade se constituem, principalmente, de receitas intraorçamentárias (Tabela 13 e Gráfico 18). As obrigações patronais são compostas principalmente de contribuições patronais para o RPPS (85% em 2018), para o INSS (11%) e o FGTS (3%). Sendo receitas intraorçamentárias, a União paga estas contribuições para si mesma.<sup>24</sup> De fato, os valores desta rubrica correspondem a aproximadamente 20% dos vencimentos e vantagens fixas, exatamente o percentual da remuneração dos trabalhadores que deve ser recolhida como contribuição patronal ao RPPS. Quando comparadas à despesa total com ativos civis, as obrigações patronais representaram cerca de 15% anualmente.

**GRÁFICO 18. ELEMENTOS DA DESPESA DE PESSOAL CIVIS ATIVOS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Despesa acumulada no ano.

**GRÁFICO 19. CRESCIMENTO REAL ANUAL DOS ELEMENTOS DA DESPESA DE PESSOAL CIVIS ATIVOS**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

Quando avaliado anualmente, o crescimento de 31% nos “vencimentos e vantagens fixas”, acumulado entre 2008 e 2018, ocorreu de maneira bastante volátil (Gráfico 19), em parte por causa da volatilidade da inflação (Gráfico 20). Além de o número de anos com crescimento (seis) ser o dobro do número de anos com queda (três), os percentuais de aumento foram em geral maiores do que os de queda. Destaque para 2009 (+13%), 2013 (+5%) e 2017 (+7%). A maior queda real, de 3%, se deu em 2012. As obrigações patronais, naturalmente, acompanharam estes movimentos.

<sup>24</sup> Novamente, é preciso salientar que, apesar de no curto prazo estes valores serem receitas, estas correspondem a um direito futuro de benefícios por parte do trabalhador (não no sentido de capitalização, mas no sentido de que haverá, numericamente, um valor associado a esta contribuição que será despendido futuramente). Considerações intertemporais mais detalhadas estão fora do escopo do estudo.

GRÁFICO 20 . VARIAÇÃO ANUAL DO IPCA (%)

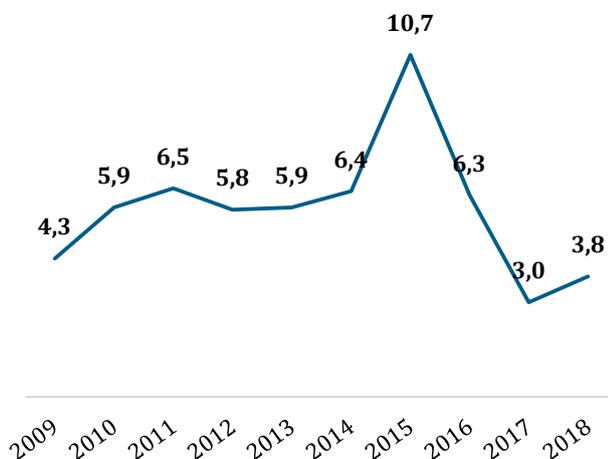
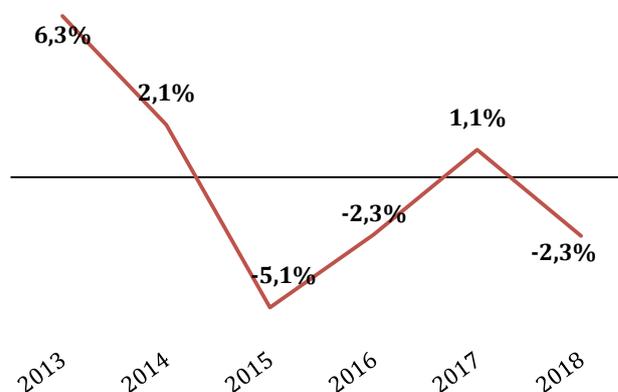


GRÁFICO 21. CRESCIMENTO REAL ANUAL  
MASSA DE RENDIMENTOS  
SETOR PRIVADO FORMAL (2013-2018)



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI. No caso do Gráfico 21: comparação do trimestre "out-nov-dez" de cada ano versus o ano anterior. Dados de rendimento habitual da PNAD Contínua, Divulgação Trimestral (Julho a Setembro de 2019), planilhas "92" e "20".

Entre 2013 e 2018 a massa salarial dos empregados no setor privado formal caiu 0,7% em termos reais, enquanto os vencimentos e vantagens fixas dos agentes públicos cresceram 12%. Estes percentuais se referem à variação real acumulada entre 2013 e 2018 (Gráficos 19 e 21). O período usado para o setor privado é mais curto porque os dados da PNAD Contínua só estão disponíveis a partir de 2012. Nos anos em que houve ganho real no setor privado, o mesmo ocorreu no setor público. Perdas reais também ocorreram nos dois setores, nos mesmos anos (exceto 2015). A diferença está no tamanho destes ganhos e perdas: com exceção de 2013, os **ganhos** no setor público sempre foram **superiores** aos observados no setor privado (especialmente em 2017), enquanto as **perdas** no setor público sempre foram **inferiores** às do setor privado (os valores de 2016 e 2018 com uma casa decimal, no Gráfico 19, são -2,1% e -0,8%). O Box 1, abaixo, apresenta um exercício contrafactual simplificado, em que aplicamos a variação observada no setor privado aos vencimentos e vantagens fixas pagos pela União.

As contratações por tempo determinado representam parcela ínfima da despesa (0,8% em 2018), mas dobraram nos últimos 10 anos (Tabela 13). Apesar de representarem pouco das despesas totais, nota-se que as despesas com este tipo de vínculo empregatício vêm crescendo desde 2008, tendo passado de R\$ 640 milhões para R\$ 1,248 bilhão em 2018, aumento de 95%. Estes valores incluem as obrigações patronais relativas aos trabalhadores temporários.<sup>25</sup> Uma eventual reforma administrativa deverá, pelo que tudo indica, aumentar a participação destes trabalhadores na força de trabalho da União, elevando, portanto, os 0,8% mencionados acima a patamares mais altos.

<sup>25</sup> As despesas da rubrica "Contratacao Por Tempo Determinado - Pes.Civil" são compostas por "Despesas orçamentárias com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica de cada ente da Federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso." (Grifos nossos) Fonte: Portaria Interministerial No 163, de 4 de maio de 2001 (atualizada), disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>.

**Box 1 – Exercício contrafactual simplificado**

É possível calcular, como uma abordagem simplificada, qual teria sido a evolução das despesas com “vencimentos e vantagens fixas” da União, caso estas despesas tivessem sido reajustadas de maneira equivalente à observada no setor privado formal, nos últimos anos.

A Tabela B1 resume o exercício. Trata-se de aplicar as taxas de variação real da massa de rendimentos do setor privado formal, calculadas a partir da PNAD Contínua e apresentadas no Gráfico 21, ao valor dos “vencimentos e vantagens fixas” (Tabela 13) desde 2013. Em seguida, esta trajetória contrafactual pode ser comparada com a trajetória efetivamente observada das despesas.

Nota-se que em 2013 e 2014, as despesas teriam sido até menores do que no setor privado, em R\$ 2 e R\$ 1 bilhões, respectivamente. Entretanto, a partir de 2015, a relação se inverte, com uma diferença crescente. Acumulando-se as diferenças anuais, chega-se a R\$ 32 bilhões em 2018. O Gráfico B1 apresenta as trajetórias realizada e contrafactual.

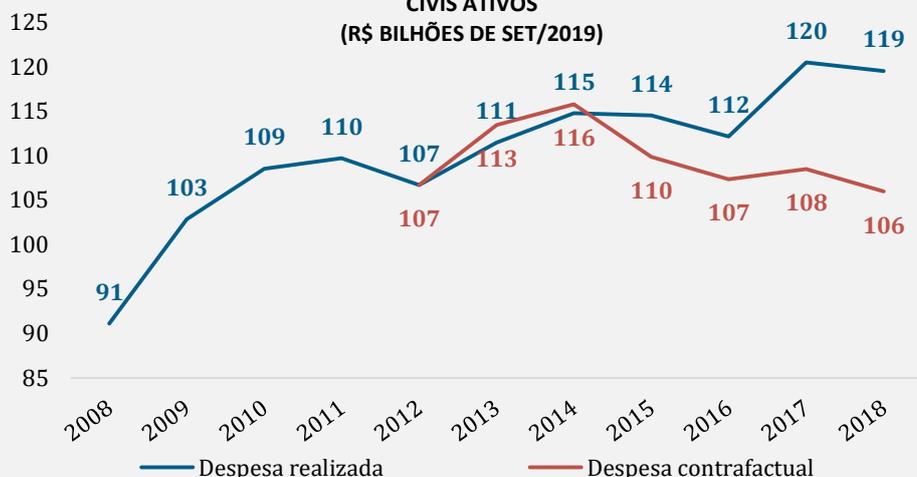
Certamente, este exercício simplificado não leva em conta as peculiaridades de cada ocupação do setor público, nem as diferentes composições de remuneração, mas sugere que a evolução da remuneração no setor público se descolou da observada no setor privado, motivando análises futuras mais detalhadas.

**TABELA B1. DESPESAS COM VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS --- REALIZADAS X CONTRAFACTUAIS --- CIVIS ATIVOS (VARIAÇÃO % REAL E R\$ BILHÕES DE SET/2019)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Variação real dos vencimentos e vantagens fixas						5%	3%	0%	-2%	7%	-1%
Variação real da massa de rendimentos no setor privado formal (A)						6%	2%	-5%	-2%	1%	-2%
Despesa realizada (B)	91	103	109	110	107	111	115	114	112	120	119
Despesa contrafactual (C = “B de 2012 reajustada por A”)					107	113	116	110	107	108	106
<b>Diferença anual (B-C)</b>					<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>-1</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>14</b>
<b>Diferença anual acumulada</b>					<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>-3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>32</b>

Fonte: IFI, a partir de dados do PEP, PNAD Contínua e IPCA.

**GRÁFICO B1. DESPESAS COM VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS REALIZADAS X CONTRAFACTUAIS CIVIS ATIVOS (R\$ BILHÕES DE SET/2019)**



Fonte: IFI, a partir de dados do PEP, PNAD Contínua e IPCA.

### III.3 - Quantidade de servidores federais civis no Poder Executivo

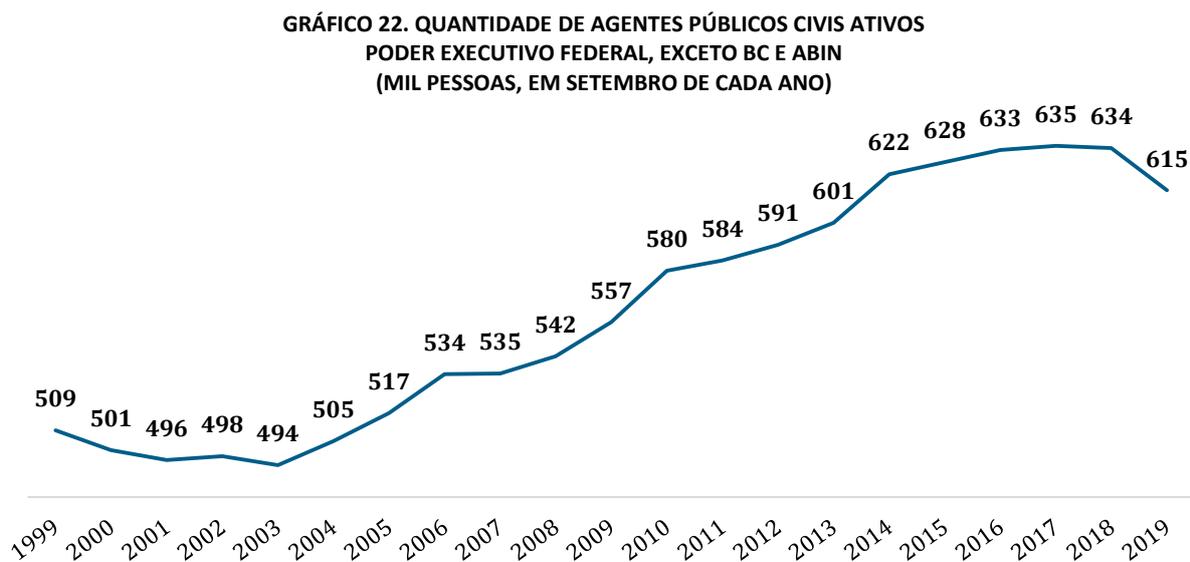
Muito embora os dados de **despesa** disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal cubram **todos os Poderes**, bem como civis e militares, os dados de **quantidade** de servidores cobrem apenas os civis do **Poder Executivo** – e ainda, com exceção do Banco Central (BC) e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Isso ocorre porque o PEP é fonte secundária, sendo que os dados de **despesa** do PEP são extraídos do **SIAFI** (base de dados mais ampla), enquanto os dados de **quantidade** são extraídos do **SIAPÉ** (base mais restrita).

Assim como já mencionado anteriormente, nesta análise não estão incluídos os policiais civis e militares, nem os bombeiros militares do Governo do Distrito Federal. Além disso, também não estão incluídos os quantitativos de cargos comissionados. Convém lembrar algo já mencionado anteriormente: os dados se referem ao órgão de **lotação** dos trabalhadores, e não de **exercício**. O órgão de lotação é aquele ao qual o servidor está administrativamente vinculado, que pode diferir do órgão em que ele efetivamente trabalha (exercício). Assim, ministérios ou outros órgãos que revelarem grande quantidade de pessoal não necessariamente reteve este pessoal em atividade no próprio órgão.

É oportuno repetir que a análise a seguir é feita a partir de dados que se referem ao órgão de **lotação** dos trabalhadores, e não de **exercício**. O órgão de lotação é aquele ao qual o servidor está administrativamente vinculado, que pode diferir do órgão em que ele efetivamente trabalha (exercício). Assim, ministérios ou outros órgãos que revelaram grande quantidade de pessoal não necessariamente retêm este pessoal em atividade no próprio órgão.

#### Por regime jurídico de trabalho

Entre 1999 e 2019, o número de agentes públicos civis ativos no Poder Executivo federal – exceto Banco Central (BC) e Agência Brasileira de Inteligência (Abin) – aumentou em 106 mil pessoas, representando um aumento de 21% (Gráfico 22). O gráfico mostra que a força de trabalho da União cresceu persistentemente nos últimos 20 anos. Quanto às implicações para as despesas, convém ressaltar que, ao contrário do que ocorre no setor privado, parte dos agentes públicos que se aposentam continua recebendo rendimento pago pelo antigo empregador: a União, que pagará as aposentadorias dos servidores. Portanto, parte da queda de 19 mil agentes em 2019 não causa redução nas despesas de pessoal. Na verdade, mantém parte das despesas e causa queda nas receitas da União com contribuições previdenciárias, que os servidores agora aposentados pagavam enquanto ativos. Como aposentados, eles continuarão contribuindo, mas em valor menor.



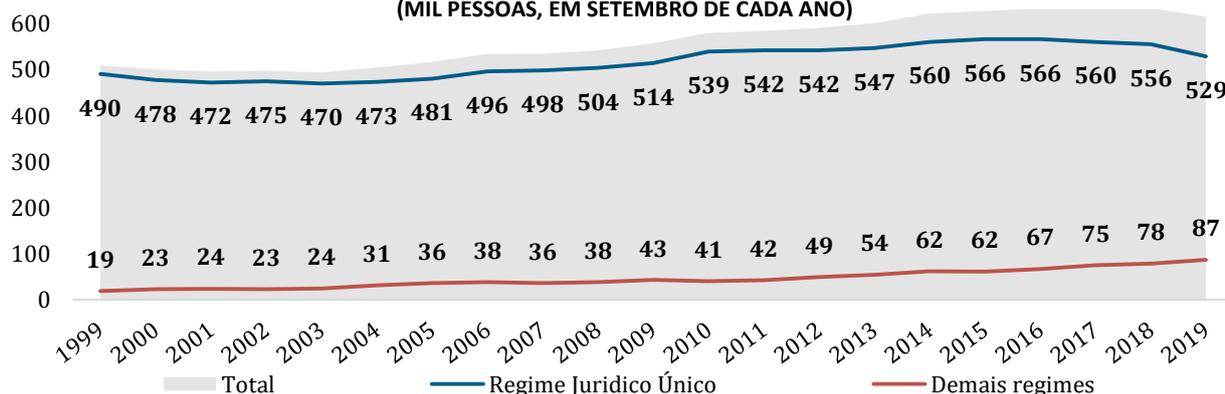
Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**A evolução da força de trabalho seguiu ciclos eleitorais (Gráfico 22).** Em anos eleitorais, ocorre aceleração das contratações: estes são os anos em que a curva do gráfico apresenta a maior inclinação. Os “bicos” que surgem no gráfico se deram, exatamente, nestes anos. As exceções foram as eleições de 2002 e 2018.

**A queda em 2019 foi a primeira desde 2003 (Gráfico 22).** A queda observada em 2019 fugiu totalmente do padrão histórico. Foi a primeira desde 2003, e a maior de toda a série histórica apresentada no gráfico. Uma possível explicação é que muitos servidores já elegíveis para a aposentadoria decidiram se aposentar, receosos de perder benefícios com a Reforma da Previdência, na forma da EC 103/2019.

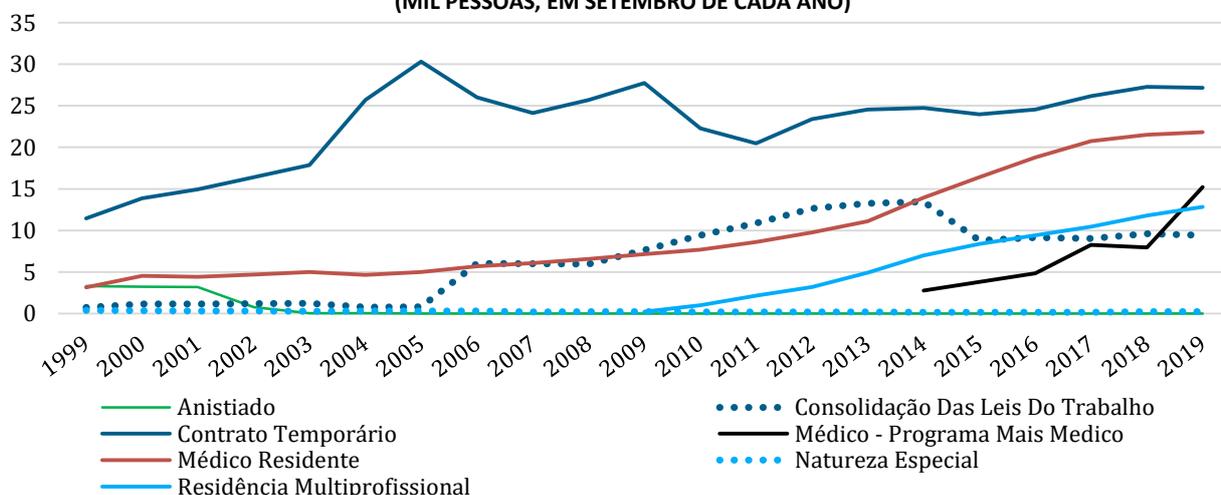
**Os servidores públicos explicam 37% do aumento na força de trabalho nos últimos 20 anos. Os demais 63% têm origem em vínculos não estatutários, como de celetistas, médicos residentes e trabalhadores temporários. (Gráficos 23 e 24).** Os servidores públicos, aqueles com estabilidade, representam a maior parte da força de trabalho, e seu número cresceu em 39 mil pessoas entre 1999 e 2019. O restante da variação é atribuível a trabalhadores vinculados ao poder público sob outros regimes jurídicos, tendo passado de 19 mil para 87 mil (aumento de mais de quatro vezes em 20 anos). Nota-se, assim, que a substituição de servidores com estabilidade por trabalhadores com outra vinculação (por exemplo, celetistas), algo que uma eventual reforma administrativa pretende reforçar, vem ocorrendo ao longo das últimas décadas, mas eles ainda representam pouco do total.

**GRÁFICO 23. QUANTIDADE DE AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS  
PODER EXECUTIVO FEDERAL, EXCETO BC E ABIN  
(MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. Os valores do total são aqueles do Gráfico 22.

**GRÁFICO 24. QUANTIDADE DE AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS  
PODER EXECUTIVO FEDERAL, EXCETO BC E ABIN  
(MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

A participação de servidores na força de trabalho caiu oito pontos percentuais em 20 anos (Gráfico 25). No período, os servidores passaram de 96% da força de trabalho para 88% em 2019. Contudo, analisando-se órgãos separadamente, nota-se razoável heterogeneidade na dinâmica de cada um. Por exemplo, a queda na proporção de servidores lotados no MS foi mais acentuada do que no MEC: em 20 anos, a participação no MS caiu de 98% para 60%, enquanto no MEC se manteve praticamente estável (93% para 90%) – veja os Gráficos 26 e 27.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

Ao contrário do número de estatutários, a quantidade de temporários, celetistas, médicos residentes<sup>26</sup> e médicos do Programa Mais Médicos cresceu significativamente em termos proporcionais desde 2006 (Gráfico 24 e Tabela 14). Os contratos temporários se destacam, tendo sempre representando o segundo tipo de vínculo mais importante. Em termos de variação, este grupo cresceu mais significativamente entre 1999 e 2005. A partir de então, sua quantidade oscilou bastante, mas mantendo-se entre 20 e 30 mil pessoas. Os celetistas cresceram particularmente entre 2005 e 2014. O crescimento da quantidade de trabalhadores temporários entre 1999 e 2003 ocorreu simultaneamente a uma queda no número de estatutários. Como salientado por Lopez e Guedes (2019, seção 2.1), a partir de 2003 iniciou-se um processo mais intensivo de contratação de servidores (RJU), o que explica a inflexão da curva no Gráfico 23 naquele ano.

<sup>26</sup> Os médicos residentes não têm um vínculo propriamente de trabalho com a União, apesar de comporem formalmente a força de trabalho.

Os médicos residentes e os médicos vinculados ao Programa Mais Médicos também se destacam em crescimento (Gráfico 24 e Tabela 14). A quantidade de médicos residentes e residentes multiprofissionais sofreu aumento gradual, porém persistente, ao longo dos anos. Com isso, o primeiro grupo mais do que quadruplicou entre 2004 e 2018, enquanto o segundo, que não existia antes de 2009, chegou a 13 mil pessoas em 2019. Quanto aos médicos do Programa Mais Médicos, instituído em 2013, seu número foi rapidamente expandido, saltando de 3 mil (2014) para 15 mil (2019), superando, inclusive, a quantidade de residentes multiprofissionais neste último ano.

TABELA 14. VARIAÇÃO NA QUANTIDADE DE TRABALHADORES, POR REGIME JURÍDICO DE TRABALHO

Regime Jurídico	Variação no período		
	1999 a 2003	2004-2018	2018-2019
Anistiado	-99%	-73%	0%
Consolidação Das Leis Do Trabalho	+70%	+1149%	-2%
Contrato Temporário	+56%	+6%	-0%
Médico - Programa Mais Medico	Inexistente	+188%*	+92%
Médico Residente	+58%	+363%	+1%
Natureza Especial	-26%	-20%	-2%
Regime Juridico Único	-4%	+17%	-5%
Residência Multiprofissional	Inexistente	+5419%**	+9%
<b>Total</b>	<b>-3%</b>	<b>+26%</b>	<b>-3%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. \*Desde 2014. \*\*Desde 2009.

### Por órgão superior

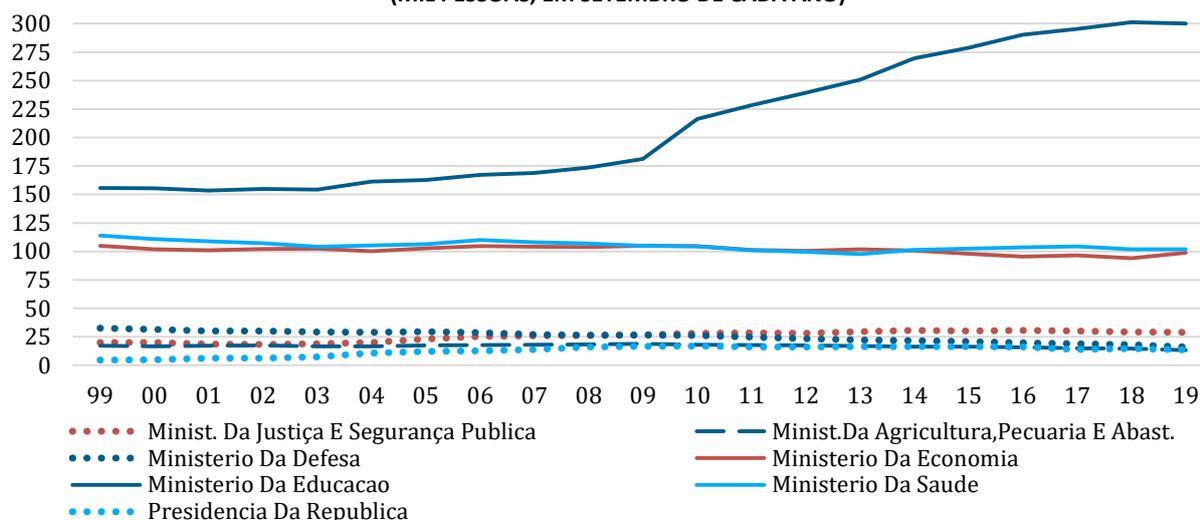
Entre 1999 e 2019, o número de agentes públicos lotados no MEC dobrou, no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) aumentou 50%, e no MS caiu 11% (Tabela 15 e Gráfico 28). Entre os órgãos superiores, os que mais empregaram em 2019 são, em ordem decrescente, MEC (300 mil pessoas), MS (102 mil), Ministério da Economia (99 mil) e MJSP (29 mil). Outros órgãos superiores que empregam mais de 10 mil pessoas são o Ministério da Defesa, o da Agricultura e a Presidência da República. Juntos, estes órgãos concentram 90% da força de trabalho.

Repete-se aqui, nesta análise de quantidade de trabalhadores, a mesma predominância que o MEC demonstrou na análise de despesas, feita em seções anteriores. O MEC sempre foi o maior empregador, mesmo em 1999, quando tinha metade do tamanho atual. Contudo, desde então, ele cresceu aceleradamente, especialmente a partir de 2011 (Gráfico 28), tornando-se o maior Ministério em força de trabalho. Atualmente, ele equivale a quase todos os outros ministérios juntos (que somaram 313 mil pessoas em 2019). Portanto, do crescimento de 106 mil pessoas ocorrido no Executivo federal em 20 anos (Gráfico 22), o MEC explica praticamente tudo, pois avançou em 144 mil pessoas lotadas neste ministério – quedas em outros órgãos superiores, como no Ministério da Saúde (-12 mil), justificam o excesso em relação aos 106 mil. A maioria dos demais ministérios mantiveram-se com quantitativo estável, em termos absolutos, ao longo dos anos, quando comparados com o MEC (Gráfico 28).

O crescimento da força de trabalho do MEC é explicado principalmente pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Tabela 15), criados a partir de 2009, e pelas universidades. Em termos absolutos, os Institutos Federais contribuíram com 75 mil pessoas para o aumento de 114 mil do MEC como um todo (isto é, 66%, ou dois terços), as universidades contribuíram com mais 51 mil. Em termos proporcionais, os órgãos que mais contrataram foram as fundações universitárias (+82% entre 2008 e 2018). Parte do aumento dos Institutos Federais foi, possivelmente, consequência da incorporação dos Centros Federais de Educação e Tecnologia. De qualquer forma, o aumento do quantitativo lotado nos Institutos foi muito maior do que a queda de pessoal dos Centros. Também é importante destacar que muitos dos médicos residentes e residentes multiprofissionais estão lotados no MEC, isto é, são profissionais atuando diretamente na prestação de serviços de saúde, e não de educação. Além disso, não possuem vínculo estatutário com a União.

**As despesas cresceram mais que a quantidade de agentes públicos no MEC.** Se tomarmos o período 2008-2018 para comparar quantidade e despesas, notaremos que o aumento de 49% na **quantidade** de pessoas nas fundações universitárias (Tabela 15) foi acompanhado por um aumento duas vezes maior (de 98%, vide Tabela 3) nas **despesas** de pessoal ativo. O mesmo ocorreu com as universidades: aumento de 33% na **quantidade**, e mais que o dobro (72%) de aumento nestas despesas.

**GRÁFICO 28. QUANTIDADE DE AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS  
PODER EXECUTIVO FEDERAL, EXCETO BC E ABIN  
(MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**TABELA 15. ÓRGÃOS SELECIONADOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
QUANTIDADE DE AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS (MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**

Órgão	1999	2008	2018	2019	2008 - 2018		1999 - 2019	
					Diferença	Variação %	Diferença	Variação %
Universidades federais	123	132	176	174	+44	+33%	+51	+42%
Fundações universitárias federais	20	25	37	37	+12	+49%	+16	+82%
Centros Federais de Educação e Tecnologia	7	10	3	3	-7	-66%	-4	-52%
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	0	0	74	75	+74	---	+75	---
<b>Total destes órgãos</b>	<b>150</b>	<b>167</b>	<b>290</b>	<b>289</b>	<b>+123</b>	<b>+74%</b>	<b>+139</b>	<b>+92%</b>
<b>Total do MEC</b>	<b>156</b>	<b>174</b>	<b>301</b>	<b>300</b>	<b>+128</b>	<b>+73%</b>	<b>+144</b>	<b>+93%</b>

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**TABELA 16. PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS SELECIONADOS NO QUANTITATIVO DE AGENTES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
(% DO QUANTITATIVO TOTAL DO MEC, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**

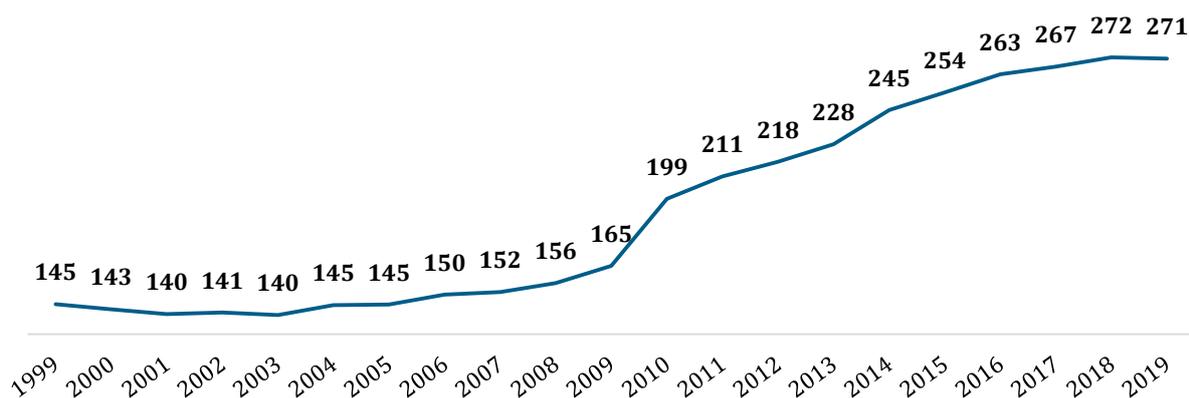
Órgão	1999	2008	2018	2019	2008 - 2018		1999 - 2019	
					Diferença em p.p.	Diferença em p.p.		
Universidades federais	79%	76%	58%	58%	-18	-21		
Fundações universitárias federais	13%	14%	12%	12%	-2	-1		
Centros Federais de Educação e Tecnologia	5%	6%	1%	1%	-5	-3		
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia	0%	0%	25%	25%	+25	+25		
<b>Total destes órgãos</b>	<b>97%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>96%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		
<b>Total do MEC</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**Os servidores públicos, grupo que será afetado mais diretamente por uma Reforma Administrativa, responderam pela maior parte do aumento do quantitativo do MEC (Gráfico 29).** De fato, a evolução do número de servidores entre 1999 e 2019 tem forma semelhante à observada no Gráfico 28, que inclui todos os agentes públicos. Ou seja, os servidores determinaram a trajetória do quantitativo total. No período, houve aumento de 126 mil servidores ativos lotados no MEC, valor 3,2 vezes maior que o crescimento no número total de servidores da União no período. Isso significa que em outros órgãos, houve queda no número de servidores. De fato, a Tabela 17 mostra que, entre os ministérios com maior número de servidores lotados, o MS observou queda de 45%, atrás apenas do Ministério da Defesa (-50%). A tabela também mostra que, enquanto a maior parte dos ministérios sofreu aumento entre 1999 e 2009, na década seguinte a situação se inverteu, isto é, a maior parte deles observou queda no número de trabalhadores estatutários (números negativos na cor vermelha).

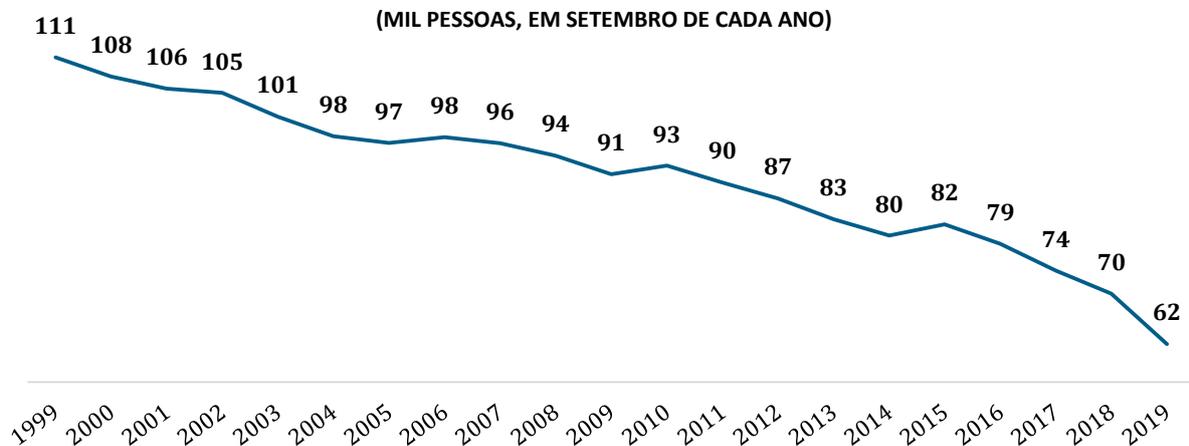
**No MS, o número de servidores lotados caiu quase pela metade nos últimos 20 anos (Gráfico 30).** Em 1999, havia 111 mil estatutários no MS, mas este valor caiu ano a ano até atingir os atuais 62 mil.

**GRÁFICO 29. QUANTIDADE DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
(MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 30. QUANTIDADE DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS  
MINISTÉRIO DA SAÚDE  
(MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

**TABELA 17. QUANTIDADE DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS NOS MAIORES MINISTÉRIOS (MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO)**

Órgão superior	1999	2009	2019	1999-2009		2009-2019		1999-2019	
				Diferença	Variação %	Diferença	Variação %	Diferença	Variação %
Minist. Da Justiça E Segurança Publica	20	26	28	+6	+32%	+2	+6%	+8	+40%
Minist.Da Agricultura,Pecuaria E Abast.	16	18	12	+2	+11%	-6	-34%	-4	-26%
Ministério Ciência Tec.Inov.Comunicações	8	9	7	+1	+12%	-1	-17%	-1	-7%
Ministerio Da Cidadania	2	3	4	+1	+53%	+1	+31%	+2	+100%
Ministerio Da Defesa	31	26	16	-6	-18%	-10	-39%	-16	-50%
Ministerio Da Economia	103	100	91	-3	-3%	-9	-9%	-12	-12%
Ministerio Da Educacao	145	165	271	+20	+13%	+106	+65%	+126	+87%
Ministerio Da Infraestrutura	5	7	6	+2	+43%	-0	-7%	+2	+33%
Ministerio Da Saude	111	91	62	-20	-18%	-30	-32%	-50	-45%
Ministerio Das Relacoes Exteriores	3	4	3	+1	+16%	-1	-14%	+0	+0%
Ministerio De Minas E Energia	2	3	3	+1	+63%	-0	-10%	+1	+48%
Ministerio Do Meio Ambiente	6	8	5	+2	+25%	-2	-30%	-1	-13%
Presidencia Da Republica	4	16	12	+12	+263%	-4	-26%	+8	+168%

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI.

#### IV – Conclusão

Este breve estudo descritivo ofereceu um retrato das despesas de pessoal da União, e, para o Poder Executivo, do quantitativo da força de trabalho, com ênfase sobre os servidores públicos. Uma eventual reforma administrativa deverá ser fonte de impacto fiscal, ensejando a contribuição da IFI/Senado, em cumprimento à Resolução Nº 42/2016, a este debate. O foco foi a dimensão fiscal, e não jurídica, de tal possível reforma. Não se pretendeu esgotar o tema, que é vasto e requer avaliação cuidadosa. Diversos outros estudos, produzidos por vários autores e instituições, têm abordado as despesas de pessoal sob diferentes óticas relevantes e complementares.

A análise do Painel Estatístico de Pessoal mostrou que o Ministério da Educação é o órgão superior com a maior despesa de pessoal. Também foi este o principal órgão responsável pelo crescimento das despesas de pessoal de toda a União nos últimos anos. Dentro do Poder Executivo, o MEC também se destacou, como o órgão com maior número de servidores públicos lotados, possuindo mais do que todos os outros órgãos do Executivo somados. Também foi o principal responsável pelo crescimento deste quantitativo. Esta trajetória do MEC é explicada, naturalmente, pelo aumento dos gastos de pessoal em instituições federais de ensino superior. Em contraste, o Ministério da Saúde, responsável por serviços públicos também relevantes, observou estabilidade em suas despesas, mas queda na quantidade de servidores lotados, tanto em termos absolutos, quanto em relação a trabalhadores vinculados sob outros regimes jurídicos ao Ministério.

Um dos principais objetivos deste estudo foi, também, chamar a atenção para as nuances existentes no debate sobre as despesas de pessoal, destacando que elas não correspondem apenas àquilo que se entende usualmente como o “salário” dos trabalhadores da União. Mostramos que elas também incluem, entre outras, despesas com aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), as quais foram objeto de uma reforma previdenciária neste ano, sob a forma da EC 103/2019. É importante enfatizar, contudo, que o fato de já ter ocorrido uma reforma focada nas despesas de pessoal não diminui a necessidade de se discutir uma Reforma Administrativa, que vai além do aspecto orçamentário, abordando também aspectos de produtividade e qualidade dos serviços públicos.

Finalmente, em um exercício contrafactual simplificado (Box 1), mostramos que se as despesas com vencimentos e vantagens fixas da União tivessem crescido à mesma taxa que a massa salarial do setor privado formal, entre 2013 e 2019, a despesa acumulada com esta rubrica teria sido menor em R\$ 32 bilhões de reais, a preços de setembro de 2019.

Em breve, a IFI publicará novos trabalhos sobre as despesas de pessoal, complementando este estudo.

**TABELA 15. QUANTIDADE DE AGENTES PÚBLICOS CIVIS ATIVOS (MIL PESSOAS, EM SETEMBRO DE CADA ANO) --- PODER EXECUTIVO FEDERAL, EXCETO BC E ABIN**

Órgão Superior	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Min. Da Mulher, Família E Dir. Humanos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3	3
Minist. Da Justiça E Segurança Pública	20	20	19	18	19	20	23	25	26	26	27	28	29	28	30	31	30	31	30	29	29
Minist.Da Adm.Federal E Ref. Do Estado	1	0	0	0																	
Minist.Da Agricultura,Pecuaria E Abast.	17	17	17	17	17	17	17	18	18	18	19	18	18	17	17	16	16	16	15	15	13
Ministério Ciência Tec.Inov.Comunicações	8	7	8	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	8	9	8	8
Ministerio Da Cidadania	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ministerio Da Cultura	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ministerio Da Defesa	33	32	30	30	29	29	29	29	27	26	27	26	25	23	22	22	21	20	19	18	16
Ministerio Da Economia	105	102	101	102	103	100	103	105	104	104	105	105	101	101	102	101	98	95	97	94	99
Ministerio Da Educacao	156	156	153	155	154	161	163	167	169	174	181	216	228	239	251	269	279	290	295	301	300
Ministerio Da Infraestrutura	5	5	5	5	4	4	5	6	7	7	7	8	8	8	8	9	8	8	8	8	8
Ministerio Da Previdencia Social	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Ministerio Da Saude	114	111	109	107	104	105	106	110	108	107	105	104	101	100	98	101	102	104	104	102	102
Ministerio Das Cidades					0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio Das Comunicacoes	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
Ministerio Das Relacoes Exteriores	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3
Ministerio De Minas E Energia	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ministerio De Pesca E Aquicultura												1	1	1	1	1	0				
Ministerio Do Desenvolvimento Agrario		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1			
Ministerio Do Desenvolvimento Regional	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Ministerio Do Esporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ministerio Do Meio Ambiente	6	6	6	7	7	8	8	8	8	9	10	10	10	10	10	10	9	8	8	8	8
Ministerio Do Planej. Desenv. E Gestao	3	6	6	5	6	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Ministerio Do Trabalho E Emprego	8	8	8	8	7	7	7	7	7	7	8	9	8	8	8	8	8	8	7	7	7
Ministerio Do Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
Ministerio Ind. Com. Exterior E Serviços	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Presidencia Da Republica	5	5	6	6	8	11	12	13	14	16	17	17	16	16	16	16	16	16	14	15	14

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal. Elaboração: IFI. A cor vermelha intensa indica valores altos em relação aos demais. A cor azul intensa, valores baixos. A cor branca indica valores intermediários. Células com o valor igual a zero correspondem a valores inferiores a 1.000 pessoas, e não necessariamente zero. Células vazias correspondem a dados faltantes no Painel Estatístico de Pessoal, que podem se referir à extinção de órgãos, à inexistência de órgãos criados posteriormente, ou a reorganizações da estrutura administrativa da União, entre outras razões.

## Referências

BANCO MUNDIAL. “*Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: O que os dados dizem?*”. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2019/10/09/brazil-wage-bill-report-public-sector>.

KARPOWICZ, IZABELA & SOTO. “*Rightsizing Brazil’s Public-Sector Wage Bill*”. IMF Working Paper No. 18/225. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/10/08/Rightsizing-Brazils-Public-Sector-Wage-Bill-46194>.

LOPEZ, FELIX & GUEDES, ERIVELTON. “*Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986 - 2017): Atlas do Estado Brasileiro*”. 2019. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35222&catid=8&Itemid=6](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35222&catid=8&Itemid=6)

MENDES, MARCOS. “*A política de pessoal do governo federal*”. In SALTO, FELIPE & ALMEIDA, MANSUETO. “*Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*”. Rio de Janeiro: Editora Record. 2016.

*ifi*





 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãoofiscalindependente

[ifi@senado.leg.br](mailto:ifi@senado.leg.br) / (61) 3303-2875