

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal:
identificação conceitual e dimensionamento empírico

NOTA TÉCNICA 17

Por: Wellington Nunes

A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico.¹

Wellington Nunes²

1. Introdução

A proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) que o governo enviou ao Congresso Nacional no dia 3 de setembro de 2020 levou quase dois anos para ficar pronta, mas ainda se parece mais com os programas eleitorais de governo – construídos a toque de caixa, com o objetivo de apresentar um conjunto de intenções em períodos de campanha. Um bom indicador disso é que a principal justificativa apresentada para o projeto, por parte do governo, é a afirmação genérica de “acabar com os privilégios dos servidores públicos”. O argumento subjacente é que o setor público nacional, por ter supostamente crescido de maneira descontrolada nas últimas décadas e possuir remunerações que imaginam exorbitantes quando comparadas com as do setor privado, ocuparia cada vez mais espaço no orçamento, ameaçando a solvência fiscal do Estado.

O problema principal é que a equipe econômica do governo nem se deu ao trabalho de sustentar esse argumento em um diagnóstico amplo e detalhado sobre o funcionalismo público nacional. Um estudo desse tipo teria condições de oferecer uma explicação mais precisa – informando, por exemplo, a dimensão e a localização exata dos supostos privilégios que se pretende combater. Sem isso, o que se tem é uma proposta ancorada em um conjunto de impressões – ideológicas, vale dizer: de baixa fundamentação técnica – acerca do serviço público nacional. Esse caráter impressionista tem ficado cada vez mais claro desde que a PEC32/2020 foi finalmente enviada ao Congresso e pôde ser exposta ao escrutínio público – seja por meio dos **Cadernos da Reforma Administrativa publicados pelo Fonacate**, seja em publicações sobre o tema na imprensa e em outros espaços.³ Dessa forma, já se sabe que a pré-noção genérica que orienta a proposta é falaciosa por pelo menos quatro razões.

¹ Gostaria de agradecer especialmente a José Teles Mendes, Assistente de Pesquisa III do Atlas do Estado Brasileiro (Ipea), pela ajuda com a organização dos dados. Também agradeço a Rudinei Marques, Bráulio Cerqueira, Félix Lopez e José Celso Cardoso Jr. pela leitura atenta de versões preliminares deste texto e pelas valiosas contribuições. Naturalmente, equívocos remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

² Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Paraná, atualmente participa de um programa de pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma instituição, onde atua como professor e pesquisador. É bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutoramento (PNPD/CAPES).

³ Veja-se, por exemplo, *Desigualdade entre servidores varia por atividade, poder e região do país*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/desigualdade-entre-servidores-varia-por-atividade-poder-e-regiao-do->

Em **primeiro lugar**, o Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e que reúne informações detalhadas sobre o setor público nacional, mostra claramente que a evolução do número de vínculos, no período 1986-2017, ocorreu sobretudo nas esferas estadual e municipal, acompanhando a expansão da prestação de serviços (saúde, educação, e assistência social) à população (Lopez & Guedes 2019). Em **segundo lugar**, o emprego privado é dominante no país e cresce de maneira muito mais intensa do que o emprego no setor público (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Em **terceiro**, não há crescimento acelerado das despesas em função do aumento do número de servidores: considerando o período 2006-2017, houve crescimento moderado das despesas com servidores civis da ativa nos três níveis federativos, mas estabilidade dessa despesa como proporção do PIB (Lopez & Cardoso Jr., 2020).⁴ **Por fim**, as discrepâncias entre as remunerações dos setores público e privado são muito menores do que sugerem comparações metodologicamente questionáveis, como as que se baseiam apenas em médias gerais para os dois universos. Utilizando-se comparações mais adequadas, constata-se que: i) a remuneração do setor público nacional é imensamente heterogênea; ii) as maiores discrepâncias em relação ao setor privado se concentram entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas e de especialistas na organização da administração pública (Sacchet de Carvalho, 2020).

Com o objetivo geral de contribuir com o debate acerca da reforma administrativa, este texto usa dados de remuneração (produzidos a partir do Atlas do Estado Brasileiro) para tentar identificar a elite salarial do serviço público federal, quão numerosa ela é e qual o seu impacto fiscal. De antemão, esclareça-se que o termo *elite* é utilizado neste trabalho em sentido bem mais estreito do que normalmente ocorre nos trabalhos dessa agenda de pesquisa (por isso recorri à expressão “elite salarial”) – sem se referir, por exemplo, ao *background* social e às carreiras políticas dos agentes.⁵

Para tanto, o texto tem duas seções além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira delas, lança-se um olhar comparativo sobre o emprego público no Brasil a partir de dados recentes: **há hipertrofia no setor público nacional? Ele vem crescendo de maneira descontrolada?** Na segunda seção, procura-se identificar a **elite salarial do funcionalismo público federal**, sua localização na burocracia federal e estimar seu impacto fiscal. A última seção reúne os principais achados do estudo.

pais.shtml?pwgt=kv2b5hvezdm5p3ey78ummkldlyufhe04rzk93et3m8wvcnpe&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em: 03.11.2020.

⁴ Ibid. ver especialmente gráfico 5.

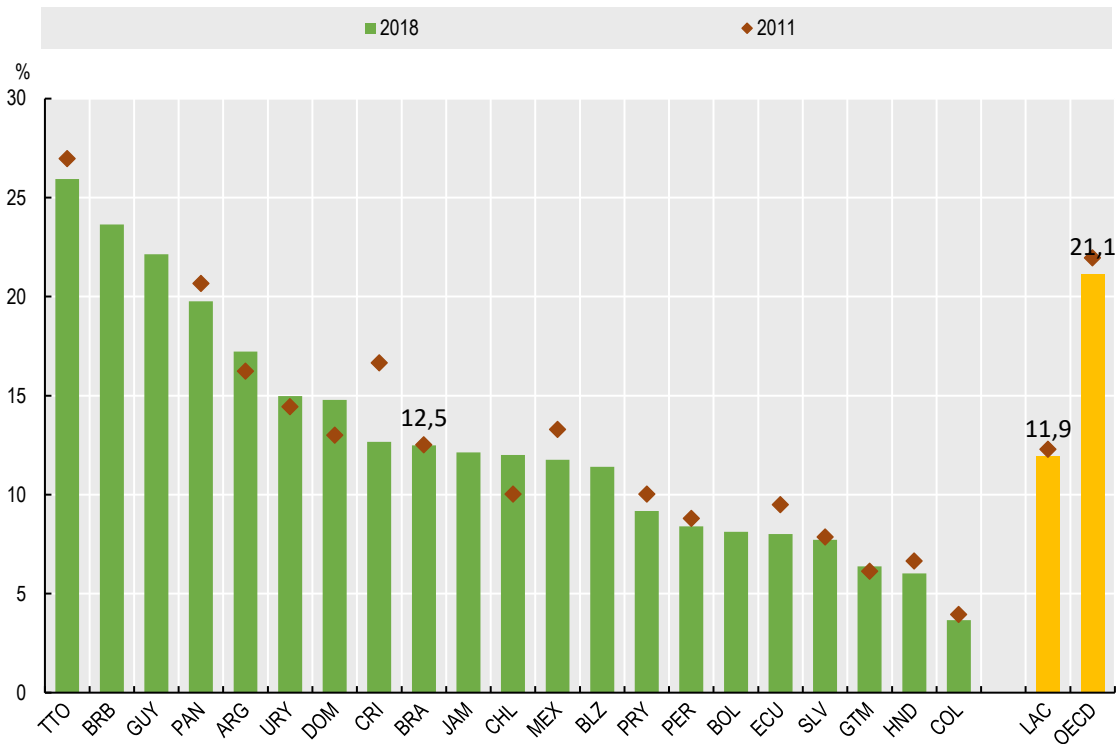
⁵ Apesar do termo *elite* possuir conotações coloquiais tanto positivas (para se referir àquilo que há de melhor, como elite esportiva ou atiradores de elite, por exemplo) quanto negativas (para se referir pejorativamente a determinados grupos ou situações sociais), neste trabalho *elite* é utilizado como conceito que descreve grupos minoritários de poder e/ou prestígio, geralmente responsáveis pelo controle de recursos ou processos relevantes, como no caso da elite salarial do setor público. Uma síntese das exigências teóricas e metodológicas dessa agenda de pesquisa pode ser encontrada em Perissinotto e Codato (2015). Outras publicações sobre o assunto (*working papers*, *newsletters*, bancos de dados etc.) podem ser acessados no sítio do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil: <http://observatory-elites.org/>.

2. Um olhar comparativo sobre o emprego público no Brasil

A terceira edição do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*, um projeto conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicada em março de 2020, oferece grande quantidade de evidências quantitativas e qualitativas sobre o funcionamento dos governos da região. Um dos capítulos do documento oferece uma visão panorâmica sobre o emprego público nos países da América Latina e do Caribe (ALC), permitindo tanto a comparação entre eles quanto com a média dos países da OCDE.

A partir desse exercício comparativo é possível verificar duas coisas: se o lugar do emprego público no Brasil destoa de fato da realidade internacional, isto é, se há muito mais funcionários públicos aqui do que em outros lugares; e se houve crescimento acelerado desses números na última década, ou seja, se o emprego no setor público cresce mais no Brasil do que em outros países. Os dados estão nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Participação do emprego no setor público no emprego total, 2011 e 2018



Fonte: OCDE (2020)

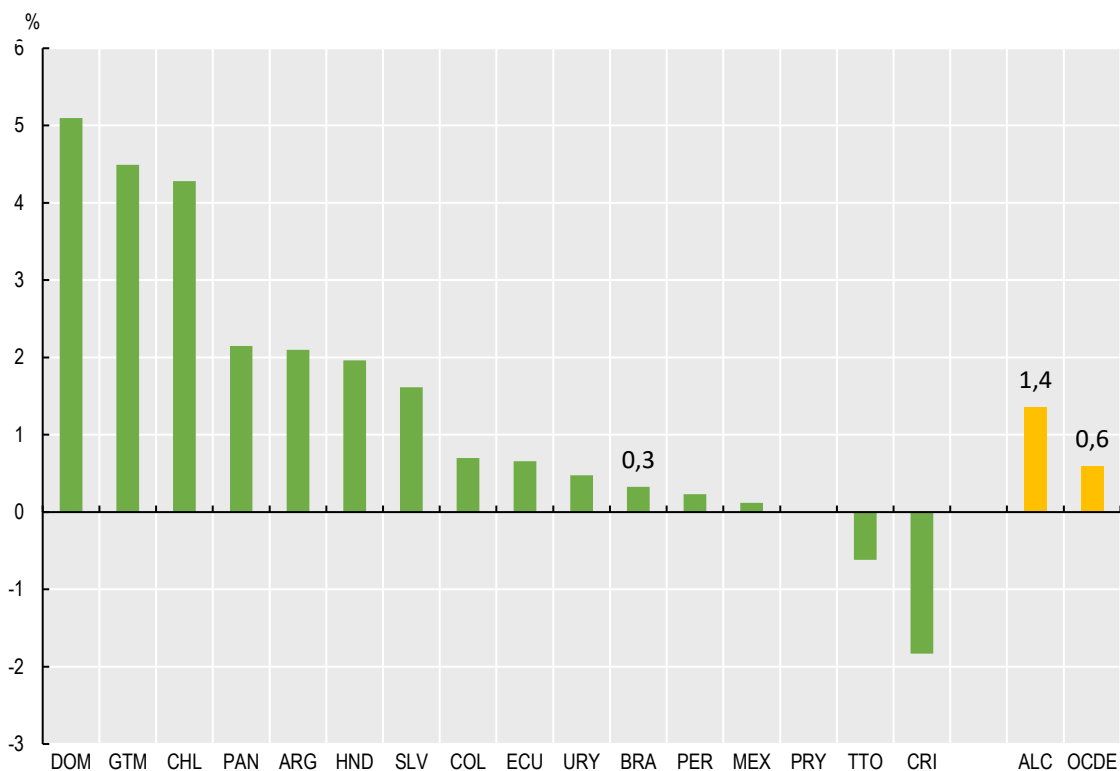
O gráfico 1 mostra a participação que o emprego no setor público tem no emprego total para os anos de 2011 e 2018, em 21 países da América Latina e do Caribe (ALC) para os quais havia dados disponíveis. Duas informações se destacam. A primeira delas é que o Brasil não apenas está longe do grupo de países com as maiores proporções de emprego público em relação ao emprego total – como Trinidad e Tobago (25,9%), Barbados (23,6%) e Guiana (22,1%) – mas também está atrás de países como Argentina (17,2%) e

Uruguai (15%). Com taxa de 12,5%, fazemos parte do grupo intermediário formado por Costa Rica (12,7%), Jamaica (12,1%), Chile (12%) e México (11,8) – grupo situado muito próximo à média dos países da região (11,9%) e bem distante da média da OCDE (21,1%).

A segunda informação a ser destacada é que não houve, para o caso brasileiro, crescimento no período considerado, ou seja, a proporção do emprego público no emprego total permaneceu exatamente a mesma entre 2011 e 2018. O Chile, por exemplo, saiu de 10% para 12%; a República Dominicana, de 13% para 14,8%; a Costa Rica, por sua vez, declinou de 16,7% para 12,7%, mas continua à frente do Brasil.

O gráfico 2, por seu turno, mostra a taxa média de crescimento anual do emprego público para o período 2011-2018, em 16 países da região para os quais havia dados disponíveis. Nesse quesito, não apenas ficamos muito longe do grupo com as maiores taxas de crescimento, composto por República Dominicana (5,1%), Guatemala (4,5%) e Chile (4,1%), mas também do grupo intermediário, integrado por países como Panamá (2,1%), Argentina (2,1%), Honduras (2,0%) e El Salvador (1,6%). Exceção feita aos dois casos com média negativa (Trinidad e Tobago e Costa e Rica), o Brasil (0,3%) integra o grupo com as menores taxas de crescimento junto com Peru (0,2%) e México (0,1%) – taxas que estão bem abaixo da média para os países da América Latina e Caribe (1,4%) e da OCDE (0,6%).

Gráfico 2 – Taxa média de crescimento anual do emprego no setor público (2011-2018)



Fonte: OCDE (2020).

Em suma, os dados produzidos pela OCDE e BID nos permitem constatar duas coisas. Em primeiro lugar, não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE. Em segundo lugar, a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média da OCDE – que, por já possuírem setores públicos mais robustos do que os dos países latino-americanos e caribenhos, tendem a ter um crescimento mais lento nesse quesito.

3. Em busca da elite salarial do funcionalismo público federal

As constatações da seção anterior – i) não há hipertrofia no setor público nacional e ii) o crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve bem abaixo das médias observadas na ALC e na OCDE – não dizem nada sobre os níveis de remuneração praticados por aqui.

Quanto a este aspecto, um estudo encomendado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial e publicado em novembro 2017 mostrou que: i) o funcionalismo público nacional não era grande para os padrões internacionais; e ii) as remunerações dos servidores públicos eram, em média, 17% maiores do que as do setor privado. Além disso, o documento mostra que os prêmios salariais se concentravam nas esferas estadual (31%) e federal (67%) – na esfera municipal os salários dos servidores estavam, em média, 1% abaixo dos praticados no setor privado (Banco Mundial 2017, p. 45-46).

Essas informações já deveriam ser suficientes para desencorajar uma proposta de reforma administrativa nos moldes daquela que foi enviada pelo governo ao Congresso. Isso porque a PEC 32/2020 trata os servidores públicos como se fosse uma categoria homogênea, o que está muito longe da realidade. Onde, então, estariam os tais privilégios que o governo anuncia que vai combater? Ainda segundo o estudo do Banco Mundial, as remunerações são mais elevadas entre os militares e excepcionalmente altas no Ministério Público Federal e nos poderes Legislativo e Judiciário (Idem, p. 44). Essas categorias, no entanto, não fazem parte da reforma administrativa pretendida pelo governo – o texto enviado ao Congresso exclui justamente esses segmentos das propostas contidas na PEC 32/2020.

De qualquer forma, mesmo quando se considera apenas o âmbito federal, a heterogeneidade salarial⁶ entre os servidores ainda é imensa (Lopez & Guedes 2019) e, por causa disso, propostas de ajustes paramétricos (como a PEC 32/2020) tendem, por

⁶ É importante destacar que essa heterogeneidade salarial não é explorada no referido estudo do Banco Mundial. Em outros termos, embora aponte (corretamente) que as remunerações mais altas se concentram em algumas categorias do serviço público, o estudo dá mais ênfase ao custo total do funcionalismo como proporção do PIB, perdendo de vista a heterogeneidade existente.

um lado, a não obter resultados significativos na diminuição das desigualdades entre as carreiras, e por outro, a comprometer a prestação de serviços à população.⁷

Dessa forma, se o objetivo for, de fato, combater *privilégios* existentes no setor público, a primeira coisa a ser feita deveria ser identificá-los com precisão. É digno de nota que alguns dos “*privilégios*” que a PEC 32/2020 anuncia que pretende combater – como adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e aposentadoria compulsória como modalidade de punição – já deixaram de existir no serviço público federal há mais de 20 anos, embora permaneçam em alguns casos no âmbito subnacional (ANPPREV 2020).⁸

Portanto, o objetivo fundamental deste texto, como já se adiantou, é justamente problematizar algumas dessas questões e embasar de modo mais apropriado o tema da elite salarial no setor público federal brasileiro. Para tanto, utilizo uma base de dados produzida a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) contidos no Atlas do Estado Brasileiro, que contém informações relativas aos vínculos de trabalho ativos e permanentes no setor público federal civil brasileiro, nos três poderes, para anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018.

Critério Fraco: proporção de vínculos federais acima da mediana do Judiciário

O primeiro exercício para tentar identificar a elite salarial no funcionalismo público federal foi considerar apenas os *vínculos civis do setor público federal* com remunerações acima da mediana do Judiciário – que, como se sabe, é a maior entre os três poderes da República, e cujas distâncias em relação ao Executivo e ao Legislativo vem aumentando desde 2005 (ver gráfico 3). Foram selecionados, então, apenas os *vínculos civis do poder público federal* cujas remunerações mensais médias, no ano em questão, eram superiores à mediana do Judiciário no mesmo ano.⁹

A escolha da mediana, ao invés da média, para identificar a quantidade de valores localizados acima de determinado patamar de remuneração, é uma opção

⁷ Sobre esse assunto, ver Sacchet de Carvalho (2020) e Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho e Barbosa (2020).

⁸ Esses componentes adicionais e indenizatórios das remunerações são deliberadamente usados de modo pejorativo no discurso oficial da reforma para cristalizar uma ideia de abusos, ilegalidades e imoralidades no interior do setor público, prestando-se, com isso, a produzir uma visão negativa do Estado e dos próprios servidores junto à opinião pública e classe política, com o intuito de minimizar resistências, angariar apoios (sobretudo da grande mídia diretamente interessada nesta pauta) e, assim, facilitar a tramitação e aprovação das penalidades contidas na PEC 32/2020. Que fique claro: uma coisa são os excessos e jeitinhos que de fato ainda existem em fração minoritária de cargos carreiras espalhadas pelos três níveis de poder e de governo no Brasil, e que evidentemente precisam ser identificados e extirpados. Outra coisa, bem diferente e legítima, são determinados componentes das remunerações a que a maior parte dos servidores tem direito e que, não obstante, precisam ser computados como elementos integrantes de suas remunerações correntes e assim considerados para fins de aplicação do teto remuneratório de caráter constitucional. Para uma especificação detalhada dos componentes que integram as remunerações dos servidores públicos, diferenciando os valores que devem integrar as remunerações mensais daqueles que não o devem, ver o manual de orientação da RAIS (2019).

⁹ Todas as remunerações médias mensais, por ano, foram corrigidas pelo INPC de dezembro 2019 e incluem eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros.

metodologicamente mais adequada porque há grande discrepância salarial no interior da distribuição de rendimentos dos servidores públicos – o que poderia distorcer a média drasticamente. A mediana, como se sabe, é o valor que divide a amostra exatamente ao meio, 50% das observações acima e 50% abaixo do valor em questão. Os valores das medianas salariais do Judiciário, para os anos aqui considerados e a preços de dezembro de 2019, estão na tabela 1.

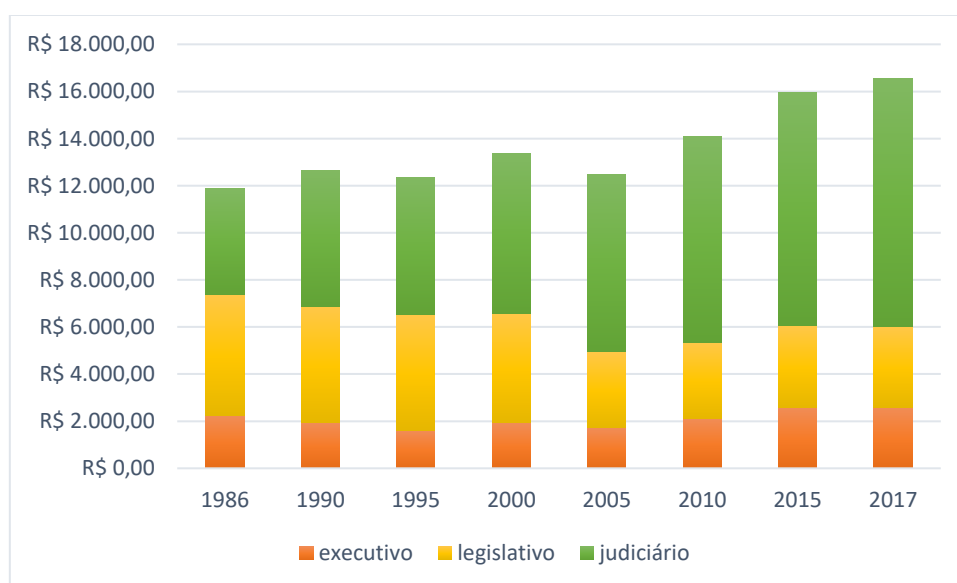
Tabela 1 – Remuneração do Poder Judiciário (medianas)

ano	remuneração do judiciário (mediana)
2018	R\$ 13.589,00
2015	R\$ 13.106,00
2010	R\$ 14.565,00
2005	R\$ 12.238,00
2000	R\$ 11.222,00

Fonte: Atlas do Estado, Ipea.

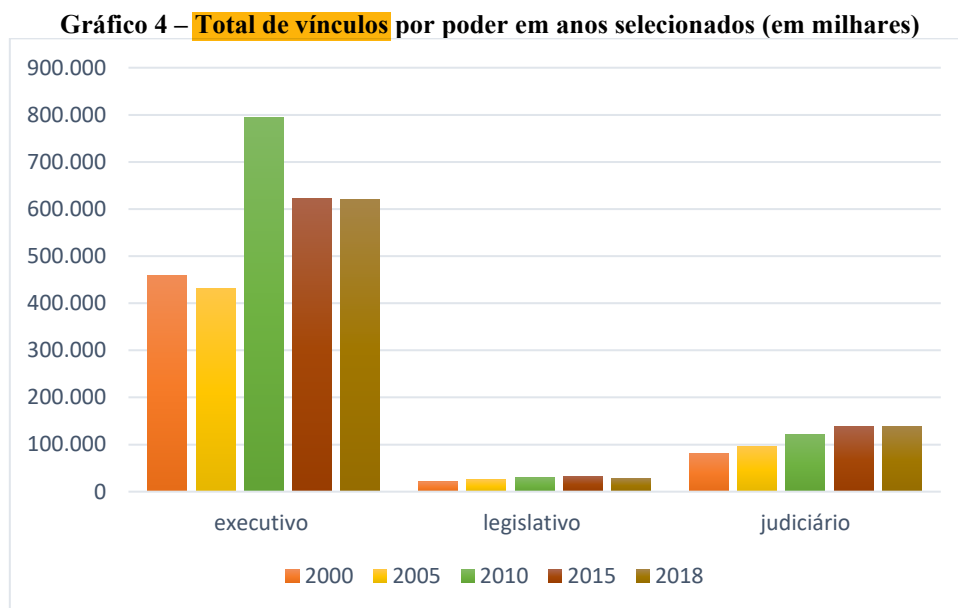
Olhando para os valores relacionados na tabela 1, percebe-se muito claramente que, embora estejamos tratando de níveis de remuneração bastante razoáveis para os padrões brasileiros, não é possível identificar a elite salarial do funcionalismo público federal utilizando como critério a mediana do Judiciário. Ainda assim o exercício é útil, pois permite uma primeira aproximação acerca da distribuição dos níveis de remuneração entre os três poderes.

Gráfico 3 – Evolução das medianas de remuneração nos três poderes (1986-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Para avançar, é preciso ter em conta que a quantidade de vínculos é muito distinta entre os três poderes (ver gráfico 4). Isso significa que a comparação metodologicamente mais adequada não é entre a quantidade absoluta de vínculos acima da mediana em cada um dos poderes, mas entre suas respectivas proporções, isto é, a taxa de vínculos acima da mediana em cada um deles. Dito de outro modo, considerar o número de vínculos acima da mediana sem levar em conta a quantidade total de vínculos em cada poder da República enviesaria as informações em desfavor daqueles mais numerosos (Executivo e Judiciário).



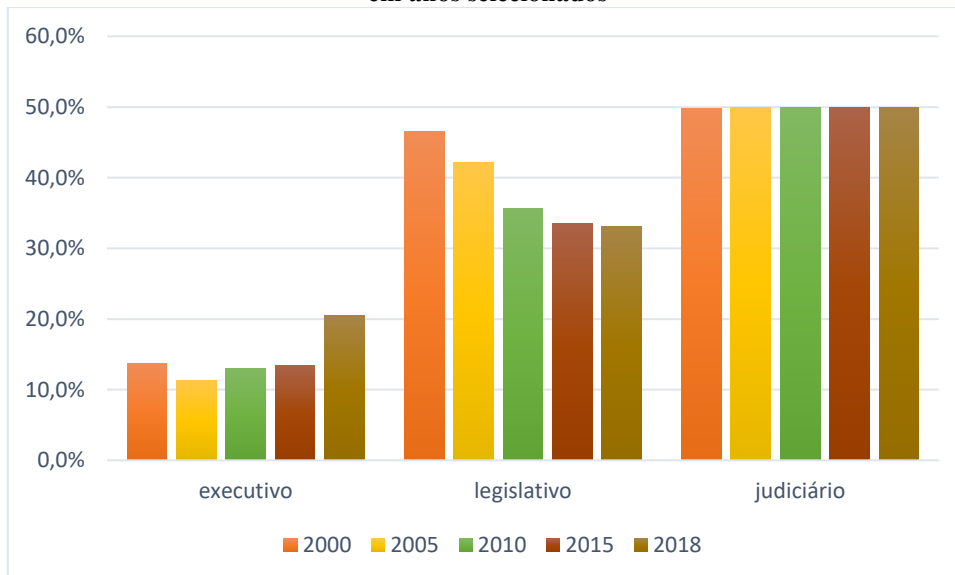
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Isso posto, o gráfico 5 mostra a proporção de vínculos, em cada poder, acima da mediana para anos selecionados (2000, 2005, 2010, 2015 e 2018). O primeiro aspecto a ser notado é que a grande maioria dos servidores públicos federais possui remunerações inferiores à mediana do Judiciário. No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no ano de 2018, representava 1/5 do total (20,5%) – logo, 4/5 dos vínculos tinham remunerações que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, pouco acima dos 10%.

Mesmo no caso do Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana (do poder Judiciário) bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana do Judiciário. No caso do Judiciário, obviamente, a proporção de vínculos acima da

mediana representa 50% do total em todos os anos.¹⁰ Mesmo assim, isso significa que a outra metade dos vínculos desse poder tinha remuneração abaixo desse limiar.

Gráfico 5 – Proporção de vínculos acima da mediana do Judiciário, por poder, em anos selecionados



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Na comparação entre os poderes da República, por sua vez, fica claro que a proporção de vínculos acima da mediana é muito maior no Legislativo e principalmente no Judiciário, que possui o triplo da proporção observada no Executivo. Além disso, a tendência no caso do Legislativo é de queda, o que corrobora informação já amplamente difundida de que os níveis de remuneração no Judiciário são os mais elevados entre os três poderes.¹¹

Critério Forte: proporção de vínculos federais acima do teto do funcionalismo público

Ainda que a mediana do Judiciário seja a mais elevada entre os três poderes, seu valor em 2018 era R\$ 13.589,00 – incluídos aí eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Embora estejamos tratando de remunerações elevadas – em um país onde a renda média do trabalho é pouco superior aos R\$ 2.200,00 – essa não é, convenhamos, a elite salarial do funcionalismo público federal. Em outros termos, a mediana do Judiciário como linha de corte pode ser um bom ponto de partida, mas não de chegada.

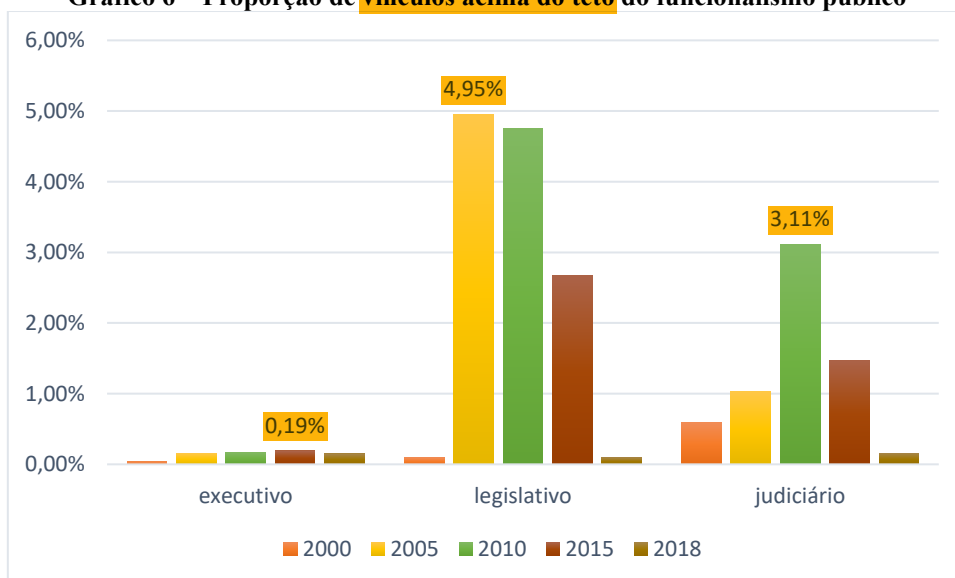
¹⁰ Como explicado acima, as medianas, diferentemente das médias, são medidas de tendência central que dividem amostras em duas partes iguais – uma acima e outra abaixo dela. É por isso que, no caso do Judiciário, há 50% abaixo e 50% acima da mediana.

¹¹ Luciano da Ros (2015), por exemplo, mostrou que o custo do sistema de justiça brasileiro (i.e., Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e Advocacia Pública) é bastante elevado, quando comparado com a realidade internacional.

Um critério bem mais exigente do que esse é o teto do funcionalismo público – dado constitucionalmente pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, o critério utilizado aqui foi adotar como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019.¹² A partir daí, o procedimento foi o seguinte: foram considerados apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF. É importante frisar que aqui também foram somados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) que são considerados rendimentos do trabalho, tais como: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. Ou seja, nas informações da RAIS com as quais trabalhei não é possível discriminar – e, portanto, isolar ou desagregar – os valores específicos de cada componente do rendimento total de cada vínculo público sob escrutínio.¹³

Mesmo assim, utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com remuneração total acima do limite constitucional, ao contrário do que muitas vezes se imagina, está muito longe de ser exorbitante. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário, mas ainda assim uma verdadeira elite em termos remuneratórios.

Gráfico 6 – Proporção de vínculos acima do teto do funcionalismo público



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

¹² O valor mensal médio do maior subsídio recebido por um ministro do STF em 2018, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019, foi de R\$ 40.501,00. Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019.

¹³ Para a lista completa, ver RAIS (2019, p. 37-38).

O gráfico 6 mostra a proporção de vínculos acima do teto, por poder da República, para os mesmos anos utilizados anteriormente, e, como se nota, há imensa discrepância entre eles: Judiciário e Legislativo tinham, proporcionalmente, muito mais vínculos acima do limite constitucional do que o Executivo. Neste, o maior valor da série foi de 0,19% em 2015; já no Legislativo essa proporção atingiu 4,95% em 2005 e ficou muito próximo disso (4,75%) em 2010, enquanto no Judiciário o maior valor da série foi de 3,11% em 2010. Por outro lado, também é possível perceber que os supersalários têm tendência de queda nos três poderes: no Legislativo desde 2010 e no Judiciário e no Executivo desde 2015.¹⁴

Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com remuneração acima do teto do funcionalismo seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno o destaque e o peso que ele de fato possui. Para avançar nessa direção, utilizei os dados dos quais disponho para verificar a evolução tanto da quantidade de vínculos acima do teto quanto do impacto fiscal médio dessas remunerações nas duas últimas décadas. Os números estão na tabela 2.

Tabela 2 - Evolução numérica e do impacto fiscal dos supersalários federais

ano	total de vínculos	remuneração média mensal	valor acima do teto	custo anual médio por vínculo	custo médio total no ano
2000	725	R\$ 44.357,05	R\$ 3.855,94	R\$ 50.127,22	R\$ 36.342.234,50
2005	2974	R\$ 47.649,44	R\$ 7.148,33	R\$ 92.928,29	R\$ 276.368.734,46
2010	6553	R\$ 47.610,26	R\$ 7.109,15	R\$ 92.418,95	R\$ 605.621.379,35
2015	4109	R\$ 47.951,82	R\$ 7.450,71	R\$ 96.859,23	R\$ 397.994.576,07
2018	1248	R\$ 54.973,98	R\$ 14.472,87	R\$ 188.147,31	R\$ 234.807.842,88

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

É possível perceber duas tendências muito claras. A primeira delas é de crescimento tanto no número total de vínculos acima do limite constitucional, quanto no seu custo médio total por ano, entre 2000 e 2010: o primeiro cresce quase dez vezes e o segundo quase 20. A segunda tendência é de queda nesses indicadores: em relação a 2010, o número total de vínculos recua em cerca de 80%, enquanto o custo médio anual declina pouco mais de 60%. Por outro lado, tanto o valor médio acima do teto quanto o custo médio anual por vínculo crescem durante todo o período, indicando que a diminuição do impacto fiscal dos supersalários em 2015 e em 2018 está relacionada com a queda na quantidade de

¹⁴ Essa tendência, possivelmente, tem a ver com o processo de ajustamento fiscal do Estado, em curso desde 2015, mas não foi possível explorar essa hipótese neste trabalho.

vínculos acima do teto, e não com a redução das remunerações daqueles que ganham acima desse limiar.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que a tabela 2 apresenta apenas uma estimativa superficial. Por se basear na média das remunerações recebidas nos anos em questão, essa estimativa subestima o impacto fiscal real. Da mesma forma, considerou-se neste trabalho, como já foi dito, apenas os vínculos civis do setor público federal, sem levar em conta, portanto, o servidores dos estados, dos municípios e das forças armadas. Isso significa que o impacto fiscal dos supersalários é algo maior do que sugere o exercício feito aqui.¹⁵

Em suma, ainda que a proporção de supersalários no funcionalismo público federal seja pouco expressiva numericamente, três aspectos precisam ser levados em conta. O primeiro deles é o potencial distorcivo que as remunerações acima do limite constitucional possuem: os 6.553 vínculos acima desse limiar em 2010 custaram aos cofres públicos mais de R\$ 600 milhões. O segundo aspecto a ser considerado é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais 270% entre 2000 e 2018. Por fim, é preciso enfatizar que os supersalários (em qualquer quantidade) afrontam diretamente o artigo 37 da Constituição Federal:

“A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos” (Art. 37, XI).

Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater privilégios, os supersalários do funcionalismo não podem ficar de fora – sob

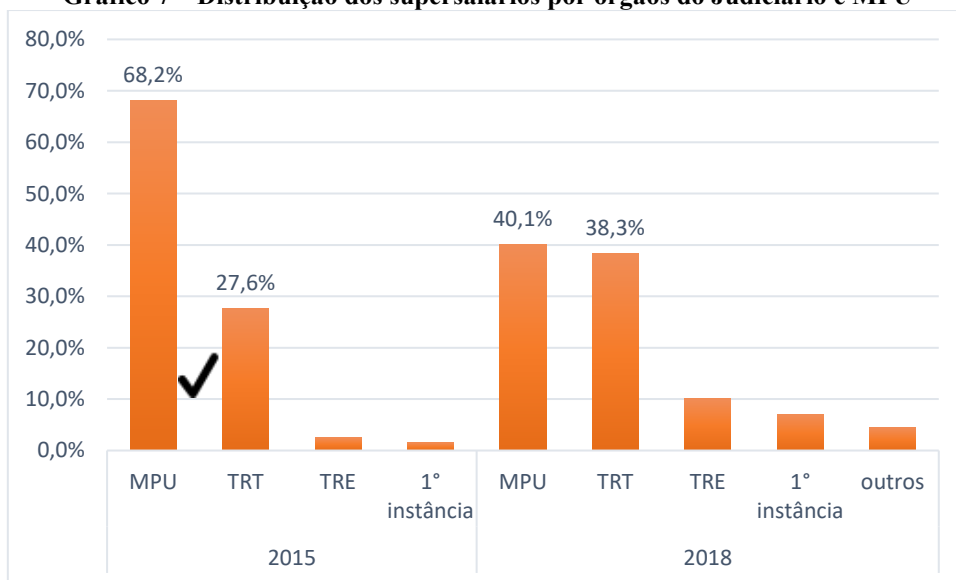
¹⁵ A Frente Parlamentar que defende a reforma administrativa do governo federal passou a trabalhar recentemente com uma estimativa de que o impacto fiscal dos supersalários seria de R\$ 2,6 bilhões por ano, de acordo com cálculos do Centro de Liderança Pública. Uma nota dessa organização informa que esse número foi alcançado com base em uma estimativa fixa: 0,23% do total de servidores (ou 25 mil funcionários) teriam remuneração, em média, R\$ 8.500,00 acima do teto (R\$ 39.293,00), segundo a PNAD Contínua. Embora esses dados não sejam comparáveis aos utilizados neste trabalho, estimativas fixas não parecem ser a maneira metodologicamente mais adequada de mensurar uma realidade que, como vimos, varia bastante ao longo do tempo, entre esferas de poder e esferas de governo. Em outros termos, o corpo técnico do Ministério da Economia, seguramente, tem condições de produzir estimativas mais acuradas do que essa.

pena de a proposta do governo perder totalmente a credibilidade. Neste ponto, basta lembrar que a efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na Carta, como vimos acima.¹⁶

Localizando a elite salarial do funcionalismo público federal

A fim de facilitar o trabalho do ministério da economia, é possível ajustar o foco da análise para identificar os órgãos, definidos com base na razão social dos empregadores, pelos quais estão distribuídos a elite salarial do funcionalismo público federal. De maneira mais específica, é possível desagregar os dados do gráfico 6 pelos órgãos públicos aos quais pertencem os vínculos com supersalários. Isso feito, percebe-se muito claramente que, dentro de cada um dos poderes, há grande concentração dos vínculos com remuneração acima do teto. Os gráficos 7, 8 e 9 mostram esses dados, por poder da República, para os anos de 2015 e 2018.

Gráfico 7 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Judiciário e MPU



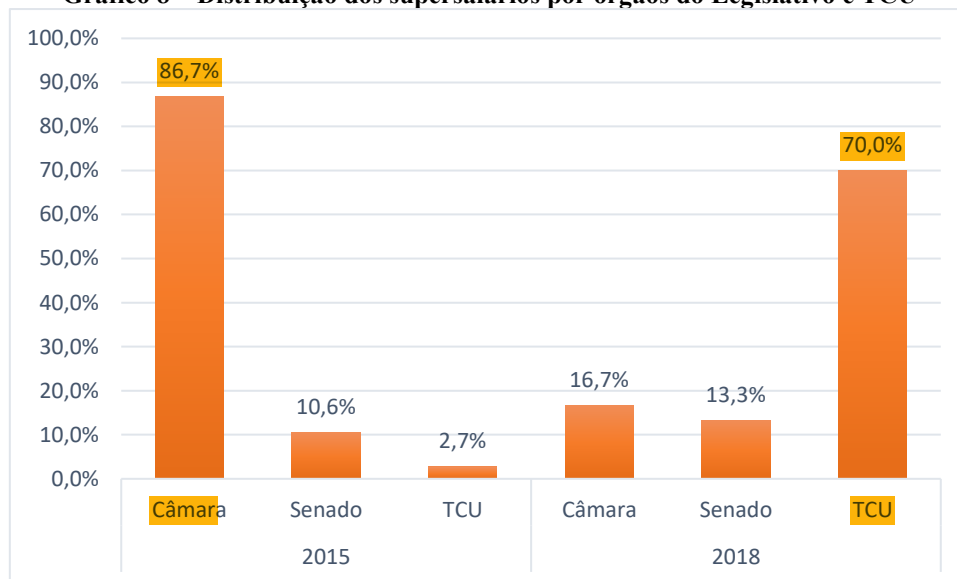
Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea

Começando pelos órgãos do sistema de justiça, o gráfico 7 mostra que o Ministério Público da União (MPU) respondia por 68,2% dos vínculos acima do limite constitucional em 2015; outros 27,6% estavam nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 2,6% e a Justiça Federal de Primeira

¹⁶ Tanto é que o PL 6726/2016, que já tramitou no Senado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional. Isso porque, atualmente, em muitas categorias, essas rubricas são excluídas da conta, permitindo a existência dos supersalários. Nesses casos, o instituto do abate-teto (Lei 8.852/94) para restringir as remunerações ao teto constitucional acaba não conseguindo ser efetivo.

Instância, 1,6%. No ano de 2018, a distribuição muda um pouco, mas os mesmos dois órgãos continuam respondendo pela grande maioria dos supersalários: dos 227 vínculos acima do teto localizados no judiciário, 91 (40,1%) estavam no MPU e 87 (38,3%) nos TRTs; os Tribunais Regionais Eleitorais e a Justiça de Primeiro Grau, por sua vez, quadruplicaram suas participações, passando a 10,1% e a 7%, respectivamente. O que, no entanto, não muda o fato de que dois órgãos apenas (MPU e TRTs) concentravam quase 4/5 dos supersalários do Judiciário em 2018.

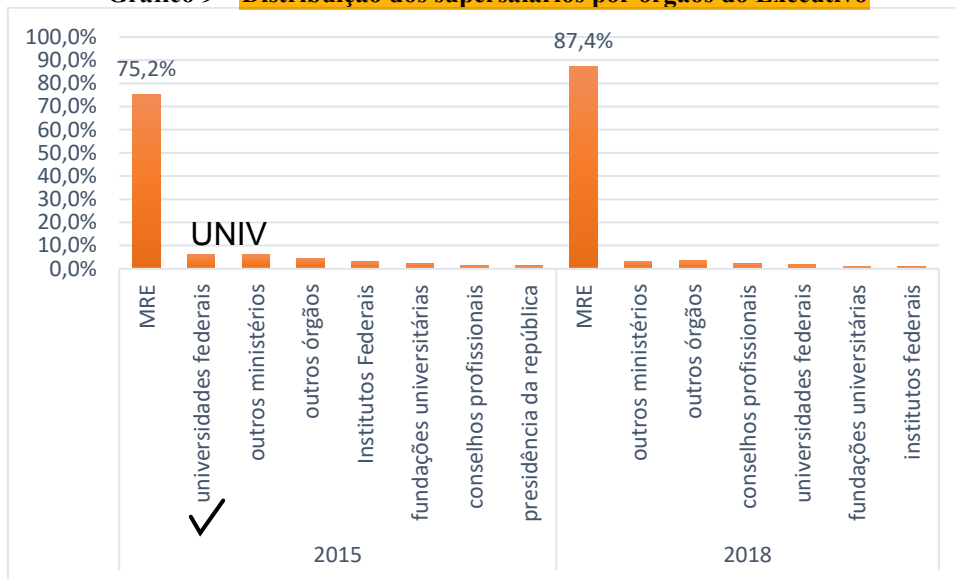
Gráfico 8 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Legislativo e TCU



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No Legislativo e órgãos auxiliares como o TCU, o cenário não é muito distinto. Conforme mostrado no gráfico 8, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU) concentravam a totalidade dos vínculos acima do teto, tanto em 2015 quanto em 2018. No primeiro caso, a Câmara respondia por impressionantes 86,7% dos supersalários no Legislativo; Senado e TCU tinham 10,6% e 2,7%, respectivamente. Em 2018 a concentração se manteve, mas passou a se residir no TCU (70%); na Câmara dos Deputados, por sua vez, a proporção de vínculos acima do limite constitucional reduziu-se drasticamente, para 16,7%, enquanto no Senado houve leve incremento, passando a 13,3%.

Gráfico 9 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Executivo



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No caso do Executivo, por ter uma quantidade absoluta de vínculos muito maior do que os outros dois poderes, a concentração é ainda mais impressionante, apesar da ressalva que segue. O gráfico 9 mostra que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) respondia por 894 dos 1.189 supersalários que havia no Executivo em 2015, o que equivale a 75,2%. Em 2018 a concentração aumentou: naquele ano, o MRE concentrava 866 dos 991 vínculos acima do teto existentes no Executivo, vale dizer: 87,4%. Em outros termos, enquanto 3/4 dos supersalários do Executivo estavam no MRE em 2015, em 2018 essa concentração ultrapassa 5/6. No caso do MRE, é provável que essa alta incidência se deva, em parte, ao grande número de servidores (diplomatas, oficiais de chancelaria etc.) trabalhando no exterior e recebendo seus vencimentos e gratificações em moeda estrangeira, o que, considerando o valor atual da moeda nacional, redundava em remunerações elevadas – acima do teto constitucional – em moeda local.¹⁷

Em suma, a elite salarial do funcionalismo público federal, nos termos teóricos e empíricos sustentados nesse estudo, é facilmente identificável: concentra-se principalmente no Ministério Público da União, Tribunais Regionais e Superiores, na Câmara dos Deputados, no Senado, no Tribunal de Contas da União e no Ministério das Relações Exteriores. Em outros termos, são procuradores, desembargadores, juízes, dirigentes do serviço público federal, deputados, senadores, diplomatas, ministros e secretários de ministérios – categorias profissionais que, como sabemos, várias delas não estão incluídas na proposta de reforma administrativa enviada ao Congresso. O que levanta muitas dúvidas sobre se o governo, de fato, tem interesse em enfrentar as distorções de remuneração – pequenas, mas existentes – no serviço público nacional.¹⁸

¹⁷ Infelizmente, no entanto, não foi possível investigar mais a fundo essa hipótese neste trabalho.

¹⁸ Novas dúvidas aparecem quando se considera, por exemplo, que o governo gastou, apenas no primeiro semestre deste ano, mais de meio milhão de reais com gratificações extrassalariais (os jetons) para militares, quase 10% a mais do que no mesmo período do ano passado. Disponível em:

4. Considerações Finais

Com o intuito de contribuir para o debate em torno de temas específicos que rondam o debate em curso sobre a reforma administrativa no Brasil, este estudo teve como objetivo principal identificar a elite salarial do serviço público federal. Isso precisa ser feito porque, tanto na proposta de reforma enviada ao Congresso (PEC 32/2020) quanto no discurso de integrantes do governo, o servidor público é tratado não apenas como uma categoria homogênea, mas também como uma imensa casta de privilegiados que atrapalha o desenvolvimento nacional. Ocorre que a realidade é bem diferente do cenário construído nessa narrativa.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que a evolução do número de vínculos públicos nas últimas três décadas esteve majoritariamente localizada nos estados e municípios brasileiros, respondendo à exigência constitucional de oferta de bens públicos à população – notadamente saúde, educação e seguridade social (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, como visto na segunda seção deste texto, quando se compara a situação do emprego público no Brasil com a observada nos países da América Latina e do Caribe (ALC) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), o argumento do número excessivo de servidores não se sustenta.

Mais especificamente, os dados produzidos pela OCDE e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), publicados em 2020 (ver gráficos 1 e 2), mostram que: i) não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE; ii) a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média dos países da OCDE – que, por possuírem setores públicos mais estruturados do que os dos países da América Latina, tendem a ter uma crescimento mais lento nesse quesito.

Em terceiro lugar, mesmo no âmbito federal, tido muitas vezes como uma espécie de ilha de privilegiados, a imensa maioria dos vínculos possuem remuneração abaixo da mediana do Judiciário (ver gráfico 5). No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no de 2018, representava um quinto do total (20,5%), ou seja, quatro quintos dos vínculos tinham remunerações médias que estavam abaixo disso;¹⁹ nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, ficando pouco acima dos 10%. No que se refere ao Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana (do poder Judiciário) bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja,

<https://www.poder360.com.br/governo/custo-de-gratificacoes-sobe-97-para-militares-e-cai-175-para-civis/>. Acesso em: 03.11.2020.

¹⁹ A mediana do Poder Judiciário em 2018 foi de R\$ 13.589,00 (ver tabela 1) em valores de dezembro de 2019. Como foi dito, embora se trate de um valor elevado quando comparado com a média dos rendimentos do trabalho no país (cerca de R\$ 2.200,00), o valor está longe de ser exorbitante.

dois terços dos vínculos estavam abaixo da mediana. Apenas no caso do Judiciário, obviamente (já que o ponto de corte utilizado foi a mediana das remunerações deste poder), a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Logo, para identificar uma elite salarial entre os servidores públicos federais, é preciso subir o sarrafo. Para caminhar nessa direção, a estratégia utilizada foi usar como ponto de corte o teto remuneratório do funcionalismo público (estabelecido no artigo 27 da Constituição Federal) – que é dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, adotou-se como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro no ano de 2018. A partir daí, o procedimento foi considerar apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF.²⁰

Isso feito, duas contatações emergem: a primeira delas é o potencial distorcivo que as remunerações acima do teto constitucional possuem: os 6.553 vínculos acima desse limiar, em 2010, custaram aos cofres públicos mais de 600 milhões (ver tabela 2); a segunda é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais 270% entre 2000 e 2018 (ver tabela 2). Por fim, é perfeitamente possível localizar essa elite salarial – isto é, identificar, com base na razão social dos empregadores, os órgãos onde estão concentradas as remunerações mais altas em cada um dos três poderes federais. O verbo concentrar não é casual, mas descreve fielmente o estado de coisas observado. No Poder Executivo, o *hub* das remunerações mais altas encontra-se no Ministério das Relações Exteriores; no Legislativo, ele é dividido entre a Câmara dos Deputados, o Senado e o Tribunal de Contas da União; e no Judiciário, entre Ministério Público da União e os Tribunais Regionais e Superiores – notadamente, os Tribunais Regionais do Trabalho.

Em outros termos, a elite salarial do funcionalismo público federal é composta, fundamentalmente, por procuradores, desembargadores, juízes, dirigentes do serviço público federal, deputados, senadores, diplomatas, ministros e secretários de ministérios. Dessa forma, se o objetivo for de fato enfrentar as distorções salariais no setor público, como o governo anuncia, o trabalho deveria começar por aí. Várias dessas categorias, no entanto, não estão incluídas no projeto de reforma administrativa enviado ao Congresso Nacional em setembro. O efetivo cumprimento do teto, por sinal, dispensa qualquer mudança na Constituição, uma vez está inscrito em seu artigo 37 – isto é, pode ser feito por legislação ordinária (ver nota 20).

Dito de forma explícita: sob a retórica de combater privilégios, a PEC 32/2020 propõe ajustes profundos para a grande maioria das carreiras do serviço público nacional, mas exclui justamente aquelas nas quais as distorções remuneratórias de fato se concentram.

²⁰ Todos os valores foram deflacionados pelo INPC de dezembro de 2019.

Conseqüentemente, essa proposta de reforma administrativa, se aprovada da forma como está, não apenas vai manter intacta a elite salarial do funcionalismo descrita neste trabalho, como corre o risco de comprometer a oferta de bens públicos à população – ao atingir professores de ensino básico e médio, enfermeiros, médicos e demais profissionais da rede pública de saúde (SUS), assistentes sociais, bombeiros, policiais civis e militares, guardas municipais etc.

Referências

ANPPREV (2020). *Análise comparativa da PEC 32/2020 e Constituição em vigor*. Disponível em: https://www.anpprev.org.br/redactor_data/20200908124312_reforma-administrativa---quadro-comparativo-comentado_compressed.pdf. Acesso em: 17.11.2020.

BANCO MUNDIAL. (2017). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Washington: Banco Mundial.

CNJ (2020). *Justiça em números 2020*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 03.11.2020.

COSTA, J.; SILVEIRA, F.; AZEVEDO, B.; CARVALHO, S. e BARBOSA, A. *Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado*. Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Ipea, n. 86, abril 2020.

DA ROS, Luciano. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. ISSN 2359-2826. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em: 03.11.2020.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (2019). *Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017): atlas do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. *A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

OECD. (2020). *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>.

PERISSINOTO, R.; CODATO, A. (orgs.). (2015). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR.

RAIS (2019). Manual de orientação: ano-base 2019. Disponível em: <http://www.rais.gov.br/sitio/raisftp/ManualRAIS2019.pdf>. Acesso em: 25.11.2020.

SACCHET DE CARVALHO, S. *Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil*. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.