

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 8 – A DEFINIÇÃO SALARIAL NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO: DIFERENCIAL E COMPOSIÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS NOS PODERES E NAS ESFERAS ENTRE 2004 E 2019
<b>Autores(as)</b>	Leonardo Silveira
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo8</a>

<b>Título do livro</b>	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
<b>Organizadores(as)</b>	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-047-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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 do Planejamento e Orçamento.

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

## **A DEFINIÇÃO SALARIAL NO PODER PÚBLICO BRASILEIRO: DIFERENCIAL E COMPOSIÇÃO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS NOS PODERES E NAS ESFERAS ENTRE 2004 E 2019**

Leonardo Silveira<sup>1</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O emprego público no Brasil convive com representações contraditórias que nem sempre condizem com a realidade. Apesar da imagem de um “inchaço” do setor, a proporção de funcionários públicos na população é de 5,6%, percentual inferior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (10,0%) e apenas superior à média latino-americana, de 4,4% (Banco Mundial, 2017). O Banco Mundial (2017), porém, aponta que o setor público brasileiro possui prêmios salariais mais elevados que a média mundial – indicando caminhos para uma redução dos custos com pessoal no Estado brasileiro. Embora esses dados sejam consistentes nas análises, é necessário qualificar as heterogeneidades no âmbito do desenho federativo brasileiro. Os salários mais elevados são encontrados na esfera federal, que representam menos de 9% dos vínculos totais. A esfera municipal, por seu turno, que mais cresceu nos últimos anos (Lopez e Guedes, 2020), possui crescimento anual e salários médios inferiores aos do setor privado.

Visando desvelar parte da heterogeneidade do salário no público brasileiro, este estudo analisa os prêmios salariais por poder e esfera entre 2004 e 2019. Para isso, foca-se em três aspectos marcantes para a sua compreensão: i) os grupos por poder e esfera; ii) a trajetória temporal em 2004, 2009, 2014 e 2019; e iii) a contribuição da escolaridade e do tempo de experiência como elementos produtivos. São mobilizados dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), aprimorados pelo Atlas do Estado Brasileiro, com estimativas que utilizam a decomposição de Oaxaca-Blinder, além de uma comparação entre valores preditos e observados, que auxiliam localizar as características dos vínculos que têm um “prêmio salarial” no setor público.

---

1. Pesquisador associado à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea), no projeto Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <leosilveira.soc@gmail.com>.

Os empregados públicos no Brasil recebem, em média, um acréscimo de 38% no salário, mesmo quando consideradas as heterogeneidades pessoais e regionais (Vaz e Hoffmann, 2007; Costa *et al.*, 2020). Porém, quando inseridos recortes por esfera, o prêmio salarial salta para 135% no nível federal e cai para 18% no nível municipal; ou por ocupação, o prêmio para cargos de organização da administração pública e empresas sobe para 103% e cai para -3% entre os profissionais de saúde (sem considerar os médicos) em relação àqueles no setor privado (Costa *et al.*, 2020). Desse modo, o bônus público existe quando se analisa de maneira agregada, mas também some ou se torna um ônus quando a análise é desagregada.

Isso ocorre, basicamente, por duas características da definição salarial nesse setor. O primeiro, chamado de *efeito de composição*, diz respeito às características observadas dos trabalhadores. Os incentivos no setor público, como a estabilidade da carreira, tornam os processos seletivos, via concurso, extremamente concorridos e levam a um corpo funcional muito qualificado, com médias de idade e escolaridade superiores ao mercado de trabalho privado. O segundo, o *efeito de segmentação*, torna o setor público um nicho separado, regido por regras específicas, como formas de negociação de reajustes salariais (por categoria ou geral), e progressões na carreira.

Esse efeito de segmentação, todavia, ocorre tanto na relação do setor público com o setor privado quanto na relação interna do próprio setor público. Cada poder e esfera possui capacidade orçamentária e características institucionais específicas que incidem sobre a definição salarial de seus trabalhadores. Nesse caso, este estudo utiliza diferentes técnicas para explorar a heterogeneidade salarial no âmbito do setor público em relação ao setor privado. A principal delas é a decomposição de Oaxaca-Blinder, que estima o prêmio salarial para cada poder e esfera. As estimativas são feitas para os anos de 2004, 2009, 2014 e 2019, uma vez que se pretende apontar se houve variações no prêmio salarial; isto é, todos os poderes tiveram aumento ou diminuição no bônus público? Ou há diferenças nas trajetórias encontradas neste intervalo de quinze anos?

Desse modo, o prêmio salarial do setor público brasileiro é analisado considerando suas dimensões temporais e individuais nos recortes por poder e esfera. Por meio da Rais, aprimorada pelo Atlas do Estado Brasileiro, do Ipea, o salário médio dos grupos é descrito ao longo do intervalo analisado, seguido de análises das partes explicadas e não explicadas na decomposição de Oaxaca-Blinder e, por último, uma comparação entre o salário observado e o predito, que indica qual poder e esfera concentra a maior quantidade percentual de salários acima do esperado. O trabalho, então, se encontra dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. Na próxima seção, são apresentados os dados existentes sobre o prêmio salarial no Brasil até hoje e suas principais hipóteses. Posteriormente, são apresentados os dados e as técnicas de amostragem e de análise estatística, seguidos dos resultados. Por fim, a última seção conclui com os principais achados e sugestões para o estudo do salário público.

## 2 PRÊMIO SALARIAL E HETEROGENEIDADES NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

O salário do emprego público é um tema recorrente na opinião pública brasileira. Em meio aos debates sobre o orçamento público, os “supersalários” (Nunes e Teles, 2021), os auxílios e os benefícios de uma pequena parcela do funcionalismo vêm à tona. Em muitas narrativas, a remuneração dos servidores públicos é vista como uma sobrecarga às contas públicas (Ribeiro e Mancebo, 2013; Banco Mundial, 2017). Em comparação ao setor privado, esses trabalhadores têm maiores garantias de estabilidade e planos de carreira, além de, em alguns casos, salários mais atrativos. Todavia, os empregos públicos possuem especificidades, como processos seletivos concorridos e dinâmicas institucionais próprias, que tornam a mera comparação entre cargos ou posições público-privado menos simples. Como sublinham Langbein e Lewis (1998), economistas comparam a remuneração de trabalhadores com características produtivas equivalentes, enquanto governos comparam cargos equivalentes, o que gera uma distorção na narrativa da percepção de justiça em torno do salário público.

Neste capítulo, utiliza-se a comparação entre trabalhadores, embora a ressalva de Langbein e Lewis (1998) seja pertinente para a interpretação dos resultados. Esta análise é centrada no retorno obtido pelos trabalhadores (vínculos empregatícios) de acordo com suas características individuais e produtivas e sua inserção institucional. Tem-se como objetivo principal analisar os diferenciais salariais entre setores público e privado no Brasil de 2004 a 2019. Para isso, serão descritos os salários, os diferenciais e as trajetórias do “prêmio salarial” e da participação das principais variáveis produtivas (escolaridade e experiência) em cada poder e esfera.

É importante pontuar que, entre os determinantes do diferencial salarial público-privado, estão: i) a seleção e o tipo de função desempenhada pelos servidores – que não será diretamente mensurada aqui (Barbosa, Barbosa Filho e Lima, 2013; Araujo, 2021); ii) a qualificação dos servidores; iii) os determinantes político-institucionais da definição salarial; iv) as heterogeneidades na inserção por poderes e esferas; e v) como o diferencial se modula ao longo do tempo – todas essas quatro últimas serão analisadas. Esses pontos se referem, em resumo, às dimensões individuais e às características institucionais na definição do salário. No primeiro, o “prêmio salarial” do setor público seria atribuído às variáveis do chamado capital humano. Ele diz respeito às qualificações e habilidades (e também ideias, informações e condições de saúde) que cada indivíduo desenvolve e acumula ao longo do ciclo de vida, o que inclui, por exemplo, escolaridade, treinamentos formais e experiência por anos no mercado de trabalho (Becker, 1993).

Nesse sentido, o setor público conta com processos seletivos competitivos, que resultam, em grande parte, em um corpo de trabalhadores mais qualificados que o do setor privado, atraído pela estabilidade oferecida pelo Regime Jurídico Único

(Vaz e Hoffmann, 2007). As características do capital humano nos setores público e privado se diferem, ainda, pelo fato de se tratar de funções e finalidades distintas, que nem sempre poderiam ser desempenhadas no setor privado (como auditores, promotores e dirigentes públicos), além de levar a treinamentos específicos. A esse conjunto de atributos que influencia a definição salarial atribui-se o nome de *efeito de composição* do setor público (Barbosa e Souza, 2012; Souza e Medeiros, 2013).

O efeito de composição, porém, explica apenas parte do diferencial salarial que existe entre empregados públicos e privados – no Brasil e também em outros países (Castro, Salto e Steiner, 2013). O outro termo de definição salarial que diferencia setores público e privado é o chamado *efeito de segmentação* (Barbosa e Souza, 2012), que trata da forma como o desenho institucional molda a definição salarial dos diferentes ramos de atuação. Como exemplo, o emprego, a estabilidade e a remuneração no setor público respondem de maneira mais lenta às oscilações da economia, ao contrário do setor privado, em que períodos de baixo crescimento são contrabalanceados com cortes de salário e demissões sistemáticas (Lopez e Cardoso Junior, 2020). Além disso, junto com a estabilidade, o emprego público também é combinado com acréscimos salariais por tempo de serviço, algo que é menos comum no setor privado, em que há maior rotatividade (Vaz e Hoffmann, 2007; Gomes, 2015).

O desenho institucional e a finalidade das atividades também estão relacionadas com a definição salarial no setor público. Isto é, nesse setor, as contratações seguem diretrizes pré-estabelecidas e que são mais duradouras. Por exemplo, desde a década de 1990, o setor público passou por mudanças na atribuição de funções entre as esferas, o que levou a mudanças no perfil ocupacional – com mais atividades finalísticas, como professores e enfermeiros, e menos atividades-meio, de manutenção e funcionamento da estrutura pública, como porteiros e ascensoristas (Silveira, Penha e Castro, 2021). Tais atividades-meio foram, em grande medida, terceirizadas, de modo a tornar o setor público mais restrito a trabalhadores com maior nível de escolaridade e em ocupações de direção, bem como a profissionais das ciências e das artes, além de técnicos e serviços administrativos, algo que contribui para elevar o salário médio do setor. Segundo Palotti e Freire (2015), isso se reflete no número de concursos que exigem ensino superior, que passou de 39% em 1997 para 60% em 2014.

Por último, nessa enumeração, as formas de negociação do salário no setor público são distintas das do setor privado. Naquele, a barganha dos funcionários públicos é direcionada ao empregador (o Estado) e as formas de apoio a projetos políticos também entram no cálculo entre as partes. Essa negociação, no entanto, pode ocorrer de diferentes modos, com a contemplação tanto de uma grande parte dos cargos como de grupos específicos, dependendo da forma como são negociados (Lewis, 1990).

Então, nesse ponto, vale fazer uma conceituação sobre o que se está chamando de “prêmio salarial” do setor público. Esse prêmio é um ganho salarial dos funcionários por se inserirem em determinado setor – nesse caso, o público – mesmo após considerar a influência das variáveis produtivas, como escolaridade, experiências e treinamentos. O prêmio, nesse contexto, é mensurado apenas pelo ganho em remuneração, sem contar outros benefícios, como a estabilidade. Esse bônus está relacionado ao chamado efeito de segmentação, por se tratar de regras de definição salarial específicas desse recorte – como os acréscimos pelas funções típicas de Estado, a atratividade que o setor público tem de causar nos trabalhadores para que esses compitam por lugares nos processos seletivos (Gomes, 2015) e as formas de negociação características desse grupo.

Entretanto, mesmo definido o prêmio salarial, há nuances e heterogeneidades que caracterizam o caso brasileiro. Primeiro, no setor público, há diferenças muito grandes em termos de funções e remunerações, principalmente por poderes e esferas. Como apontam Lopez e Cardoso Junior (2020), é enganoso tratar do “funcionalismo público” como algo homogêneo, uma vez que seus subgrupos possuem dinâmicas, composições e implicações variadas. A isso se soma a capacidade de ação de cada poder em suas respectivas esferas e sobre a situação salarial. Por exemplo, falar sobre o Executivo ou o Legislativo municipal é englobar em uma categoria mais de 5 mil entes subnacionais, com capacidade orçamentária e objetivos muito distintos de cada administração. Outro exemplo é como cada um dos poderes pode lidar com o seu orçamento e definir prioridades de contratação e progressão de carreira, o que se refere a características que podem guiar o prêmio salarial para cima ou para baixo (Conti, 2013).

Assim, o *prêmio salarial do setor público brasileiro* é muito heterogêneo. Embora muitas vezes tratado como algo monolítico, destacam-se as diferenças por esfera e poder, ou sua modulação temporal.<sup>2</sup> Isto é, quando tratados de maneira homogênea, o prêmio salarial do setor público é sempre positivo em relação ao setor privado. No caso de Vaz e Hoffmann (2007), por exemplo, os autores encontram um prêmio salarial que cresce ao longo dos anos 1990 e atinge 38% no meio da década seguinte, sem diferenciar, no entanto, as variações internas do setor público. Esse valor é similar aos 39% favoráveis aos empregados públicos encontrados por Costa *et al.* (2020) em 2018. Contudo, este último trabalho também estima o prêmio para cada esfera federativa, com indicação de uma de suas heterogeneidades. No âmbito federal, o prêmio é de 135% em relação ao setor privado, 68% no estadual e 18% no municipal. Nesse sentido, o chamado prêmio salarial do setor público possui variações internas significativas.

---

2. Outro exemplo de heterogeneidade são as ocupações (Costa *et al.*, 2020).

Outra diferença significativa ocorre segundo os poderes. Como ressaltado por Nakamura e Vaz (2020), há uma hierarquia do prêmio salarial no Brasil em 2015, com o Judiciário com maiores bônus, seguido pelo Legislativo e depois Executivo. Para além da diferença entre os poderes, os autores observam que a contribuição da escolaridade e do tempo de experiência no emprego varia consideravelmente entre eles. Ao comparar o Judiciário e o Executivo, o primeiro tem 69% do valor justificado pela escolaridade e 19% pelo tempo de vinculação. Em comparação ao Legislativo, a vantagem do Poder Judiciário é explicada em 52% pela escolaridade e 39% pelo tempo de experiência. Ou seja, trata-se de um poder cujo corpo funcional tem alta escolaridade e muitos anos de carreira.

Esse prêmio salarial, no entanto, possui modulações ao longo do tempo. Vaz e Hoffmann (2007), por exemplo, demonstram que, entre 1992 e 2005, o “prêmio” aumenta, e a parte não explicada pelas variáveis observadas passa de -4% para 38%, considerando o setor público como um todo. Já Tenoury e Menezes-Filho (2017) acrescentam recortes por esfera entre 1995 e 2015, e demonstram que a menor diferença entre esfera federal e setor privado é de 51%, em 1999, e a maior diferença é de 94%, em 2015, sempre favorável ao setor público; na esfera estadual, esse valor passou de -1%, em 1995, para 28%, em 2015; e na esfera municipal, o prêmio que era de -21%, em 1995, aumenta e se aproxima de zero, em 2015 (Tenoury e Menezes-Filho, 2017).

Um outro viés de heterogeneidade do prêmio salarial brasileiro é relacionado com características macroeconômicas e contextuais. Como demonstra o Banco Mundial (2017), o Brasil não possui uma sobre-representação do emprego público na população se comparado aos países da OCDE, sendo de 6% e 10%, respectivamente. Porém, a massa salarial compõe um peso maior nas contas do governo, de cerca de 13% em 2015, equivalente ao gasto francês e superior ao português (11%) e chileno (7%). Com um controle por escolaridade, experiência, gênero, localização geográfica e outras características, o Banco Mundial (2017) aponta que o prêmio salarial médio da burocracia estatal em um conjunto variado de 53 países é de 16%, mas raramente alguns países extrapolam o valor de 40% – nessa pesquisa, os servidores federais brasileiros apresentaram prêmio de 67%, enquanto os servidores estaduais, 31% e os municipais, -1%.

Por seu turno, deve-se ressaltar que, assim como União, estados e municípios possuem realidades diferentes, a comparação internacional também possui limitações. Para além das características internas ao setor público, deve-se levar em consideração que o prêmio salarial é calculado tendo como referência o setor privado. O mercado de trabalho privado no Brasil é extremamente desigual internamente, permeado por ocupações de baixa qualificação, de serviços e com grandes diferenças em termos de produtividade (Saboia *et al.*, 2020), além de diferenciais

proeminentes em retornos salariais por grupos ocupacionais quando comparados a países com estrutura pós-industrial (Maia, Sakamoto e Wang, 2019). A isso, soma-se o fato de que, desde a reforma administrativa dos anos 1990, grande parte das funções de manutenção da estrutura estatal, as atividades-fim, foram terceirizadas, o que tornou a média de qualificação do funcionalismo público mais alta (Lassance, 2017).

Dessa maneira, tem-se uma vasta quantidade de estudos sobre o prêmio salarial no Brasil desde a década de 1980 (Macedo, 1985; Foguel *et al.*, 2000; Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020). Esses estudos foram realizados com dados ora da Rais, ora da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), com base nas potencialidades e nas limitações de cada uma delas e mediante os recortes temporais e de poder e esfera possíveis. Haja vista essa lista de estudos, este estudo busca combinar a análise do diferencial salarial de modo a considerar as dimensões institucional, temporal e individual, ressaltando as possibilidades de uso da Rais revista pelo Atlas do Estado Brasileiro nos anos de 2004, 2009, 2014 e 2019.

### 3 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Os objetivos deste estudo versam sobre o prêmio salarial em diferentes níveis. Em uma análise transversal, o prêmio salarial é desmembrado em esferas e poderes do setor público. Em uma análise longitudinal, analisa-se se há variações desse prêmio entre 2004 e 2019, em busca de compreender se há fatores institucionais, políticos, orçamentários ou composicionais que expliquem tais variações. Para destrinchar as estratégias de análise utilizadas, esta seção apresenta a base de dados, os cuidados tomados e as técnicas estatísticas para responder às perguntas da pesquisa.

#### 3.1 Dados

A base de dados mobilizada para as análises é a Rais. Essa é coletada desde 1975 pelo Ministério do Trabalho, atualmente pelo Ministério da Economia, com diversos objetivos, entre os quais o controle da mão de obra empregada formalmente no país, o fluxo de trabalhadores estrangeiros, o recebimento e o pagamento de direitos trabalhistas e previdenciários, o controle tributário e outros que foram incorporados ao longo do tempo. A sua cobertura quase censitária do mercado de trabalho formal e a possibilidade de análise longitudinal a torna única no país. Ela permite que recortes sejam feitos com representatividade estatística, como a análise de servidores públicos por estado, município e no âmbito da União.

Todavia, essa base de dados possui limitações relacionadas ao seu preenchimento e ao controle das informações. Uma vez que se trata de uma base de registros administrativos, empregados designados pelo estabelecimento empregador

são responsáveis pelo preenchimento, o que acarreta uma heterogeneidade no treinamento – diferentemente de uma equipe treinada exclusivamente para a coleta de pesquisas amostrais –, incorrendo em maior número de imprecisões e erros. Para lidar com diferentes problemas identificados, pesquisadores têm buscado em bases externas soluções que contornem os problemas enfrentados pela Rais (Santos *et al.*, 2018). Para este estudo, ressalta-se que foi realizado um aprimoramento da Rais pela equipe do Atlas do Estado Brasileiro do Ipea,<sup>3</sup> em que a definição das esferas e dos poderes são extraídas das bases Tabela de Dados Federativos e Tabela de Dados Públicos da Receita Federal, que vincula o estabelecimento empregador por meio do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da instituição, tornando-a mais precisa.

Dessa maneira, a Rais foi selecionada para a análise do prêmio salarial, combinando todas as esferas (municipal, estadual e federal) e poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em comparação ao setor privado. A unidade de análise da Rais é o vínculo profissional, ou seja, o contrato de trabalho firmado entre empregado e empregador, não o indivíduo. O recorte temporal de 2004, 2009, 2014 e 2019 se deve ao fato de a variável ocupacional se tornar homogênea apenas a partir deste primeiro ano, pois anteriormente houve uma perda de aproximadamente 20% dos casos devido ao não preenchimento. Foram considerados apenas os vínculos civis, na medida em que dados sobre salários militares só estão preenchidos sistematicamente na Rais desde 2011. Por fim, a Rais possui variáveis pessoais e produtivas importantes para a compreensão da variação salarial. Em termos pessoais, tem-se idade em anos completos, idade ao quadrado – que capta a queda da renda em idades mais avançadas –, gênero em feminino e masculino e raça.<sup>4</sup> Em termos produtivos, utilizou-se uma variável binária se aquele vínculo permanecia ativo em 31 de dezembro daquele ano ou se havia sido desligado até então; o número de horas contratadas por semana; a escolaridade (fundamental, médio incompleto, médio completo e superior); os grandes grupos da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO);<sup>5</sup> se possuía vínculo com base na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou em Regime Jurídico Único; e a experiência em anos de trabalho naquele mesmo vínculo. A variável dependente dos modelos é

3. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

4. A raça na Rais é heterodeclarada, ou seja, declarada pelo declarante, não pelo próprio indivíduo. Contudo, com relação ao setor público, ela tem um percentual superior a 90% por ano de não declaração. Para lidar com isso, a equipe do Atlas do Estado Brasileiro utilizou uma estratégia de captura das declarações do indivíduo em duas etapas: i) com a moda das declarações raciais em anos anteriores, o que reduziu a falta de dados em 75%; e ii) com base em imputações baseadas em probabilidades preditas a partir de características individuais, produtivas e regionais.

5. Nesse estudo, excluíram-se os vínculos das Forças Armadas, uma vez que estes possuem variações na Rais até 2010. Por isso, trabalhou-se com os demais nove grandes grupos: i) membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas, gerentes; ii) profissionais das ciências e das artes; iii) técnicos de nível médio; iv) trabalhadores de serviços administrativos; v) trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercados; vi) trabalhadores agropecuários, florestais e da pesca; vii) trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; viii) trabalhadores da produção de bens e serviços industriais; e ix) trabalhadores em serviços de reparação e manutenção.

o logaritmo do salário mensal, baseada no número de salários mínimos recebidos deflacionados com base em valores de janeiro de 2019 segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

### 3.2 Amostra

Entre as potencialidades apontadas pela Rais, está a sua cobertura quase censitária, o que permite ter valores muito próximos dos parâmetros populacionais. Contudo, em termos de processamento, isso torna o trabalho mais demorado e muitas vezes inviável. Para isso, optou-se por retirar uma amostra aleatória simples representativa das esferas e dos poderes com muitos vínculos, enquanto para aqueles com menos vínculos, como o Legislativo federal e o Judiciário federal, utilizou-se a sua totalidade. Dessa maneira, a tabela 1 permite observar como a amostra mantém valores semelhantes àqueles do universo.

TABELA 1  
Observações e valores médios da renda do universo e da amostra analítica – Brasil

Esfera/poder	Observações universo	Observações amostra (% amostrado)	Observações amostra analítica	Renda média universo (R\$)	Renda média amostra (R\$)	Renda média amostra analítica (R\$)
Executivo municipal	22.298.978	2.229.104 (10%)	2.218.817	2.496,7	1.823,17	2.514,06
Executivo estadual	13.176.696	1.315.203 (10%)	1.196.991	4.051,86	4.049,78	4.025,11
Executivo federal	3.251.513	812.045 (25%)	600.198	7.765,99	7.780,14	8.868,45
Legislativo municipal	506.532	506.166 (100%)	497.938	4.120,82	3.590,13	4.143,86
Legislativo estadual	338.480	338.473 (100%)	337.865	8.103,41	8.103,52	8.169,04
Legislativo federal	116.269	116.269 (100%)	116.269	13.056,23	13.056,23	13.062,41
Judiciário estadual	774.728	774.725 (100%)	766.491	10.993,71	10.993,75	11.044,57
Judiciário federal	476.725	476.725 (100%)	476.624	15.594,81	15.594,81	15.654,64
Privados	207.645.581	10.386.629 (5%)	10.058.600	2.145,75	2.146,69	2.215,35

Fonte: Rais (2004, 2009, 2014 e 2019).

No âmbito da esfera federal no Brasil, o Poder Executivo é o mais numeroso em quantidade de vínculos. Somando os quatro anos analisados, são 3.251.513 vínculos nesse poder; no Legislativo, são 116.269 vínculos; e no Judiciário, 476.725. O Poder Executivo representa 84% dos vínculos na esfera federal, 92% na esfera estadual e 98% na municipal. Ao mesmo tempo, utilizar a Rais é explorar

o seu potencial censitário, especialmente no caso do Legislativo e no Judiciário, que são apenas residualmente captados por pesquisas domiciliares. Nesse sentido, optou-se por retirar uma amostra aleatória simples de 10% do Executivo estadual e municipal e 25% do Executivo federal, além de uma amostra de 5% do setor privado, que conta, no total, com mais de 200 milhões de vínculos em 2004, 2009, 2014 e 2019.

Após esse processo, a amostra é ainda restringida em uma subamostra (ou amostra analítica), considerando os casos excluídos por não preenchimento de algumas das variáveis utilizadas nos modelos. Na tabela 1, pode-se observar que a distorção da média causada pela amostragem é pequena e afeta de maneira mais contundente o Executivo federal, principalmente após as exclusões. Tais exclusões se devem ao não preenchimento, principalmente, da variável ocupacional.

### 3.3 Estimação dos diferenciais e do prêmio salarial

Para estimar o prêmio salarial do setor público por esfera e poder, utilizou-se a decomposição de Oaxaca-Blinder. Esta, com base em um modelo linear, estima o valor do salário para cada um dos dois grupos. A decomposição é feita contrapondo dois grupos *A* e *B* – que, no caso deste estudo, *A* será sempre um grupo de vínculos públicos variando por poder e esfera, enquanto *B* será sempre formado pelos vínculos privados. Logo, são estimados os coeficientes para cada uma das variáveis independentes de ambos os grupos.

$$\bar{Y}_A = \hat{\alpha}_A \sum_i \hat{\beta}_{iA} \bar{X}_{iA}, \quad (1)$$

$$\bar{Y}_B = \hat{\alpha}_B \sum_i \hat{\beta}_{iB} \bar{X}_{iB}. \quad (2)$$

Posteriormente, como Vaz e Hoffmann (2007) exemplificam, a subtração da equação (1) pela equação (2) leva à diferença das médias da variável independente entre os grupos *A* e *B*. A distância entre elas se refere à diferença entre os salários preditos de cada categoria. Parte dessa diferença se deve a variáveis observadas; por exemplo, a diferença pode se dar pela maior escolaridade da categoria A, cargos mais altos nas escalas sócio-ocupacionais ou trabalhadores com mais experiência. Porém, raramente as variáveis observadas são suficientes para explicar a totalidade dessa diferença, havendo também outras não observadas que expliquem o restante da diferença.

$$\bar{Y}_A - \bar{Y}_B = (\hat{\alpha}_A - \hat{\alpha}_B) \sum_i \hat{\beta}_{iA} \bar{X}_{iA} - \sum_i \hat{\beta}_{iB} \bar{X}_{iB}.$$

No caso do diferencial salarial entre os setores público e privado, o percentual não explicado da diferença entre o salário dos dois grupos é tido como o prêmio, uma vez que foge ao que é explicado pelas variáveis observadas. O método proposto inicialmente por Oaxaca (1973) e Blinder (1973), intitulado de Decomposição de Oaxaca-Blinder, possibilita estudar diferenciais salariais, sendo inicialmente utilizado para a análise de discriminação, em geral por raça/cor e gênero. Os autores sugerem que toda diferença de rendimentos não explicada pelo método deve-se a um fator discriminatório. No Brasil, diversos trabalhos utilizam o método para estudar diferenças salariais entre os setores público e privado (Macedo, 1985; Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020). O método permite decompor o diferencial de rendimentos entre trabalhadores de dois grupos em função das características dos trabalhadores, a partir de modelos de regressão para cada grupo.

Sendo assim, a decomposição de Oaxaca-Blinder será utilizada neste estudo com dois intuitos distintos. O primeiro, de estimar o percentual da diferença salarial entre o setor público e o privado explicado por variáveis observadas, chamado de “prêmio salarial”. Ou seja, o quanto se deve a fatores institucionais, e não necessariamente produtivos. O segundo é relacionado à contribuição da escolaridade e do tempo de vinculação ao cargo para a explicação da diferença salarial entre os salários dos grupos.

### 3.4 Simulação/análise de regressão por poder e esfera

Por último, é feita uma análise complementar com o objetivo de quantificar o número de vínculos com salários acima do esperado para aquelas características observadas nos anos 2004 e 2019. A estimativa é feita por um modelo de mínimos quadrados ordinários com base nas variáveis *gênero* – se o vínculo estava ativo em 31 de dezembro daquele ano –, *idade*, *idade ao quadrado*, *horas contratadas*, *escolaridade*, *grande grupo ocupacional*, *posse de carteira assinada*, *região* e *tempo de vinculação*. Cada modelo possui a amostra analítica com todos os vínculos públicos e privados, separados por ano.<sup>6</sup> Ao final, é estimado o salário predito esperado para o vínculo dadas as características que ele possui em comparação ao salário recebido de fato. Posteriormente, analisa-se a proporção de “salários acima do esperado” no setor privado e em cada poder e esfera.<sup>7</sup>

6. Reforça-se aqui: o setor e as esferas e poderes não são preditoras desse modelo, e essas variáveis são utilizadas apenas ao final da estimação e da predição dos salários. O objetivo é verificar se há mais densidade de prêmios salariais no setor público; se sim, em quais poderes e esferas.

7. Optou-se por essa abordagem, em vez de considerar os coeficientes caso todos fossem trabalhadores do setor privado, por exemplo, pois o objetivo é identificar as concentrações de prêmios salariais, e não o salário médio ou predito.

Com essas diferenças, localizam-se quais vínculos recebem acima e abaixo do esperado, considerando o salário médio da população e as heterogeneidades – isto é, pessoas com escolaridade superior terão salários preditos maiores, uma vez que isso é mais comum na população; o mesmo acontece para pessoas em regiões com salário médio mais alto. Não se trata de salários acima da média, mas de salários acima do valor esperado para aquele perfil socioeconômico. Por fim, analisa-se se a proporção de vínculos com salários acima ou abaixo do esperado está mais concentrada no setor público ou no privado, e em quais poderes e esferas.

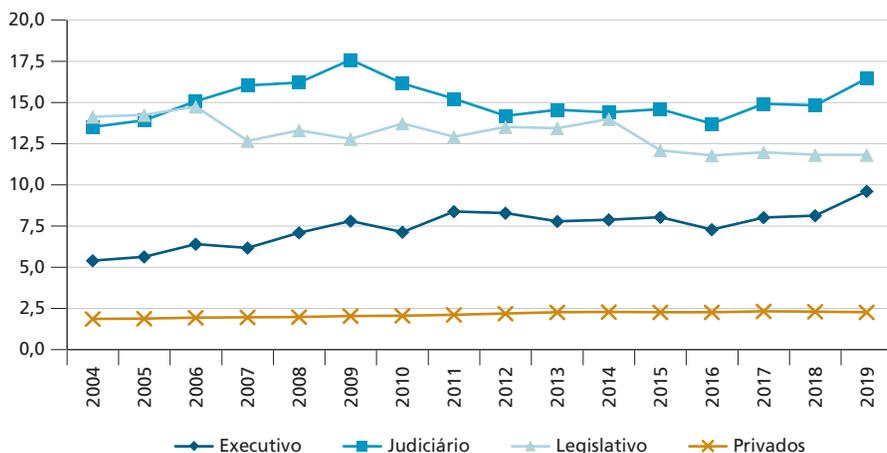
## 4 RESULTADOS

### 4.1 Descrição da renda salarial

Os gráficos 1, 2 e 3 revelam a variação do salário médio dos três poderes em cada uma das esferas federativas no Brasil entre 2004 e 2019. A comparação do valor médio permite uma visualização temporal de sua variação, em que pode englobar reajustes salariais, fluxos de incorporação ou diminuição do número de servidores, entre outras dinâmicas. No gráfico 1, observam-se os dados para a esfera federal e a comparação com a média dos trabalhadores do setor privado. Em 2006, as médias dos Poderes Judiciário e Legislativo, que eram similares, se descolam, com o primeiro tendo aumento significativo e real (considerando os valores deflacionados), enquanto o Legislativo sofre diminuições seguidas. Entre 2004 e 2009, o Judiciário tem a maior elevação, chegando à média de R\$ 17.607,00, enquanto o Legislativo chega a R\$ 12.784,00. Em 2019, a razão do salário médio é de 1,4 vez maior em favor do Poder Judiciário, que tinha valor de R\$ 16.467,00.

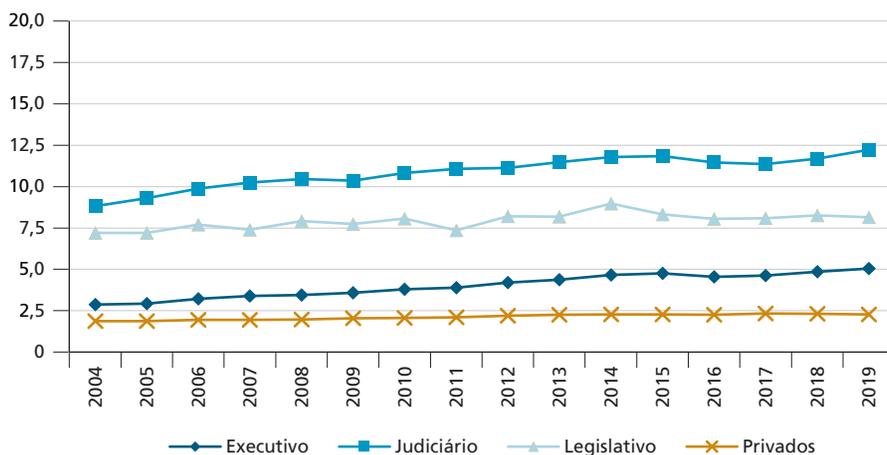
Em relação ao Poder Executivo, este observa a maior elevação proporcional do salário médio, embora ele continue inferior aos demais poderes durante toda a série. O salário nesse poder se torna, entre 2010 e 2018, 50% mais elevado que o seu valor inicial em 2004; com esse acréscimo, saltou para 77% em 2019. Em comparação aos trabalhadores do setor privado, a razão era de 2,9 vezes em favor dos vínculos do Poder Executivo, e atinge a razão de 4,2 vezes em 2019, seu maior nível nesse período. É importante destacar, porém, que esses valores médios são observados, e são influenciados pela diferença de níveis escolares, funções desempenhadas, tempo de experiência e outros fatores não observados.

**GRÁFICO 1**  
**Média salarial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da esfera federal e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

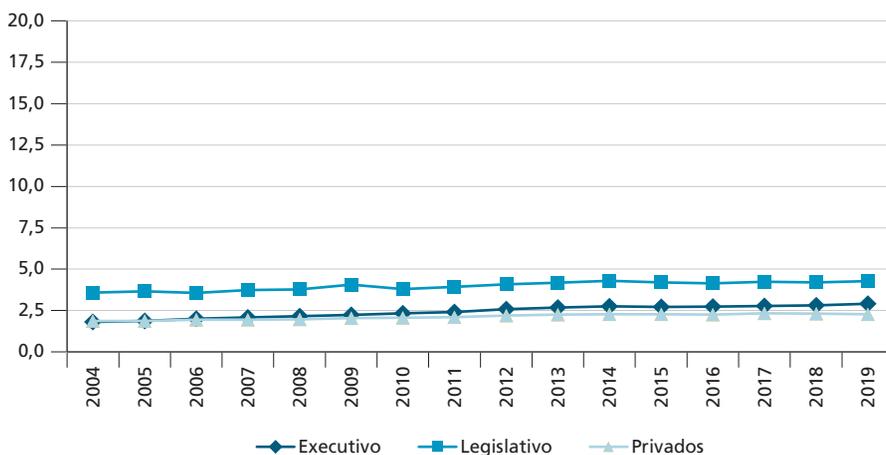
**GRÁFICO 2**  
**Média salarial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da esfera estadual e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 3

**Média salarial dos Poderes Executivo e Legislativo da esfera municipal e do setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Na esfera estadual (gráfico 2), observam-se tendências distintas da esfera federal. Primeiramente, o nível dos salários é mais baixo em todos os poderes. Em 2004, na esfera federal, a razão Poder Executivo/setor privado era de 2,9 vezes a favor do primeiro grupo, enquanto nos estados essa razão é de 1,5 vez – razão que aumenta para 2,2 vezes em 2019. Em segundo lugar, na esfera estadual todos os poderes apresentam ganhos salariais em comparação a 2004. O Poder Executivo, por exemplo, teve um aumento no salário médio de 66%, em 2015, e 76%, em 2019. No Poder Judiciário, o acréscimo relativo é de 34%, em 2015, e 38%, em 2019. O Poder Legislativo, com uma oscilação menor, atingiu seu maior ganho relativo em 2014, 24% maior que em 2004, mas decaiu até 2019, quando sua média foi apenas 12% maior que no ano de referência. Esse valor é inferior ao acréscimo observado no setor privado, de 21% em 2019. Nesse sentido, considerando os valores médios dos servidores estaduais, o Poder Executivo também possui maior acréscimo relativo em comparação a 2004, embora ainda tenha o valor mais baixo – reproduzindo o ordenamento encontrado na esfera federal.

O gráfico 3 descreve a trajetória da média salarial nos municípios. Observa-se que as médias salariais são inferiores a todos os poderes da esfera federal, não ultrapassando a faixa de R\$ 4.300,00 em nenhum ano. O Poder Legislativo tem média mais elevada, partindo de R\$ 3.582,00, em 2004, e atingindo R\$ 4.278,00, em 2019 – ou seja, um acréscimo de 21%, assim como o setor privado. No Poder Executivo municipal, o salário médio é 51% maior em 2014 em comparação a 2004, e chega a 59%, em 2019. Em comparação ao setor privado, o Executivo

municipal parte de uma diferença negativa de R\$ 45,00, em 2004, e passa a ter uma vantagem de pouco mais de R\$ 600,00, em 2019, quando seu salário médio era de R\$ 2.903,00, enquanto a contraparte privada era de R\$ 2.265,00.

A análise descritiva dos salários médios por poder e esfera em comparação ao setor privado no Brasil entre 2004 e 2019 demonstra variações bem definidas ao longo do intervalo. De maneira geral, o Poder Executivo possui, por um lado, sempre o salário mais baixo entre os servidores públicos e, por outro, os maiores acréscimos relativos a 2004. Isto é, proporcionalmente, esse grupo teve os maiores aumentos em suas médias. Contudo, é importante ser cauteloso com esses achados até aqui. O aumento da média salarial pode ocorrer não apenas por reajustes mas também pela incorporação, perda ou substituição de servidores aposentados por novos. Nesse sentido, a decomposição de Oaxaca-Blinder, apresentada nas subseções 4.3 e 4.5, auxilia na ponderação do quanto das variações nas médias não é explicado por fatores observados e o quanto se deveu à mudança de composição (ou à alteração de características observadas).

#### 4.2 Características da amostra

Nesta subseção, descrevem-se as características da amostra analítica. As tabelas com as informações detalhadas encontram-se no anexo A, sendo uma para os vínculos da esfera municipal e do setor privado, outra para a esfera estadual e outra para a federal. Cada esfera e poder possui uma coluna com informações gerais sem distinção de ano e outra apenas para o ano de 2019, sendo possível, desse modo, identificar se houve alterações ao longo do intervalo analisado. Por se tratar de muitas variáveis, anos, esferas e poderes, serão destacadas as principais diferenças de composição, principalmente por idade, vínculos ativos em 31 de dezembro do ano de referência, tempo de vinculação ao cargo, escolaridade e características ocupacionais.

Iniciando pela esfera municipal (tabela A.1), observa-se que os vínculos públicos possuem idade média mais elevada tanto para o Poder Executivo quanto para o Legislativo. Em 2019, por exemplo, um vínculo no Executivo municipal tinha, em média, 43 anos, e no Legislativo municipal, 41, em comparação à média de 36 anos no setor privado. A rotatividade, por sua vez, é menor no poder público, em que 82% do Executivo e 74% do Legislativo permaneciam vinculados até o final de 2019, enquanto no setor privado esse percentual era de 70%. O tempo médio em anos de vinculação no setor público municipal é mais elevado, em oito anos no Executivo, 4,5 anos no Legislativo e 3,5 no privado.

A escolaridade e os grandes grupos ocupacionais, por sua vez, apresentam grande discrepância entre os setores. A proporção de vínculos com ensino superior em 2019 é de 44% no Executivo, 33% no Legislativo e 15% no setor privado.

No Executivo municipal, os profissionais das ciências e das artes dominam tal poder, com 26% dos vínculos, no Legislativo os serviços administrativos caracterizam mais da metade dos vínculos, enquanto no setor privado um quarto dos vínculos está em atividades dos serviços e 22% na produção e na indústria. Logo, escolaridade e ocupação são duas das características que mais distinguem os setores público e privado, uma vez que o primeiro tem escolaridade média mais alta e as ocupações executadas nele são mais relacionadas a atividades não manuais, especializadas e administrativas.

Tais diferenças se repetem nas esferas estadual e federal, com diferentes intensidades. Nos estados, pode-se observar na tabela A.2 que, independentemente do poder, a idade média gira em torno de 44 anos. Em termos de rotatividade, por sua vez, pode-se observar que o Judiciário é mais estável que os demais poderes, uma vez que 96% dos vínculos permaneceram ativos no último dia do ano de referência, enquanto no Executivo esse valor é de 86% e no Legislativo, 81%. Isso se reflete, também, no tempo de vinculação nas posições: no Executivo eles ficam em média onze anos; no Judiciário, doze anos; e no Legislativo, oito anos. Por último, vale ressaltar que as características escolares são muito distintas entre os poderes estaduais, uma vez que o Legislativo tinha, em 2019, 44% dos vínculos com ensino superior, enquanto o Executivo e o Judiciário tinham, respectivamente, 63% e 81%.

Na esfera federal (tabela A.3), as características dos vínculos públicos se mantêm, como maior idade e menor rotatividade, se comparados aos vínculos privados. Entre os poderes, também se mantêm as diferenças de escolaridade, sendo o Judiciário mais escolarizado (88% com ensino superior completo, em 2019), seguido pelo Executivo (64%) e pelo Legislativo (58%). No caso do Legislativo federal, é interessante notar que 100% dos vínculos se encontram na região Centro-Oeste, diferentemente dos demais poderes, em que os vínculos podem estar alocados em outras Unidades da Federação (UFs) que não o Distrito Federal.

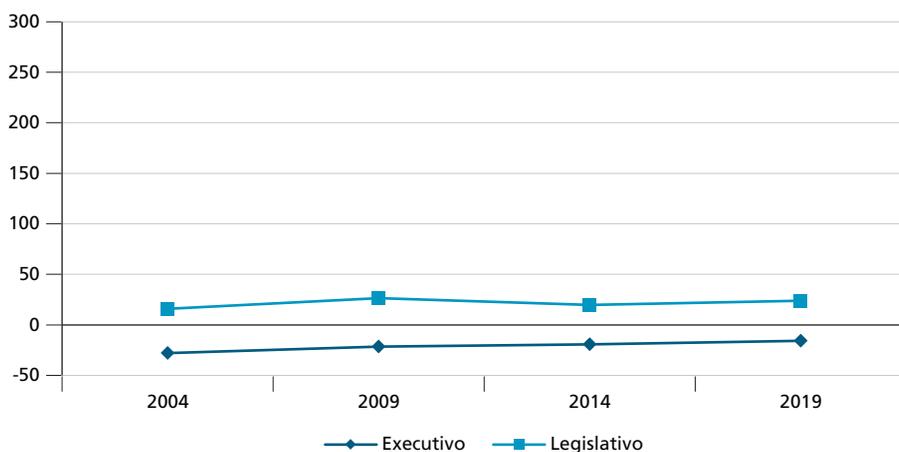
Desse modo, nota-se que, segundo as estatísticas descritivas de cada poder e esfera, há diferenças significativas, que ora dizem respeito ao emprego público, ora dizem respeito ao poder. Por exemplo, os vínculos públicos são, em geral, mais escolarizados, mais velhos e tendem a permanecer por mais tempo em suas posições. Em termos raciais, é importante demarcar que os vínculos privados têm mais proporção de pessoas pretas e pardas e menor de brancas. Por poderes, a escolaridade também possui diferenças, sendo o Poder Legislativo menos escolarizado e mais permeado por ocupações de serviços administrativos, enquanto no Judiciário as ocupações principais estão entre dirigentes e técnicos, e no Executivo, entre profissionais de ensino superior. Essas diferenças de composição são importantes para se compreender em que medida cada setor, poder e esfera possui peculiaridades em seus vínculos

que expliquem os diferenciais salariais entre eles, em termos de heterogeneidades de capital humano, grupos ocupacionais, características regionais e pessoais.

### 4.3 Prêmio salarial

No que se refere à determinação salarial, o dito “prêmio do setor público” nos informa em que medida os arranjos institucionais conduzem a um salário maior ou menor, mesmo considerando as variáveis observáveis, produtivas e pessoais (ads-critas). No caso deste capítulo, o interesse é analisar os resultados para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas esferas municipal, estadual e federal, sempre em função dos vínculos privados. De acordo com o gráfico 4, tem-se a trajetória do “prêmio” dos vínculos situados no Legislativo e no Executivo municipal. Os resultados apontam para uma variação muito pequena entre 2004 e 2019. O Poder Legislativo varia de 15,9% acima dos vínculos privados em 2004 e, com oscilações no intervalo, atinge 23,8% em 2019.

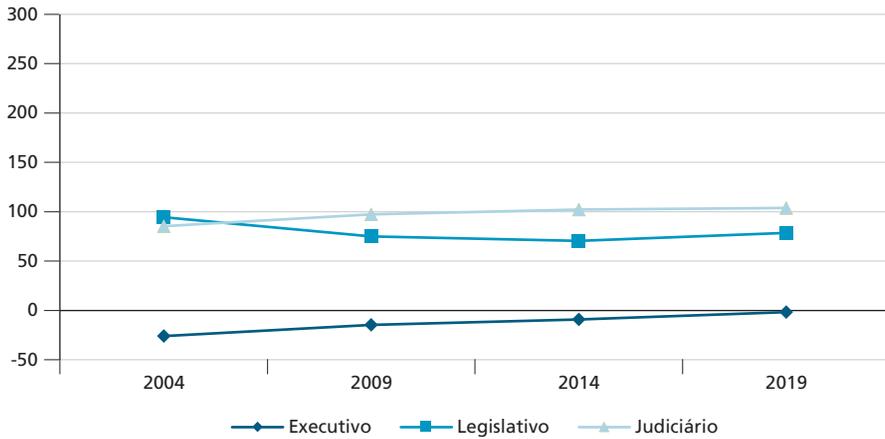
GRÁFICO 4  
**Prêmio salarial do Executivo e Legislativo municipal em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
 (Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 5

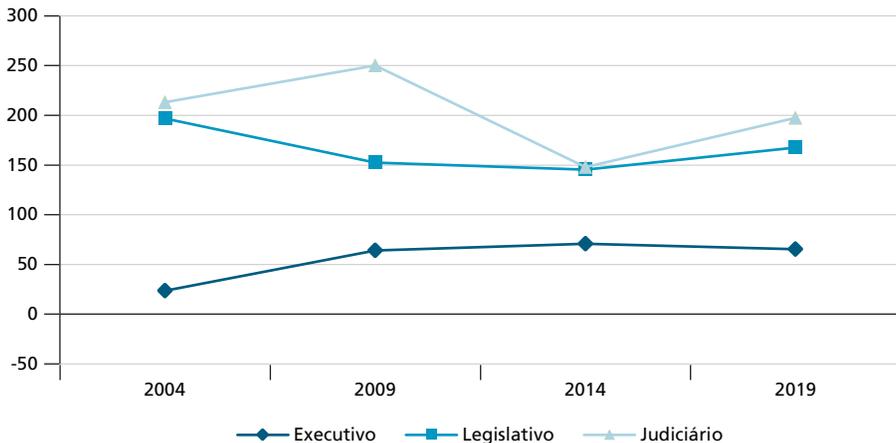
**Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário estadual em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

GRÁFICO 6

**Prêmio salarial do Executivo, Legislativo e Judiciário federal em relação ao setor privado – Brasil (2004-2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

No Poder Executivo municipal, no entanto, não há prêmio salarial em relação aos vínculos privados, mas uma desvantagem salarial. Trata-se de uma desvantagem de -27,9%, em 2004, que se reduz para -15,7%, em 2019. Essa informação, por si só, já é relevante ao considerarmos que a principal massa de trabalhadores públicos

se encontra nessa esfera e nesse poder, somando mais de 6 milhões de vínculos em 2019. Em termos observáveis, a média salarial do Executivo municipal cresce 60% entre 2004 e 2019 (gráfico 1), enquanto no setor privado esse aumento é de 21%. Porém, além do salário médio, cresceu também o percentual de vínculos com ensino superior, com experiência no cargo e a participação de ocupações profissionais – ou seja, uma parte considerável do aumento salarial foi devido ao prêmio salarial, mas outra se deveu ao aumento do capital humano nessa esfera e poder.

Na esfera estadual, algumas mudanças ocorreram. Primeiro, pelo fato de ter os três poderes sob análise. Nesse caso, o Poder Judiciário apresenta o prêmio salarial mais proeminente, que vai de 85,4%, em 2004, para 103,9%, em 2019. Segundo, se observa que o prêmio salarial do Legislativo estadual é maior que na esfera municipal, em que o prêmio máximo é de 26,5% em 2009, enquanto nos estados o prêmio mínimo é de 70,3% em 2014. A trajetória dos prêmios denota uma queda leve e persistente no Legislativo e um aumento no Judiciário e no Executivo, embora este último permaneça negativo em toda a série analisada.

A esfera federal, por sua vez, configura um cenário em que o prêmio salarial é proeminente em todos os poderes, porém com trajetórias distintas. O prêmio do Poder Legislativo tem uma queda acentuada entre 2004 e 2009, de 196% para 152%, ao passo que o Judiciário aumenta sua vantagem de 213% para 250% em relação aos vínculos privados. É também nos cinco primeiros anos da análise que o Poder Executivo aumenta sua vantagem de 24% para 64%, patamar que é mantido até 2019. Nesse sentido, o Judiciário é o poder que apresenta maior oscilação, embora o seu prêmio seja sempre o maior.

A análise da parte não explicada pelas decomposições de Oaxaca-Blinder, os “prêmios”, por esferas, poderes e anos revelam uma grande heterogeneidade. Por esferas, demonstra-se uma hierarquia evidente entre União, estados e, por último, os municípios, em que o prêmio é consideravelmente menor. Entre os poderes, o Judiciário apresenta os maiores valores, seguido pelo Legislativo e por último pelo Executivo, no qual, no nível municipal, é, ainda, inferior, ou seja, tem uma desvantagem em relação ao setor privado. Por anos, enfim, observa-se que a trajetória é de um aumento moderado para o Executivo em todos os níveis; variações pequenas no caso do Legislativo; e um leve aumento para o Judiciário nos estados, enquanto na esfera federal varia muito de um ano para outro.

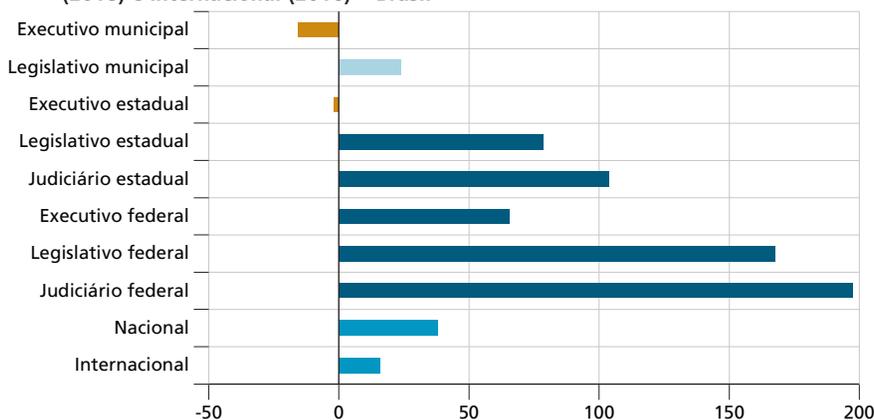
Esses resultados demonstram as modulações do prêmio salarial ao longo do tempo. Eles revelam como as dinâmicas próprias de cada poder dialogam com a variação do prêmio salarial. No caso mais marcante, referente ao Poder Judiciário nas esferas estadual e federal, trata-se de uma dinâmica em que esse poder possui maior independência e autonomia orçamentária para definir as remunerações (Conti, 2013). Nesse caso, trata-se de um poder cujas funções não possuem cargos equivalentes no setor

privado – como promotores, juízes e desembargadores –, o que torna a comparação sempre limitada. Ao mesmo tempo, esse poder se encontra mais afastado de pressões sociais e eleitorais, ao contrário dos outros, por isso a resposta a reajustes salariais, por exemplo, é mais lenta e mais localizada em comparação à sociedade civil. Isso se mostra relevante, como demonstrado por Nunes e Teles (2021), pelo percentual de vínculos com “supersalários”, que eram encontrados em 40% dos vínculos do Ministério Público da União, 38% do Tribunal Regional Eleitoral e 10% do Tribunal Regional do Trabalho – apenas no nível federal. Contudo, esses autores também ressaltam que esses vencimentos acima do teto constitucional vêm caindo desde 2010, e não configuravam nem 1% dos vínculos federais em 2018 (Nunes e Teles, 2021).

Outro achado importante de se destacar com relação ao prêmio salarial é a sua relação entre o aumento do salário médio, como observado nos gráficos descritivos 1, 2 e 3, e os resultados dos gráficos 4, 5 e 6. Nos três primeiros, observam-se crescimentos médios muito mais elevados do que o prêmio necessariamente. Isso ocorre porque, em parte, o prêmio de fato aumenta, devido a reajustes dados aos poderes ou a algumas categorias. Porém, outra parte do crescimento do salário médio se deve à incorporação de servidores mais qualificados, em áreas de maior especialização, e gratificações por tempo de serviço. Por isso, nem sempre o aumento do salário médio significa aumento do prêmio salarial do setor público.

#### GRÁFICO 7

##### Prêmio salarial por poder e esfera em relação ao setor público (2019) e médias nacional (2018) e internacional (2016) – Brasil



Fontes: Rais; Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>> – 2019); Costa *et al.* (2020); e Banco Mundial (2017).

Obs.: Para as médias nacionais, foi utilizada a obra de Costa *et al.* (2020) e para as internacionais, a obra do Banco Mundial (2017).

Por fim, visando situar as heterogeneidades dos poderes e das esferas, o gráfico 7 sintetiza o valor do prêmio salarial de cada grupo em relação à média nacional (Vaz e Hoffmann, 2007; Costa *et al.*, 2020) e internacional (Banco Mundial,

2017) – em relação aos valores de 2019. Trata-se de diferenciais que vão de -16% no Executivo municipal até 197% no Judiciário federal. Executivo e Legislativo municipal e Executivo estadual se encontram abaixo da média nacional; desses, apenas o Legislativo municipal se encontra acima da média internacional. Ou seja, embora se trate de três dos oito poderes, esses concentram 9,6 milhões de vínculos ou 88% do funcionalismo público brasileiro em 2019.<sup>8</sup> Para ser mais fidedigno ao número de vínculos com prêmios salariais, a próxima subseção quantifica o percentual de casos em que as remunerações se encontram acima do esperado segundo as características observadas.

#### 4.4 Análise do perfil do prêmio

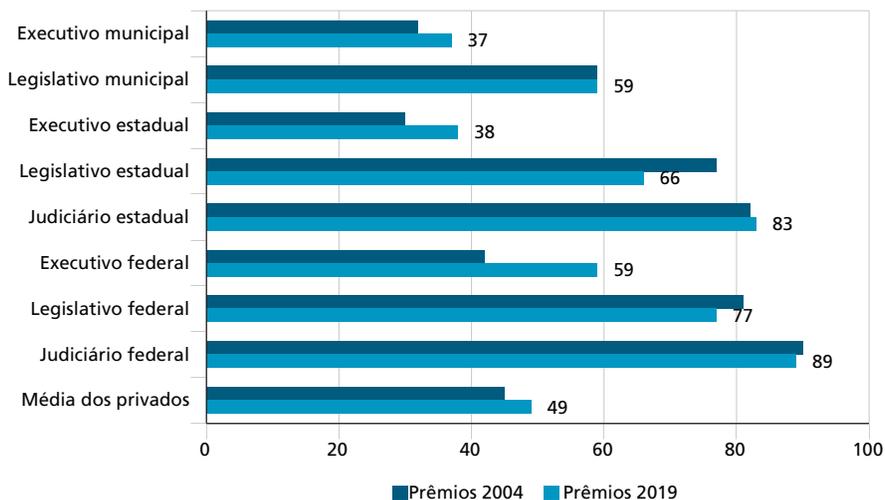
Como demonstrado pela subseção anterior, o prêmio salarial do setor público brasileiro é heterogêneo por poder e esfera, além de outras diferenciações internas – o que não é novidade se considerarmos estudos prévios (Nakamura e Vaz, 2020; Costa *et al.*, 2020; Lopez e Cardoso Junior, 2020; Banco Mundial, 2017; entre outros). Contudo, simula, por meio de diferenças entre valores preditos e observados, quantos seriam os vínculos com prêmios salariais, utilizando-se uma análise de regressão. A regressão leva em consideração todas as variáveis utilizadas na decomposição de Oaxaca-Blinder, sem diferenciar, porém, por setor público ou privado. A cada vínculo empregatício, é gerado um valor predito referente ao seu salário, considerando as características observadas e as pessoais. Posteriormente, subtrai-se o valor observado (salário nominal registrado na Rais) do valor predito. Em caso de valores negativos, trata-se de vínculos que recebem menos que o esperado; em caso de valores positivos, trata-se de vínculos cujo salário é maior. Apenas na última etapa, localizam-se os vínculos em seus respectivos poderes e esferas, com o intuito de informar se há concentração de prêmios.

No gráfico 8, observa-se a proporção de vínculos com salários acima do esperado nos anos 2004 e 2019. Primeiramente, para fins comparativos, observa-se que no setor privado, em 2004, 45% dos vínculos recebiam salários superiores ao esperado para suas características observadas e pessoais e, em 2019, 49%. Ou seja, a probabilidade de se receber um salário superior ao esperado é próxima de 50%. Em segundo lugar, quando se olha para o setor público, as diferenças se tornam maiores, e dependem do grupo em que o vínculo se encontra. No Executivo municipal e estadual, 37% e 38% dos vínculos recebem salários superiores ao esperado em função de suas características, respectivamente. Isso representa uma estimativa de que, dos 6,3 milhões de vínculos do Executivo municipal, 4,0 milhões recebem valores abaixo do esperado, o mesmo que ocorre para 1,9 milhão de vínculos dos 3,1 milhões de vínculos que atuam no Executivo estadual.

8. Relembrando que esses valores sinalizam o somatório total dos poderes e das esferas, mas neste capítulo os militares se encontram excluídos da análise.

GRÁFICO 8

**Proporção de salários observados acima do salário previsto por poder e esfera – Brasil (2004 e 2019)**  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Em terceiro lugar, os Poderes Legislativos e Judiciário e o Executivo federal possuem mais de 50% dos vínculos com salários observados maiores que os esperados. No caso do Judiciário, os percentuais são ainda mais sobrerrepresentados que os demais, com 89% dos vínculos recebendo salários superiores ao esperado – o que significa 121 mil do total de 136 mil vínculos. Assim, demarca-se que os poderes que possuem maior quantidade de “prêmios” são os que possuem menor número de vínculos – o que pode resolver questões orçamentárias, mas não necessariamente éticas.

Para investigar as heterogeneidades internas de cada poder e esfera, testou-se a existência de sobrerrepresentações de prêmios salariais por ocupação, escolaridade, gênero, raça e tempo de experiência. Dessas, apenas os grandes grupos ocupacionais e o tempo de experiência apresentaram diferenças significativas.

A tabela 2 apresenta a proporção de salários superiores ao esperado de acordo com os grandes grupos ocupacionais da CBO. Observa-se uma heterogeneidade considerável para cada grupo analisado. No caso dos profissionais das ciências e das artes, por exemplo, eles se encontram sobrerrepresentados em seis dos oito grupos, com exceção dos Legislativos municipal e estadual. Essa categoria concentra as atividades que exigem ensino superior para sua execução, com maior nível de especialização. Isso quer dizer que se trata de profissionais qualificados, e o prêmio salarial pode se justificar pelo fato de causar uma maior atratividade sobre eles, em competição com o mercado privado.

TABELA 2

**Proporção de salários observados acima do salário predito por grande grupo ocupacional segundo poder e esfera – Brasil (2019)**  
(Em %)

Grande grupo	Executivo municipal	Legislativo municipal	Executivo estadual	Legislativo estadual	Judiciário estadual	Executivo federal	Legislativo federal	Judiciário federal
Dirigentes	32	54	28	52	74	46	98	91
Profissionais das ciências	40	50	41	62	85	79	99	99
Técnicos	41	61	32	58	86	45	88	91
Serviços administrativos	35	66	42	82	87	43	72	86
Serviços	34	46	52	86	66	76	- <sup>1</sup>	98
Outros	32	51	36	80	79	26	- <sup>1</sup>	97

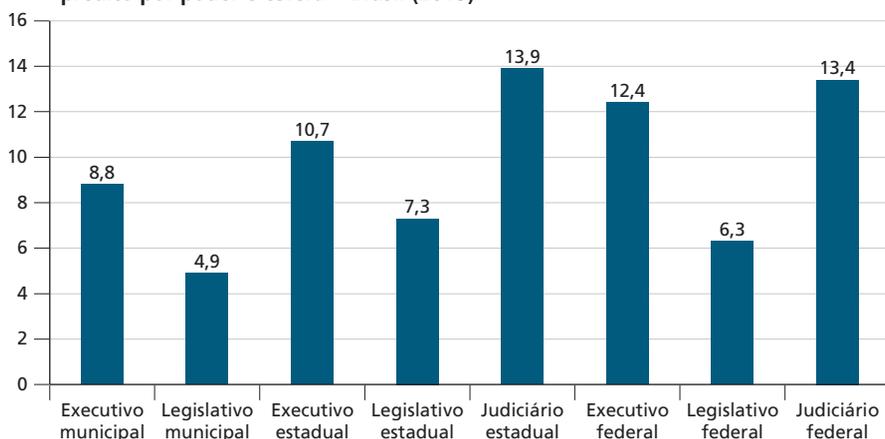
Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Nota: <sup>1</sup> Não possuem vínculos registrados nessas categorias para esse poder.

Nesse sentido, observa-se que cada poder, e em cada esfera, possui suas especificidades. A dinâmica das incorporações de servidores e de reajustes em cada uma delas modula o prêmio ao longo do tempo, de acordo com suas necessidades e suas distribuições de poder interno àquela estrutura. Além disso, observa-se a média de tempo de experiência no cargo para cada grupo analisado. No gráfico 9, observa-se que aqueles com prêmios, em geral, possuem um longo período de dedicação, especialmente nos Poderes Judiciários e Executivo federal. Em contraposição, nos Poderes Legislativos, o tempo de dedicação média é consideravelmente menor, sempre abaixo de oito anos.

GRÁFICO 9

**Média de anos de experiência dos vínculos com salários observados acima do salário predito por poder e esfera – Brasil (2019)**



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

Desse modo, a análise por meio de valores preditos e observados auxilia a compreender a heterogeneidade do prêmio salarial. Isto é, com base nos valores médios apresentados nas seções anteriores e por meio da decomposição de Oaxaca-Blinder, observa-se a intensidade do prêmio salarial. A abordagem aqui proposta reforça os resultados prévios, mas também ajuda a quantificar os vínculos com prêmios salariais e as diferenças para cada poder e esfera. Em uma estimativa a partir desses valores,<sup>9</sup> 41% dos vínculos públicos recebem mais que o esperado em função de suas características observadas, pessoais e regionais, o que significa 4,5 milhões de vínculos. Ao mesmo tempo, isso também significa que 6,4 milhões de vínculos recebem menos que o esperado. Isso não significa dar nenhum veredito com relação ao prêmio salarial do setor público, apenas apresentar novos olhares sobre as suas heterogeneidades.

#### 4.5 Escolaridade e experiência na explicação dos salários

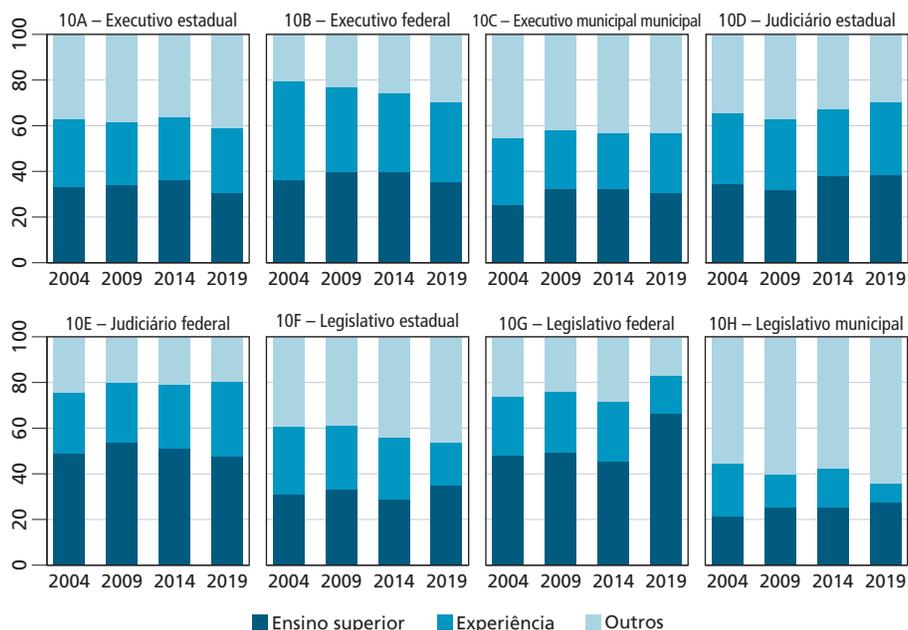
Na decomposição de Oaxaca-Blinder, a análise da parte não explicada pelas variáveis observadas é de extrema importância para compreender algum fator “externo” ou institucional que atue sobre a variável dependente. Porém, como visto na subseção anterior, o prêmio salarial não é homogêneo, ao contrário, possui valores muito díspares para cada poder e esfera, com variações anuais consideráveis.

Além da parte não explicada, porém, há a parte explicada pelas variáveis observáveis. Isto é, uma parte do diferencial salarial entre os setores público e privado ocorre em função de variáveis mensuradas no modelo. Como sustentam Vaz e Hoffmann (2007) e Nakamura e Vaz (2020), variáveis de capital humano, como a escolaridade e a experiência são associadas ao diferencial salarial. Nesta subseção, analisa-se a diferença de contribuição do percentual de empregados com ensino superior e da experiência (medida pelos anos que se executa aquela função) para diferentes esferas e poderes federativos.

No gráfico 10, observa-se que, comparativamente ao setor privado, os percentuais explicados pela escolaridade superior e pela experiência variam por poder, esfera e entre os anos. Por poderes e esferas, é notável, à primeira vista, que: i) na esfera municipal, escolaridade superior e experiência têm uma participação menor na explicação do diferencial do que nas demais esferas, principalmente em comparação ao nível federal; ii) o Poder Judiciário tem participação elevada dessas duas variáveis tanto na esfera estadual quanto na federal; iii) nenhum dos poderes e das esferas apresenta grandes variações ao longo do tempo; e iv) em todos eles, a escolaridade superior possui participação mais elevada que a experiência, com exceção do Executivo federal, que em 2019, porém, se iguala.

9. Esse cálculo é uma aproximação, uma vez que se utilizou como base o valor total de servidores (10,9 milhões de vínculos) por poder e esfera, incluindo os militares. Porém, ao mesmo tempo, o uso dos militares é complexo, uma vez que não há ocupações equivalentes no setor privado. Por isso, essa estimativa deve ser lida com cautela.

**GRÁFICO 10**  
**Proporção explicada por escolaridade e experiência e por poder e esfera na decomposição de Oaxaca-Blinder – Brasil**  
 (Em %)

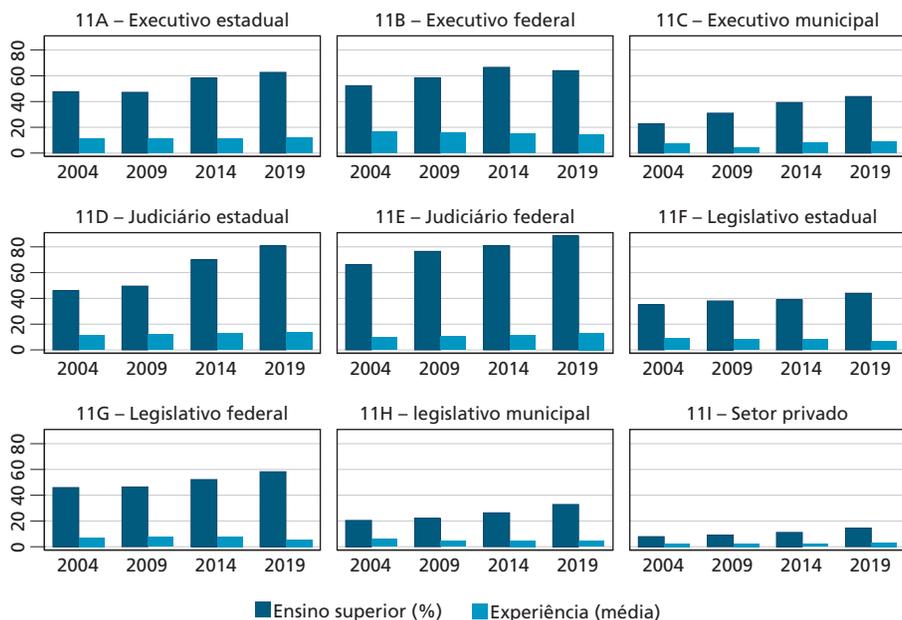


Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

As dimensões de escolaridade e experiência ficam evidenciadas pelo gráfico 11. O aumento de servidores com ensino superior completo é elevado em todos os grupos, principalmente quando comparado ao setor privado, que teve acréscimo de apenas 7% em quinze anos. Os menores acréscimos observados se encontram no Executivo federal e no Legislativo estadual, porém por motivos distintos. O primeiro já tinha um percentual alto em 2004, quando 52% dos vínculos possuía escolaridade superior, e passou para 67% em 2019. No último, o caso é bastante diferente, partindo de 35% em 2004, e chegando a 44% em 2019.

GRÁFICO 11

Proporção de vínculos com ensino superior completo e anos de experiência por poder e esfera e proporção do setor privado – Brasil  
(Em %)



Fontes: Rais e Atlas do Estado Brasileiro (disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>).

No caso da experiência em anos dedicados àquela vinculação, os acréscimos são distintos e bem menos acentuados. Os anos de dedicação sobem, em média, no Judiciário federal em 3,8 anos (de 9,4 para 13,2) e no Judiciário estadual, em 2,7 anos (11,1 para 13,8). Esses valores são consideravelmente mais altos que a contraparte privada, em que a média de anos de dedicação era de 2,5 anos em 2004 e passou para 3,3 anos em 2019. Porém, no setor público, há uma queda no tempo de experiência nos Poderes Legislativos. O tempo médio diminuiu entre 2004 e 2019 na esfera municipal (de 5,8 para 4,5), estadual (de 8,9 para 6,6) e federal (de 7,1 para 5,5).

Nesse sentido, o que ocorre, portanto, é que a escolaridade superior e a experiência permanecem com grande relevância para explicar os diferenciais salariais entre o setor privado e os poderes e as esferas federativas. Com exceção do Legislativo municipal, elas explicam mais de 50% da parte explicada pelas variáveis mensuradas no modelo. Isso quer dizer que grande parte do *prêmio salarial* do setor público é explicada por essas duas variáveis. Desse modo, o capital humano se reafirma como um elemento indispensável para compreender o diferencial, uma vez que tanto a proporção de trabalhadores com ensino superior quanto o tempo de dedicação no setor público são maiores que no setor privado.

Ao mesmo tempo, a participação delas é heterogênea por poder e esfera. No Poder Legislativo, por exemplo, é pequena e se torna menor em 2019 em todas as esferas. Na União, sua contribuição é de apenas 3% em 2019, 2% na municipal e 9% na estadual. Não por coincidência, são os grupos em que há maior redução do tempo médio de experiência. No Judiciário, a contribuição da experiência na explicação também não é elevada, mas compete com uma alta participação da escolaridade superior, que supera os 80% dos vínculos desse poder.

## 5 CONCLUSÃO

O diferencial salarial do setor público no Brasil apresenta, entre 2004 e 2019, uma considerável heterogeneidade por poder, esfera e atributos produtivos. A dinâmica do período é complexa e envolve a manutenção de um alto prêmio pelo Judiciário, uma redução no alto prêmio do Legislativo e uma melhora do salário do Executivo, que mesmo assim se mantém abaixo dos demais, até mesmo do setor privado nos municípios e estados. Esses resultados iluminam duas formas de explicação complementares, sendo uma relacionada ao capital humano, em que a qualificação média no setor público é mais alta, e outra que caracteriza o setor como um nicho separado, com regras de definição salarial específicas. Com isso, contribui-se com uma visão multifacetada do salário do emprego público ante o setor privado no Brasil, considerando aspectos institucionais e temporais.

O *efeito de segmentação*, restrito à lógica do setor público, conduz a retornos salariais sensivelmente superiores aos valores recebidos no setor privado em seis dos oito grupos de poder e esfera, com especial atenção para o Poder Judiciário, cujo prêmio é de 100% na esfera estadual e de 200% na esfera federal em 2019. Isto é, mesmo descontando os efeitos das características observadas, os salários desses vínculos são incrementados, dada a sua inserção. Pode-se aventar que, entre as causas do prêmio no Judiciário, estão: i) maior independência orçamentária (Conti, 2013); ii) existência de cargos que não possuem equivalência com o setor privado (como desembargadores, juízes e promotores); e iii) distanciamento com relação à sociedade, diferentemente dos outros poderes, que respondem de maneira mais direta à opinião pública e ao eleitorado.

No caso dos Poderes Executivo e Legislativo, há diferenças a serem consideradas. O orçamento envolve disputas mais acirradas e externas aos poderes (Conti, 2013), uma parte dos cargos é equivalente aos existentes no setor privado, e a opinião pública ressoa com mais contundência. Nesses poderes, os reajustes salariais muitas vezes ocorrem de maneira negociada com setores específicos – como os técnicos, os professores, os enfermeiros ou os policiais. Tal diferença, inclusive, justifica a existência de prêmios salariais para algumas categorias ocupacionais e a inexistência para outros, como já demonstrado por Costa *et al.* (2020). Desse modo, o prêmio

salarial encontrado no momento presente é uma função de arranjos institucionais e históricos de negociação que variam por poder e, ainda, por esfera, se considerarmos que cada ente subnacional possui condições e necessidades específicas em relação ao seu corpo de servidores.

O outro lado da definição salarial no setor público diz respeito ao *efeito de composição*, que trata das contribuições dos fatores produtivos, de capital humano, como qualificação, treinamentos e habilidades. Neste capítulo, o capital humano é mensurado pela escolaridade e pelo tempo de experiência no cargo. Sem considerar a parcela do diferencial salarial não explicado (o prêmio), os salários dos Poderes Judiciário e da esfera federal, em especial, são em grande medida justificados pela variável de nível escolar e de tempo de experiência. Com isso, as altas remunerações médias contam uma história recente do Estado brasileiro, em que parte das atividades-meio e as funções de manutenção foram terceirizadas (Palotti e Freire, 2015; Lassance, 2017), sobressaltando o fato de as funções típicas de Estado serem de maior qualificação. Ou seja, trata-se de um corpo com qualificação acima da média e conhecimentos específicos acumulados durante um longo período de dedicação.

Dessa forma, a remuneração do serviço público traz consigo muitas dessas contradições. Trata-se de um corpo qualificado, ao mesmo tempo que uma parcela dos seus vínculos recebe salários acima do esperado. Contudo, como ressaltam Mancebo e Ribeiro (2018), é recorrente a distorção da imagem do servidor e de sua remuneração. Como demonstrado por este e outros estudos (Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Costa *et al.*, 2020; Nakamura e Vaz, 2020), há um prêmio para o setor público, que se torna menor ou até mesmo negativo quando recortado por poder e esfera. Além disso, a análise comparativa entre salário real e salário predito (subseção 4.4) demonstra que 59% dos vínculos recebem salário inferior ao esperado para suas qualificações e características. Isso indica que o prêmio de fato existe, mas para uma parcela minoritária do funcionalismo.

Com isso, espera-se qualificar o debate e, especialmente, os recursos empíricos para a discussão da remuneração no setor público brasileiro. No que diz respeito à análise empírica, aponta-se o fato de que, junto com uma vasta lista de estudos (Vaz e Hoffmann, 2007; Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Nakamura e Vaz, 2020; Costa *et al.*, 2020), têm-se identificadas diversas facetas da heterogeneidade do prêmio salarial público no Brasil. Não se trata de um bônus amplamente distribuído, mas, ao contrário, de um bônus localizado por poder e esfera, além de suas interfaces por escolaridade e ocupação. Não obstante o vasto número de estudos, o uso da Rais como fonte de dados pode fornecer ainda explicações faltantes sobre o prêmio salarial no Brasil, dada a sua cobertura quase censitária do setor formal, que permite comparações de vínculos com as mesmas características no setor público e privado, e a estrutura longitudinal, que permite identificar os fluxos de entrada

e saída nos empregos públicos. Outras possibilidades dizem respeito à comparação entre cargos, e não entre trabalhadores, como sugere Langbein e Lewis (1998), ou sobre a eficiência do prêmio salarial como incentivo para o provimento de serviços públicos de qualidade.

Desse modo, torna-se imprescindível que alterações e redirecionamentos do emprego e do salário público no Brasil levem em consideração os estudos produzidos, bem como é fundamental que se incentive aqueles que ainda podem ser realizados com os dados disponíveis. Sem base empírica, o debate sobre o tema corre o risco de se basear em distorções impulsionadas por falsas equivalências entre o setor público e o privado, sem considerar aspectos sobre eficiência, qualidade dos serviços e desejabilidade de incentivos ao corpo funcional.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, F. A. **Selection bias and the returns to public-sector employment**. [S.l.]: [s.n.], Apr. 2021. (Working Paper). Disponível em: <<https://bit.ly/3RbsC7D>>.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Grupo Banco Mundial, 2017. v. 1.
- BARBOSA, A. L. N. de H.; BARBOSA FILHO, F. de H.; LIMA, J. R. F. de. Diferencial de salários e determinantes na escolha de trabalho entre os setores público e privado no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 1, p. 89-118, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3P6fwYk>>.
- BARBOSA, A. L. N. de H.; SOUZA, P. H. G. F. de. Diferencial salarial público-privado e desigualdade dos rendimentos do trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 53, p. 29-36, 2012.
- BECKER, G. S. **Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: The University of Chicago Press, 1993.
- BLINDER, A. S. Wage discrimination: reduced form and structural estimates. **Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.
- CASTRO, F. de; SALTO, M.; STEINER, H. **The gap between public and private wages: new evidence for the EU**. Brussels: European Commission, 2013. (Economic Papers, n. 508).
- CONTI, J. M. Poderes não são independentes sem autonomia financeira. **Consultor Jurídico**, 27 ago. 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3arjlbK>>.
- COSTA, J. S. *et al.* Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 68, p. 49-63, 2020.

FOGUEL, M. N. *et al.* The public-private wage gap in Brazil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 433-472, 2000.

GOMES, P. Optimal public sector wages. **The Economic Journal**, v. 125, n. 587, p. 1425-1451, 2015.

LANGBEIN, L. I.; LEWIS, G. B. Pay, productivity, and the public sector: the case of electrical engineers. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, n. 3, p. 391-412, 1998.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LEWIS, H. G. Union/nonunion wage gaps in the public sector. **Journal of Labor Economics**, v. 8, n. 1, p. S260-S328, Jan. 1990.

LOPEZ, F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Por uma reforma administrativa, republicana e desenvolvimentista**: a verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil. Brasília: Afipea, 2020. (Nota Técnica Afipea, n. 6).

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

MACEDO, R. Diferenciais de salários entre empresas privadas e estatais no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 39, n. 4, p. 437-448, 1985.

MAIA, A. G.; SAKAMOTO, A.; WANG, S. X. How employment shapes income inequality: a comparison between Brazil and the United States. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 23, n. 3, p. 1-34, 2019.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 4, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3PLfc0T>>.

NUNES, W.; TELES, J. A elite salarial do funcionalismo público federal: sugestões para uma reforma administrativa mais eficiente. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 84, p. 1-24, 2021.

OAXACA, R. Male-female wage differentials in urban labor markets. **International Economic Review**, v. 14, n. 3, p. 693-709, 1973.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2015.

RIBEIRO, C.; MANCEBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 33, p. 192-207, 2013.

SABOIA, J. M. *et al.* Produtividade e mercado de trabalho no setor de serviços no Brasil: avanços e persistência das desigualdades no período 2004-2015. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 50, n. 3, p. 159-198, 2020.

SANTOS, C. H. M. dos *et al.* O que pode dar errado quando se usam os microdados da Rais para análises do emprego público por ente federado? Um inventário dos problemas conhecidos e algumas soluções. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 65, p. 39-56, 2018.

SILVEIRA, L. S.; PENHA, P. H. E. da; CASTRO, B. P. C. de. Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do poder executivo entre 2003 e 2018. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-20, 2021.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda per capita no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 5-28, 2013.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. **A evolução do diferencial salarial público-privado no Brasil**. São Paulo: Insper, 2017. (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 (30), p. 199-232, 2007.

## ANEXO A

**TABELA A.1**  
**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo e Legislativo municipais e vínculos do setor privado (2019)**

Estatísticas		Executivo		Legislativo		Privados	
		Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019
Renda (R\$)		2.514,06	2.933,68	4.143,86	4.304,19	2.215,35	2.425,98
Renda – mediana (R\$)		1.696,6	2.075,84	2.480,2	2.664,66	1.427,14	1.636,72
Log da renda horária		7,78	7,98	8,11	8,22	7,45	7,61
Idade		41,4	43,1	40,4	41,1	33,9	35,9
Empregados em 31 de dezembro		84	81,6	74,9	73,9	65,3	71
Experiência (em anos)		7,4	8	4,8	4,5	2,7	3,5
Gênero	Feminino	65,1	66,1	48,3	47,1	37,4	40,3
	Masculino	34,9	33,9	51,8	52,9	62,6	59,7
Escolaridade	Fundamental completo	22,3	15,1	14,6	9,4	31,4	19,7
	Médio incompleto	3,12	2,4	4,9	3,3	8,8	7,1
	Médio completo	39,1	38,7	54,2	54,7	48,8	58,3
	Superior completo	35,5	43,8	26,3	32,7	11	14,9
Carteira + Regime Jurídico Único		93,5	91,2	98,8	98,7	97,8	98,3
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	8,13	8,5	24,2	25,2	3,2	3,6
	Profissionais	25,6	27,5	10,5	13	6,2	7,7
	Técnicos	19,9	20,7	4,1	3,6	8	9
	Serviços administrativos	16,6	14,7	53,2	50,6	18,7	19,5
	Serviços	22,1	21,7	6,3	5,9	26,4	27,9
	Agropecuários, florestais e pesca	0,4	0,3	0,1	> 0,1	5,7	4,7
	Produção e indústria I	5,5	5,1	1,4	1,4	25	21,2
	Produção e indústria II	0,4	0,3	0,1	0,1	4,2	3,9
Reparação e manutenção		1,5	1,3	0,2	0,1	2,7	2,6
Região	Norte	8,8	9,7	10,2	11,7	4,3	4,3
	Nordeste	29,5	30,3	28,1	31,6	14,8	15,1
	Sudeste	40	38,4	40,6	3,4	54,6	54
	Sul	14,8	14,8	12,8	12,2	18,3	18,2
	Centro-Oeste	6,9	6,8	8,3	8,1	8,1	8,4
Raça	Indígena	0,6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,2
	Branca	65	62,7	63,7	60,3	59,6	53,1
	Preta	3,4	3,6	3,2	3,5	5,8	6,5
	Amarela	1	1	1	1	0,8	0,7
	Parda	30	32,3	32	34,9	33,6	39,4

Elaboração dos autores.

**TABELA A.2**

**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estaduais**

Estatísticas		Executivo		Legislativo		Judiciário	
		Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019
Renda (R\$)		4.025,1	5.063,39	8.169,05	8.224,51	11.044,57	12.241,53
Renda – mediana (R\$)		2.704,42	3.512,96	4.960,06	4.880,22	7.694,58	6.017,94
Log da renda horária		8,21	8,46	8,73	8,72	9,19	9,33
Idade		43,8	44,8	43,5	44	42,5	44
Empregados em 31 de dezembro		85,7	82,7	81,4	72,7	96,4	95,6
Experiência (em anos)		11,3	12	7,8	6,6	12,5	13,8
Gênero	Feminino	62,4	56,5	47,6	47	55,8	55,3
	Masculino	37,6	43,5	52,4	53	44,2	44,8
Escolaridade	Fundamental completo	12,1	6,2	9,6	7,3	3,4	0,9
	Médio incompleto	2,6	0,8	3,1	2,1	1,2	0,3
	Médio completo	31,2	30,4	47,7	46,6	31,9	18,1
	Superior completo	54,2	62,7	39,6	44	63,4	80,7
Carteira + Regime Jurídico Único		94	90,3	99,9	100	99,5	99,7
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	10,9	16,6	35,9	37,6	27,4	26,9
	Profissionais	33	35,2	14	19,8	10,8	13,7
	Técnicos	25,5	24,2	3,9	3,8	37	35,3
	Serviços administrativos	19,5	14,3	44,9	38	23	22,8
	Serviços	9,6	9,1	0,8	0,7	1,2	0,7
	Agropecuários, florestais e pesca	0,1	0,1	> 0,1	0	> 0,1	0
	Produção e indústria I	1,2	0,4	0,3	0,3	0,7	0,6
	Produção e indústria II	0,1	0,1	0,2	0	> 0,1	> 0,1
	Reparação e manutenção	0,2	0,1	> 0,1	> 0,1	> 0,1	> 0,1
Região	Norte	11	12,3	23,6	24,1	10,1	11,6
	Nordeste	22,3	20,7	30,9	31,4	18,9	20,7
	Sudeste	41,5	39,5	24,3	22,7	47,1	40,9
	Sul	12,8	13,8	7	8,1	15,6	16,9
	Centro-Oeste	12,4	13,7	13,9	13,7	8,3	9,9
Raça	Indígena	0,7	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
	Branca	66,7	65,4	61,5	58	70,5	70,1
	Preta	2,7	3	2,2	2,6	2,3	2,4
	Amarela	1	1	0,9	1	0,8	0,9
	Parda	28,8	29,8	34,9	37,9	26	26,2

Elaboração dos autores.

**TABELA A.3**  
**Estatísticas descritivas para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais**

Estatísticas	Executivo		Legislativo		Judiciário		
	Geral	2019	Geral	2019	Geral	2019	
Renda (R\$)	8.868,44	9.627,38	13.062,41	11.849,39	15.654,64	16.559,57	
Renda – mediana (R\$)	6.467,04	7.215,54	7.202,49	6.576,82	14.228,39	15.239,46	
Log da renda horária	8,93	8,99	9,01	8,97	9,55	9,61	
Idade	45,1	43,7	42,8	43,8	42,4	44,8	
Empregados em 31 de dezembro	94,7	92,4	81,5	65,8	96,7	96,2	
Experiência (em anos)	15,4	14,5	6,8	5,5	11,2	13,1	
Gênero	Feminino	43,1	39	44,3	43,5	50,7	49,6
	Masculino	56,9	61	55,7	56,5	49,3	50,4
Escolaridade	Fundamental completo	10	8,9	11,1	4,7	1,3	0,5
	Médio incompleto	0,7	1,7	1,9	1,6	0,3	0,3
	Médio completo	27,8	25,4	35,9	35,6	19,1	10,9
	Superior completo	61,3	64,1	51,1	58,2	79,3	88,4
Carteira + Regime Jurídico Único	96,7	95,1	100	100	99,9	99,9	
Grande grupo ocupacional	Dirigentes	11,1	23,6	16,7	11,1	18,9	21,2
	Profissionais	37,9	37,9	5,4	4,6	6,2	6,8
	Técnicos	11,4	9,8	0,4	0,2	32	26,6
	Serviços administrativos	28,9	21,7	77,5	84,1	40,5	43,1
	Serviços	8,3	5,5	0,1	> 0,1	1,8	2,1
	Agropecuários, florestais e pesca	0,1	0,1	0	0	> 0,1	0
	Produção e indústria I	2	1,1	0	0	0,6	0,3
	Produção e indústria II	0,1	0,1	0	0	0	> 0,1
	Reparação e manutenção	0,2	0,2	0	0	> 0,1	> 0,1
Região	Norte	9,8	10,3	0	0	5,7	5,5
	Nordeste	19,9	19,1	0	0	17,2	17
	Sudeste	36,4	37,9	0	0	31,2	30,9
	Sul	11,3	11,3	0	0	12,5	11,9
	Centro-Oeste	22,6	21,5	100	100	33,5	34,7
Raça	Indígena	0,6	0,5	1,5	1,3	0,6	0,7
	Branca	65,2	63,2	68,1	66	71,9	71,5
	Preta	3,6	3,7	2,1	2,2	2	2,1
	Amarela	2,2	1,6	1,2	1,1	2,1	1,9
	Parda	28,4	30,9	27,1	29,4	23,4	23,8

Elaboração dos autores.