

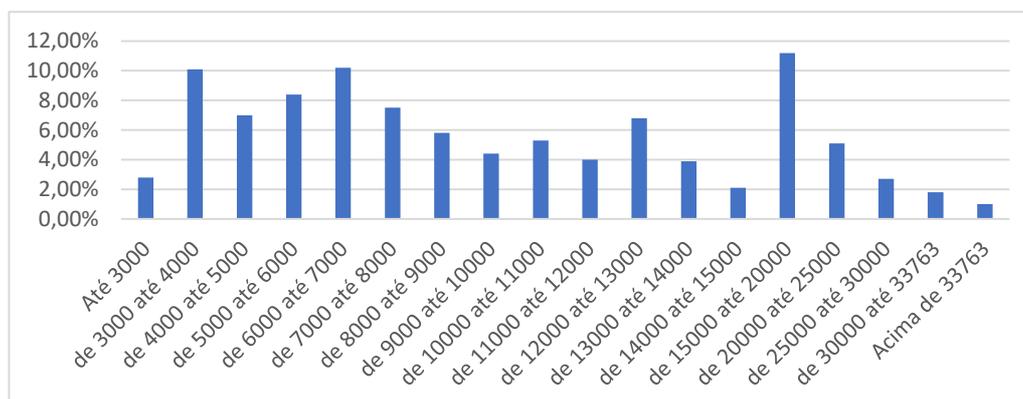
*Este estudo pertence a uma série que aborda as diferenças entre setor público e privado no Brasil.*

## Resumo

Neste estudo da série que aborda diferenças entre o setor público e privado no Brasil, tratamos das **diferenças salariais**. Diversos estudos buscam quantificar essas diferenças, com resultados que variam conforme a metodologia adotada. Fazemos aqui algumas considerações em relação publicações recentes do Banco Mundial e **propomos uma abordagem própria, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2018**, controlando por diversas características dos trabalhadores. Abordamos também a **evolução média dos salários entre 2008 e 2018**, impactada, no caso do serviço público, por inúmeros pacotes de reajustes.

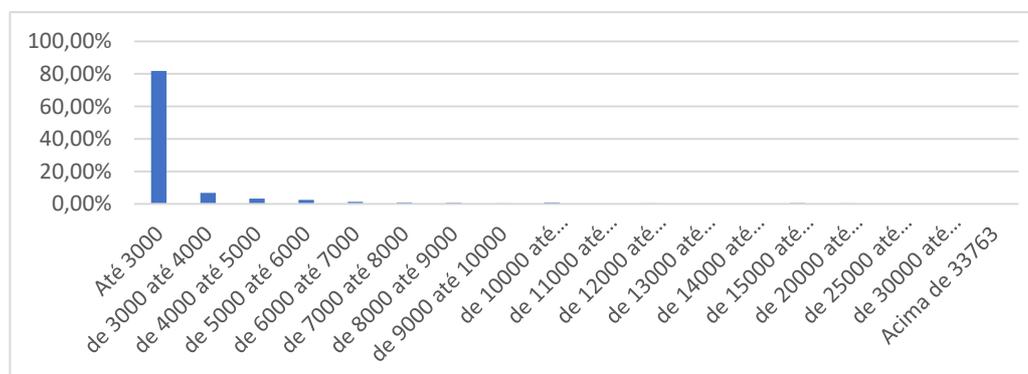
## Diferenças salariais

O gráfico abaixo, extraído do relatório Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público<sup>1</sup>, do Banco Mundial, dá uma visão geral da distribuição de servidores por faixa de remuneração no Brasil.



Fonte: Relatório Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público, do Banco Mundial (2019)

Apenas para efeitos de comparação, esta é a distribuição considerando todos os trabalhadores brasileiros, depreendida dos dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua 2018**, do IBGE):

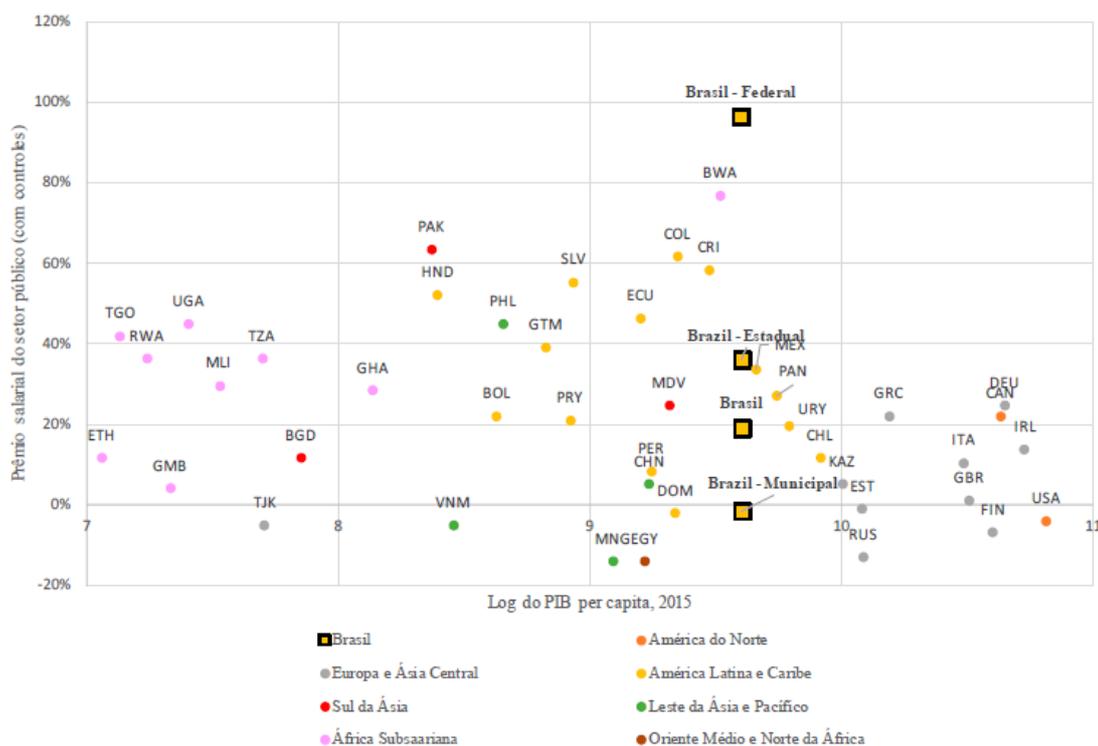


Fonte: Elaboração própria, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAC Contínua 2018)

<sup>1</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Sector-P%C3%ABlico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>

Claramente são **realidades diferentes**, com o setor público apresentando maiores salários. Mas uma análise feita dessa maneira (sem controlar por tipo de cargo, nível de formação e experiência, por exemplo) serve apenas para demonstrar que se tratam contextos distintos. **Para efetivamente compararmos os salários temos que adotar as chamadas variáveis de controle, de forma a quantificarmos as diferenças dentro de um mesmo contexto.**

No estudo do Banco Mundial, busca-se quantificar o que se denomina “prêmio salarial” do setor público, que representaria a diferença percentual entre salários. Os resultados mostram que no serviço público federal se paga, em média, **96% a mais que no setor privado**. O valor é muito superior a outros países com perfil de desenvolvimento similar, como mostra o gráfico a seguir.



Fonte: Relatório Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público, do Banco Mundial (2019)

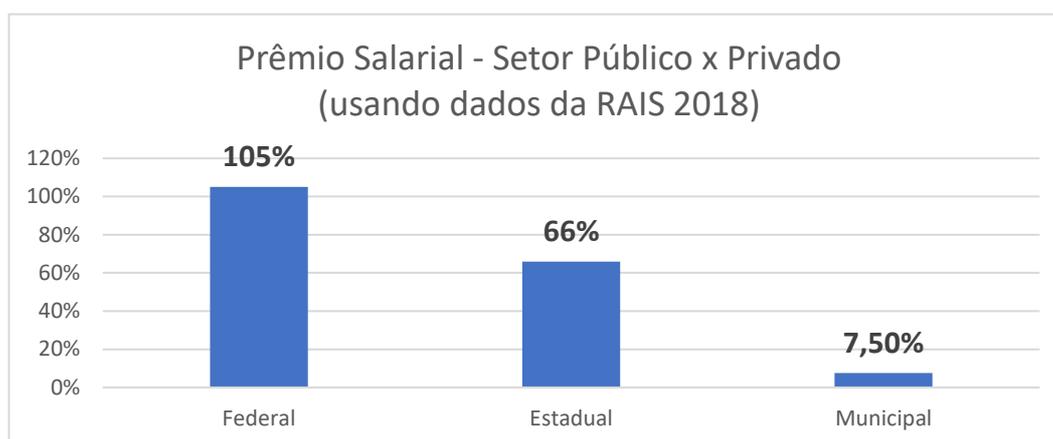
Embora o estudo adote algumas variáveis de controle<sup>2</sup>, uma fragilidade clara é que não considera 2 características muito relevantes: o **cargo exercido e a jornada de trabalho**. Isso ocorre porque o Banco Mundial utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua 2017), que detalha no máximo o setor econômico do trabalhador. Essa fragilidade pode resultar numa alta variabilidade de perfis dentro de um mesmo setor econômico (pessoas com cargos de especialidade ou com jornada de trabalho diferentes).

No intuito de quantificar a diferença salarial controlando também por cargo e jornada de trabalho, **desenvolvemos aqui abordagem própria utilizando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS 2018)**, do Ministério da Economia, que contém informações sobre trabalhadores formais nos setores público e privado. Nossa metodologia comparou médias salariais de grupos de

<sup>2</sup> A análise compara indivíduos com mesma escolaridade, gênero, cor de pele, idade e setor de atividade econômica.

trabalhadores considerando as seguintes variáveis de controle: **cargo, jornada de trabalho, idade, escolaridade e experiência.**

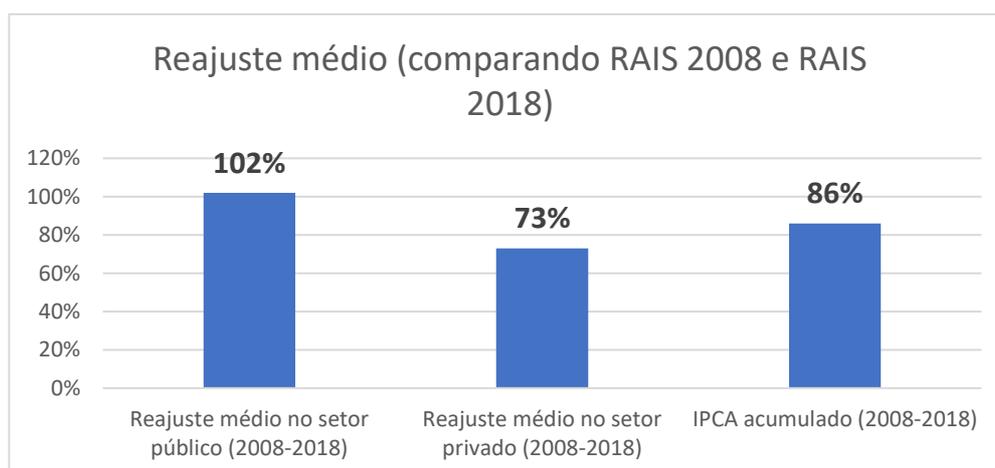
Os resultados se aproximam do levantamento do Banco Mundial, apresentando um cenário um pouco mais grave. Em média, **servidores públicos federais ganham 105% a mais que indivíduos com mesma formação, experiência, cargo e jornada de trabalho no setor privado.** No nível estadual, essa diferença cai para 66%. No municipal, é de 7,5%<sup>3</sup>.



Fonte: Elaboração própria, com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS 2018, do Ministério da Economia)

## Reajustes salariais

Também utilizando os dados da RAIS 2018 do Ministério da Economia, foi possível calcular a **evolução percentual dos salários entre 2008 e 2018** para indivíduos de mesmo nível de experiência, cargo, idade, escolaridade e jornada de trabalho. Os resultados mostram que, além das diferenças nos valores atuais dos salários, há entre 2008 e 2018 uma clara diferença entre os níveis de reajuste salarial. O **setor público apresentou um reajuste de médio de 102%**, enquanto que **cargos similares no setor privado tiveram reajuste de 73%**.



Fonte: Elaboração própria, com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS 2018, do Ministério da Economia)

<sup>3</sup> Para o cálculo nos níveis estadual e municipal, controlamos também por UF.

Se descontarmos a inflação do período, chegamos a um **aumento real** dos níveis de salários na ordem de **16% no setor público** e a uma **redução real de 13% no setor privado**.

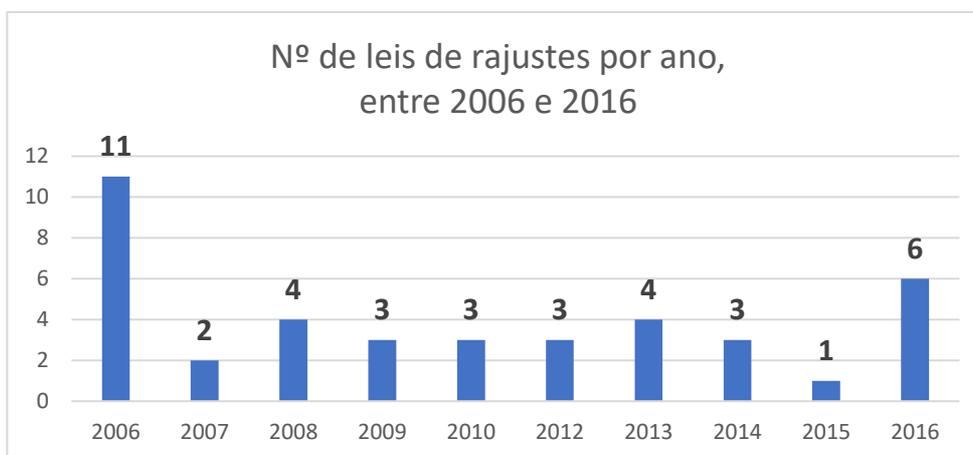
É provável que a diferença entre os percentuais de reajuste decorra da atuação de grupos de pressão no congresso nacional e no governo. Corporações de servidores, de certa maneira blindadas pela estabilidade, têm facilidade para **atuar junto a gestores públicos e legisladores na busca por reajustes e reestruturações de carreira**.

### *Os reajustes no setor público entre 2006 e 2016.*

Um servidor público que tenha sido nomeado em um cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), uma das carreiras do chamado Ciclo de Gestão<sup>4</sup> do Governo Federal, **no ano de 2006, teve como salário inicial R\$ 6.076,45**, conforme previsto no edital do concurso<sup>5</sup> público. **No ano de 2019, após a última parcela do reajuste concedido em 2016, o salário inicial para o mesmo cargo viria a ser de R\$ 19.197,06**. Isso representa um **aumento de 216%**, substancialmente acima do IPCA acumulado no período, que foi de 101%.

A Lei 11.890/2008, que iniciou a série de reajustes de todas as carreiras do Ciclo de Gestão, **apresenta 7 versões diferentes da mesma tabela de remunerações**, evidenciando as sucessivas alterações<sup>6</sup>.

As carreiras do Ciclo de Gestão não foram as únicas beneficiadas com os reajustes. Uma **pesquisa na legislação federal entre 2006 e 2016** apresenta pelo menos **40 leis** que tratam de reajustes e reestruturações de dezenas de carreiras.



Fonte: Elaboração própria, com dados do [portal de legislações do governo](http://portal.delegislações.do.governo.gov.br/).

<sup>4</sup> Engloba as carreiras de Analista de Comércio Exterior, Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnico de Planejamento e Pesquisa, Técnico de Desenvolvimento, Auditores e Técnicos Federais de Finanças e Controle.

<sup>5</sup> <https://www.enap.gov.br/documentos/servicos/edital-abertura.pdf>

<sup>6</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm#anexo4..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm#anexo4..)

*Reajustes dissimulados: reenquadramentos e bônus salariais*

Vale destacar alguns **dispositivos que trazem aumentos reais de remuneração, mas não de maneira explícita**, nas leis de reajuste. Dois deles merecem atenção: os chamados “**reenquadramentos**” funcionais e os **bônus salariais**. As carreiras de auditoria tributária (Auditores e Analistas da Receita Federal do Brasil) foram beneficiadas por ambos.

Os **reenquadramentos funcionais são “saltos” na carreira do servidor concedidos por lei**. Um exemplo: na **A Lei nº. 11.890/2008, além de conceder reajuste de mais de 80% para o cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, concedeu também um salto de 3 níveis para grande parte dos servidores da carreira**. Isso gerou um **aumento efetivo, para quem estivesse no padrão inicial, de 108%**. Eis a tabela de reenquadramento adotada na época, destacado o salto da classe inicial:

SITUAÇÃO EM 30 DE JUNHO DE 2009		SITUAÇÃO A PARTIR DE 1º JUL 2009		
CLASSE	PADRÃO	PADRÃO	CLASSE	
ESPECIAL	IV	IV	ESPECIAL	
	III	III		
	II	II		
	I	I		
B	IV	IV	B	
	III			
	II			
	I			
A	V	III	A	
	IV	II		
	III	I		
	II	V		
	I	IV		
		III		
		II		
		I		

Fonte: Anexo 1 da Lei nº. 11890/2008.

Observe que um servidor de início de carreira foi promovido ao nível IV, por força da lei.

Os **Bônus salariais** são uma espécie de **gratificação de produtividade**, que teria o objetivo de premiar os servidores que mais contribuíssem para os resultados institucionais. **Na prática, não funcionam bem assim. Os auditores e analistas da Receita fazem jus desde 2017 a um “bônus de eficiência”<sup>7</sup>**, com o objetivo de incentivar o incremento da arrecadação. Na realidade, o pagamento decorre de um fundo composto por **multas aplicadas**. Os recursos vão parte para União, parte para os auditores. Um detalhe importante: **aposentados e pensionistas também têm direito ao bônus**. Outro detalhe importante: como não há ainda regulamentação, o **benefício vem sendo pago em valor fixo a todos os servidores, aposentados e pensionistas**. Auditores recebem R\$ 3 mil por mês; Analistas, R\$ 1,8 mil.

Advogados da União, Procuradores Federais, Procuradores da Fazenda e Procuradores do Banco Central passaram a fazer jus, por determinação da Lei nº. 13327/2016, aos chamados **honorários advocatícios** decorrentes das causas em que a União seja vencedora, **outra espécie de bônus de produtividade**. Isso gerou um aumento real (e livre de deduções) de cerca de R\$ 7 mil para todos os cerca de 7 mil servidores dessas carreiras. Somente no ano de 2018 esse benefício adicional gerou o **pagamento de aproximadamente R\$ 700 milhões**.

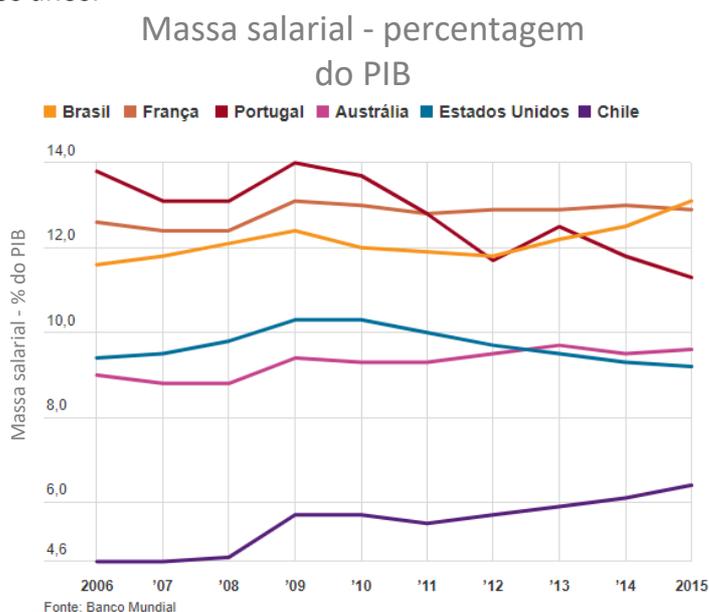
A característica em comum entre os bônus da Receita Federal e da Advocacia Geral da União é que **ambos dizem respeito a pagamentos adicionais para o servidor cumprir exatamente a atribuição para o qual já havia sido contratado**.

<sup>7</sup> Instituído pela Lei nº. 13464/2017.

Além de reajustes, bônus e reenquadramentos, contribuem para o aumento real das remunerações os chamados penduricalhos salariais, como indenizações, vantagens pessoais e pagamentos de retroativos. Já abordamos o assunto em [outro estudo](#).

## Considerações

Quando comparado com o Produto Interno Bruto, o gasto total do governo com remunerações de servidores públicos no Brasil é alto em relação a países como Portugal, França, Austrália, Estados Unidos e Chile. O indicador denominado “massa salarial”, do Banco Mundial, aponta a discrepância crescente nos últimos anos.



Fonte: Banco Mundial (2017)

Por outro lado, há grande insatisfação em relação aos serviços prestados. A percepção da população quanto aos serviços públicos no Brasil é a de que se paga bem e se recebe mal. Pesquisa recente<sup>8</sup> da Confederação Nacional da Indústria (CNI) mediu a satisfação dos cidadãos em relação a 13 grupos de serviços públicos. **Todos foram avaliados negativamente**, sendo saúde, segurança e atendimento nas repartições os mais mal avaliados.

Na busca por uma administração eficiente, parte da solução passa pela redução de privilégios, benefícios exclusivos e reajustes descolados da melhora na qualidade do serviço ou dos resultados. Vale ressaltar que a recorrência de reajustes salariais ocorrida nos últimos anos também contribuiu consideravelmente para as insustentabilidades fiscal e previdenciária que o Brasil enfrenta atualmente.

Da análise de 40 leis de reajustes, percebe-se que não há qualquer relação entre os aumentos e o desempenho dos servidores. Além disso, adotam-se práticas antiprodutivas como a promoção automática de populações inteiras de servidores e a criação de bônus salariais sem qualquer relação com a produtividade, que na realidade exigem apenas que o servidor cumpra suas atribuições regulares.

<sup>8</sup> <https://noticias.portaldaindustria.com.br/listas/6-servicos-publicos-de-pior-qualidade-no-brasil-na-opinio-da-populacao/>