



Reforma Administrativa



11 3251.0669
11 3253.1864



institucional@cebrasse.org.br
www.cebrasse.org.br



Rua Baronesa de Bela Vista, 411
Vila Congonhas, conj. 304 e 305
São Paulo - SP - CEP 04612-001

Introdução

Reforma administrativa

Introdução

As mudanças mais significativas na administração pública brasileira em períodos mais recentes ocorreram nos anos 90 com medidas voltadas à desestatização, à flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, ao fomento da cultura da meritocracia, à autonomia de Estados e Municípios na gestão de políticas públicas, à terceirização de atividades-meio entre outras ações reformistas. Desde então, nenhuma nova medida se deu no sentido de o país continuar enfrentando os desafios de um Estado burocrático e ineficiente.

É indispensável que o Brasil volte a debater a reestruturação da administração pública. É preciso discutir questões fundamentais como a reformulação de cargos de servidores públicos, novas formas de contratação, estabilidade em funções específicas, sistemas de avaliação de desempenho, retomada da desestatização entre outros temas.

O Brasil conta com uma carga tributária parecida com a de países de renda elevada e em contrapartida entrega serviços públicos de qualidade insatisfatória. No aspecto do gasto convém chamar a atenção de imediato para o elevado custo com o funcionalismo gerado por grupos de servidores privilegiados que conseguem alavancar seus rendimentos por meio de penduricalhos que são somados aos salários, situação que contribui fortemente para a expressiva desigualdade da distribuição da renda no país.

Esta nota aponta aspectos que devem ser inseridos em um debate voltado à reconfiguração da administração pública brasileira, de tal forma a criar um ambiente na gestão pública que valorize a meritocracia, que combata imoralidades na remuneração de parte do funcionalismo, elimine ineficiências na gestão dos recursos tributários e permita oferecer serviços públicos de melhor qualidade.

Carga tributária e serviços públicos

O Estado tem funções alocativas e distributivas envolvendo o fornecimento de bens e serviços que corrigem falhas de mercado visando elevar o bem estar social. Ações nas áreas da saúde,



educação, segurança, moradia popular e outros programas sociais são casos em que o poder público deve atuar para garantir direitos fundamentais e melhorar a qualidade de vida da população. Isso ocorre dentro de uma estrutura administrativa que gerencia os recursos gerados pela cobrança de tributos.

Nesse sentido, cabe comparar o que ocorre com a tributação e seu retorno traduzido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil e em países selecionados. O Brasil cobra tributos praticamente na mesma proporção que países como Canadá, Coréia, Nova Zelândia e Hungria e tem um IDH muito abaixo do observado nesses países, conforme mostra a tabela 1.

Os Estados Unidos, Suíça, Irlanda, Uruguai e Chile têm tributação bem mais baixa que a do Brasil e IDH muito mais elevado. A Alemanha, França e Grécia têm cargas de tributos mais altas do que a brasileira, mas conseguem oferecer qualidade de vida satisfatória aos seus cidadãos em comparação ao Brasil.

Os países que podem ser equiparados ao Brasil em termos de qualidade de vida na seleção apresentada na tabela 1 são o México e a Colômbia, no entanto esses países têm uma carga de tributação muito menor em relação ao que ocorre na economia brasileira.

A tabela 1 – Carga tributária e IDH em países selecionados (2022)

Países	Tributos / PIB ¹	IDH ²
Suíça	27,2%	0,97
Alemanha	39,3%	0,95
Irlanda	20,9%	0,95
Reino Unido	35,3%	0,94
Nova Zelândia	33,8%	0,94
Canadá	33,2%	0,94
Coréia	32,0%	0,93
Estados Unidos	27,7%	0,93
Luxemburgo	38,6%	0,93
Espanha	37,5%	0,91
França	46,1%	0,91
Grécia	41,0%	0,89
Portugal	36,4%	0,87
Chile	23,9%	0,86
Hungria	33,2%	0,85

Argentina	34,4%	0,85
Uruguai	26,5%	0,83
Rússia	36,9%	0,82
México	16,9%	0,78
Brasil	32,4%	0,76
Colômbia	19,7%	0,76

1-Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2-Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida de bem estar da população e abrange três dimensões do desenvolvimento humano: Renda, Educação e Saúde. Quanto maior for o índice mais elevada é a qualidade de vida da população.

Há uma assimetria expressiva entre o montante de tributação no Brasil e o nível de bem estar social dos brasileiros e uma das causas dessa disparidade se refere à estrutura administrativa do Estado. Há ineficiências, desperdícios e má gestão de recursos que limitam a qualidade dos serviços públicos na ponta do atendimento ao cidadão. Em realidade o Estado brasileiro custa mais do que os 32,4% de tributos em relação ao PIB, uma vez que o país convive com saldos orçamentários negativos. Em 2022 o déficit público foi equivalente a 8,9% do PIB, que no total mostra que o poder público absorveu nesse ano 41,4% de todo o esforço de produção para financiar suas atividades.

Outra forma de comparar o retorno da tributação para a população diz respeito ao grau de satisfação das pessoas em relação aos serviços públicos prestados. A tabela 2 aponta essa condição nas áreas da saúde, educação e justiça em países membros e não membros da OCDE. Entre os membros da entidade a maior média é observada na Suíça com 87% dos pesquisados satisfeitos com esses serviços e a menor média ocorre na Turquia com 37%. Entre os não membros pesquisados a maior média é registrada na Indonésia com 84% e a pior média é a do Brasil com 40%, com destaque negativo para os serviços do Judiciário com aprovação de apenas 26%, segunda pior avaliação depois dos 23% do Chile.

Tabela 2 - Satisfação com serviços públicos de saúde, educação e justiça em países membros e não membros da OCDE (2023)

Países membros	Saúde	Educação	Judiciário	Média de satisfação
Suíça	92%	84%	84%	87%

Noruega	80%	87%	87%	85%
Dinamarca	81%	80%	85%	82%
Finlândia	70%	85%	82%	79%
Luxemburgo	85%	75%	75%	78%
Áustria	81%	75%	76%	77%
Países baixos	83%	77%	67%	76%
Bélgica	90%	75%	61%	75%
Suécia	74%	72%	77%	74%
Irlanda	68%	84%	67%	73%
Alemanha	79%	62%	70%	70%
Reino Unido	71%	72%	67%	70%
Islândia	68%	78%	59%	68%
Israel	75%	69%	59%	68%
República Tcheca	77%	74%	49%	67%
Japão	76%	57%	67%	67%
França	74%	71%	55%	67%
Eslovênia	68%	79%	50%	66%
Estônia	66%	66%	63%	65%
Austrália	71%	67%	55%	64%
Costa Rica	70%	72%	50%	64%
OCDE (Média)	68%	67%	56%	63%
Nova Zelândia	64%	66%	60%	63%
Canadá	56%	67%	65%	63%
Espanha	67%	67%	51%	62%
Estados Unidos	75%	64%	45%	61%
Portugal	63%	71%	49%	61%
Coréia	74%	68%	26%	56%
México	57%	67%	43%	56%
Polônia	51%	66%	48%	55%
Itália	62%	60%	36%	53%
Letônia	60%	53%	45%	53%
Grécia	44%	63%	48%	52%
Eslováquia	60%	56%	29%	48%
Hungria	44%	47%	47%	46%
Colômbia	41%	63%	28%	44%
Lituânia	51%	37%	37%	42%
Chile	48%	50%	23%	40%
Turquia	58%	21%	33%	37%
Países não membros	Saúde	Educação	Judiciário	Média de satisfação
Indonésia	86%	88%	77%	84%
China	79%	76%	ND	78%
Croácia	67%	64%	ND	66%
África do Sul	61%	71%	54%	62%



Romênia	64%	60%	42%	55%
Bulgária	42%	64%	45%	50%
Brasil	45%	49%	26%	40%

Fonte: *Government at a Glance* – OCDE (2023).

Funcionalismo público

A poder público brasileiro extrai cerca de um terço do PIB para custear o fornecimento de bens e serviços cujo retorno é insatisfatório. Há uma percepção difundida por alguns de que a estrutura de recursos humanos da administração pública, com mais de 12 milhões de pessoas nos três níveis de governo, tem servidores em excesso e que isso por si só absorve recursos que poderiam ser canalizados para serviços públicos essenciais. Sob o ponto de vista meramente quantitativo a questão que importa se refere a ineficiências na distribuição dos servidores. Há atividades governamentais com excesso de funcionários e outros com carência de pessoal, situação que uma reforma administrativa deve contemplar visando adequar o quadro de recursos humanos às efetivas necessidades operacionais do Estado.

O contingente de funcionários públicos no Brasil é relativamente baixo quando comparado com a maioria dos países da OCDE. O país tem 11,9% das pessoas ocupadas atuando no governo frente a média de 18,6% das economias que compõem a OCDE. A maior proporção é observada na Noruega com 30,9% e a menor proporção está no Japão com 4,5%, conforme a tabela 3.

Tabela 3 – Percentual do funcionalismo público em relação ao total de empregos (2021)

Países	Percentual de empregos públicos em relação ao total de ocupados
Noruega	30,9%
Suécia	29,3%
Dinamarca	28,0%
Finlândia	25,4%
Islândia	25,0%
Estônia	23,4%
Croácia	22,8%
Lituânia	22,5%
França	21,1%

Letônia	21,1%
Israel	20,9%
Canadá	20,7%
Irlanda	20,5%
Hungria	19,6%
Eslováquia	19,3%
OCDE (média)	18,6%
Bélgica	18,4%
Polônia	17,3%
República Tcheca	17,2%
Eslovênia	17,2%
Áustria	17,0%
Romênia	16,9%
Reino Unido	16,9%
Espanha	16,6%
Grécia	16,1%
Portugal	15,0%
Estados Unidos	15,0%
Luxemburgo	14,5%
México	13,7%
Itália	13,5%
Costa Rica	13,5%
Países Baixos	13,4%
Holanda	12,1%
Brasil	11,9%
Suíça	11,2%
Alemanha	11,1%
Coréia	8,8%
Japão	4,5%

Fonte: OCDE e PNAD/IBGE para o Brasil

O Brasil não tem uma proporção elevada de servidores públicos, mas a tabela 4 começa a revelar um aspecto importante no emprego do setor governamental relacionado ao seu custo. A média salarial mensal do funcionalismo público, de R\$ 4,5 mil, é quase o dobro dos R\$ 2,4 mil em média dos empregados no setor privado.

Tabela 4 – Quantidade e rendimento mensal dos ocupados no Brasil (2021)



Posição na ocupação e total	Ocupados (1000)	Participação	Rendimento mensal médio (R\$ 1,00)
Total	95.747	100,0%	2.717
Empregado no setor privado	46.938	49,0%	2.448
Trabalhador doméstico	5.697	6,0%	1.090
Empregado no setor público	11.375	11,9%	4.477
Empregador	3.874	4,0%	6.685
Conta própria	25.944	27,1%	2.197
Trabalhador familiar auxiliar	1.919	2,0%	-

Fonte: PNAD/IBGE

Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) em países selecionados, apresentados na tabela 5, revelam que o Brasil gasta com o funcionalismo público 11,8% do PIB, proporção igual ao de economias de alta renda como Canadá, Suécia, Bélgica e França, por exemplo. Os Estados Unidos gastam 8,0% do PIB, o Chile 6,7%, a Colômbia 5,7%, o México 4,5% e o Peru 6,5%.

Tabela 5 – Gastos com funcionários públicos em relação ao PIB em países selecionados (2022)

Países selecionados	Despesa com servidor público (% do PIB)
Islândia	15,0%
Dinamarca	13,6%
Finlândia	12,1%
França	12,0%
Bélgica	11,9%
Canadá	11,9%
Brasil	11,8%
Suécia	11,7%
Eslovênia	11,4%
Espanha	11,1%
Noruega	10,8%
Grécia	10,5%
Portugal	10,5%
Áustria	10,4%
Letônia	10,4%
Eslováquia	10,4%
Estônia	10,1%



Lituânia	10,0%
Hungria	10,0%
Luxemburgo	9,9%
Romênia	9,9%
Polônia	9,8%
República Theca	9,7%
Itália	9,5%
Reino Unido	9,4%
Israel	9,0%
Nova Zelândia	8,7%
Paraguai	8,3%
Estados Unidos	8,0%
Holanda	8,0%
Alemanha	7,7%
Suíça	7,3%
Chile	6,7%
Peru	6,5%
Coréia	6,4%
Irlanda	5,7%
Colômbia	5,7%
Japão	5,2%
México	4,5%
Média	9,5%

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em termos absoluto o gasto com o funcionalismo brasileiro nos três níveis de governo somou R\$ 1,1 trilhão em 2022 e R\$ 1,2 trilhão em 2023, sendo os Estados e os Municípios responsáveis por cerca de 80% do total, conforme mostra a tabela 6.

**Tabela 6 – Total da despesa com o funcionalismo público por esfera de governo
(2022 e 2023)**

Esferas de governo	2022 (R\$)	Participação	2023 (R\$)	Participação
Federal	214.422	20,1%	233.023	19,7%
Estados	432.232	40,5%	469.504	39,8%
Municípios	421.103	39,4%	478.332	40,5%
Total	1.067.756	100,0%	1.180.858	100,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)



Em resumo, proporcionalmente ao total de trabalhadores no poder público o Brasil não mostra um descompasso em relação a outras economias, como apontado na tabela 3, mas o custo do funcionalismo é muito expressivo quando comparado com outros países, como visto na tabela 5.

A tabela 7 aponta que mesmo representado cerca de 20% do total de gastos com o funcionalismo a administração pública federal tem medianas salariais mensais muito mais elevadas que a dos Estados e Municípios, com destaque para o Judiciário, cujo valor alcança R\$ 17,4 mil. Reconhecer essas diferenças é um aspecto fundamental para o encaminhamento de uma adequada reforma administrativa no país.

Em resumo, o que se depreende é que o Brasil tem um custo elevado com o funcionalismo em função de grupos privilegiados nas esferas estadual e federal do Judiciário e na esfera federal do Executivo e do Legislativo que incorporam inúmeras vantagens aos salários base, criando supersalários que no agregado pressionam o gasto público e que contribuem para limitar a qualidade dos serviços na ponta para os cidadãos.

**Tabela 7 – Mediana dos rendimentos do funcionalismo público por poder e esfera de governo
(em R\$)**

Esferas de governo	Legislativo	Executivo	Judiciário
Federal	7.288.54	8.786.54	17.434.60
Estadual	5.765.38	4.292.56	10.246.76
Municipal	2.970.81	2.555.40	-

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro - Ipea (2021)

Empresas estatais

O tema reforma administrativa costuma ter como foco a estrutura de recursos humanos do poder público, mas cabe apontar um aspecto importante referente à estrutura patrimonial do Estado. O processo de privatização no Brasil foi exitoso na década de 90, mas o país ainda possui um número elevado de empresas estatais comparativamente a outros países. A tabela 8 diz respeito a um levantamento da OCDE em 2017. É uma referência importante que se mostra atual e revela que a



economia brasileira ainda é vítima de uma postura estatizante que limita a eficiência da produção nacional, que absorve recursos orçamentários que poderiam ser canalizados para melhorar a qualidade de bens e serviços públicos e que mantém o Estado refém de interesses políticos.

A tabela 8 mostra o Brasil com um total de 134 empresas estatais com 597,5 mil empregados. O segundo país com mais empresas sob controle do governo é o México com 78 e 73,6 mil trabalhadores e depois a Argentina com 59 empresas e 130,8 mil empregados. No Estados Unidos são 16 empresas com 536,0 mil funcionários e o menor número é observado na Suíça com 4 empresas e 106,9 mil empregados.

Tabela 8 – Quantidade de empresas estatais e de funcionários em países selecionados

Países	Número de empresas estatais	Empregados
Alemanha	71	370.440
Argentina	59	130.776
Austrália	8	42.607
Brasil	134	597.505
Canadá	44	83.462
Chile	25	50.361
Colômbia	39	33.033
Coréia	56	147.833
Dinamarca	21	18.728
Espanha	51	94.635
Estados Unidos	16	535.981
França	51	826.967
Grécia	42	42.927
Itália	20	499.765
Japão	8	256.265
México	78	73.686
Suíça	4	106.883

Fonte: *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises* - OCDE (2017)

Incluir a estrutura patrimonial relacionada às empresas estatais é uma perspectiva necessária sob a ótica de uma reforma administrativa no Brasil, sobretudo quando se observa o aspecto financeiro do conjunto delas. A tabela 9 aponta que em 2023 as estatais registraram déficit primário

de R\$ 2,3 bilhões e déficit nominal de R\$ 7,7 bilhões e em 2024, até o mês de agosto, o resultado negativo foi de R\$ 7,2 bilhões e R\$ 10,5 bilhões, respectivamente. Entre 2021 e 2023 somente nas estatais federais o Executivo fez aportes anuais de recursos de R\$ 28,5 bilhões em média.

Tabela 9 – Resultado primário e nominal das empresas estatais nos três níveis de governo em 2023 e 2024

Empresas estatais	2023		Agosto / 2024	
	Resultado		Resultado	
	Primário	Nominal ¹	Primário	Nominal ¹
Total	-2.269,3	-7.672,7	-7.212,6	-10.475,1
Empresas estatais federais ²	-656,2	2.337,3	-3.374,5	-2.051,1
Empresas estatais estaduais	-1.300,2	-9.425,3	-3.858,2	-8.279,5
Empresas estatais municipais	-312,9	-584,8	-20,1	-144,6

Fonte: Estatísticas fiscais – Banco Central (Setembro de 2024).

1- Nominal inclui despesas com juros.

2-Exclui Petrobrás e Eletrobrás.

Considerações finais

A administração pública brasileira absorve um terço da produção de riqueza no país e devolve bens e serviços que não atendem adequadamente as necessidades fundamentais dos brasileiros. Enfrentar esse desafio tem como item fundamental a implementação de uma reforma administrativa capaz de modernizar e tornar mais eficiente o poder público.

O problema a ser enfrentado em uma reforma tributária não é o excesso de servidores, uma vez que o Brasil tem relativamente menos funcionários públicos em comparação com as principais economias ao redor do mundo. A questão é o custo do funcionalismo, que em média é quase o dobro da remuneração do setor privado, e que no seu conjunto é bastante elevado quando comparado com outras nações. A despesa brasileira de quase 12% do PIB supera muito a registrada, por exemplo, nos Estados Unidos, Colômbia, Alemanha, México e Holanda.

Um dos pontos a ser ressaltado é o elevado custo observado no Judiciário como um todo e nos poderes Executivo e Legislativo federais. Isso decorre de grupos privilegiados que agregam indenizações, auxílios e outros penduricalhos em seus salários, turbinando suas remunerações e criando enormes discrepâncias salariais tanto dentro do próprio setor público como em relação aos

trabalhadores do setor privado. Essas vantagens pressionam o gasto público e são observadas sobretudo entre Magistrados, em membros do Ministério Público, Auditores e Fiscais da Receita Federal, Auditores do Trabalho, Técnicos do Banco Central entre outras categorias de servidores públicos.

A reforma administrativa é um tema que envolve interesses políticos e ideológicos, mas que deve ser enfrentado de forma pragmática e com ações envolvendo a revisão das formas de contratação de servidores, a estabilidade de funções específicas e as inúmeras vantagens que são acumuladas por diversas categorias do funcionalismo. Além disso, é necessário que se regulamentem mecanismos eficazes que permitam a avaliação e o controle de desempenho no serviço público.

Por fim, há a questão das empresas estatais. O Brasil está entre os países que contam com o maior número de empresas controladas pelo poder público. O conjunto dessas empresas costumeiramente gera déficits bilionários, como os R\$ 7,7 bilhões em 2023 e os R\$ 10,5 bilhões até agosto de 2024. Em nome da eficiência na gestão pública e com base em análises técnicas muitas devem ser liquidadas ou transferidas para a iniciativa privada.

