

Mercado de Trabalho

conjuntura e análise

ANO 26 | Abril de 2020

68

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Mylena Fiori

Mercado de Trabalho: conjuntura e análise

CORPO EDITORIAL

Editor Responsável

Carlos Henrique Leite Corseuil

Membros

Felipe Mendonça Russo

Lauro Ramos

Sandro Pereira Silva

Sandro Sacchet de Carvalho

Equipe de Apoio

Bruna de Souza Azevedo

Carolina Lopes de Carvalho Vital

Gabriela Carolina Rezende Padilha

Máira Albuquerque Penna Franca

Leandro Pereira da Rocha

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

HETEROGENEIDADE DO DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO¹

Joana Simões Costa²
Fernando Gaiger Silveira³
Bruna de Souza Azevedo⁴
Sandro Sacchet de Carvalho⁵
Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa⁶

1 INTRODUÇÃO

A agenda de ajuste fiscal tem pautado o debate a respeito das reformas necessárias para o funcionamento do Estado brasileiro e seus entes federativos. Nesse contexto, argumenta-se que a redução do gasto com o funcionalismo público é essencial para o equacionamento das contas públicas. Além de possibilitar o ajuste, é ponderado também que parte dos recursos economizados poderia ser utilizada para investimentos sociais e em infraestrutura, com a finalidade de promover crescimento econômico e redução das desigualdades sociais (Banco Mundial, 2017; Fraga Neto, 2019).

Nas últimas décadas, o crescimento do quantitativo de funcionários públicos está associado às esferas municipal e estadual, devido à expansão de serviços públicos como educação e saúde (Lopez e Guedes, 2019). Dessa forma, ressalta-se que a simples redução de custo pode ocasionar a menor provisão de serviços públicos à sociedade e, contrariamente ao previsto, limitar a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e reduzir a desigualdade.

A simples diminuição dos gastos com o funcionalismo público, desse modo, não pode ser o principal elemento norteador de uma reforma administrativa. É premente a necessidade de melhoria de qualidade, eficiência e equidade na provisão dos serviços públicos, e estes devem ser os elementos considerados na elaboração da reforma administrativa.

1. Os autores agradecem a colaboração de Gabriela Carolina Rezende Padilha e Carolina Lopes de Carvalho Vital no processamento dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e publicada em 2019 (IBGE, 2019).

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

4. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

6. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea e professora no Ibmec-RJ.

Ainda, um dos principais argumentos apresentados a favor da redução da folha de pagamento do setor público seria os elevados salários dos servidores públicos em comparação aos dos trabalhadores do setor privado. No entanto, diversos estudos mostram que há bastante heterogeneidade nos salários de funcionários públicos, e esta deve ser considerada em cenário de reforma. Por exemplo, Lopez e Guedes (2019) ressaltam as diferenças que existem entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A despeito de que algumas ocupações do setor público exerçam funções que não possuem equivalência no setor privado e de que haja algumas especificidades tanto no setor público – por exemplo, melhores condições de aposentadoria – quanto no setor privado (como é o caso do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS), esta nota técnica realiza o exercício de comparar os salários de ambos os setores. Na análise, será considerado o fato de os trabalhadores possuírem características distintas em ambos os setores. Também serão investigados quais trabalhadores no setor público possuem maior prêmio salarial. A seção 2 contém uma revisão de literatura; a seção 3 descreve a metodologia; a seção 4 apresenta os resultados; e a seção 5, as conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A discussão a respeito da diferença de salários entre os setores públicos e privados no Brasil não é recente. Os primeiros estudos foram realizados na década de 1980 e utilizaram informações da Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Ao contrário do senso comum da época, que considerava que os funcionários públicos possuíam uma remuneração inferior à do setor privado – conforme discutido por Belluzzo, Anuantti-Neto e Pazello (2005), os estudos de Macedo (1985) e Saldanha, Maia e Camargo (1988) registram um prêmio salarial favorável ao setor público, ao analisarem trabalhadores de empresas públicas e do setor público federal, respectivamente. Enquanto Macedo (1985) calcula o hiato salarial considerando trabalhadores com características observadas idênticas, Saldanha, Maia e Camargo (1988) não controlam o modelo por características e reconhecem que parte do diferencial deve estar associado a diferenças em características produtivas.

Os resultados de Foguel *et al.* (2000), a partir de dados da PNAD de 1995, também apontam para maior salário entre os funcionários públicos, até mesmo ao controlar o modelo pelas características observadas. Os autores ressaltam que grande parte do diferencial se deve ao fato de que os trabalhadores do setor privado são mais jovens e menos qualificados que os do setor público. Ademais, esses autores indicam que há heterogeneidade do prêmio salarial público, que chega a ser negativo ao se considerar somente a esfera municipal, além de ser bem menor nos estados da região Nordeste.

Além de o hiato salarial público-privado ser diferenciado de acordo com as regiões geográficas e as esferas de governo, o estudo de Belluzzo, Anuantti-Neto e Pazello (2005), com dados da PNAD de 2001 e controlando pelas características observadas, revela que o prêmio a favor do setor público é maior na parte inferior da distribuição de salários para todas as esferas de governo. Os autores argumentam que a visão corrente da época de que os funcionários públicos recebiam remunerações inferiores

às do setor privado devia refletir o ponto de vista daqueles com maiores salários. Também Braga (2007), com dados relativamente próximos temporalmente (PNAD de 2005), encontra evidências de que os trabalhadores com menor capital humano – indicador construído a partir da interação entre escolaridade e experiência – do setor público seriam aqueles com maior prêmio salarial. Ou seja, as evidências apresentadas tanto por Belluzzo, Anuanti-Neto e Pazello (2005) como por Braga (2007) sugerem que os indivíduos em postos de trabalhos com menor produtividade seriam menos penalizados no setor público.

Braga (2007) ainda ressalta que, entre os trabalhadores com maior escolaridade, o hiato salarial varia significativamente de acordo com o grupo ocupacional. Na área jurídica, encontram-se os maiores prêmios salariais a favor do setor público, enquanto na área de ensino o prêmio salarial seria negativo.

Ao analisarem o período 1992-2005 com dados da PNAD, Vaz e Hoffman (2007) constatarem elevação do prêmio salarial em favor do setor público, até mesmo ao controlar o modelo pelas mudanças nas características observadas dos trabalhadores. Esse resultado é corroborado em análise de dados da PNAD em período ainda mais amplo (1995-2015), feita por Tenoury e Menezes-Filho (2017).

Tenoury e Menezes-Filho (2017) indicam que houve aumento do prêmio salarial em favor do setor público em todas as esferas de governo, mas especialmente entre aqueles na esfera federal e com maior escolaridade. Contudo, há resultados heterogêneos também na variação temporal. Ao considerar a esfera municipal, a elevação foi maior entre aqueles de baixa e média instrução; por sua vez, para a estadual, os maiores aumentos foram recebidos para os grupos de média e alta escolaridade.

Lopez e Guedes (2019) apresentam uma análise salarial do funcionalismo público para uma longa série histórica, de 1986 a 2016, a partir de dados da Rais. Apesar de não controlar o modelo para características observadas, o estudo aponta que há relevantes diferenças do hiato salarial público-privado não apenas por níveis federativos de governo (federal, estadual e municipal), mas também por poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

3 METODOLOGIA

Para o cálculo do diferencial salarial entre os setores público e privado, são utilizados os microdados da PNAD Contínua; pesquisa elaborada pelo IBGE de 2012 a 2018 (IBGE, 2019). A amostra desse estudo compreende os indivíduos ocupados com 18 anos ou mais, que estão empregados com ou sem carteira assinada – ou seja, empregadores e conta própria são excluídos –, que trabalham entre vinte e setenta horas semanais. São excluídos da análise os militares, os trabalhadores do setor agrícola e os empregados domésticos. Essas restrições têm como objetivo aumentar a comparabilidade entre os trabalhadores dos setores público e privado. No entanto, vale ressaltar que, até mesmo com essas exclusões, permanecem na amostra diversos cargos públicos que não são diretamente comparáveis às ocupações no setor privado. Além das variações nas funções exercidas em seus trabalhos, também há grandes diferenças nas características desses trabalhadores, como evidenciado pela tabela 1, a seguir.

Algumas das características dos servidores públicos contribuem para explicar a existência de hiato salarial favorável aos trabalhadores públicos: ocupações, escolaridade e idade. Os servidores públicos estão mais presentes em ocupações tipicamente de nível superior (profissionais das ciências e intelectuais), 38% *vis-à-vis* 10%. Além disso, enquanto mais da metade dos servidores públicos possuem ensino superior completo (53%), cerca de 34% dos empregados no setor privado sequer apresenta ensino médio completo. Também os funcionários públicos possuem, em média, sete anos a mais de idade, o que significa maior experiência laboral. Esses atributos devem explicar, em parte, os salários mais elevados.

Por sua vez, os servidores públicos são majoritariamente mulheres (72%) e, ao comparar com o setor privado, estão proporcionalmente mais representadas em regiões menos ricas, como o Nordeste e o Norte, e em áreas não metropolitanas. Ao contrário dos atributos anteriores, estas são características que poderiam reduzir o salário no setor público, pois estão associadas à segmentação e à discriminação no mercado de trabalho. A informalidade, aqui representada pelos trabalhadores sem carteira assinada, também está relacionada a salários mais baixos. No entanto, a proporção de trabalhadores sem carteira assinada é similar em ambos os setores, o que pode indicar precarização do setor público.

Em relação aos salários, inicialmente é importante mencionar que foi considerada a variável que indica o salário mensal da ocupação principal. A tabela 1 mostra que o salário mensal no setor público chega a ter um montante que corresponde a cerca de 1,83 vezes o rendimento do setor privado. Ao considerar o salário recebido por hora, o salário do servidor torna-se um pouco mais que o dobro do setor privado. Ou seja, parte da diferença salarial – medidas em salário-hora – deve-se ao fato de que o setor público apresenta jornadas de trabalho menores, cerca de cinco horas semanais a menos.

A tabela 1 também evidencia que a maior parcela dos servidores públicos se encontra na esfera municipal (58%), seguida das esferas estadual (29%) e federal (13%). Tendo-se em vista que os estados e os municípios são os responsáveis em prover educação, saúde e segurança, e que estas são funções intensivas em mão de obra, justifica-se que esses níveis de governo possuam maior quantidade de servidores em relação ao governo federal. E o gráfico 1 mostra que há relevantes diferenças salariais, de acordo com o nível federativo do governo. O setor público federal é o que possui menor quantitativo numérico de trabalhadores; porém, apresenta o maior salário-hora, cerca de R\$ 41,05, em 2018. Enquanto isso, a média salarial na esfera estadual concerne ao montante de R\$ 26,39 e na municipal, ao de R\$ 14,17. Por sua vez, o setor privado possui média inferior a de todas as esferas (R\$ 10,11). A razão entre a média do salário-hora do setor público e a do setor privado corresponde a 2,08, o que significa que o servidor público receberia um salário um pouco maior que o dobro do empregado no setor privado. Em 2012, essa razão já estava próxima de 2, cerca de 1,97. Ao longo do período 2012-2018, houve pequena variação positiva do valor real dos salários, de 2,8% e 8,3%, nos setores privado e público, respectivamente.

Uma parte do hiato salarial observado entre os setores público e privado decorre da diferença entre os atributos produtivos dos trabalhadores. Por exemplo, o maior nível de escolaridade e experiência dos servidores públicos explica parte desse prêmio salarial favorável ao setor público. Para mensurar o quanto de fato a mais o setor público remunera, deve-se comparar trabalhadores com características similares em ambos os setores. Com o objetivo de calcular o que seria esse prêmio salarial controlado, neste estudo se comparam trabalhadores que tenham indicadores similares para: escolaridade; idade; tipo de ocupação; posse de carteira assinada; sexo; cor; residência em áreas metropolitanas; e região geográfica de moradia. A metodologia adotada é o método de decomposição Oaxaca-Blinder, utilizada também em outros estudos sobre esse tema – como Tenoury e Menezes-Filho (2017). Essa técnica possibilita decompor o diferencial salarial em uma *parte explicada* e uma *parte não explicada*. A *parte explicada* mensura quanto do diferencial deve-se a diferenças nas características observadas dos trabalhadores de ambos os setores. Por sua vez, a *parte não explicada* representa a fração do diferencial que se deve a diferenças na remuneração de um mesmo atributo pelos setores.⁷

TABELA 1
Características descritivas (2018)

	Setor privado	Setor público
Salário mensal (R\$ de 2018)	1.837,58	3.364,51
Jornada semanal	41,97	36,54
Salário-hora (R\$ de 2018)	10,37	21,50
Sem carteira (%)	21,28	21,33
Profissionais das ciências e intelectuais (%)	9,67	38,04
Técnico e profissionais de nível médio (%)	10,18	19,70
Trabalhadores de apoio administrativo (%)	14,47	16,66
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados (%)	24,40	11,88
Trabalhadores qualificados e operários (%)	8,35	0,94
Operadores de instalações e máquinas (%)	18,25	4,01
Trabalhadores de limpeza (%)	5,10	6,47
Trabalhadores elementares (%)	9,58	2,30
Idade	35,68	42,82
Homens (%)	59	38
Branco (%)	46,42	48,34
Ensino fundamental incompleto (%)	18,03	7,67
Ensino fundamental completo (%)	8,34	3,39
Ensino médio incompleto (%)	7,33	1,96
Ensino médio completo (%)	41,88	25,81
Ensino superior incompleto (%)	7,80	7,84
Ensino superior completo (%)	16,61	53,32

(Continua)

7. Vale ainda mencionar que a variável explicada do modelo é o logaritmo neperiano do salário-hora, e que, para a decomposição, foi considerada como referência a equação de ambos os setores conjuntamente.

(Continuação)

	Setor privado	Setor público
Áreas metropolitanas (%)	45,44	35,04
Região Norte (%)	5,63	10,36
Região Nordeste (%)	19,22	27,97
Região Sudeste (%)	49,97	37,93
Região Sul (%)	17,35	14,12
Região Centro-Oeste (%)	7,83	9,62
Esfera federal (%)	-	12,54
Esfera estadual (%)	-	29,24
Esfera municipal (%)	-	58,22
Número de observações	66.274	22.022

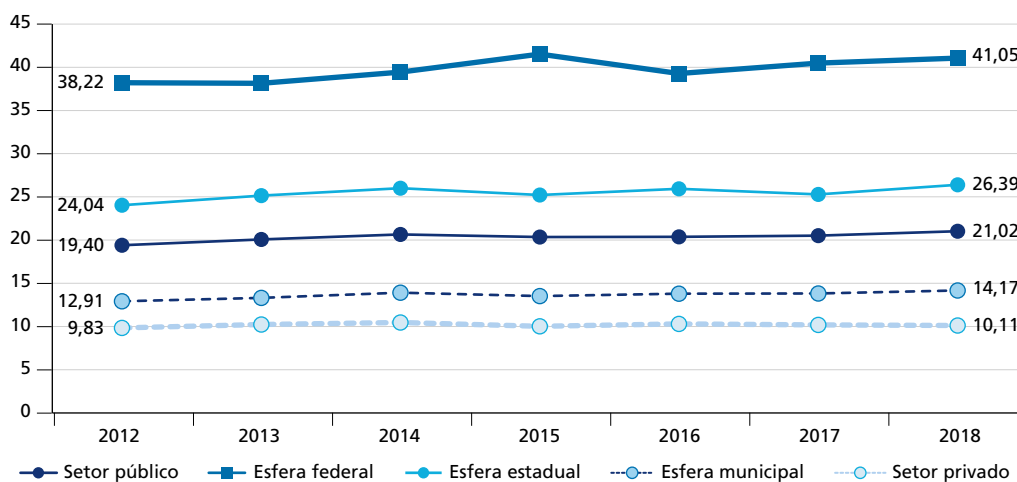
Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Evolução do salário-hora (2012-2018)

(Em R\$ de 2018)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

4 RESULTADOS

4.1 Total e por esferas de governo

A avaliação dos diferenciais por esferas de governo indica claramente a heterogeneidade entre os chamados prêmios salariais controlados. Em 2018, como já apontado, o prêmio salarial dos ocupados do setor público era de 39% – ou, alternativamente, 0,327 ponto de *log* – diante do salário-hora médio dos empregados do setor privado. Quando se analisam os prêmios segundo os níveis de governo, fica evidente a diferença entre os prêmios. Dessa forma, o percentual no nível federal alcança 135%, *grasso modo*, o dobro do nível estadual, com o relativo aos municípios sendo tão somente 18%.

A tabela 2 mostra os valores do logaritmo neperiano do salário-hora por esfera e as diferenças entre público e privado; revela também os coeficientes relativos ao diferencial explicado pelas características dos trabalhadores, dos postos de trabalho e das discriminações de sexo e raça, bem como ao diferencial não explicado (o chamado prêmio salarial controlado). Vale notar que, do diferencial salarial entre o setor público e o privado para o universo de trabalhadores selecionados – isto é, com os filtros aplicados para a melhor apuração dos determinantes da diferença salarial –, a parte explicada em decorrência dos atributos das ocupações e outra decorrente da discriminação positiva para os trabalhadores do setor público são, *grosso modo*, semelhantes. Efetivamente, a parte explicada concerne a 44,5% do diferencial salarial, enquanto o prêmio salarial é responsável pelos restantes 55,5%. E aqui se observam diferenças entre os níveis de governo, com a parcela explicada sendo inferior na esfera federal diante dos níveis estadual e municipal. Concretamente, enquanto na esfera federal a discriminação pró-funcionalismo responde por quase dois terços do diferencial salarial, nas outras esferas o prêmio diz respeito a menos de 60% do diferencial salarial. Assim, no nível federal, os diferenciais são maiores, e a parte não explicada é a de maior importância.

TABELA 2
Diferencial salarial público-privado (2018)

Esfera	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado (%)
	Público	Privado	Diferença	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	Coeficiente	Contribuição relativa (%)	
Federal	3,410	2,086	1,324	0,469	35,4	0,854	64,6	135
	0,016	0,002	0,016	0,007		0,015		
Estadual	2,973	2,086	0,887	0,365	41,2	0,521	58,8	68
	0,009	0,002	0,010	0,006		0,009		
Municipal	2,383	2,086	0,297	0,129	43,3	0,168	56,7	18
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		
Setor público	2,675	2,086	0,589	0,262	44,5	0,327	55,5	39
	0,005	0,002	0,006	0,004		0,005		

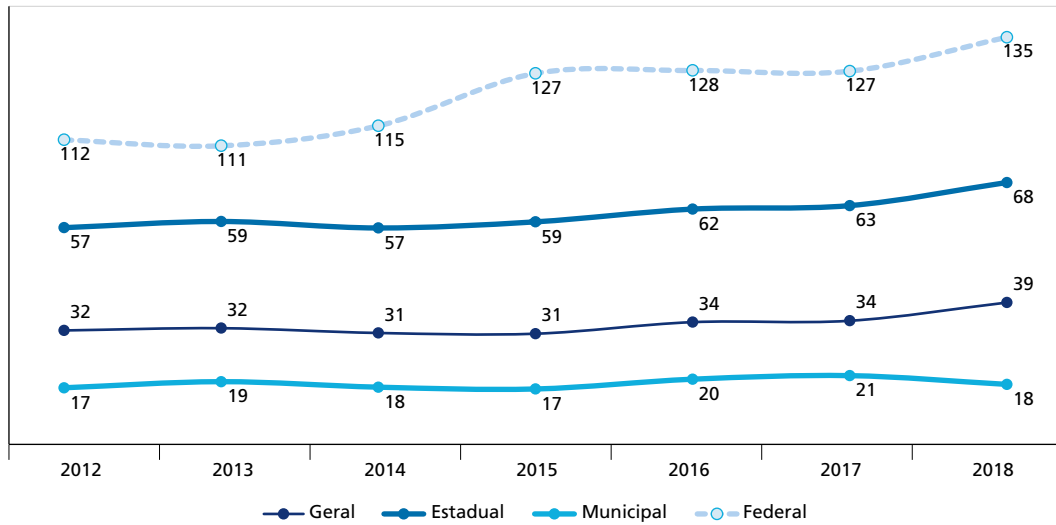
Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

O comportamento do diferencial salarial entre o setor público e o privado não decorrente de diferenças nos atributos dos trabalhadores e de seus postos de trabalho no período 2012-2018 encontra-se ilustrado no gráfico 2. Apresenta-se a evolução do prêmio por nível de governo, explicitando heterogeneidade também nessa evolução. O prêmio – considerando-se a totalidade do funcionalismo – cresceu no período em 7 pontos percentuais, alcançando quase 40% em 2018, sendo que o crescimento se deveu ao comportamento da esfera federal e estadual. Na verdade, no nível federal, chama atenção o salto entre 2014 e 2015 e no último ano. Por sua vez, no caso do funcionalismo estadual, o ganho concentra-se em 2018. Os municípios apresentam outra situação, com o prêmio ficando estável, situando-se no patamar de 20%.

GRÁFICO 2

Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por nível de governo (2012-2018)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

4.2 Níveis de escolaridade

Variável-chave na definição dos rendimentos das pessoas assalariadas, a escolaridade mostra-se responsável, também, pela heterogeneidade que o prêmio salarial comporta. Como se pode verificar na tabela 3, o prêmio salarial é maior entre os mais escolarizados, reduzindo-se à medida que se diminui o nível de instrução. Destaca-se, ademais, que a parte explicada do diferencial salarial entre os funcionários públicos e os trabalhadores do setor privado é muito reduzida entre os de menor escolaridade perante os de maior nível de escolaridade. Efetivamente, entre os trabalhadores com ensino fundamental, quase todo o diferencial se deve ao prêmio, enquanto, entre os com médio completo ou mais escolarizados, a parte explicada é de um quarto do diferencial.

Chama atenção que o prêmio salarial é sempre superior entre os funcionários da esfera federal, que, ademais, não apresenta diferenças segundo a escolaridade. As variações segundo o grau de instrução situam-se nos funcionários dos entes subnacionais, com os maiores prêmios localizando-se no nível intermediário de escolaridade.

TABELA 3
Diferencial salarial público-privado por escolaridade (2018)

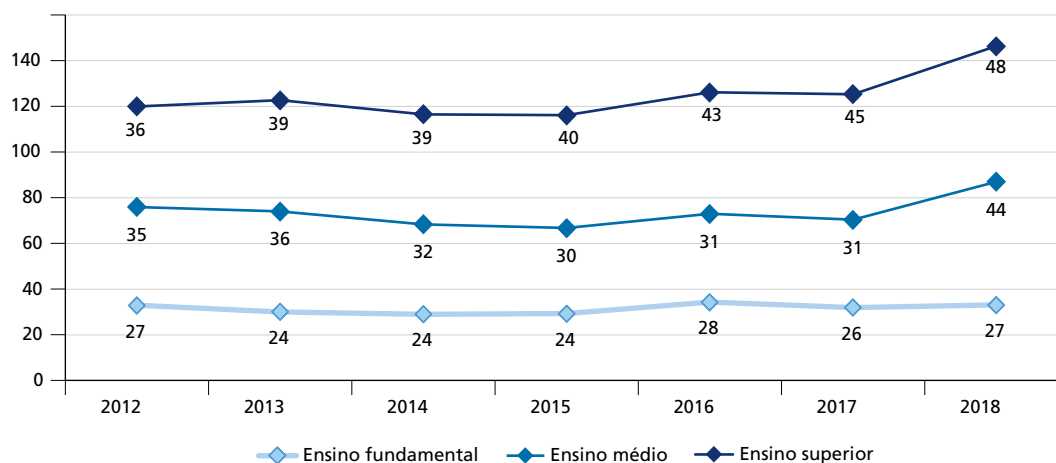
Nível educacional	Esfera	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado
		Público	Privado	Diferença	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	
Ensino fundamental	Geral	2,150	1,900	0,250	0,012	4,9	0,237	95,1	26,8
		0,024	0,006	0,024	0,012		0,024		
	Federal	2,672	1,900	0,772	0,076	9,8	0,697	90,2	100,7
		0,125	0,006	0,125	0,040		0,117		
	Estadual	2,305	1,900	0,405	0,007	1,7	0,398	98,3	48,9
		0,051	0,006	0,051	0,018		0,051		
	Municipal	2,058	1,900	0,158	0,000	0,0	0,158	100,0	17,1
		0,025	0,006	0,025	0,013		0,025		
Ensino médio	Geral	2,454	2,010	0,444	0,082	18,4	0,362	81,6	43,6
		0,015	0,004	0,016	0,008		0,015		
	Federal	2,878	2,010	0,868	0,168	19,4	0,699	80,6	101,3
		0,046	0,004	0,046	0,016		0,042		
	Estadual	2,601	2,010	0,590	0,095	16,1	0,495	83,9	64,1
		0,027	0,004	0,027	0,011		0,025		
	Municipal	2,244	2,010	0,233	0,028	12,1	0,205	87,9	22,7
		0,017	0,004	0,017	0,009		0,016		
Ensino superior	Geral	3,175	2,652	0,523	0,131	25,0	0,392	75,0	48,1
		0,011	0,008	0,014	0,008		0,013		
	Federal	3,565	2,652	0,913	0,207	22,7	0,706	77,3	102,6
		0,024	0,008	0,025	0,013		0,023		
	Estadual	3,208	2,652	0,555	0,118	21,3	0,437	78,7	54,8
		0,017	0,008	0,019	0,011		0,018		
	Municipal	2,874	2,652	0,222	0,075	33,7	0,147	66,3	15,8
		0,016	0,008	0,018	0,011		0,018		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Vale notar que os prêmios de 2018 para o ensino superior e o médio superaram em muito o observado nos anos anteriores, como mostra o gráfico 3, com o prêmio relativo aos ocupados com ensino fundamental ou menos preservando-se em patamar relativamente baixo.

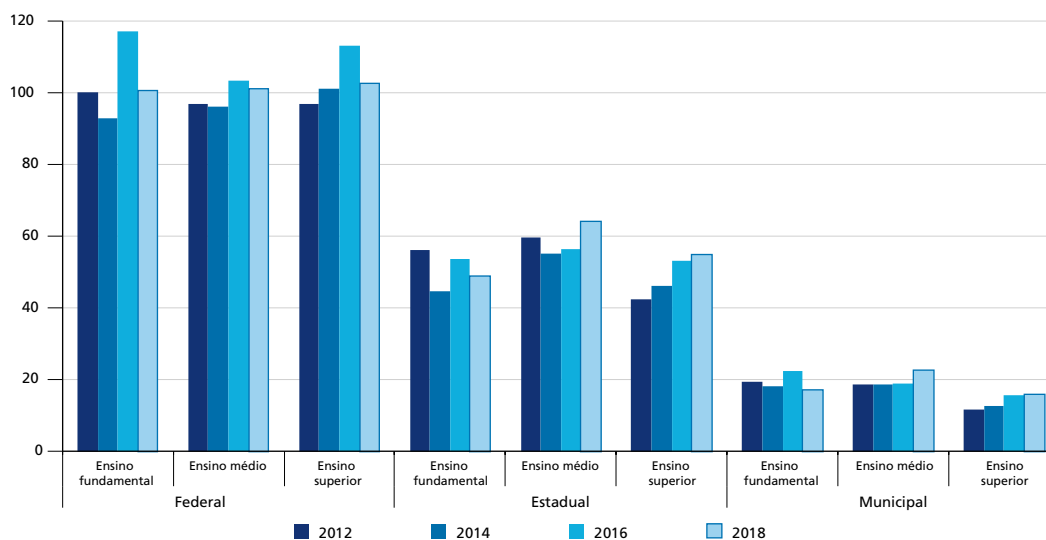
GRÁFICO 3
Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por escolaridade (2012-2018)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).
 Elaboração dos autores.

O gráfico 4 traz o comportamento do prêmio salarial segundo níveis de governo e por grau de instrução. No nível federal, nota-se comportamento errático com os valores preservando-se ao redor de 100%, enquanto na esfera estadual, para as escolaridades maiores, há um movimento de crescimento do prêmio, o que se percebe, também, para os funcionários públicos municipais.

GRÁFICO 4
Evolução do prêmio salarial do funcionalismo público por escolaridade e por nível de governo
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).
 Elaboração dos autores.

4.3 Ocupações

Talvez o recorte que mais evidencia a heterogeneidade no setor público, além das esferas de governo, sejam as diferentes ocupações. Observa-se que, para boa parte das ocupações, o prêmio salarial está abaixo de 30%; em alguns casos, é inclusive negativo, enquanto elevados prêmios se concentram em algumas carreiras. Na tabela 4, são apresentados os diferenciais salariais público-privado por grupos ocupacionais.

Entre os diferentes grupos ocupacionais, o maior prêmio salarial encontra-se entre os trabalhadores de apoio administrativo, que alcança 43,3% – ou, alternativamente, 0,360 ponto de *log* –, principalmente devido aos escriturários. E, com exceção dos trabalhadores de serviços, vendedores e comércio, todos os demais grupos apresentam prêmio salarial abaixo de 30%, sendo apenas 8% entre os trabalhadores qualificados da indústria e da construção civil.

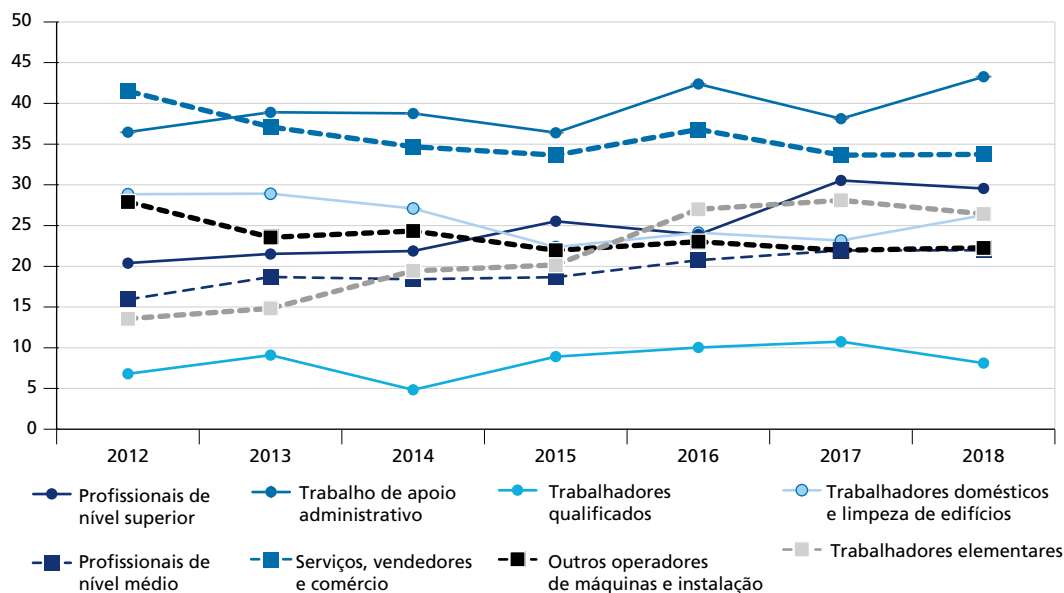
No gráfico 5, mostra-se a evolução do prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais entre 2012 e 2018. O gráfico revela que – com exceção dos operadores de máquinas e instalação e trabalhadores de limpeza de edifícios – os prêmios salariais aumentaram após a crise de 2014, tendo sido tal crescimento relativamente maior entre profissionais de nível superior e trabalhadores elementares.

TABELA 4
Diferencial salarial público-privado por grupos ocupacionais (2018)

Grupo ocupacional	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado (%)
	Público	Privado	Diferença	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	
Profissionais de nível superior	3,056	2,810	0,246	-0,013	-5,3	0,259	105,3	29,6
	0,008	0,010	0,013	0,008		0,012		
Profissionais de nível médio	2,604	2,374	0,229	0,031	13,4	0,199	86,6	22,0
	0,013	0,007	0,015	0,010		0,013		
Trabalho de apoio administrativo	2,555	2,051	0,505	0,145	28,7	0,360	71,3	43,3
	0,011	0,005	0,012	0,008		0,011		
Serviços, vendedores e comércio	2,238	1,898	0,340	0,049	14,5	0,291	85,5	33,7
	0,013	0,004	0,013	0,008		0,011		
Trabalhadores qualificados	2,167	2,029	0,138	0,060	43,5	0,078	56,5	8,1
	0,039	0,007	0,039	0,024		0,033		
Outros operadores de máquinas e instalação	2,282	2,019	0,263	0,062	23,5	0,201	76,5	22,3
	0,018	0,004	0,019	0,011		0,017		
Trabalhadores domésticos e limpeza de edifícios	1,978	1,768	0,210	-0,023	-11,0	0,233	111,0	26,3
	0,010	0,006	0,011	0,008		0,012		
Trabalhadores elementares	1,953	1,715	0,239	0,004	1,7	0,235	98,3	26,4
	0,020	0,006	0,021	0,013		0,019		

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 5
Prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais (2012-2018)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

Entretanto, até mesmo nesses grupos ocupacionais, a heterogeneidade é elevada. Por exemplo, entre os profissionais de nível médio, os maiores prêmios salariais concentram-se nas carreiras jurídicas, nos agentes da administração tributária, nos inspetores de polícia, bem como nos detetives e policiais. Esse prêmio é bastante reduzido, por exemplo, entre profissionais de nível médio da saúde e afins. Na tabela 5, desagregamos o diferencial salarial público-privado nas ocupações de nível superior.

A tabela revela que os altos prêmios salariais estão concentrados nos profissionais do direito e entre os especialistas em organização da administração pública e de empresas (prêmios de 103% e 86%, respectivamente). O diferencial é elevado também entre os profissionais de tecnologia da informação e comunicações – TIC (prêmio de 62%); contudo, esse diferencial é superestimado com a exclusão dos trabalhadores por conta própria, pois – entre os profissionais de TIC – os que fazem atividades por conta própria possuem média salarial próxima dos funcionários públicos. Nas demais ocupações de nível superior, os prêmios salariais são mais reduzidos, sendo inclusive negativo entre os profissionais da saúde.

No gráfico 6, detalha-se a evolução do diferencial salarial público privado para os profissionais de nível superior entre 2012 e 2018. O comportamento da evolução do diferencial é bastante diversificado, tendo subido consideravelmente entre os profissionais de TIC e entre os professores do ensino médio, e se reduzido em outras ocupações, notadamente entre os outros profissionais do ensino.

TABELA 5

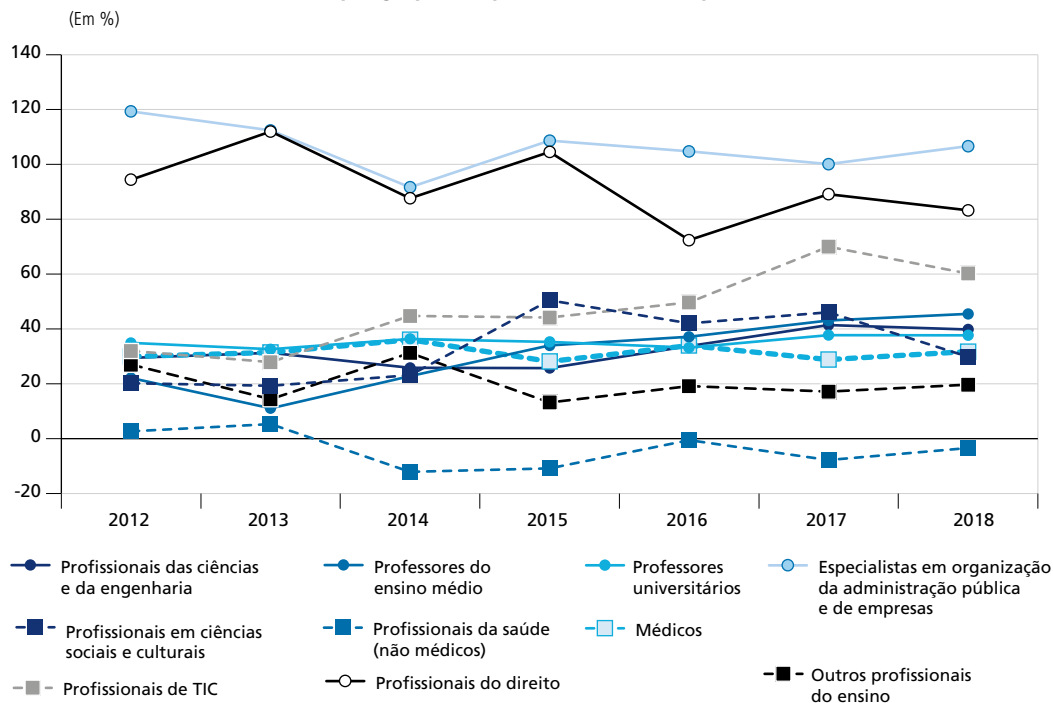
Diferencial salarial público-privado por profissionais das ciências e intelectuais (2018)

Grupo ocupacional (profissionais de nível superior)	Ln (salário-hora)			Explicado		Não explicado		Prêmio salarial controlado
	Público	Privado	Diferença	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	Coefficiente	Contribuição relativa (%)	
Profissionais das ciências e da engenharia	3,722	3,214	0,508	0,197	38,7	0,312	61,3	37
	0,042	0,029	0,052	0,032	-	0,051	-	-
Profissionais da saúde (não médicos)	3,943	3,985	-0,042	-0,008	-18,6	-0,034	-81,4	-3
	0,040	0,063	0,075	0,031	-	0,074	-	-
Médicos	3,101	2,820	0,281	0,016	5,6	0,265	94,4	30
	0,022	0,019	0,029	0,016	-	0,029	-	-
Professores do ensino médio	3,798	3,455	0,343	-0,032	9,4	0,375	109,4	46
	0,034	0,047	0,058	0,029	-	0,054	-	-
Professores universitários	2,890	2,579	0,311	0,018	5,7	0,293	94,3	34
	0,008	0,018	0,019	0,010	-	0,019	-	-
Outros profissionais do ensino	2,881	2,660	0,222	0,057	25,6	0,165	74,4	18
	0,027	0,039	0,047	0,033	-	0,047	-	-
Especialistas em organização da administração pública e de empresas	3,765	2,860	0,905	0,195	21,6	0,709	78,4	103
	0,044	0,018	0,048	0,025	-	0,046	-	-
Profissionais de TIC	3,711	3,168	0,543	0,063	11,6	0,480	88,4	62
	0,073	0,033	0,080	0,040	-	0,078	-	-
Profissionais em ciências sociais e culturais	3,023	2,842	0,181	-0,006	3,2	0,187	103,2	21
	0,034	0,038	0,051	0,033	-	0,047	-	-
Profissionais do direito	3,925	2,994	0,931	0,309	33,2	0,622	66,8	86
	0,045	0,044	0,063	0,044	-	0,065	-	-

Fonte: PNAD Contínua de 2018 (IBGE, 2019).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Prêmio salarial controlado por grupos ocupacionais de nível superior (2012-2018)



Fonte: PNAD Contínua de 2012-2018 (IBGE, 2019).
Elaboração dos autores.

5 CONCLUSÕES

No contexto atual, o gasto com o funcionalismo público é frequentemente apontado como excessivo e como uma das despesas a ser reduzida em todos os níveis de governo. Tendo-se em vista que se considera que não há número excessivo de servidores (Banco Mundial, 2017) e que o aumento do quantitativo de servidores nas últimas décadas ocorreu nas esferas estaduais e municipais, devido à expansão dos serviços de educação e saúde (Lopez e Guedes, 2019), o principal argumento nesse debate é a remuneração excessivamente alta que os servidores públicos receberiam.

Esta nota técnica corrobora alguns achados anteriores de que parte do hiato salarial favorável ao setor público se deve a diferenças nas características observadas. Notadamente, os servidores públicos apresentam maiores níveis de escolaridade, são mais velhos – isto é, possuem maior experiência – e estão em ocupações com maior produtividade.

Ainda assim, até mesmo ao controlar por características, os servidores públicos recebem maior remuneração pelos mesmos atributos. No entanto, é importante perceber que há grande variação entre os servidores. Notadamente, são os servidores da esfera federal, aqueles com maior escolaridade (nível superior), e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características observadas similares.

Considerando-se essa heterogeneidade na distribuição do prêmio salarial do funcionalismo público, propostas de ajustes paramétricos com vistas a reduzir ou eliminar tal distinção podem ter efeitos pouco expressivos na desigualdade e negativos no crescimento econômico – via redução da demanda de bens e serviços. Há sim de se analisar mudanças considerando esferas e carreiras de modo discriminado e, assim, conseguir ampliar os ganhos redistributivos com efeitos fiscais ainda importantes.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington: Banco Mundial, 2017.
- BELLUZZO, W.; ANUANTTI-NETO, F.; PAZELLO, E. T. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 23, 2005.
- BRAGA, B. G. Capital humano e o diferencial de salários público-privado no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: Anpec, 2007. p. 1-15.
- FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 54, n. 4, p. 433-472, 2000.
- FRAGA NETO, A. Estado, desigualdade e crescimento no Brasil. **Novos Estudos**, ed. 115, v. 38, n. 3, p. 613-634, set./dez. 2019.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: primeira entrevista (2012-2018). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/yJTyqD>>.
- LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: atlas do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.
- MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 39, n. 4, p. 437-448, 1985.
- SALDANHA, R.; MAIA, R.; CAMARGO, J. M. **Emprego e salário no setor público federal**. Brasília: MTb, 1988.
- TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. São Paulo: Insper, 2017. 41 p. (Policy Paper, n. 29).
- VAZ, D. V.; HOFFMAN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 199-232, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- HOLANDA, A. L. N. **Diferencial de salários entre os setores público e privado**: uma resenha da literatura. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. 39 p. (Texto para Discussão, n. 1457).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

