Número 37

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ipea 45 anos
Por um Brasil desenvolvido

Comunicado da Presidência

Salários no setor público versus salários no setor privado no Brasil

10 de dezembro de 2009

Apresentação[1]

Recente reportagem publicada no jornal *Valor Econômico*[2] cita dado obtido em estudo da Fundação Getulio Vargas (FGV/SP) que afirma que o salário dos servidores federais estatutários (os quais têm direito aos benefícios do regime jurídico único da União, como estabilidade no emprego e aposentadoria integral) superou em 101,3% os salários dos funcionários da iniciativa privada em 2008. O texto salienta também que, em 2002, essa diferença era igual a 78,9% em favor do salário do funcionário público federal.

O presente *Comunicado da Presidência* pretende apresentar uma discussão acerca das diferenças de salários entre setor público e setor privado, destacando diversos elementos importantes para o entendimento dessa complexa e polêmica questão[3]. Assim como no trabalho citado acima, serão utilizadas as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como referência para a análise.

A metodologia aqui utilizada vai considerar não apenas o setor público federal, mas também as esferas estadual e municipal de poder.

É preciso sublinhar que a comparação entre o setor público federal e a esfera privada como um todo deve ser feita com mais cuidado, a começar pelo fato de que, no setor público federal, as instituições têm dimensão muito maior, em média, do que as instituições do setor privado, que incluem empresas de pequeno e médio portes. Essa disparidade em termos de porte das instituições tende a afetar a diferença de salários dos trabalhadores.

Além disso, deve-se lembrar que, especialmente no setor público federal, existem diversas carreiras típicas de Estado, existentes em todos os países (com maior ou menor peso relativo dentro do setor público) e que se relacionam, por exemplo, à vigilância de fronteiras, à atuação do Judiciário, às forças de repressão interna (polícias e guardas civis ou militares), à área de Relações Externas e às funções de arrecadação de impostos, sem contar as Forças Armadas. E são justamente essas ocupações que pagam os melhores salários, tendo sido objeto de intensa disputa nos últimos concursos realizados pelo governo federal, conforme destaca a própria reportagem do *Valor Econômico*.

---

[1] Este *Comunicado da Presidência* contou com a colaboração de: Milko Matijascic; Fernando Augusto Mansor de Mattos; James Richard Silva Santos; André Gambier Campos; Vinícius de Melo Maciel.

[2] Ver *Valor Econômico*, edição de 9 de novembro de 2009; reportagem "Estado paga o dobro do salário do setor privado".

[3] Uma análise de diferenças salariais entre setor público e setor privado apresenta diversas dificuldades, todas elas relacionadas aos distintos conteúdos das ocupações de cada setor, bem como das diferenças de características entre o setor público e o setor privado e de suas funções em uma sociedade capitalista. A literatura internacional sobre o tema não é vasta e, na maioria dos casos, procura se apoiar na Teoria do Capital Humano, restringindo a análise às características da mão-de-obra, procurando avaliar as diferenças salariais supondo que trabalhadores com características similares deveriam receber rendimentos similares, independentemente do setor em que exerçam seu trabalho. A realidade, porém, é mais complexa, e a existência de diferenças salariais entre o setor público e o setor privado, nos mais diversos países, depende de inúmeros fatores, nem todos de caráter econômico determinado pelas "forças de oferta e demanda no mercado de trabalho". Existem, em cada país, fatores político-institucionais e históricos que explicam as diferenças de salários existentes entre o setor público e o privado. Fatores incomensuráveis, relacionados ao "juízo de valor", que fazem com que cada sociedade avalie distintamente as diferentes profissões, também concorrem para determinar as diferenças entre rendimentos do setor público e rendimentos do setor privado.

Portanto, é de se esperar que existam diferentes realidades dentro do setor público, não sendo adequado definir o setor público apenas como o setor público federal, pois na esfera estadual e na municipal a realidade é diferente da esfera federal, dada a distinta natureza da composição do emprego nas esferas de governo subnacionais.

As principais conclusões deste *Comunicado da Presidência* são:

(a) Dados de 2008 revelam uma diferença de salário médio de 56% a favor dos vencimentos no setor público (todas as esferas de governo); esta diferença era de 33% em 1998;

(b) A diferença de salário em favor do setor público se explica principalmente pelo fato de que, no setor público brasileiro, o perfil dos ocupados segundo o grau de instrução é muito melhor que no setor privado; portanto, o salário médio do setor público fica acima do salário médio do setor privado, pois este concentra uma parcela muito grande de empregados com apenas o ensino fundamental incompleto (27,7% em 2008) e mais 17,8% com apenas até o fundamental completo – justamente os graus de instrução aos quais se relacionam os salários mais baixos;

(c) Por outro lado, o setor público reúne cerca de apenas 22% de pessoas até o fundamental completo, enquanto cerca de um terço de seus integrantes tem nível superior completo (no setor privado, em 2008, apenas 11,4% de seus integrantes tinham nível superior);

(d) Tomando-se as diferenças de salários entre setor público e setor privado para cada grau de instrução, percebe-se que, em 2008, o salário médio do setor público superava em 27% o salário médio do setor privado para os empregados com ensino médio completo e superava em 8% o salário médio do setor privado para os empregados com ensino fundamental completo;

(e) Entre os empregados com nível superior, o salário médio do setor público superava o do setor privado em apenas 7%, em 2008 (sempre considerando o universo delimitado pela metodologia desta pesquisa, ou seja, somente assalariados, somente pessoas com idade entre 25 e 59 anos e apenas os que contribuíam para a previdência);

(f) A diferença de salário de 56% em favor do salário médio do setor público com relação ao do setor privado se explica especialmente por causa da já aludida diferença de perfil da mão-de-obra segundo o grau de instrução;

(g) A diferença de salário em favor do setor público, no Brasil, não se diferencia da dos demais países de forma muito destacada;

(h) A comparação internacional também mostra que, no que se refere aos trabalhadores de menor grau de instrução, a diferença em favor do setor público tende a ser maior que nos casos de trabalhadores com maior grau de instrução; em países de menor grau de desenvolvimento, essa distinção é ainda mais pronunciada, conforme mostra a tabela em que se compara o México a países desenvolvidos; de todo modo, também levando em conta essa particularidade, o caso brasileiro não difere substancialmente de outros países;

(i) O peso do gasto do governo central com o seu funcionalismo no total de gastos do governo federal, no Brasil, não difere de forma significativa do padrão internacional;

(j) Entre 1998 e 2008, o salário médio do setor público no Brasil cresceu mais, em média, que o salário médio do setor privado;

(k) O aumento do salário médio do setor público se deve, em boa medida, ao aumento do número de contratações de profissionais de nível superior, em concursos recentes, conforme o **Ipea** demonstrou em estudo recente sobre o tema (*Comunicado da Presidência nº 19 - Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução*, disponível no sítio do Instituto na internet, www.ipea.gov.br).

METODOLOGIA

Para analisar as diferenças de renda entre setor público e setor privado foram definidos alguns parâmetros que dão base metodológica à análise de dados empreendida. O conjunto de ocupados – tanto do setor público quanto do setor privado – a ser considerado para a comparação salarial atende aos seguintes critérios: (a) assalariados[4] apenas e, entre esses, somente aqueles com contribuição para a previdência[5]; (b) trabalhadores com idade entre 25 e 59 anos[6]; (c) empregados com carga horária integral[7].

ANÁLISE DOS DADOS

Um primeiro fato que chama a atenção na comparação entre os ocupados do setor privado e os do setor público é a significativa diferença em termos de composição segundo o nível de instrução.

[4] As posições na ocupação de empregadores, trabalhadores por conta-própria, trabalhadores sem remuneração, entre outras, foram excluídas, para efeito de análise, das ocupações do setor privado, por serem incomparáveis com ocupações do setor público.

[5] Ou seja, estão excluídos os assalariados informais do setor privado e também as formas precárias de contratação do setor público, como estagiários, bolsistas etc. Estão excluídos também os trabalhadores por conta-própria ou autônomos do setor privado, pois não há situação semelhante no setor público.

[6] Para evitar incluir pessoas em início de carreira e também os muito próximos à aposentadoria, ambas as situações que poderiam distorcer os dados de rendimentos médios calculados e que serão a seguir calculados.

[7] Para evitar precisar fazer uma avaliação de salário por hora trabalhada, sem contar que a natureza de funções exercidas em tempo–parcial poderia dificultar a comparação.

Tabela 1

Distribuição dos ocupados segundo escolaridade e por setor, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos de idade e que contribuem para a previdência - Brasil

Grau de instrução	1998				2008			
	Privado		Público		Privado		Público	
	Empregados	%	Empregados	%	Empregados	%	Empregados	%
Ens. Fund. Incompleto	5.235.228	46,9	959.668	25,7	5.510.398	27,7	738.419	13,4
Ens. Fund. Completo	2.075.341	18,6	476.449	12,8	3.537.671	17,8	489.471	8,9
Ens. Méd. Completo	2.808.142	25,2	1.325.874	35,6	8.486.085	42,6	2.494.244	45,2
Ens. Sup. Completo	963.115	8,6	944.429	25,3	2.261.743	11,4	1.776.984	32,2
Não determinado	70.346	0,6	22.232	0,6	104.464	0,5	22.543	0,4
Total	11.152.172	100,0	3.728.652	100,0	19.900.361	100,0	5.521.661	100,0

Fonte PNAD
Exclusive a área rural da região Norte
Elaboração **Ipea**

Conforme mostram os dados da tabela 1, em 1998, cerca de 47% do total de ocupados no setor privado, tomados segundo os três critérios definidos anteriormente, tinham apenas ensino fundamental incompleto, contra 25,7% nesta mesma situação no setor público. No outro extremo do nível de escolaridade – superior completo – registra-se que, dentro do setor privado, em 1998, apenas 8,6% dos ocupados estavam nessa situação, enquanto no setor público, naquele mesmo ano, pouco mais de um quarto dos ocupados eram pessoas com ensino superior completo.

Tabela 2

Renda média dos ocupados segundo escolaridade e por setor, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos de idade e que contribuem para a previdência - Brasil

Grau de instrução	1998				2008			
	Privado		Público		Privado		Público	
	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média
Ens. Fund. Incompleto	5.235.228	397	959.668	353	5.510.398	738	738.419	708
Ens. Fund. Completo	2.075.341	523	476.449	537	3.537.671	835	489.471	904
Ens. Méd. Completo	2.808.142	805	1.325.874	796	8.486.085	1.092	2.494.244	1.383
Ens. Sup. Completo	963.115	2.184	944.429	1.790	2.261.743	2.884	1.776.984	3.086
Não determinado	70.346	494	22.232	476	104.464	824	22.543	595
Total	11.152.172	678	3.728.652	899	19.900.361	1.144	5.521.661	1.788

Fonte PNAD
Exclusive a área rural da região Norte. Valores correntes
Elaboração **ipea**

Dez anos depois (2008), o perfil da mão-de-obra, segundo o nível de instrução, melhorou significativamente tanto no setor público quanto no setor privado. No setor privado, o peso de ocupados com apenas o ensino fundamental incompleto havia caído para 27,7% e o de ocupados com nível superior completo havia subido para 11,4% – ainda bem abaixo, porém, do perfil que o setor público já ostentava em 1998.

O perfil do setor público em 2008 mostrava quase um terço do total de seus ocupados[8] com nível superior completo e cerca de 13% com ensino fundamental incompleto.

A tabela 2 apresenta os rendimentos médios por ocupação, para setor público e para setor privado, tanto em 1998 quanto em 2008, segundo o grau de instrução.

A tabela 3 coloca esses rendimentos em base 100 no setor privado, permitindo perceber mais claramente a diferença em relação ao setor público e sua evolução entre 1998 e 2008.

No caso de 1998, o rendimento médio dos cerca de cinco milhões e duzentos mil ocupados do setor privado com ensino fundamental incompleto era igual a R$ 397, contra um rendimento médio ainda menor (R$ 353) para os ocupados com mesmo nível de instrução no setor público (11% menor, no setor público, conforme aponta a tabela 3).

Tabela 3

Índice da Renda Média (BASE Privado=100) dos ocupados segundo escolaridade e por setor, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos de idade e que contribuem para a previdência - Brasil

Grau de instrução	1998				2008			
	Privado		Público		Privado		Público	
	Empregados	Índice	Empregados	Índice	Empregados	Índice	Empregados	Índice
Ens. Fund. Incompleto	46,9	100	25,7	**89**	27,7	100	13,4	**96**
Ens. Fund. Completo	18,6	100	12,8	**103**	17,8	100	8,9	**108**
Ens. Méd. Completo	25,2	100	35,6	**99**	42,6	100	45,2	**127**
Ens. Sup. Completo	8,6	100	25,3	**82**	11,4	100	32,2	**107**
Não determinado	0,6	100	0,6	**96**	0,5	100	0,4	**72**
Total	100,0	100	100,0	**133**	100,0	100	100,0	**156**

Fonte PNAD
Exclusive a área rural da região Norte
Elaboração **Ipea**

No mesmo ano de 1998, com exceção das pessoas com ensino fundamental completo, em todos os outros valores médios de rendimentos segundo o grau de instrução, o rendimento médio do setor público foi menor do que o do setor privado, sendo que esta diferença foi mais expressiva especialmente entre os assalariados com ensino superior completo, em que o rendimento médio do setor público era cerca de 18% menor que o rendimento médio do setor privado. Deve-se destacar, entretanto, que, tomando-se os respectivos agregados do setor público e do setor privado, o rendimento médio dos empregados com carga horária completa, idade entre

[8] Sempre lembrando que esse universo inclui apenas os ocupados segundo os três critérios mencionados anteriormente: empregados formalizados (contribuintes da previdência), com jornada de trabalho integral e idade entre 25 e 59 anos.

25 e 59 anos e que contribuíam para a previdência, em 1998, era maior no setor público que no setor privado, superando este em cerca de 33%. Tal situação devia-se ao fato de que, conforme apontam outras tabelas deste mesmo *Comunicado*, existe uma pronunciada diferença setorial no perfil da mão-de-obra assalariada segundo o grau de instrução.

Em 2008, a situação relativa do setor público melhorou em termos de renda, mas a natureza da explicação das diferenças de rendimentos entre setor público e setor privado manteve-se semelhante. Os dados de 2008 apontam que, ao contrário do que ocorria em 1998, os respectivos rendimentos médios por nível de instrução no setor público passaram a superar os do setor privado, mas foi por pequena margem: para o ensino fundamental completo, superava em 8%; para o ensino superior completo, em 7%; e para o ensino médio completo, em cerca de 27%. A exceção ficou por conta dos empregados de nível de instrução mais baixo: para os de ensino fundamental incompleto, a renda média no setor público, em 2008, ainda estava abaixo do setor privado, sendo então cerca de 4% menor que o rendimento do setor privado.

Tomando-se a renda média do conjunto dos empregados de cada setor, ou seja, sem separação por nível de instrução, a diferença de renda em favor do setor público ampliou-se em relação ao que acontecia no ano de 1998. Em 2008, o rendimento médio do setor público era 56% superior ao do setor privado. Assim como ocorria em 1998, essa diferença se explica principalmente pelo fato de que o perfil do assalariamento no setor privado segundo grau de instrução é muito pior que o do setor público.

A tabela 3 revela também que, entre 1998 e 2008, o rendimento médio do setor público cresceu mais que o rendimento médio do setor privado.

Tabela 4

Renda média por grau de instrução segundo esfera de governo no SETOR PÚBLICO, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos e que contribuem para a previdência - Brasil - 1998

Grau de instrução	Federal		Estadual		Municipal		Privado	
	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média
Ens. Fund. Incompleto	70.172	692	255.942	436	633.554	282	5.235.228	397
Ens. Fund. Completo	66.576	761	224.221	587	185.652	395	2.075.341	523
Ens. Méd. Completo	262.917	1.192	695.576	790	367.381	526	2.808.142	805
Ens. Sup. Completo	284.780	2.366	476.916	1.577	182.733	1.451	963.115	2.184
Não determinado	1.784	906	7.563	644	12.885	319	70.346	494
Total	686.229	1.586	1.660.218	933	1.382.205	517	11.152.172	678

Fonte PNAD 1998
Elaboração **Ipea**

As tabelas 4 e 5 revelam outra importante característica do emprego assalariado do setor público, que precisa ser destacada para efeito de comparação com o setor privado. Trata-se da heterogeneidade de ocupações do setor público segundo esferas de governo. As tabelas também estão organizadas segundo a distribuição por grau de instrução, permitindo avançar mais em relação às conclusões tiradas das três primeiras tabelas.

Tabela 5

Renda média em relação ao SETOR PRIVADO e frequência de ocupados segundo esfera de governo do SETOR PÚBLICO, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos e que contribuem para a previdência - Brasil - 1998

Grau de instrução	Federal		Estadual		Municipal		Privado	
	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média
Ens. Fund. Incompleto	10,2	174	15,4	110	45,8	71	46,9	397
Ens. Fund. Completo	9,7	146	13,5	112	13,4	76	18,6	523
Ens. Méd. Completo	38,3	148	41,9	98	26,6	65	25,2	805
Ens. Sup. Completo	41,5	108	28,7	72	13,2	66	8,6	2.184
Não determinado	0,3	183	0,5	130	0,9	64	0,6	494
Total	100,0	234	100,0	138	100,0	76	100,0	100

Fonte PNAD 1998
Elaboração **Ipea**

Em primeiro lugar, fica evidente que a remuneração média no setor público federal é bem maior que a do setor público estadual que, por sua vez, é superior à do setor público municipal. E aqui, mais uma vez, as diferenças se explicam em grande medida pelas diferenças de perfil dos respectivos ocupados segundo o grau de instrução, o que reflete o fato de que, no âmbito federal, existem diversas carreiras de Estado que não existem no âmbito estadual e, principalmente, no municipal. Na verdade, a diferença de salário entre empregados de nível superior no setor público federal e as outras duas esferas de governo é muito grande, sendo bem menor a diferença entre o âmbito estadual e o municipal. Isso sugere a existência de muitas ocupações no âmbito federal que não existem nas demais esferas de governo.

Feitas essas considerações acerca do perfil do emprego público segundo esfera de governo, tomando-se desagregações por grau de instrução, pode-se agora comparar melhor os rendimentos do setor público com os do setor privado. Segundo os dados de 1998, verifica-se que o rendimento médio do setor privado supera o do setor público apenas na esfera municipal (na tabela 5, verifica-se que o rendimento salarial médio do setor público em âmbito municipal é 24% menor que o do setor privado). Comparando-se o rendimento salarial médio do setor público estadual ao valor médio do setor privado, verifica-se que o rendimento do setor público estadual é 38% maior que o do setor privado; e no âmbito federal, 134% maior.

Tabela 6

Renda média por grau de instrução segundo esfera de governo no SETOR PÚBLICO, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos e que contribuem para a previdência - Brasil - 2008

Grau de instrução	Federal		Estadual		Municipal		Privado	
	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média
Ens. Fund. Incompleto	36.133	1.371	109.585	951	592.701	622	5.510.398	738
Ens. Fund. Completo	39.127	1.549	139.483	1.207	310.861	689	3.537.671	835
Ens. Méd. Completo	343.952	2.348	931.769	1.672	1.218.523	901	8.486.085	1.092
Ens. Sup. Completo	437.657	4.868	781.428	2.833	557.899	2.077	2.261.743	2.884
Não determinado	1.241	810	6.389	660	14.913	549	104.464	824
Total	858.110	3.545	1.968.654	2.054	2.694.897	1.054	19.900.361	1.144

Fonte PNAD 2008
Elaboração **Ipea**

Tomando-se os dados de 2008, as conclusões são semelhantes (tabelas 6 e 7). Agora com mais ênfase para algumas das conclusões anteriores, dado que, especialmente no que se refere ao emprego público no âmbito federal, houve um aumento expressivo do peso de trabalhadores com grau de instrução de ensino superior completo (em 1998, os empregados com curso superior completo representavam cerca de 41% do total de empregados do setor público federal e, em 2008, esse percentual passou para 51%). (comparar tabelas 5 e 7)

Tabela 7

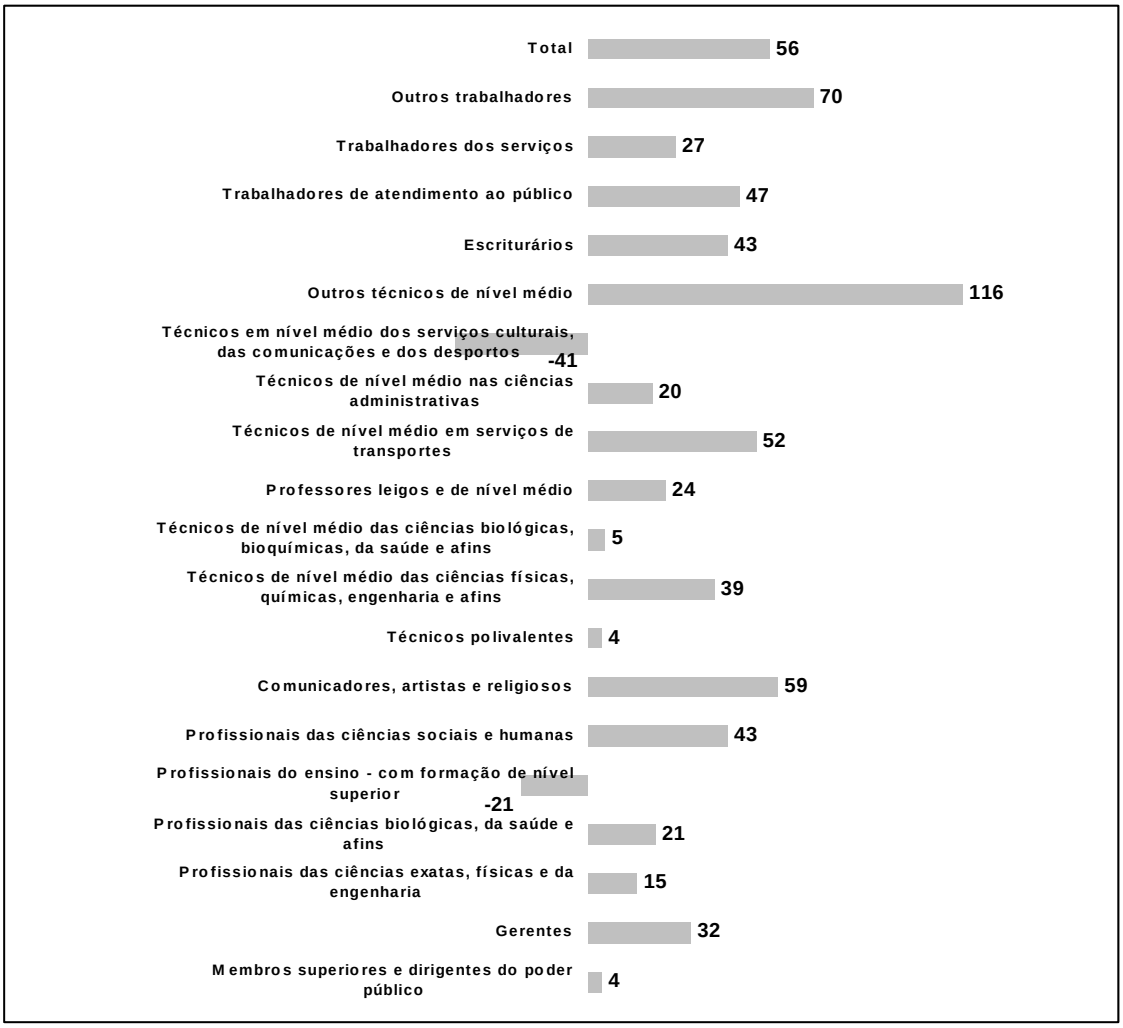
Renda média em relação ao SETOR PRIVADO e frequência de ocupados segundo esfera de governo do SETOR PÚBLICO, dos empregados com carga horária integral, de 25 a 59 anos e que contribuem para a previdência - Brasil - 2008

Grau de instrução	Federal		Estadual		Municipal		Privado	
	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média	Empregados	Renda Média
Ens. Fund. Incompleto	4,2	186	5,6	129	22,0	84	27,7	100
Ens. Fund. Completo	4,6	185	7,1	144	11,5	83	17,8	100
Ens. Méd. Completo	40,1	215	47,3	153	45,2	82	42,6	100
Ens. Sup. Completo	51,0	169	39,7	98	20,7	72	11,4	100
Não determinado	0,1	98	0,3	80	0,6	67	0,5	100
Total	100,0	310	100,0	179	100,0	92	100,0	100

Fonte PNAD 2008
Elaboração **Ipea**

Uma análise por categorias ocupacionais pode reunir novos elementos para avaliar diferenças de salários entre setor público e setor privado para diferentes estratos do mercado de trabalho brasileiro, enriquecendo a análise feita acima.

Gráfico I



O gráfico I revela comparações de salários de diversas profissões, tomando-se os empregados no setor público e no setor privado segundo os três critérios metodológicos definidos neste *Comunicado*. Ele procura avaliar, segundo categorias ocupacionais definidas, a natureza da diferença de renda de 56% em favor do setor público, apontada para 2008.

Os dados do gráfico I sugerem que nas ocupações que exigem ensino superior a diferença de renda em favor do setor público é menor que a média da diferença de renda existente entre os setores quando estes são tomados em seus conjuntos. Nas ocupações que exigem qualificação próxima[9] do ensino médio (escriturários, técnicos em geral, trabalhadores de atendimento ao público etc.) a diferença de rendimento salarial em favor do setor público tende a ser maior – corroborando dados apresentados de outra forma na tabela 3.

[9] Ou seja, ensino médio completo, ou mesmo incompleto, ou ainda, pelo menos o grau de ensino fundamental completo.

COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

São poucos os estudos internacionais que tenham feito comparação minuciosa entre rendimentos do setor público e do setor privado. Um estudo de 1997, da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), revela que na maioria dos países a renda média do assalariado do setor público é um pouco maior que a do setor privado; revela também que a diferença, em cada país, tem caráter estrutural, ou seja, varia pouco de ano a ano, sendo, portanto, relevante tomar esses dados, referentes ao final dos anos 1980 e meados dos anos 1990, para fazer comparação com a situação recente do Brasil (dados de 1998 e dados atuais, de 2008).

Tabela 8

Diferenças salariais entre setor público e setor privado (*)

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
AUSTRÁLIA	1.21	1.18	1.20	1.24	1.24	ND	ND
CANADÁ	1.39	1.41	1.37	1.39	1.43	1.43	ND
FINLÂNDIA	ND	1.04	1.04	1.04	1.04	1.03	1.04
MÉXICO	1.64	1.67	1.73	1.81	1.89	ND	ND
HOLANDA	1.15	1.13	1.15	ND	1.15	ND	ND
PORTUGAL	ND	ND	ND	ND	1.61	1.64	ND
ESPANHA	1.27	1.27	1.29	1.31	1.27	ND	ND
REINO UNIDO	0.97	0.92	0.99	1.02	1.02	1.02	1.00
EUA	1.08	1.09	1.10	1.08	1.10	1.10	ND

Fonte OECD. *Trends in public sector pay in OECD countries*. 1997
(*) relação entre ganhos médios brutos no setor público/ganhos médios brutos no setor privado

Apesar da modesta desagregação das informações, podem ser tiradas algumas conclusões a partir da tabela 8. Percebe-se que, de modo geral, os países europeus de renda *per capita* mais elevada apresentam pequena diferença em termos de renda entre setor público e privado. Canadá e Austrália, por outro lado, mostram diferença um pouco mais expressiva que os demais países, sempre em favor do setor público. O México, único país não desenvolvido na amostragem, revela uma diferença bem mais expressiva de renda, também em favor do setor público. Essa diferença, de todo modo, é bem superior à diferença captada nas tabelas elaboradas para este *Comunicado* com dados do Brasil.

O dado de 1998 obtido neste estudo para o Brasil, conforme mostrou a tabela 3 (renda média do setor público 33% acima da renda média do setor privado, em 1998), não se mostra destoante dos dados mostrados na tabela 8 para diversos países em meados dos anos 1990.

Destaque-se também que, na tabela 8, até mesmo nos Estados Unidos o rendimento médio do setor público supera o do setor privado.

A diferença salarial apontada neste estudo, para o Brasil de 1995, revela que a diferença de renda entre setor público e setor privado não era muito destoante com os resultados também de meados da década de 1990 revelados na tabela 8.

Tabela 9

Diferenças salariais entre setor público e setor privado (*)

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
FRANÇA							
Total	1.05	1.05	1.06	1.08	1.10	1.10	1.12
Gerentes seniores	0.77	0.76	0.72	0.73	0.74	0.73	0.73
Prof. intermed.	nd	0.89	0.88	0.90	0.91	0.91	0.92
Colar. Branco	1.02	1.00	0.98	0.99	nd	0.96	0.97
Colar. Azul	1.04	1.03	1.09	1.12	nd	0.96	0.97

Fonte OECD. *Trends in public sector pay in OECD countries*. 1997.
(*) relação entre ganhos médios líquidos no setor público/ganhos médios líquidos no setor privado

Uma avaliação por diferentes níveis da estrutura ocupacional foi divulgada pelo referido estudo da OCDE apenas para o caso da França.

O padrão brasileiro de diferença setorial de renda segundo o grau de instrução tampouco difere do caso francês. Na tabela 9, os dados da França mostram-se desagregados segundo diferentes extratos ocupacionais[10] (que podem, grosso modo, ser avaliados também como diferenças por grau de instrução). Há elementos para supor que, na França como no Brasil, a situação salarial tende a ser relativamente melhor no setor privado para profissionais de nível superior do que para os profissionais dos demais níveis de instrução, que encontram, no setor público, uma situação salarial relativamente melhor. Ou seja, a natureza das diferenças entre salários do setor público e do setor privado demonstra certa semelhança quando analisadas segundo o ponto de vista dos graus de instrução, mas, no Brasil, as diferenças são mais pronunciadas, dado o alto grau de heterogeneidade do mercado de trabalho do setor privado em termos salariais.

Por fim, outra forma de se avaliar o padrão salarial do setor público brasileiro segundo uma comparação internacional pode ser feita a partir de uma avaliação do peso das despesas com salários (neste caso, apenas no âmbito federal, para manter os dados brasileiros comparáveis à base internacional a seguir apresentada) em relação ao total de gastos federais.

[10] Infelizmente, o referido estudo da OCDE não fez o mesmo para os demais países.

Tabela 10

Despesas com funcionários públicos federais em relação ao total de gastos do governo federal (em%)

Países	1995	2000	2005	2006	2007
Bélgica	22.9	23.5	23.2	24.4	24.1
Bulgária	nd	nd	24.6	24.4	23.9
Rep. Tcheca	13,0	16.9	17.7	17.8	17.8
Dinamarca	29,0	32,0	32.7	33.1	33.3
Alemanha	18.1	17.9	16,0	15.9	15.8
Estônia	27,0	29.9	27.8	26.7	25.1
Irlanda	24.6	25.3	27.2	28.4	27.5
Grécia	22.1	22.4	26.2	25.7	25.6
Espanha	25.2	26.3	26,0	26,0	26.1
França	25,0	25.8	24.7	24.6	24.3
Itália	20.9	22.6	22.9	22.1	22.2
Chipre	nd	36.6	33.8	33.9	31,0
Hungria	nd	22.5	25.2	23.5	22.6
Holanda	20.5	21.5	21.6	20.5	20,0
Áustria	22.3	21.2	18.8	18.9	18.9
Portugal	30.2	32.9	30.3	29.4	28.2
Romênia	nd	16.8	25.9	26.1	26.3
Finlândia	24.6	26.9	27.4	27.4	27.5
Suécia	24.6	27.3	28.5	28.3	29,0
Reino Unido	24.1	26.4	25.5	25.5	25.2
Área do Euro	nd	22.5	21.9	21.7	21.7
União Europeia 27	nd	nd	23,0	22.8	22.8
EUA	28.5	28.4	28.3	28,0	nd
Brasil	**36.6**	**31.5**	**25.9**	**26.2**	**25,0**

Fonte *European Comission Data Base*
No caso do Brasil, Ministério do Planejamento. *Boletim Estatístico de Pessoal*

A tabela 10, extraída de publicação recente do Banco Central Europeu mostra, para uma ampla quantidade de países, o peso das despesas com salários de funcionários públicos em relação ao total de despesas do governo federal. Na maioria dos países, como era de se esperar, esse percentual não se altera muito com o tempo. Pode-se perceber, ademais, que, na maioria deles, o peso dos gastos com pessoal fica abaixo de 25%. A média dos 15 países pioneiros da área do euro fica, em 2007, em 21,7% e, com a recente inclusão dos demais 12 países, sobe para 22,8%. Nos EUA, dados são bastante estáveis para os últimos 13 anos, permanecendo na faixa de 28%.

Os dados do Brasil, retirados de publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, revelam que, entre 1995 e 2007, houve uma expressiva redução do peso dos gastos de pessoal do setor público federal em relação aos gastos totais do setor público federal (principalmente por causa do aumento dos gastos em período em que a arrecadação cresceu expressivamente, já que a economia adentrou uma era de robusto crescimento, especialmente após 2004). Em 2007, o peso dos gastos com

pessoal no setor público federal estava em 25%, bastante semelhante ao da maioria dos países europeus e inferior ao percentual dos EUA um ano antes (2006).

CONCLUSÕES

A comparação internacional de dados de diferenças entre salários do setor público e do setor privado mostra que, na maior parte dos países, o salário médio do setor público supera o do setor privado. A comparação internacional também sugere que, quanto mais alta a renda *per capita* do país, menor tende a ser a diferença de renda do setor público em relação ao setor privado.

Provavelmente, a explicação para isso esteja no fato de que, em países de renda *per capita* mais reduzida, o mercado de trabalho do setor privado é mais heterogêneo, revelando maior desigualdade de distribuição de renda e, principalmente, caracterizando-se pela existência de uma base mais ampla de trabalhadores de baixos rendimentos.

Esse é o caso do México, e também do Brasil, e isso explica o fato de que, em algumas ocupações de qualificação baixa ou média da mão-de-obra, seja maior a diferença de renda do setor público em relação ao setor privado, comparativamente ao que ocorre em casos de mão-de-obra com formação de nível superior.

Deve-se lembrar que, notadamente em casos de mão-de-obra menos qualificada, o setor privado recorre, no Brasil, a medidas que aumentam a rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho, algo que não acontece no setor público, que tende a ter carreira mais estável e progressão funcional e salarial melhores que no setor privado, especialmente quando a comparação se dá nos estratos de baixa e média qualificação da mão-de-obra.

No caso de mão-de-obra de maior qualificação, o mercado de trabalho privado oferece melhores oportunidades de carreira e de progressão profissional, sendo mais comum encontrarem-se profissionais de rendimentos, em média, mais altos que no setor público, ainda mais nos casos daqueles que trabalham em empresas privadas de grande porte, nacionais ou transnacionais.

De todo modo, o que fica como lição é que uma simples comparação entre rendimento médio do setor público e rendimento médio do setor privado esconde aspectos importantes derivados da enorme heterogeneidade de situações ocupacionais existentes em cada um desses setores e que precisam ser avaliados com maior cuidado.

Os principais aspectos que devem ser levados em conta são a enorme diferença em termos de distribuição dos ocupados em cada setor segundo o grau de instrução da mão-de-obra e também o fato de que o setor público, quando avaliado segundo as esferas de governo (federal, estadual e municipal), encerra significativas diferenças.

Sendo assim, os dados analisados neste *Comunicado* permitem também apontar algumas outras conclusões, além das já descritas acima:

1) não existe uma expressiva diferença de salário entre setor público e setor privado quando a mesma é avaliada em cada um dos distintos graus de instrução da força de trabalho. A diferença de renda média entre setor público e setor privado (cada um analisado pelo seu respectivo conjunto de ocupados) ocorre porque o setor público (especialmente no âmbito federal) tem um perfil de qualificação de mão-de-obra muito melhor do que o setor privado;
2) entre 1998 e 2008, tanto no setor público quanto no setor privado, o peso relativo das ocupações de mais alto grau de instrução vem aumentando, mas a diferença, em termos de grau de qualificação, em favor do setor público, ainda é bastante expressiva;

3) para efeito de comparação internacional, não existem elementos para afirmar que a diferença de salário, em favor do setor público no Brasil seja mais expressiva que a existente em outros países; a diferença existente no Brasil é um pouco maior que a dos países desenvolvidos, mas inferior, por exemplo, à do México, país de renda *per capita* semelhante à brasileira;
4) o peso dos gastos do setor público brasileiro com salários dos seus funcionários, em comparação com o total de gastos do setor público, não está acima da média da maioria dos países europeus e dos EUA (neste caso, tomando-se apenas os dados da esfera federal);
5) entre 1998 e 2008, o salário médio real do setor público cresceu mais do que o do setor privado, de tal forma que a diferença salarial, que era de 33% em favor do setor público em 1998 (tomando-se ambos os setores de forma agregada, ou seja, sem distinção segundo grau de instrução da mão-de-obra), subiu para 56%, em 2008.