



**Publicação  
Preliminar**

## **REMUNERAÇÕES E DESIGUALDADES SALARIAIS NO FUNCIONALISMO BRASILEIRO (1985-2018)**

**Autores(as):** Felix Garcia Lopez, Bruno Portes Costa de Castro, José Teles Mendes, Ulisses Carlos Silva Ferreira, Leonardo Souza Silveira, Erivelton Pires Guedes, Pedro Henrique Elgaly e Ademar Pires Guedes

**Produto editorial:** Nota Técnica

**Cidade:** Rio de Janeiro

**Editadora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano:** 2021

**Edição** 1ª

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

# INTRODUÇÃO

Esta nota detalha os decís e disparidades salariais no funcionalismo brasileiro dos municípios, estados e União, nos três Poderes. Pretende-se contribuir para uma descrição mais acurada das diferenças entre segmentos do setor público e apoiar a reflexão sobre políticas remuneratórias mais condizentes com o cenário aqui apresentado.

Embora seja conhecido que há diferenças relevantes entre seus níveis federativos e Poderes, analisar remunerações é um passo para compreender de modo mais realista uma dimensão importante da organização do funcionalismo brasileiro.

As remunerações subsidiam o entendimento tanto de padrões e tendências no setor público e são uma via para compreender também a valoração ou status social diferenciado aplicada a servidores de níveis federativos, poderes, cargos e carreiras. Pode, ainda, apoiar o entendimento sobre capacidade de mobilização política e atratividade percebida no recrutamento de quadros em cada segmento do funcionalismo. Por fim, as informações contribuem para rediscutir uma percepção pública de pagamentos excessivos no setor público (Banco Mundial, 2018), ao mesmo tempo em que pode se ressaltar as especificidades de muitas atividades exercidas neste setor.

Por um lado, o funcionalismo público é relacionado a salários superiores ao mercado de trabalho privado devido a distorções e carreiras muito rígidas (Banco Mundial, 2018). Ou seja, como ressaltam Barbosa e Souza (2012), um dos fatores de determinação dos salários é o chamado “efeito-preços”, por ser um nicho segmentado em que as regras de determinação se diferem do mercado. Por outro lado, estes mesmos autores ressaltam que o outro fator determinante é o “efeito-composição”, uma vez que no funcionalismo público exige-se uma alta qualificação, além de se exercer funções específicas. Em outras palavras, trata-se de um grupo altamente qualificado que justifica o “prêmio salarial”. Em resumo, como analisado por Costa et al. (2004), esse prêmio é heterogêneo dentro do funcionalismo público brasileiro, sendo de, por exemplo, 135% no nível federal e de 18% no nível municipal, que concentra a maioria dos servidores.

Os dados desta nota sugerem que análises normativas e genéricas com base em “remunerações no setor público brasileiro” que pretendam emitir juízos normativos correm risco de incorrer em generalizações que distorcem e ofuscam a heterogeneidade observada.

O texto se estrutura em três seções principais. Primeiro, detalhamos os decís de remuneração mensal. Em seguida, discutimos algumas diferenças remuneratórias entre as ocupações. Por fim, apresentamos algumas medidas de concentração e disparidade salarial no serviço público brasileiro. Um anexo detalha a metodologia empregada para gerar os dados.

A fotografia mais ampla do perfil remuneratório retrata a seguinte estrutura. A remuneração média mensal dos servidores municipais é significativamente menor que o funcionalismo estadual. Esta, por sua vez, é menor que o funcionalismo federal. Padrão similar – embora com variações no tempo – se observa entre os poderes. Em cada nível federativo, servidores do executivo tem remuneração menor que os servidores do legislativo, cujas remunerações médias são menores que as do Judiciário.<sup>1</sup> Em si, tais diferenças apontam políticas remuneratórias diferentes entre segmentos do funcionalismo, com implicações em termos de

---

<sup>1</sup> A evolução temporal dessas remunerações pode ser visualizada em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/117.Dados> disponíveis em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/9651-dadosbrasil.zip>

recrutamento e despesa bastante diferentes. Por isso, pedem também análises e propostas legislativas que as considerem em sua especificidade.

Os padrões remuneratórios e suas implicações devem ser analisados à luz de uma informação essencial para o formulador de políticas remuneratórias nacionais para o funcionalismo: o funcionalismo municipal, estadual e federal correspondia, em 2018, respectivamente a 60%, 30% e 10% dos vínculos de trabalho no setor público do país. Em relação, os vínculos no Executivo correspondiam a 94,3%, no Legislativo, 2,5%, e 3,3% no Judiciário.<sup>2</sup> Essa informação é essencial porque vê-se com clareza que o funcionalismo federal ganha uma centralidade nas análises e se tornam a parte que motiva políticas para o todo, embora tenham um perfil remuneratório singular. Se políticas forem adotadas com escopo nacional e não se presumir a particularidade de cada segmento, as análises vão inevitavelmente incorrer em distorções.

Utilizamos neste documento uma representação gráfica que merece uma breve explicação. Trata-se de uma tabela, acrescida de um mapa de calor, para auxiliar na identificação dos maiores valores de remunerações mensais, por decis, quartis e medianas do setor público. Os decis dividem a totalidade das remunerações dos vínculos em dez classes iguais, com o mesmo número de vínculos de trabalho. O quartil representa essa divisão em quatro classes, sendo 25% cada uma delas. E a mediana representa o limite superior de metade dos vínculos no setor público. Quanto mais escura a cor, maior o valor na respectiva célula.

---

<sup>2</sup> Gráfico disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/80> e dados em <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/6158-1.totalproporcaoevolucaooporpoder-brasilregiaouf.zip>

**Figura 1 – Decis das remunerações públicas, por nível federativo e poder - 2018**

	1º Decil	2º Decil	1º Quartil	3º Decil	4º Decil	Mediana	6º Decil	7º Decil	3º Quartil	8º Decil	9º Decil
Público	1.141	1.411	1.566	1.750	2.185	2.727	3.423	4.381	5.009	5.822	8.984
Federal	2.021	3.201	3.713	4.477	5.522	6.934	9.023	11.131	12.514	13.907	18.587
Estadual	1.382	1.905	2.176	2.456	3.094	3.820	4.593	5.599	6.295	7.146	10.222
Municipal	1.044	1.237	1.334	1.450	1.721	2.059	2.504	3.065	3.433	3.907	5.522
Executivo	1.131	1.392	1.537	1.711	2.117	2.630	3.278	4.139	4.690	5.377	7.969
Legislativo	1.092	1.508	1.740	2.021	2.630	3.433	4.477	6.102	7.253	8.800	15.435
Judiciário	4.264	6.421	7.030	7.688	9.148	10.880	12.630	14.574	15.870	17.495	23.162
Executivo Federal	1.953	3.104	3.462	4.139	5.116	6.189	7.698	9.796	10.880	12.427	17.437
Executivo Estadual	1.363	1.847	2.098	2.359	2.920	3.597	4.313	5.183	5.725	6.469	9.023
Executivo Municipal	1.044	1.237	1.334	1.450	1.711	2.050	2.495	3.046	3.404	3.868	5.454
Legislativo Federal	1.576	2.437	2.775	3.355	4.361	5.560	7.872	11.992	14.584	17.108	24.922
Legislativo Estadual	1.102	1.818	2.156	2.640	3.558	4.767	6.653	9.187	11.150	13.549	19.999
Legislativo Municipal	1.034	1.344	1.518	1.682	2.088	2.640	3.365	4.342	5.009	5.812	8.752
Judiciário Federal	6.711	9.680	10.589	11.228	12.640	13.839	15.406	17.224	18.375	19.883	23.529
Judiciário Estadual	4.100	5.705	6.305	6.721	7.543	8.723	10.067	12.108	13.288	14.854	22.407

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

### Remunerações gerais no funcionalismo

Conforme os dados reportados na figura 1, entre os aproximados 11,5 milhões de vínculos de trabalho no funcionalismo público do Brasil em 2018, um quarto recebia até R\$ 1.566, metade recebia até R\$ 2.727 e 90% recebiam um salário de até R\$ 8.984. Quase 90% do funcionalismo do país recebe valor igual ou menor que 80% dos servidores do judiciário federal.

No executivo municipal, um quarto dos servidores recebiam até R\$ 1,3 mil e metade (ou seja, 1/3 do funcionalismo do país) recebia até R\$ 2.060<sup>3</sup>. 90% dos vínculos nesse poder e nível recebiam um valor de

<sup>3</sup> Metade dos servidores percebiam até dois salários-mínimos, embora se deva considerar que, por conta da variação estadual dos salários-mínimos, em parte expressiva do país esse valor seja inferior a dois salários-mínimos da época. Em 2018, o salário-

até R\$ 5,5 mil.

No executivo estadual, 25% dos servidores recebiam até R\$ 2,2 mil, metade recebia salário de até R\$ 3,6 mil e 90% recebiam remuneração de até R\$ 9 mil.

A razão entre o primeiro e último decil indica, contudo, que as maiores diferenças entre esses extremos estão no Legislativo estadual e federal e, depois, no Executivo federal. O nono decil do legislativo estadual tem remuneração 18 vezes superior ao primeiro decil. No legislativo federal, essa diferença é de 16 vezes. No executivo federal, 14 vezes. Comparando os servidores por níveis federativos, as diferenças entre o menor e maior decil é de 5 vezes no município, 7,4 vezes nos estados e 9,2 vezes no nível federal.

No nível federal estão as maiores remunerações do Executivo (civil e militar). Não analisamos as razões das diferenças, que demandaria uma análise própria, tais como natureza das ocupações e níveis de escolaridade, entre outros. O recrutamento de servidores com ensino médio, em que a média salarial é quase 50% inferior à remuneração média mensal dos servidores com ensino superior, se reduziu significativamente nas últimas décadas, especialmente no serviço público federal. Por outro lado, diversos estudos analisam o diferencial salarial público-privado, que apontam, em geral, grande heterogeneidade (Tenoury & Menezes, 2017). Cortes *et al* (2020) realizaram a análise mais detalhada sobre o diferencial salarial entre setor os três níveis administrativos e o setor privado. Um dos resultados aponta que o prêmio salarial é maior entre trabalhadores do setor público com maior nível de escolaridade. Em termos ocupacionais, as autoras apontaram também grande variação, e que é maior nas ocupações de menor escolaridade.

O primeiro quartil dos vínculos no Executivo federal recebe até R\$ 3,5 mil, metade recebe até R\$ 6,2 mil e 90% recebem até R\$ 17,4 mil. As diferenças aumentam entre decis mais altos. Por exemplo, o limite do 7º decil é R\$ 9,8 mil, valor que se eleva em 70%, para R\$ 17,4 mil no 9º decil.

Os 10% com menor remuneração no nível federal recebem 87% a mais que o mesmo contingente no nível municipal. Esse percentual aumenta para 220% no último decil. A diferença se reduz para 43% e 93%, respectivamente, entre os memos decis do funcionalismo federal e estadual.

### Remunerações no Poder Judiciário

No Poder Judiciário os decis de remuneração estão acima dos demais, em outros segmentos do setor público, tanto nos estados quanto na União. Sem diferenciar por nível federativo, o limite da remuneração do primeiro decil do judiciário é de R\$ 4,3 mil, superior ao limite remuneratório de 80% dos servidores municipais (que correspondem à 5 milhões de vínculos). Metade dos vínculos no judiciário recebem até R\$ 10,9 mil e o nono decil tem o limite de R\$ 23,2 mil. A título de comparação, o nono decil dos servidores municipais tem remuneração de R\$ 5,5 mil e, no nível estadual (nos 3 Poderes), R\$ 10,2 mil.

Se as remunerações do judiciário são superiores aos demais segmentos do setor público, é de se notar que o valor acima de R\$ 23 mil equivale a um percentual de 10% do Judiciário, ele próprio abrangendo 3,3% do funcionalismo. Numericamente, o contingente não representa uma parcela expressiva do funcionalismo.

### Tendências da mediana das remunerações

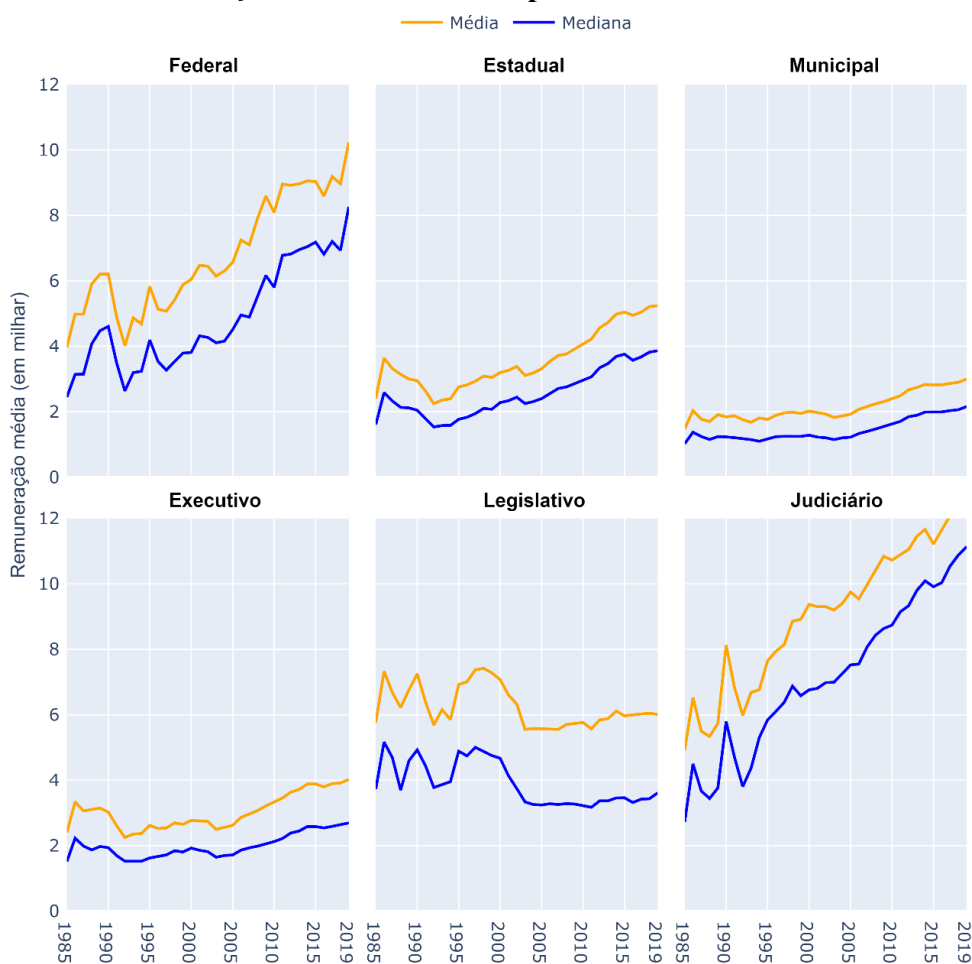
---

mínimo nacional, em valores de 2019, era de aproximadamente mil reais.

Em que pese as políticas remuneratórias responderem a diferentes fatores com implicações diferentes entre níveis federativos, tais como maior ou menor espaço fiscal, ideologias político-partidárias, a trajetória da mediana das remunerações apresenta, comparativamente, tendências em geral semelhantes nos diferentes níveis federativos.

Durante os anos 1980 e início dos anos 1990, a conjuntura inflacionária gerou maior instabilidade nas remunerações (Atlas do Estado Brasileiro, 2020 e gráfico 1)<sup>4</sup>. A partir de meados dos anos 1990, as remunerações médias e medianas do Judiciário assumem trajetória de aumento bem superior aos demais poderes. A partir dos anos 2000, há um movimento de maior expansão das remunerações – no nível federal, a partir de 2004 – que se interrompe por volta de 2012, nos três níveis. A figura 2 ilustra essa evolução das médias e medianas em cada nível e poder, desde o início da série temporal.

**Figura 2 - Remuneração média e mediana por nível federativo ou Poder – 2018**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Um meio alternativo e complementar para comparar remunerações é observando a distribuição por faixas

<sup>4</sup> Em 1989, por exemplo, a inflação anual foi de quase 2 mil % e 2,5 mil % em 1993. Em um cenário como esse é mais comum as remunerações sofrerem mudanças significativas entre anos.

de valores, em níveis de poderes distintos. A figura 3 permite comparar esses dados, bem como quartis, mas para os anos de 1986 e 2018<sup>5</sup>.

A comparação entre os dois períodos aponta o aumento das remunerações no setor público, embora com trajetórias bem distintas por segmento do funcionalismo. Tome-se dois exemplos até certo ponto extremos: o Executivo municipal e do Judiciário federal.

No Executivo municipal, que são as barras vermelhas mais escuras (terceira, da esquerda para a direita), em 1986, 78% dos funcionários recebiam até R\$ 2,5 mil reais. O percentual das remunerações entre R\$ 2,5 e R\$ 5 mil era de 16%. Em 2018, os percentuais para as mesmas faixas se alteraram para 60% e 28%, respectivamente. Significa que um percentual menor de servidores municipais se situava na primeira faixa (embora em números absolutos, tenha se ampliado) e um percentual maior de servidores passou a constar na segunda faixa de remuneração.

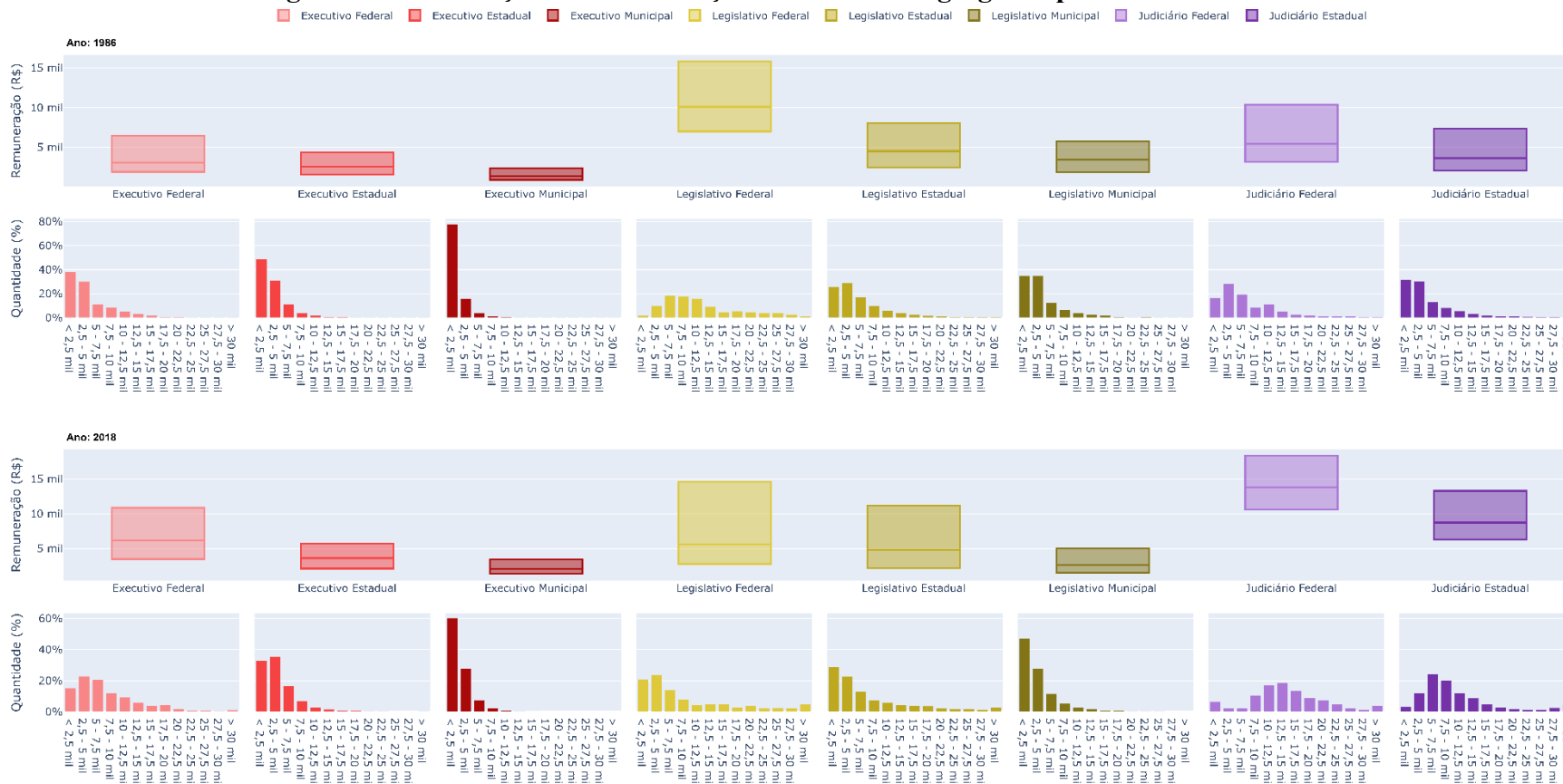
No Judiciário federal, as mesmas duas faixas -- até R\$ 2,5 mil e de R\$ 2,5 mil a R\$ 5 mil), passaram de 16% e 28%, em 1986, para 7% e 2% em 2018. Houve redução significativa, em termos percentuais, dos servidores com remuneração nessas duas faixas mais baixas. Visualmente, a comparação dos dois pontos no tempo indica um deslocamento de barras mais altas para lado direito de cada histograma.

---

<sup>5</sup> Neste link o leitor poderá acessar o gráfico dinâmico com cada um dos anos, de 1985 a 2019:

<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/173>

### Figura 3 - Distribuição de remuneração nos Poderes segregados por níveis federativos



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE



A ausência de dados sobre servidores terceirizados talvez influencie todas as distribuições. As ocupações terceirizadas em geral são aquelas com menor remuneração. Consequentemente, o aumento da terceirização deslocaria a distribuição de remuneração para a direita e diminuiria a dispersão. Não dispomos de dados a respeito, contudo. Mas a intensidade diferente da terceirização entre os poderes afetaria as distribuições das remunerações. Em um exemplo hipotético, pode ser que as remunerações maiores observada no Judiciário reflita um movimento de terceirização das menores remunerações que resultaram na concentração de servidores com remunerações maiores. Mas a distribuição seria bastante distinta incluindo todo o universo – terceirizados inclusive.

Fenômeno similar a esse ocorre quando o serviço público federal passou a extinguir carreiras de níveis médios de escolaridade. Resultou desse movimento maior concentração de pessoas com remuneração mais altas, bem como uma elevação mais rápida da escolaridade média dos servidores. No entanto, o retrato seria diferente se as ocupações então terceirizadas, com menores salários e escolaridade, fosse incluída. Por isso é importante construir meios de estimar o volume de terceirizações que tem ocorrido no setor público.

### Diferenciais de remuneração entre ocupações

Nessa seção identificamos as ocupações com rendimentos mais altos e as com rendimentos mais baixos do funcionalismo público, nos três poderes e níveis federativos. Utilizamos os dados da RAIS referentes ao ano de 2018.<sup>6</sup> Incluímos apenas ocupações com ao menos 100 vínculos ativos. O propósito aqui é tão somente ilustrar, para além dos quantis, algumas características peculiares aos extremos de remuneração por tipos de cargos desempenhados no setor público, oferecer uma dimensão mais concreta dos tipos de atividades correspondentes aquelas posições remuneratórias.

Entre as dez ocupações mais bem pagas do serviço público brasileiro, sete são federais e nove estão no Judiciário ou no Ministério Público (MP)<sup>7</sup>. Nas carreiras jurídicas estão os maiores vencimentos. Entre as dez, apenas Auditor-fiscal da Receita Federal não está vinculada à área do Direito (tabela 1).

**Tabela 1 – Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média
E	MP	Procurador de justiça	40.039
F	MP	Procurador regional da República	37.372
F	MP	Procurador regional do trabalho	35.637
F	MP	Procurador da República	34.657
F	J	Ministro do superior tribunal do	34.292

<sup>6</sup> As ocupações são referentes à classificação da CBO 2002.

<sup>7</sup> O MP não faz parte de nenhum Poder. Trata-se, portanto, de uma instância independente. Na tabela, incluímos o MP na coluna Poder apenas para fins de ilustração dos dados, mas sabemos que não se trata de um quarto Poder, nem de um membro de nenhum dos três Poderes estabelecidos.

		trabalho	
F	J	Juiz de direito	34.125
F	MP	Procurador do trabalho	33.456
F	J	Juiz do trabalho	32.639
E	E	Auditor-fiscal da receita federal	32.608
F	J	Juiz federal	32.366

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Ao ampliar o escopo para as vinte carreiras com maiores salários médios em 2018, os padrões observados se mantêm: 65% das ocupações são vinculadas ao Judiciário ou ao MP, 20% ao Executivo e 15% ao Legislativo. 55% dessas ocupações atuam em âmbito federal e 45%, estadual. Não há ocupações municipais. O cenário se inverte com os salários da base da pirâmide remuneratória do funcionalismo. No Poder Executivo estão todas as 10 ocupações com menores remunerações médias em 2018, sete destas no nível municipal e três no nível estadual. Os dados reforçam o quanto o segmento mais numeroso – executivo municipal -- do serviço público, é o que apresenta os menores salários médios. Essas ocupações são, em geral, prestadores de serviços operacionais, como cozinheiros e garçons.

**Tabela 2 – Dez menores remunerações mensais médias do serviço público (2018)**

Nível Federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
M	E	Cozinhador de carnes	1.197
M	E	Cozinhador de frutas e legumes	1.188
M	E	Auxiliar de serviços de importação e exportação	1.173
E	E	Intérprete	1.173
M	E	Limpador de fachadas	1.164
E	E	Cozinhador (conservação de alimentos)	1.159
E	E	Instrutor de cursos livres	1.136
M	E	Cozinheiro do serviço doméstico	1.119
M	E	Vassoureiro	1.111
M	E	Garçom (serviços de vinhos)	1.042

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Entre as vinte ocupações com menores remunerações o cenário é similar, pois 80% destas está vinculada à esfera municipal e 20% à estadual. E todas as 20 estavam vinculadas ao poder Executivo. O executivo municipal, portanto, principal prestador de serviços diretos à população brasileira, era, em 2018, aquele que concentrava os menores salários médios no setor público.

### Diferenças por nível federativo

A dispersão salarial das ocupações por esfera fornece informações mais detalhadas a respeito das diferenças registradas no serviço público. Em nível federal, das dez ocupações mais bem remuneradas, nove estão no Judiciário ou no MP e uma no Legislativo. A maior remuneração média está no MP: procurador regional da República, R\$ 37.372. No Legislativo, a única ocupação presente entre as dez com maiores remunerações a nível federal é a de dirigente do serviço público, com remuneração média de R\$ 32.171.

**Tabela 3 – Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média
F	MP	Procurador regional da República	37.372
F	MP	Procurador regional do trabalho	35.637
F	MP	Procurador da República	34.657
F	J	Ministro do superior tribunal do trabalho	34.292
F	J	Juiz de direito	34.125
F	MP	Procurador do trabalho	33.456
F	J	Juiz do trabalho	32.639
F	J	Juiz federal	32.302
F	L	Dirigente do serviço público federal	32.171
F	MP	Promotor de justiça	31.778

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

A predominância do Judiciário e do MP entre as ocupações com remunerações mais altas é matizada quando o escopo se amplia para as vinte maiores remunerações. Ocupações do Executivo passam a ser predominantes, com 50%, seguidas pelo Judiciário e MP, com 45% e o Legislativo, com apenas uma ocupação (5%). São responsáveis por esse aumento da presença do Executivo ocupações como a de delegado de polícia, com remuneração média de R\$ 29.982, e a de auditor

fiscal do trabalho, com remuneração média de R\$ 29.264. Esses números indicam que, ao menos a nível federal, o Executivo concorre com o Judiciário e o MP entre as ocupações com as remunerações mais altas.

Entre as 10 ocupações com as menores remunerações médias da União, há majoritariamente prestadores de serviços auxiliares, como assistente de laboratório e auxiliar de escritório, e serviços operacionais, como serventes de obras. O menor salário médio do nível federal era o supervisor de entrevistadores e recenseadores, no valor de R\$ 1.622. O décimo menor era o de desenhista detalhista, com remuneração média de R\$ 3.765. O vencimento médio de um desenhista detalhista é aproximadamente 8,5 vezes menor que o de um promotor de justiça, o décimo mais alto no nível federal.

Oito das dez menores remunerações estavam no Executivo e duas no Judiciário. Levando em consideração as 20 menores remunerações, o quadro se mantém com o Executivo com 90% das ocupações e o Judiciário, 10%. A situação contrasta com o topo superior da pirâmide remuneratória da União, onde o Judiciário tem grande participação. O Legislativo é pouco representado no topo e não aparece na base.

**Tabela 4 – Dez menores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
F	E	Desenhista detalhista	3.765
F	E	Técnico em manutenção de equipamentos de informática	3.761
F	E	Servente de obras	3.560
F	E	Administrador de edifícios	3.439
F	E	Assistente de laboratório industrial	3.311
F	E	Faxineiro	3.170
F	J	Auxiliar de escritório	2.965
F	J	Auxiliar de cartório	2.465
F	E	Entrevistador censitário e de pesquisas amostrais	2.355
F	E	Supervisor de entrevistadores e recenseadores	1.622

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

No âmbito estadual, das dez ocupações com vencimentos mais altos, 4 estão no Judiciário ou no MP, 4 no Executivo e duas no Legislativo. Cinco são carreiras da área jurídica, como procurador de justiça, juiz de direito e defensor público. Três estão vinculadas a funções administrativo-

financeiras, especialmente na área de tributação. Nas 20 ocupações estaduais mais bem remuneradas, o Executivo predomina, com 45%, seguido pelo Legislativo, com 30%, e o Judiciário/MP, com 25%.

**Tabela 5 – Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público estadual (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
E	MP	Procurador de justiça	40.039
E	MP	Promotor de justiça	31.806
E	J	Juiz de direito	31.758
E	L	Analista financeiro (instituições financeiras)	31.465
E	L	Técnico de tributos estadual	29.492
E	E	Fiscal de tributos estadual	29.372
E	J	Defensor público	28.283
E	E	Procurador do estado	23.926
E	E	Médico de família e comunidade	23.768
E	E	Auditor (contadores e afins)	23.759

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

As dez menores remunerações nos estados se concentram no Executivo. Trata-se de prestadores de serviços, tais como salva-vidas, cuidadores de idosos e copeiros de hospital. Quando expandimos para as 20 ocupações com menores remunerações, todas continuam sendo do Executivo: faxineiros, cozinheiros e zeladores. Os auxiliares técnicos em laboratório de farmácia são a vigésima remuneração média mais baixa, R\$ 1.670. A décima ocupação com menor vencimento médio é a de lavador de roupas, com remuneração mais de 15 vezes inferior à décima com remuneração mais alta, a de auditor.

**Tabela 6 – Dez menores remunerações médias mensais no serviço público estadual (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média
E	E	Lavador de roupas a máquina	1.418
E	E	Zelador de edifício	1.404
E	E	Tratorista agrícola	1.386

E	E	Copeiro de hospital	1.354
E	E	Salva-vidas	1.352
E	E	Operador de estação de captação, tratamento e distribuição de água	1.285
E	E	Bombeiro civil	1.205
E	E	Intérprete	1.173
E	E	Cozinheiro (conservação de alimentos)	1.159
E	E	Instrutor de cursos livres	1.136

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

No nível municipal, onde não há um Poder Judiciário próprio, nove das dez ocupações com maior remuneração são vinculadas ao Executivo. As remunerações médias são inferiores às dos estados e da União. A ocupação mais bem remunerada, auditor, tem remuneração média de R\$ 13.168. Entre as dez ocupações com maior remuneração do funcionalismo municipal, uma está na área jurídica: procurador do município. Três ocupações são da área tributária/financeira e três são vinculadas à medicina. Os médicos já apareciam entre as 10 maiores remunerações também no nível estadual.

**Tabela 7 – Dez maiores remunerações médias mensais no serviço público municipal (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
M	E	Auditor (contadores e afins)	13.168
M	E	Procurador do município	12.776
M	E	Médico de família e comunidade	12.291
M	E	Médico da estratégia de saúde da família	11.812
M	E	Médico em medicina intensiva	10.812
M	E	Cobrador interno	10.668
M	E	Analista financeiro (instituições financeiras)	10.524
M	L	Taquígrafo	10.118
M	E	Engenheiro mecânico	9.838
M	E	Economista financeiro	9.670

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Ampliando o escopo de análise para as vinte ocupações com maior remuneração no nível municipal, o padrão de distribuição das ocupações com remunerações mais elevadas se mantém: 90% das ocupações estão no Executivo e apenas 10% no Legislativo. Aparecem mais três especialidades médicas, totalizando seis diferentes ocupações vinculadas à medicina no *top 20* dos municípios. As demais ocupações são, novamente, na área jurídica e econômico-financeira.

Na base da pirâmide das remunerações municipais, o predomínio do Executivo se mantém, com 100% das ocupações entre as 10 com menores salários médios em 2018. São prestadores de serviços, como limpadores de fachadas e cozinheiros. O menor salário médio das ocupações nos municípios foi o de garçom, R\$ 1.042. Entre as 20 menores, todas estão também no Executivo. A diferença entre a décima remuneração mais baixa e a mais elevada no serviço público municipal é de R\$ 11.955 ou 10 vezes o salário médio de um garimpeiro, o décimo mais baixo.

**Tabela 8 – Dez menores remunerações médias mensais no serviço público municipal (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R\$)
M	E	Garimpeiro	1.213
M	E	Monitor de transporte escolar	1.206
M	E	Ciclista mensageiro	1.205
M	E	Cozinhador de carnes	1.197
M	E	Cozinhador de frutas e legumes	1.188
M	E	Auxiliar de serviços de importação e exportação	1.173
M	E	Limpador de fachadas	1.164
M	E	Cozinheiro do serviço doméstico	1.119
M	E	Vassoureiro	1.111
M	E	Garçom (serviços de vinhos)	1.042

Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Os dados anteriores reforçam o argumento de que o setor público criou segmentos com perfis remuneratórios bastante distintos. Primeiro, há preponderância do Judiciário e do MP entre as ocupações com os altos salários do funcionalismo público. Mesmo que, em alguns casos, o Executivo apresente um número semelhante de ocupações entre aquelas com maiores vencimentos, a quase ausência do Judiciário entre as ocupações com os menores salários e o seu menor número total de ocupações indicam uma presença proporcional maior de seus quadros entre os altos salários da República. Segundo, o nível federal apresenta as ocupações com remunerações

mais elevadas, seguido do estadual, enquanto a esfera municipal ocupa a base da pirâmide. Terceiro, há predomínio das ocupações ligadas ao Direito e à área de finanças e tributação entre os maiores salários, enquanto os menores estão vinculados a atividades operacionais e prestação de serviços manuais.

A seguir, serão discutidos, de forma mais detalhada, aspectos das desigualdades remuneratórias existentes na administração pública brasileira.

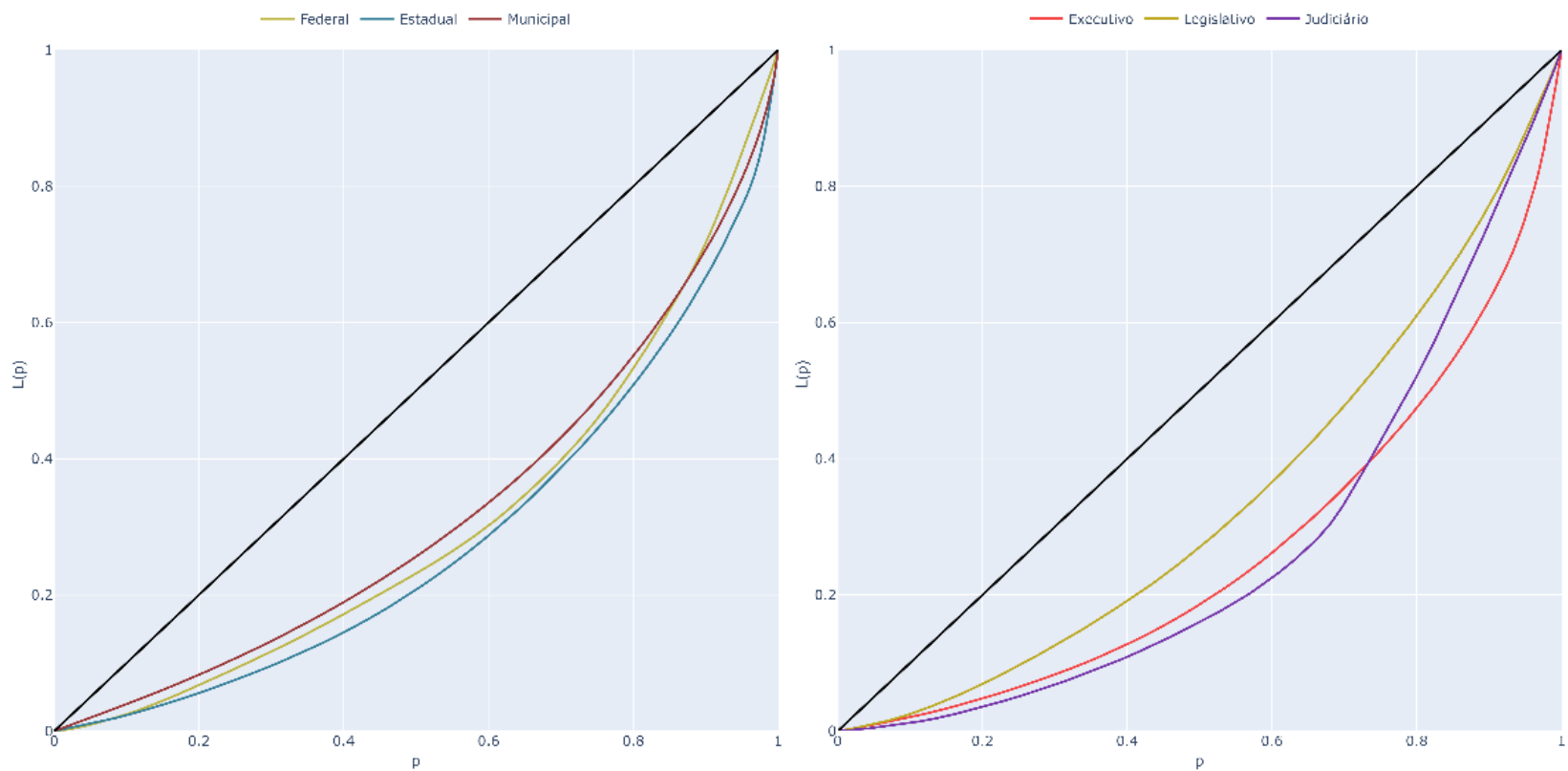
### **Algumas notas sobre concentração e disparidade salarial no setor público**

Nos estudos sobre desigualdade alguns indicadores como o de Gini e Theil são constantemente utilizados para evidenciar os aspectos de diferenciais de renda em termos quantitativos. Além desses indicadores, há ferramentas visuais, como a Curva de Lorenz, que permitem interpretar a distribuição de renda na sociedade e comparar facilmente a desigualdade entre populações de tamanhos e rendas diferentes, bem como a comparação ao longo do tempo. A composição da Curva de Lorenz é bem simples: a reta que passa pelos pontos (0,0) e (1,1) representa uma igualdade perfeita, ou seja, cada pessoa da população considerada recebe a mesma renda/remuneração. No eixo horizontal mostram-se as frações (decis) da população considerada e no eixo vertical o percentual acumulado dos rendimentos. Portanto, quando a curva está mais próxima desta reta de igualdade a distribuição da riqueza é menos desigual. No caso da análise da disparidade salarial no setor público, a Curva de Lorenz foi realizada para dois casos, o primeiro para comparar a desigualdade entre os salários nos Poderes (executivo, legislativo e judiciário) e para comparar as três esferas de governo (municipal, estadual e federal).

No gráfico 2 (curva de Lorenz por nível federativo ou Poder), o que se pode observar são diferenças ao longo da distribuição dos salários. Até o 20º percentil, a desigualdade é menor no nível municipal, enquanto no nível estadual e federal, as curvas se intersectam. Ou seja, o primeiro quinto da distribuição concentra salários mais baixos nas esferas estadual e federal – lembrando, porém, que esses valores são relativos e não querem dizer que os salários municipais são mais altos, mas apenas menos desiguais. Do 20º percentil em diante, observa-se uma alteração significativa, em que os salários da esfera estadual se tornam indubitavelmente mais desiguais que as demais, ao passo que a esfera federal se torna menos desigual, inclusive, que a municipal. Nesse sentido, comparativamente, os salários nos municípios são menos desiguais na sua base e vão se tornando mais desiguais ao longo da distribuição, sendo que na União os salários fazem o caminho oposto. Por fim, os salários nos estados demonstram maiores disparidades praticamente durante toda a distribuição, com exceção da interseção inicial. Vale destacar que nesse ponto, não se trata de maiores ou menores salários, mas como o montante destinado a cada uma das esferas é mais bem distribuído entre os vínculos.



**Gráfico 2 - Curva de Lorenz por nível federativo ou Poder – 2018**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE . Percentual acumulado dos vínculos em cada nível federativo ou Poder, em ordem crescente de rendimentos (2018)

Em relação aos Poderes, as diferenças na distribuição da renda são mais evidentes, embora existam interseções entre Judiciário e Executivo na base, e Legislativo e Executivo no topo. O Poder Judiciário apresenta uma distribuição salarial menos desigual em comparação com o Executivo e Legislativo. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que mesmo nos primeiros decis, os salários no Judiciário são mais elevados. Conforme o Gráfico 1 (dos decis de renda), o 1º decil tem salários de R\$4.264, enquanto no Executivo é de R\$1.131 e no Legislativo de R\$1.092. Em contraponto, o Legislativo é o poder mais desigual durante toda a distribuição, percebendo-se uma inclinação da curva muito forte após o percentil 80. Novamente remetendo ao Gráfico 2, o Legislativo parte de um patamar de baixos salários no primeiro decil (R\$1.092, o mais baixo dentre os poderes) para um 9º decil muito elevado, com salários de R\$15.435, quase duas vezes maior que o 9º decil do Poder Executivo, por exemplo, de R\$7.969.

A elevada desigualdade do Legislativo se reflete no fato de que, 50% dos vínculos detinham 14% do total das remunerações nesse Poder. Em comparação, no Executivo, os 50% com menor remuneração detinham 18% do volume total de recursos, e no Judiciário, os mesmos 50% com a menor remuneração se apropriam de 26% do total da massa salarial. O fato de não existir um Poder Judiciário no nível municipal contribui para que a desigualdade seja menor no Judiciário, considerando a disparidade observada entre as remunerações nos municípios e demais níveis federativos. A desigualdade e o valor médio das remunerações são aspectos independentes. Pode-se ter menor concentração em populações cujos decis de remuneração são comparativamente mais altos. Este é o caso do Judiciário – conforme o Gráfico 1.

Os valores dos decis são mais altos que os demais poderes, mas a discrepância entre os decis, menores. Pode contribuir para compreender melhor as disparidades salariais a intensidade, em cada Poder, do percentual de terceirizados, que usualmente se concentram em ocupações de menor remuneração. Contudo, dados sistemáticos sobre terceirizados no setor público estão indisponíveis.

Cabe ainda notar que, ao contrário do setor privado, o setor público impõe limites máximos à remuneração dos servidores e esse teto - inexistente no setor privado - atenua disparidades salariais e a concentração. Entretanto, as disparidades menores no setor público em relação ao setor privado ainda assim preservam diferenças que seriam altas para países com tradições mais igualitárias.

## **Considerações finais**

Apresentamos nesta nota aspectos relativos às disparidades remuneratórias em diferentes segmentos do setor público brasileiro, para subsidiar melhor entendimento sobre as diferenças nos perfis dos vencimentos por níveis federativos e por poderes.<sup>8</sup>

As diferenças reportadas pedem esforços para analisar e propor políticas ao funcionalismo com lentes ajustadas para realidades próprias em cada segmento. Em outros termos, existe, para além das grandes diferenças nas realidades práticas e problemas peculiares de cada segmento ou grupo ocupacional do serviço público, que reclamam políticas públicas específicas, diferenças salariais que apontam ser a heterogeneidade o padrão. Portanto, tal heterogeneidade deve ser levada em conta para que políticas mais focadas e ajustadas às necessidades e problemas observados em cada

---

<sup>8</sup> Subsídios para uma análise longitudinal constam na versão dinâmica da tabela 1, com dados de 1985 a 2018. Este gráfico encontra-se em [<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/117>]

segmento sejam mais realistas. Menções genéricas às “remunerações no setor público brasileiro” que pretendam emitir juízos normativos correm risco de incorrer em generalizações que distorcem e ofuscam a heterogeneidade observada.

Salientamos que a expressiva participação do Judiciário e do MP entre as ocupações com maiores remunerações médias, a despeito de ser o Executivo o poder responsável por prestar a maior quantidade de serviços e responder por 95 de cada 100 funcionários públicos do país.

Um segundo ponto é o predomínio das ocupações do nível federal entre as maiores remunerações. Das dez ocupações com maiores vencimentos médios, sete estavam vinculadas à União, em 2018. A décima ocupação com remuneração média mais alta em âmbito federal ganhava 1.3 vezes mais que a estadual e 3.2 vezes mais que a municipal. As ocupações municipais apresentaram, portanto, em 2018, as menores remunerações médias, ainda que essa seja a esfera que mais presta serviços diretos à população e, dessa forma, a mais numerosa.

É digna de nota a concentração de altas remunerações em ocupações da área jurídica, como procuradores, promotores, advogados e juízes e em ocupações vinculadas à tributação. Ambas as áreas são mais próximas da gestão interna do Estado. Ocupações relacionadas à prestação de serviços sociais, como saúde e educação, quase não figuram entre os maiores salários nas esferas federal e estadual. O município é uma exceção a esse padrão: especializações médicas constam entre as maiores remunerações.

## **Apêndice I - Metodologia utilizada para calcular as remunerações e definir organizações do setor público**

A lista de naturezas jurídicas para se obter o total de vínculos públicos e de pessoas ocupadas no setor público, por nível e poder, foi a seguinte:

### **1) Servidores da administração federal**

- a. 101-5 - órgão público do poder executivo federal
- b. 104-0 – órgão público do poder legislativo federal
- c. 107-4 – órgão público do poder judiciário federal
- a. 110-4 – autarquia federal
- b. 113-9 – fundação pública de direito público federal
- c. 116-3 – órgão público autônomo federal
- d. 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal

### **2) Servidores da administração estadual**

- a. 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
- b. 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
- c. 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
- d. 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
- e. 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
- f. 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal

- g. 123-6 - Estado ou Distrito Federal
- h. 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal

### **3) Servidores da administração direta municipal**

- a. 103-1 – órgão do poder executivo municipal
- b. 106-6 – órgão do poder legislativo municipal
- c. 112-0 – autarquia municipal
- d. 115-5 – fundação pública de direito público municipal
- e. 118-0 – órgão público autônomo municipal
- f. 124-4 – Município
- g. 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal

Empresas públicas (naturezas jurídicas 201-1 e 203-8) estão excluídas

Um procedimento adicional foi adotado para corrigir possíveis inconsistências nas naturezas jurídicas reportadas na RAIS. Adicionalmente a todo o trabalho de validação e verificação de consistência dos dados da RAIS, quando da internalização deste banco de dados no IPEA, todos os CNPJs foram cotejados com as naturezas jurídicas disponibilizadas pelo banco de dados de CNPJs e CNAEs da Receita Federal do Brasil.

### **Valores das remunerações**

Calculamos os decis, quartis, médias e medianas das remunerações a partir da variável “remuneração média mensal em salários-mínimos” que consta nos registros da RAIS/ME. Esta variável apresenta maior consistência do que outras variáveis sobre remunerações, disponíveis na RAIS. Para informações detalhadas sobre a inserção em remunerações pode-se consultar o manual da RAIS (item H.1, p. 37), em [http://www.rais.gov.br/sitio/rais\\_ftp/ManualRAIS2019.pdf](http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2019.pdf)

Os valores foram ajustados conforme a correção do salário-mínimo ao longo do tempo, incluído o controle das variações mensais, nos anos de inflação alta mensal. Descartamos remunerações com valores iguais à zero e valores nulos. Os valores foram calculados *por vínculo, não por CPF*. Utilizou-se como menor valor de corte o salário-mínimo de cada ano e como maior valor o teto constitucional previsto para o setor público, pois a maior parte do pequeno universo de valores fora deste escopo apresenta inconsistências de preenchimento na RAIS. Os valores de remunerações foram atualizados para preços de 2019 utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IBGE).

Os dados sobre remunerações foram ainda cotejados com informações do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), que contém os registros administrativos do pessoal ocupado do Poder Executivo Federal. Por ser um registro administrativo originário das informações sobre os servidores é uma fonte de informação mais segura. Não houve diferença relevante nos decis para o Executivo civil federal.

Vínculos indiretos com o setor público, a exemplo da contratação de terceirizados, são de mais difícil registro, e não constam nos dados.

### **BIBLIOGRAFIA CITADA**

Banco Mundial (2017). Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, volume I. Disponível em <https://bit.ly/2PpJ8q8>

Barbosa, A. L.; Souza, P. H. (2012). “Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade dos Rendimentos do Trabalho no Brasil”, *Boletim Mercado de Trabalho*, 53, Brasília: Ipea. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3854>

Costa, Joana et al. (2020). Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado, *Boletim Mercado de Trabalho*, n. 68. Brasília: Ipea. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9991/1/bmt\\_68\\_Heterogeneidade\\_jornada.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9991/1/bmt_68_Heterogeneidade_jornada.pdf)

IPEA. (2021). Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em [www.ipea.gov.br/atlasestado](http://www.ipea.gov.br/atlasestado)

Tenoury, G. N., Menezes Filho, N. (2017). A Evolução do Diferencial Salarial Público-Privado no Brasil. Policy Paper nº 29, novembro, 2017.