The background features a light gray field with a pattern of small white dots. Overlaid on this are several overlapping geometric shapes in shades of blue and green, creating a modern, abstract design. The text is centered in the upper half of the image.

Que Serviço Público Queremos?



Que Serviço Público Queremos?

Entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, a Afipea, com o apoio do Fonacate, reuniu diversos pesquisadores do campo da administração pública, estado e proteção social para produzir breves estudos sobre temas que despontavam na discussão pública acerca do papel do funcionalismo brasileiro. A campanha de difamação do serviço público promovida pelo próprio governo federal, com amplo apoio da mídia e do Banco Mundial, foram o pontapé para realizarmos este projeto.

O projeto se desenvolveu em três fases:

- Entre outubro e novembro de 2017, a Afipea entrou em contato com as/os pesquisadores e realizou discussões preliminares sobre os objetivos do projeto.
- Em 27 de novembro de 2017, realizou-se, com apoio do Fonacate, um seminário no auditório Nereu Ramos do Congresso Nacional, quando foram apresentadas versões preliminares das contribuições.
- Entre janeiro e abril de 2018, foram finalizados os textos, bem como elaborada a síntese a ser apresentada na 5ª Conferência de Carreiras Típicas de Estado (CONCATE).

Estiveram envolvidos nesse projeto as/os seguintes pesquisadoras e colaboradoras, a quem agradecemos imensamente a dedicação do seu tempo e expertise – já que nenhum delas recebeu qualquer remuneração, apenas ajuda de custo e custeio dos deslocamentos.

Alessandra de Moura Cadamuro – DIEESE/DF

Antonio Lassance – IPEA

Daniela Verzola Vaz – UNIFESP

Felix Garcia Lopez Jr. – IPEA

Fernando Augusto Mansor de Mattos – UFF/Universidade de Columbia

Joana Mostafa – IPEA

Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna – UFRJ

Mário Lisboa Theodoro – Consultoria Legislativa Senado Federal

Ressaltamos que o conteúdo dos textos produzidos, bem como a apresentação realizada na 5ª CONCATE em 18 de abril de 2018, apesar de baseados nas contribuições dos pesquisadores mencionados, é de inteira e exclusiva responsabilidade da Afipea.

Esperamos que essa contribuição seja seguida de outras mais, de forma que as entidades de servidores públicos se coloquem como protagonistas do diálogo com toda a sociedade brasileira sobre o que queremos do serviço público.

Saudações!

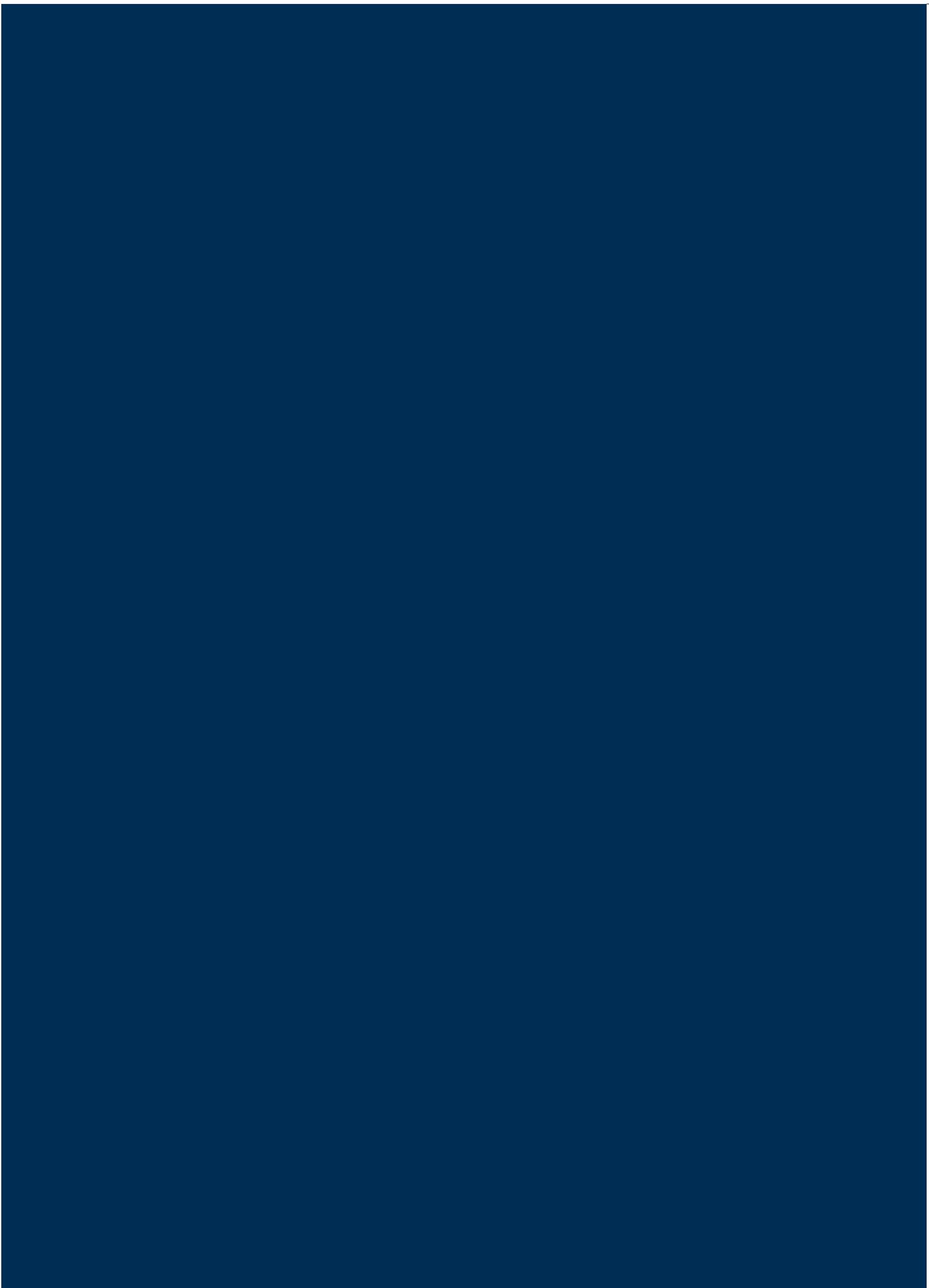
afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea



FONACATE

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado



Índice

- 7** Serviço público: A pior imagem é a que fica
- 19** Previdência do Servidor Público: o que esperar da reforma (PEC 287/2016) e do aumento da contribuição (MP 805/2017)
- 37** Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil
- 47** Cargos de confiança
- 51** Referências

Serviço público: A pior imagem é a que fica

“Joga pedra na Geni”

Praticamente em qualquer lugar do mundo o servidor público é tratado como uma Geni, a personagem da música de Chico Buarque que, quando salva a cidade, não faz mais que sua obrigação e, quando não o faz, é exposta ao escárnio e às agressões mais escatológicas possíveis.

Certamente, o policial cuja principal atividade é comer rosquinhas e o funcionário cuja marca registrada é o paletó na poltrona não são apenas obra de ficção. Eles de fato existem, assim como o médico da emergência cuja prioridade é ler mensagens pessoais que chegam ao seu celular e o juiz que vende sentenças para libertar traficante de drogas e que será “punido”, no máximo, com a mais generosa das aposentadorias que o serviço público pode pagar.

Em contrapartida, há o servidor público que cumpre rigorosamente o horário de trabalho, ganha pouco, morre no confronto com traficantes, faz partos, aplica vacinas, ensina crianças a ler, protege florestas e animais, resgata pessoas que se afogavam em rios ou estavam soterradas, recusa propinas, prende corruptos e corruptores.

O primeiro grande problema é que a pior imagem é a que fica. Os piores exemplos se fixam e contaminam os servidores públicos com estereótipos. O segundo problema é que, desde sempre, as propostas que surgem para corrigir abusos e extirpar absurdos costumam jogar fora o que há de melhor no serviço público, penalizando justamente os servidores mais dedicados e preservando justamente os que mereceriam um choque de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade e eficiência. Não á toa, no Brasil, a guerra contra os marajás já elegeu até presidente da República, um que ajudou a desorganizar o setor público, e não a pôr ordem na casa.

A mais recente forma de se generalizar preconceitos contra o serviço público e seus profissionais é o estudo do Banco Mundial, Um ajuste justo (Banco Mundial, 2017) . O próprio título do documento sintetiza uma grande fraude no debate. Nessa fraude, problemas fundamentais do País e da organização do Estado são escamoteados. Por meio de gráficos, tabelas e sofismas, o Banco Mundial produziu uma bela peça de propaganda feita sob medida para agradar o governo Temer, mas um péssimo diagnóstico para os servidores públicos federais e pior dos receituários.

Neste artigo, primeiro resumimos as conclusões do Banco

Mundial a respeito do tamanho e do custo desses servidores e apontamos as falhas mais gritantes de análise. Em seguida, complementamos com uma explicação da tradição do Banco Mundial de apresentar peças de fundamentalismo de mercado travestidas de relatório técnico.

Mais importante do que alertar sobre as fraudes e cascas de banana espalhadas pelo Banco Mundial, é preciso entender por que essa organização internacional - assim como o FMI - cumpre de bom grado o papel de porta-voz do que há de mais retrógrado, charlatão e parcial em matéria de recomendação de políticas públicas, com uma ótica fiscal restrita, grosseira, obsoleta e regressiva.

Um relatório encomendado

Ao gosto do freguês

A pedido do Governo Federal, o Banco Mundial elaborou o relatório *Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (Banco Mundial, 2017). Diz o Banco que a “análise é baseada nas melhores práticas internacionais e na revisão da eficiência dos gastos” (pág. 1).

O documento é uma colcha de retalhos de dados mal compilados, premissas incorretas, erros factuais, comparações estapafúrdias e conclusões genéricas, algumas delas grosseiras. A impressão que fica de uma peça tão mal feita é a de que tudo foi terminado às pressas para cumprir agenda com o Ministro da Fazenda, o banqueiro Henrique Meirelles, e ajudar a estampar manchetes de jornal em um momento de esforço concentrado para pressionar congressistas a aprovar a reforma da previdência.

Informações distorcidas e fraudes nas conclusões

As estimativas do relatório pouco mal explicitam sua metodologia, sequer em notas de rodapé. Informações básicas para alguns números não apresentam detalhes sobre amostras, intervalos de confiança e tratamento a problemas de viés, de modo que as conclusões do trabalho devem ser tidas como, no mínimo, precárias. O relatório merecia o subtítulo: “acredite se quiser”.

Pior ainda é quando são citados outros estudos como base para algumas das conclusões mais importantes e difundidas. Por exemplo, na página 52, o Banco cita o trabalho dos economistas Firpo e Pieri (2016) - aliás, um exemplo de estudo bem feito, mas cujas informações aparecem totalmente distorcidas pelo relatório. O Banco reproduz, na figura 31 de seu relatório, um gráfico extraído do estudo dos dois economistas, mas com o título “evolução da desigualdade (coeficiente de Gini) entre setor público e setor privado” (grifo os autores), o que não é a maneira como o gráfico é apresentado no estudo de Firpo e Pieri. No estudo original, o gráfico apresenta os diferenciais de salário entre o setor público e privado conforme o prêmio à educação, ou seja, os patamares de salários conforme a escolaridade.

Pior, o Banco Mundial usa tal gráfico como se fosse o fundamento de sua conclusão de que “os altos salários do setor público contribuem para a desigualdade. Uma vez que a maioria dos servidores públicos está próxima ao topo da distribuição de renda, seus altos salários e prêmios salariais em relação a funções comparáveis no setor privado aumentam a desigualdade”.

Essa conclusão é uma fraude flagrante, pois o estudo citado não se refere ao impacto do Gini do setor público na desigualdade do país. Firpo e Pieri estudam o quanto chamado “prêmio” à educação afeta a desigualdade salarial no setor público e no setor privado. Ou seja, a pergunta de pesquisa é quanto que o aumento nos graus de escolarização explica as diferenças de salário em cada setor.

O trabalho desses autores conclui, contrariamente ao que diz o Banco Mundial, que “a queda mais acentuada nos retornos à educação no setor privado do que no setor público fez com que as diferenças educacionais passassem a explicar por que atualmente o setor público paga de maneira mais desigual do que o setor privado” (Firpo e Pieri, 2016).

Um projeto de generais consultores comandando uma legião de Barnabés

O Banco Mundial diz que “os salários do setor público são muito superiores aos pagos no setor privado”. Isso é verdade. Mas a manchete utilizada por boa parte da imprensa é baseada nos dados de que o setor público agregado (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal) paga salários aproximadamente 70% superiores (R\$ 44.000 ao ano) aos do setor privado formal, que paga cerca de R\$ 26.000 ao ano. O salário médio do setor público seria também quase três vezes maior que o dos trabalhadores do setor informal (R\$ 16.000 por ano) (pág. 44).

Curiosamente, em um relatório que apresenta tantas contas, a pilha da calculadora do Banco Mundial parece ter pifado na hora do passo seguinte: o de revelar que R\$ 44.000 ao ano, dividido por 13 salários, significam menos de R\$3.400,00 por mês, enquanto a remuneração do setor privado com carteira assinada está na faixa de R\$2.000,00. A remuneração dos sonhos dos que defendem a máxima eficiência e produtividade (R\$ 16.000 por ano) é, portanto, cerca de R\$1.230,77 reais - importante registrar os centavos, pois, com tal remuneração, eles certamente farão falta.

O relatório faz uso de dados agregados. Dados agregados são ótimos a comparações grosseiras. De fato, como o perfil do trabalhador do setor público é completamente diferente daquele do setor privado, sendo, em média, mais escolarizado e, em muitos casos, incumbido de funções típicas, que não têm paralelo no setor privado, boa parte das comparações não faz o menor sentido de ser feita dessa forma.

Em 2010, em uma conjuntura ainda de expansão econômica, a OCDE publicou uma análise sobre a força de trabalho bem mais qualificada em que considera que, de fato, a proporção de servidores públicos no país é relativamente pequena, mas é muito cara. E explicou:

Isso não significa necessariamente que os salários no setor público são sempre mais elevados do que os salários no setor privado. A situação é, certamente, devido a uma combinação de fatores, incluindo a estrutura de salários no Brasil com remunerações muito baixas no setor privado para determinadas tarefas e uma proporção muito maior de cargos qualificados no setor público, mas também à escolha que têm sido feita de pagar relativamente bem os servidores públicos em posições essenciais para motivar seu compromis-

so e atrair e reter uma força de trabalho altamente qualificada. (OCDE, 2010, p. 17).

Em uma conjuntura de crise, a média da remuneração dos empregados do setor privado tende a oscilar muito para baixo, mais ainda quando se agrega o peso do trabalho informal.

Um estudo do FMI que teve, pelo menos, o mérito de ressaltar o óbvio, lembra que

O nível, composição e estrutura da remuneração dos servidores precisam ser competitivos com os do setor privado para atrair, desenvolver e reter o talento exigido e incentivar o desempenho. Se os pacotes de remuneração do governo não forem competitivos, os governos não poderão atrair pessoal adequadamente qualificado para fornecer serviços públicos de qualidade. Por outro lado, se a remuneração dos servidores for muito generosa, isso pode criar uma pressão ascendente sobre os salários do setor privado e exigir maior tributação ou menores gastos governamentais em itens como infraestrutura ou proteção social, que são cruciais para o crescimento econômico e a redução da pobreza. (Livre tradução de IMF, 2016).

Levando o raciocínio às suas últimas consequências, e percebendo aonde ele vai dar, percebe-se que o grande projeto do Banco Mundial para o serviço público brasileiro é que ele seja composto, em sua grande maioria, por servidores de menor escolarização, mal remunerados e em vínculos precários com os órgãos públicos. Já houve uma época em que isso ocorreu no Brasil. Durante boa parte do século passado, essa era justamente a cara do serviço público.

Esse tipo de servidor precário e mal pago foi celebrizado pelo samba Barnabé, o funcionário, composto por Haroldo Barbosa (1915-1979) e Antonio de Almeida (1911-1985). A marchinha carnavalesca foi sucesso no carnaval de 1948 com a gravação feita pela cantora Emilinha Borba. O apelido de Barnabé passou a ser sinônimo de “funcionário letra E” (de baixa qualificação), quadro extranumerário (ou seja, um não concursado, sem o número de matrícula de servidor do quadro), que “ganha só o necessário pro cigarro e pro café” (portanto, mal remunerado).

Um serviço público formado por Barnabés seria a maneira mais rápida de reduzir a média de salários do setor, aproximando-a do setor privado. A marchinha do Banco Mundial é uma paráfrase do samba de 1948, em que “todo mundo fala do salário do operário”, mas “ninguém lembra o solitário funcionário Barnabé”. A questão que fica é: reduzir a remuneração média do setor público melhoraria a qualidade do serviço prestado?

Por trás do palpite infeliz, é óbvio que a recomendação do Banco Mundial abriria um mercado para si próprio e seus congêneres, os organismos internacionais contratados a peso de ouro para prestar contratos de consultoria especializada, hoje um espaço muito reduzido em função de que muitas tarefas especializadas já estão sob a incumbência de servidores públicos concursados.

Como os recursos utilizados na contratação de consultoria internacional não são contabilizados como gastos de custeio de pessoal, e sim como contrato de prestação de serviços de consultoria, ainda haveria a maquiagem perfeita desses desembolsos. Se utilizados em larga escala, dariam a impressão de que os gastos com pessoal estariam sendo menores do que no passado.

De quebra, tal expediente permitiria, como hoje já é possível, contratar quem quer que seja da lista de amigos do governo de plantão, sem concurso, sem licitação, a qualquer tempo e sucessivamente, com privilégios e imunidades que são concedidos pelo Brasil a organismos do sistema ONU desde os anos 1960.

Há um risco ainda pior. Conforme evidenciaram auditorias dos órgãos de controle, os organismos internacionais comumente têm servido de fachada para a subcontratação de empresas de consultoria, com acertos bastante desvantajosos aos cofres públicos e prejuízo à transparência.

Conclusões publicadas pelo Tribunal de Contas da União, em 1998, quando imperava a política de estrangulamento das contratações de servidores públicos, explicitam a farra (BRASIL, 1998). A ausência de servidores era usada como justificativa para a realização de cooperação técnica, um “jeitinho” de burla ao princípio constitucional do concurso público.

O TCU à época apontava “que a situação se agrava e se torna mais preocupante, quando se sabe que essa prática vem sendo adotada pela administração pública, de forma generalizada, privilegiando a contratação de profissionais, mediante acordos internacionais, selecionados com critérios mais flexíveis e salários mais elevados, em detrimento da classe de servidores públicos, na acepção exata da palavra (concurtidos).” (BRASIL, 1998, p. 120).

Contrariamente a qualquer concepção razoável para a política de pessoal, o relatório do Banco teria como consequência transformar o Brasil em um país cujo serviço público, “ajustado” por essa visão fiscalista, seria comandado por generais consultores agindo sobre uma legião de Barnabés.

Aberrações não identificadas dificilmente serão corrigidas

Outro erro crasso do Banco Mundial é o de analisar a remuneração dos servidores pela média.

Sabe-se que há uma grande desigualdade de salários no setor público. Significa dizer que a diferença entre os menores e maiores salários são grandes, assim como seu desvio padrão, ou seja, a dispersão de valores em relação à média.

Algumas remunerações no setor público são simplesmente aberrantemente altas, valores “fora da curva”, se comparados aos demais. É o que se chama, em estatística, de outlier. Por isso, a média é a pior medida a ser tomada, pois é muito afetada pelos valores extremos. Em situações como essas, é sabido que a mediana é uma medida mais adequada e que os outliers devem ser expostos e tratados de forma específica.

Ainda mais grave é que o erro é reconhecido pelo próprio relatório. Ao divulgar o dado da média, o Banco sonegou claramente a afirmação, presente de forma discreta no próprio documento, de que “naturalmente, essas médias cobrem grupos bastante grandes e hete-

rogêneos, e muitos cargos públicos não são facilmente comparáveis a empregos no setor privado”. Ou seja, não se pode comparar a média de remuneração de um policial federal com um a de segurança de shopping; a de um procurador da Fazenda nacional, que enfrenta advogados tributaristas especializados, com uma média que inclua o salário de advogados recém formados.

Dessa maneira, fica clara a preferência por usar um dado ruim como estratégia deliberada para produzir manchetes retumbantes, e não para oferecer uma boa e aprofundada análise do problema.

Mesmo que as categorias de trabalhadores pudessem ser totalmente equiparadas, o estudo sequer tem o zelo de analisar e explicitar medidas simples de dispersão, como o desvio padrão, para considerar se variações de remuneração entre categorias supostamente equivalentes produzem diferenças grandes ou pequenas que podem explicar oscilações de remuneração significativas. Outra vez, o Banco traz uma informação grosseira, maquiando possíveis diferenças de remuneração dentro de uma (supostamente) mesma categoria de trabalhadores.

O relatório ainda diz que “é importante observar que os dados não capturam os benefícios não salariais, tais como os bônus recebidos por alguns funcionários do setor privado e os generosos planos previdenciários e outros benefícios concedidos aos servidores públicos” (pág. 44). Ora, as grandes distorções de remuneração no setor público são, por excelência, outliers, ou seja, valores aberrantes de remuneração em alguns Poderes e categorias.

Ao invés de contribuir para atacar tais desajustes, o relatório as utiliza, deliberada e seletivamente, para criar a justificativa de um torniquete a ser aplicado a todos no serviço público, do médico ao bombeiro, do recém empossado ao aposentado, e como se muitos servidores tivessem a mesma remuneração e os mesmos privilégios de um desembargador ou dono de cartório.

As fantasias sobre a “Ilha”

Como num passe de mágica, as conclusões contrabandeadas pelo relatório serviram de base para se alardear outra mentira: a de que o setor público é o principal responsável pela grande desigualdade no País.

Um economista de telejornal, Eduardo Giannetti da Fonseca, chegou a afirmar, como que entoando o “joga pedra na Geni”, que o serviço público:

É uma ilha da fantasia, como se vivesse num mundo paralelo. No sentido de que Brasília é a cidade com a pior distribuição de renda de todas as capitais do Brasil. Não é coincidência isso. É a sede do governo. O governo piora a distribuição de renda no Brasil. (G1, 2017).

Essa é outra conclusão tosca, na medida em que o DF - reduzido pelo economista à cidade de Brasília -, tendo menos de 1,5% da população do país, não pode ser a prova do que ocorre com os 98,5%. O Distrito Federal é um caso atípico, e não um exemplo do que ocorre no restante do país.

Mesmo sendo a unidade da federação com o maior percentual de servidores, a maior parte dos servidores públicos federais e do

Governo do DF mora longe das áreas mais elitizadas. Lago Sul, Lago Norte e Park Way, ondem moram os mais ricos, reúnem, respectivamente, apenas 1,6%, 1,26% e 0,84% do total de servidores sediados no DF. Somando-se a isso a Asa Sul e Asa Norte, onde moram deputados e senadores, ministros de tribunais superiores, diplomatas, militares e assessores mais graduados com apartamentos funcionais, apenas 10% dos servidores moram nessas localidades (Miragaya, 2013).

Na cabeça de quem pensa por meio de estereótipos, Brasília é um prato cheio, normalmente associado à Ilha da Fantasia. Porém, quem mora na “Ilha” não é Geni, e sim o Homem Invisível, aquele que é mais rico, paga proporcionalmente menos impostos e que, no Brasil, sendo 5% da população, detém metade da renda equivalente à dos demais 95% (Oxfam, 2017).

Brasília foi criada para ser uma cidade administrativa. O DF é uma unidade da federação pouco industrializada e atrai ao mesmo tempo trabalhadores de alta qualificação e outros menos escolarizados. Além disso, é a unidade em que há uma maior proporção de pessoas que se autodeclararam negras e pardas (Codeplan, 2015), onde a pobreza se concentra sobretudo pelo fato de que as diferenças de origem social pesam na restrição de oportunidades e nas chances de mobilidade desse segmentos da sociedade.

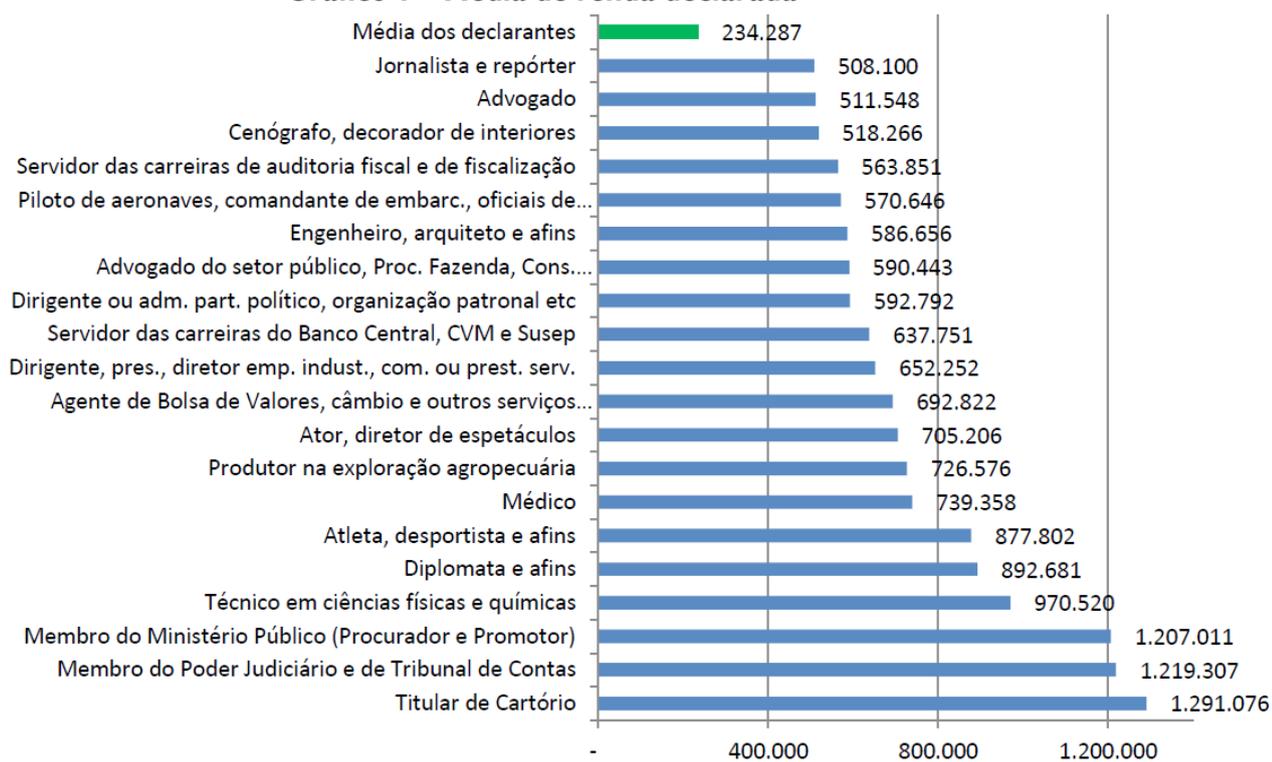
Essa é a raiz extrema da desigualdade não enxergada pelo Banco Mundial, que simplesmente ignorou estudos nacionais e internacionais reconhecidos sobre o assunto.

Problemas com a aritmética: dificuldades de contar até quatro

Citando outro estudo e, mais uma vez, de forma distorcida, o Banco afirma que “uma análise das declarações de imposto de renda feita por Afonso (2016) demonstra que, das 10 atividades com salários mais elevados, 6 estão no setor público – o que não se observa, com frequência, em países da OCDE e economias emergentes”.

Vejamos o gráfico do estudo (referido, mas não reproduzido no relatório do Banco):

Gráfico I – Média de renda declarada



O problema dessa vez é inimaginável: o Banco cometeu um erro banal de aritmética. Na verdade, o estudo apresenta uma tabela com as 20 profissões com as maiores rendas, com base em declarações de imposto de renda. Entre as 10 primeiras, as do setor público são quatro, e não seis. Entre as 20, são sete, e não seis. O cabalístico número seis encontrado pelos analistas do Banco fica como o grande mistério do relatório.

Outro detalhe é que há uma diferença que mereceria ao menos uma nota de rodapé. A renda declarada não necessariamente é exclusiva de salários, sobretudo no caso de carreiras melhor remuneradas. É natural supor que as carreiras melhor remuneradas estão auferindo ganhos que extrapolam o salário.

Um exemplo: recentemente, o procurador da República, Deltan Dallagnol, reconheceu ter comprado imóveis do programa Minha Casa, Minha Vida, admitindo: “Adquiri para fins de investimento” (Carvalho, 2016). Se os apartamentos forem postos à venda ou em aluguel, a renda recebida pelo procurador se somará à remuneração a ser declarada em seu imposto de renda. No mínimo, é possível supor que essas carreiras de salários superelevados estão também auferindo renda de aplicações no mercado financeiro. Portanto, o termo apropriado para se lidar com os dados do estudo citado, e conforme fez o próprio autor da tabela, é renda, e não salário.

O que mais chama a atenção no estudo de Afonso é a situação aberrante das remunerações auferidas sobretudo por donos de cartório, juízes, desembargadores e procuradores. Mais uma vez, porém, o Banco Mundial preferiu colocar todos os servidores num mesmo saco de pancadas.

O problema são as vacas sagradas ou os bois gordos?

O mais relevante, porém, é que o relatório do Banco não dá tratamento específico a essas atividades com renda muito elevada. Os dados do estudo de Afonso reafirmam uma informação pública e notória da situação bastante privilegiada de donos de cartório, juízes, desembargadores e procuradores. Pergunta-se: que proposta o relatório do Banco Mundial aponta para corrigir essa situação? Resposta: nenhuma.

Nem mesmo a necessidade óbvia de impor limites aos super-salários, determinando o cumprimento da regra constitucional do teto salarial do serviço público, é mencionada. Por incrível que pareça, a única vez em que a expressão “teto de salário” aparece no documento é quando se refere ao teto para exclusão de beneficiários do Bolsa Família (pág. 99).

Segundo o relatório, “como os salários dos servidores públicos são financiados por meio de tributação, que no Brasil **não é muito progressiva** (em sua maioria, impostos sobre o consumo), os altos salários do setor público constituem uma forma de redistribuição de renda dos mais pobres e da classe média aos mais ricos.” Grifo nosso na expressão “não é muito progressiva”, um eufemismo para a situação que deveria ser tratada como de aguda regressividade tributária, considerada por especialistas como uma das piores do mundo.

Pergunta-se: se a tributação no Brasil não é progressiva, não deveria sê-lo? De novo, silêncio do Banco Mundial.

Em um recente seminário (13 de dezembro de 2017, realizado

no Ipea), o diretor do Banco Mundial para o Brasil, Martin Raiser, afirmou que os ajustes que o relatório defende mexem com “vacas sagradas”, referindo-se aos servidores públicos. Porém, por que não se mexe com os bois gordos?

O economista irlandês Marc Morgan Milá, aluno de Thomas Piketty, atesta que o Brasil é um país dos países mais desiguais do mundo, com exceção dos países do Oriente Médio e a África do Sul.

Para nós, estrangeiros, impressiona que alíquotas de impostos sobre herança sejam de 2% a 4%. Em outros países chega a 30%. A tributação de fortunas fica em torno de 5%. Enquanto isso, os mais pobres pagam ao menos 30% de sua renda via impostos indiretos sobre luz e alimentação.(Carneiro e Lima, 2017).

Para o economista, a desigualdade no Brasil é uma escolha eminentemente política. Na trajetória recente, uma das opções de ampliação das desigualdades foi a de “espremer a classe média”. Enquanto as elites mantiveram seu patamar elevado na composição da renda do país, e os pobres - durante os governos Lula e Dilma - tiveram um avanço, a classe média sofreu um decréscimo. Segundo ele, a desigualdade dos 90% mais pobres declinou, mas foi incapaz de mitigar a concentração de recursos do grande capital (Morgan, 2017).

Orair e Gobetti mostram como essa operação de regressividade ocorreu ao longo principalmente da década de 1990. A progressividade tributária alcançou um ápice no país na presidência João Goulart, quando a alíquota máxima de imposto, pouco antes do golpe de 1964, chegou a 65%, o mais alto patamar de toda a história brasileira.

A redução da alíquota paga pelos mais ricos foi uma das primeiras medidas do regime ditatorial, mesmo assim, ainda em patamar elevado, na casa de 50%. A estrutura do imposto de renda continuava bastante progressiva, tanto pela alíquota máxima ainda ser elevada quanto pela existência de doze faixas de tributação que incidiam sobre as maiores rendas.

Essa situação foi revertida a partir do final da presidência José Sarney, quando o Brasil adotou o padrão de taxar menos os mais ricos, um dos pilares do que se tornou conhecido como reaganomics, a macroeconomia adotada na presidência de Ronald Reagan. Similar ao que ocorreu nos Estados Unidos, o número de faixas do imposto de renda foi reduzido de onze para apenas três, e a alíquota máxima caiu de 50% para 25%. Como lembram os autores, justamente quando uma nova Constituição trazia a mais generosa arquitetura de Estado de bem-estar social já criada no Brasil, as fontes de recursos para irrigar essa construção cidadã secavam.

Ao contrário de economias desenvolvidas, em que a carga tributária sobre a propriedade e a renda são muito elevadas e a sobre o consumo é mais baixa, no Brasil, quem de fato paga mais imposto são os mais pobres e a classe média.

O país é um dos poucos que isentam de imposto de renda os que recebem dividendos distribuídos a acionistas de empresas. Entre países da OCDE, apenas a Estônia ainda segue essa diretriz. A partir dos anos 1990, o Brasil ainda completou sua tragédia tributária tornando possível às empresas deduzir uma despesa fictícia denominada juros so-

bre capital próprio. Com isso, reduziu-se significativamente o imposto pago por pessoas jurídicas, principalmente grandes empresas e bancos (Orair e Gobetti, 2016).

Maldades erga omnes

O estudo encomendado pelo Governo Federal ao Banco Mundial indica situações aberrantes de algumas carreiras, mas não tem como consequência nenhuma proposta específica que corrija tais aberrações.

Pelo contrário. A proposta geral é a de suspender concursos públicos, congelar e reduzir salários e promover uma reforma da previdência que não atingirá donos de cartório, nem juízes, desembargadores, procuradores do Ministério Público ou militares. Portanto, o relatório avaliza uma verdadeira fraude ao propósito de reduzir desigualdades, que seria uma das missões mais importantes do Banco Mundial.

O relatório trata o problema da regressividade tributária (ou seja, o fato de que os ricos pagam muito menos impostos, proporcionalmente, do que os pobres e classe média) como intocável.

Não se explica como é possível um ajuste das contas públicas olhando-se apenas a variável despesa e não fazendo ajuste do lado da receita. Os pilares da reaganomics de reduzir o crescimento do gasto público e ao mesmo tempo reduzir impostos dos mais ricos se mostrou catastrófico, no longo prazo, aos próprios Estados Unidos, que não conseguem se livrar da espiral de crescimento astronômico de sua dívida pública e presenciam uma escalada assombrosa da desigualdade social.

Para o Brasil, não há ajuste possível, menos ainda justo, sem que se estabeleça progressividade tributária, sem o fim da farra das isenções fiscais, sem abolir os perdões de multa de sonegadores e sem atacar os privilégios do judiciário mais caro do mundo.

Banco Mundial: uma organização dos ricos, pelos ricos e para os ricos

Não apenas o relatório, mas também o próprio Banco Mundial merece ser analisado com olhos mais críticos, menos ingênuos.

Por décadas a fio, os países pobres têm sido levados a acreditar no conto da Carochinha de que a diferença entre países ricos e pobres poderia ser vencida adotando políticas recomendadas pelos países ricos, como as da reaganomics.

Nesse conto, a pobreza é tratada como um problema macroeconômico, quando se sabe que ela é um problema histórico da posição a que países pobres estão relegados, desde muito tempo, e um problema eminentemente político, tendo em vista que uma parte expressiva das elites periféricas aceita um lugar ao sol, no mundo globalizado, sabotando as chances de desenvolvimento de seus próprios países (Acemoglu e Robinson, 2012; Hickel, 2017; Chang 2007).

Organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI tornaram-se instrumentos de despolitização do debate sobre a pobreza, mascarando justamente as raízes políticas da desigualdade e os mecanismos que geram ao mesmo tempo riqueza e pobreza extremas (Ferguson, 1990).

Nada explica, do ponto de vista técnico, que o Banco continue recomendando políticas que sabidamente ampliam as desigualdades, ao invés de reduzi-las. Um estudo da Oxfam apontou que 75% das empresas (51 dentre 68) que emprestam dinheiro para projetos patrocinados

pelo Banco Mundial para financiar projetos na África subaariana, uma das regiões mais pobres do planeta, têm negócios em paraísos fiscais; paraísos da sonegação e da lavagem de dinheiro.

Ha-Joon Chang (2007), pesquisador especializado em economia do desenvolvimento, diz que o Banco Mundial (assim como o FMI) é como um mau samaritano, uma ironia à parábola do bom samaritano, que ajudava desconhecidos. Segundo Chang, ao contrário do bom samaritano, que era um altruísta, o Banco Mundial tem propósitos essencialmente egoístas. O principal deles é o de criar um ambiente político amigável a grandes corporações transnacionais. O receituário tem contribuído para a piora, e não para a melhora das condições de vida dos mais pobres.

Parte importante do processo de convencimento do público sobre a necessidade desse receituário é baseada na manipulação de informação e na fraude sobre estudos de pesquisadores, inclusive daqueles que são da própria equipe do Banco.

Até mesmo John Williamson, economista que cunhou a expressão “Consenso de Washington” e que foi assessor econômico do FMI de 1972 a 1974 e economista-chefe do Banco Mundial para o Sul da Ásia, de 1996 a 1999, acusou as “instituições financeiras internacionais” (Banco Mundial e FMI) de terem deturpado sua lista do malfadado “consenso”. Em 2004, ele expôs suas diferenças no artigo *A estranha história do Consenso de Washington* (Williamson, 2004).

Mais recentemente, o Banco reconheceu a gravidade de denúncias de manipulação política de dados sobre o Chile na publicação do relatório “Doing business”. A metodologia do estudo foi alterada por diversas vezes. Durante o segundo mandato da presidente socialista Michelle Bachelet (2014-2018), a metodologia levou a um rebaixamento da posição do Chile nesse ranking. Coincidentemente, a metodologia utilizada pelo Banco era outra durante a presidência do liberal Sebastián Piñera, quando o Chile ascendeu no ranking.

Conclusão

É importante ressaltar, expor e corrigir as aberrações que de fato existem no serviço público. Esse é um dever de casa que infelizmente o Banco Mundial não se dispôs a fazer. Preferiu camuflar o debate, brandir espantalhos, distorcer informações e fraudar conclusões para tornar algumas teses absurdas mais palatáveis a uma opinião pública que talvez não saiba que essa organização, há pelo menos meio século, é um exemplo de como barrar ou destruir políticas públicas igualitárias e tornar os países mais desiguais.

Uma coisa é certa: o que o Banco Mundial propõe para o Brasil não é ajuste e não é justo. Muito pelo contrário. Não é remédio. É veneno.



Previdência do Servidor Público: o que esperar da reforma (PEC 287/2016) e do aumento da contribuição (MP 805/2017)

Introdução

Este artigo visa trazer à discussão alguns aspectos relevantes atinentes aos impactos da proposta de Reforma Previdenciária sobre o funcionalismo público, reforma esta a que se assoma uma recente Medida Provisória, a MP 805, cujo objetivo é aumentar a alíquota previdenciária do funcionalismo público para 14% do valor dos proventos que ultrapassarem o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Busca-se, com isso, qualificar o debate público sobre o impacto conjunto dessas alterações sobre a previdência do servidor público, quantificando o contingente de servidores afetados.

O trabalho foi dividido em cinco seções além desta introdução. Na seção 2 é apresentada uma panorâmica da proposta reforma e de medidas complementares, cujo teor tende a reforçar a migração do servidor para a previdência complementar. Na sequência, a seção 3 discute a PEC 287 em seu formato final, dado pela emenda aglutinativa do relator, e que penalizou mais duramente o funcionalismo público. De fato, visto pelo governo como uma espécie de alçófar das contas públicas, o funcionalismo público tem sido alvo de forte campanha governamental na qual é retratado como um núcleo privilegiado que pouco trabalha e que ganha muito, em detrimento dos demais trabalhadores. A seção 4 analisa a regra de transição da Emenda Constitucional e suas implicações sobre a aposentadoria do servidor. Do mesmo modo, a seção 5 apresenta os impactos sobre esses mesmos servidores advindos da MP 805.

Finalmente, na seção 6 são apresentadas as principais conclusões do trabalho, com destaque para as repercussões de ordem política, assim como as implicações de cunho mais estratégico, resultantes da entrada em vigor da PEC e da MP 805.

O Cenário da Reforma e a MP 805

Em meio à instabilidade política dos anos de 2016 e 2017, uma das maiores bandeiras do governo do presidente Temer tem sido a Reforma da Previdência, consubstanciada na PEC 287/2016. Depois de algumas idas e vindas, os debates no âmbito da Câmara dos Deputados desaguardaram na produção de uma emenda aglutinativa de autoria do relator da matéria, Deputado Arthur Maia, cujo conteúdo impacta duramente os regimes próprios de previdência (RPPS) dos servidores públicos civis

dos três poderes e com fortes sinalizações para o que deverá ocorrer no caso dos servidores estaduais e municipais.

Além disso, em outubro de 2017, sob o contestável argumento da redução de privilégios, o governo uma vez mais direcionou suas baterias para o servidor público civil ao anunciar nova alíquota de contribuição previdenciária sobre seu salário. De acordo com a Medida Provisória (MP) nº 805 de 30 de outubro de 2017, a partir de 1º de fevereiro de 2018 a alíquota passaria para 14% dos proventos acima do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS, hoje de R\$ 5.531,31), para os servidores que não optarem pelo Regime Complementar, sendo mantida a alíquota de 11% para os proventos abaixo do teto. Trata-se assim de uma medida adicional à reforma, a nosso ver com o intuito de forçar a ida do servidor para o regime de previdência complementar.

Note-se que, de um modo geral, a proposta original da Reforma da Previdência era muito mais dura para o setor privado do que para o setor público, visto que este último já havia sido objeto de reformas, em 1998, 2003, 2005 e de lei que instituiu os regimes complementares em 2012. Estas medidas equipararam a maior parte dos parâmetros da previdência do servidor àqueles do setor privado. No entanto, a frustração em negociar a proposta original e a impossibilidade de fazer-se votar na plenária mesmo uma versão já relativamente mais branda do parecer do relator de 10 de maio de 2017 levaram o governo a atropelar a Reforma da Previdência, de um lado, por meio da apresentação da Reforma Trabalhista e, do outro, com a edição da MP 805.

A busca pelo fortalecimento da previdência privada já se evidenciara logo após os primeiros boatos de reforma da previdência, em maio de 2016, com a abertura, pelo governo, do prazo para a migração para a Funpresp¹ no caso dos servidores que ingressaram antes de 2013, dando-lhes ainda 24 meses para realizar a “opção”, ou seja, para que a migração pudesse ser realizada até 28 de julho de 2018 (Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016).

O relatório anual² da Funpresp-Exe¹ e Funpresp-Leg¹ para 2016 confirmou a importância da tramitação da PEC 287 no aumento das adesões ao regime complementar. O que se pretende aqui assinalar é que a MP 805 torna essa migração economicamente obrigatória para certa gama de servidores, sobretudo ao se levar em conta os mecanismos engendrados pela PEC 287, na forma de seu substitutivo ou da Emenda Aglutinativa ora em discussão no Congresso Nacional³.

Os Regimes Próprios de Previdência Social do servidor continuam sendo obrigatórios para todos os servidores, porém quem recebe mais que o teto do RGPS, com a reabertura do prazo (Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016) poderá optar por se aposentar com benefício superior ao teto, desde que faça adesão à Funpresp. Se o servidor não quiser receber além do teto poderá continuar somente no RPPS, pois a Funpresp é apenas complementar e facultativa.

O que o governo não tornou transparente é o fato de que o aumento da alíquota de contribuição proposta pela MP 805 tem efeitos contraditórios sobre a necessidade de financiamento do RPPS, como será demonstrado seguir. Se por um lado a medida aumenta as receitas advindas da contribuição dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, que ganham acima do teto e ainda não migraram para o regime complementar, por outro o aumento de alíquota pressiona os servidores a finalmente migrar do RPPS para a Funpresp, reduzindo as

1. Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

2. Consulte <http://publicacoes.funpresp.com.br/ra/2016/#funpresp>.

3. Emenda Aglutinativa à Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de 2016 (Resultado da Aglutinação do Texto Original com o Substitutivo Adotado pela Comissão Especial e com as Emendas nºs 2, 3, 7, 12, 17, 23, 58, 66, 68, 78 e 126). Foi apresentada em 23/11/2017 pelo governo Temer.

contribuições acima do teto que permanecem no RPPS.

Além disso, o aumento da alíquota tende a sobrecarregar os servidores aposentados e pensionistas, em cujos benefícios também incidirá a alíquota de 14% para os proventos acima do teto do RGPS⁴. Assim, há uma significativa dose de injustiça e falta de isonomia na medida provisória. De um lado, a MP 805 torna economicamente inviável a “opção” de se manter somente no RPPS, o que destitui o carácter real, substantivo, da “opção” dada formalmente pelo § 1º do Artigo 1º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. De outro lado, a MP 805 obriga a uma maior contribuição previdenciária por parte dos aposentados e pensionistas, bem como dos servidores com maior tempo de serviço público e idade. Para estes, mesmo com o aumento da alíquota, pode não ser atraente a migração, pois caem nas hipóteses da regra de transição da PEC 287. Assim, para os servidores em final de carreira, bem como para aposentados e pensionistas há menor, ou nenhuma, vida laboral remanescente para providências de acúmulo de poupança, investimentos ou adesão a outros planos de previdência, necessárias para complementar a perda de rendimento líquido decorrente do aumento da alíquota de 11% para 14%.

Em suma, o esforço renovado do governo em aprovar a Reforma da Previdência terá efeitos deletérios sobre os servidores que, em conjunto com a MP 805, agudizam as preocupações acima. Em conjunto, a MP 805 e a Reforma da Previdência deverão aumentar, no curto e médio prazos, o custo de transição para o regime de capitalização (Funpresp), isto porque tornam atrativa a migração para este regime. Nesse sentido, a perda de receita da migração irá contrabalançar o efeito fiscal positivo da reforma da previdência sobre os gastos, no âmbito do RPPS. Isto não é bom para o governo, que abre mão de receitas para a previdência complementar. Isto não é bom para o servidor, que perde duplamente.

Nos termos da Emenda Aglutinativa, a taxa de reposição tanto para o RGPS quanto para o RPPS será extremamente baixa: na regra proposta o valor do benefício será dado pela média dos salários levando em conta todo período contributivo, e não mais os maiores salários (80%), incidindo ainda um redutor de 30%. Assim, o desconto total significará uma perda em um montante entre 40% e 50% do valor do último salário, para os servidores que se aposentarem com 25 anos de contribuição, a depender da amplitude salarial ao longo do período contributivo.

No caso do servidor, haverá duas desvantagens adicionais frente ao setor privado. Além de exigir 25 anos mínimos de contribuição e não 15 anos, o servidor fica sujeito a uma regra de transição mais dura que a do setor privado. Confirmando a tendência de discriminação contra o servidor, este só preservará alguns de seus direitos anteriores à aposentadoria se tiver acima de 55 anos se mulher e 60 anos se homem, além de cumprir mais quatro requisitos, como será visto a seguir. No caso do RGPS a regra de transição alivia a perda para as pessoas acima de 53 anos se mulher e 55 anos se homem.

Tomando-se conjuntamente a MP 805 e a Reforma da Previdência, o governo, que advogava pela igualdade entre setor público e setor privado, agora propõe uma discriminação contra o primeiro. Torna-se plausível especular se não seria um passo na direção de, no futuro próximo, igualar os trabalhadores privados aos servidores públicos, aumentando também a sua contribuição para 14%. Reúnem-se, assim,

4. A cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas foi instituída pela Emenda Constitucional nº 41 de 2003 que estabelece cobrança de alíquota igual àquela incidente sobre o servidor titular de cargo efetivo ativo (Art. 40, §18).

bons elementos para a retirada da MP 805, que além de ter efeito fiscal contraditório, sinaliza para os trabalhadores do setor privado e público profundas incertezas quanto à proteção social que farão jus na velhice.

Colocar em pauta uma Reforma da Previdência tão ampla quanto a PEC 287, e em paralelo encaminhar medida provisória que trata, em essência, da mesma matéria, ainda que pelo lado da arrecadação previdenciária, parece ser uma estratégia de enuviar o debate público ao tornar menos transparentes os efeitos líquidos das duas medidas em simultâneo. Este é um elemento que inibe a participação social no processo de debate público dessas medidas. Na próxima seção, buscar-se-á aprofundar um pouco mais esse debate.

A PEC 287 na forma da Emenda Aglutinativa de 23 de novembro de 2017

Muitos dos ditos “privilégios” que o governo Temer insinua retirar dos servidores públicos com a PEC 287 já haviam sido enfrentados com a EC 20/1998 e, em especial, com a EC 41/2003 e a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, do governo Dilma, que instituiu o regime de previdência complementar para os três poderes da União, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp). A Funpresp está em pleno funcionamento para os servidores do Executivo, do Legislativo e do Judiciário desde 2013.

A Emenda Constitucional 20/1998 trouxe novos requisitos para a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição do servidor e aumentou o tempo mínimo de contribuição para acesso ao benefício, reiterando o caráter contributivo das aposentadorias do setor público. A emenda definiu também que a União, estados, Distrito Federal e municípios, ao instituírem regime de previdência complementar deveriam fixar um teto para as aposentadorias e pensões concedidas pelo RPPS igual àquele estabelecido pelo RGPS.

A Emenda Constitucional 41/2003, por sua vez, retirou a possibilidade de reajuste dos benefícios previdenciários em paridade com os trabalhadores da ativa e mudou a forma de cálculo do benefício, que deixou de ter como base a remuneração do último cargo para considerar a média dos 80% maiores salários de contribuição, tal qual o estabelecido para o RGPS.

O setor público tem hoje duas possibilidades de aposentação: (i) por idade; e (ii) por tempo de contribuição e idade mínima, prevista desde a EC 20/1998 de 60/55 anos (homens/mulheres). Assim, uma das maiores bandeiras do governo para a Reforma, o estabelecimento de uma idade mínima, já vige efetivamente no RPPS desde 1998.

No que tange a aposentadoria voluntária por idade dos servidores públicos, a PEC 287/2016 elimina esta possibilidade, permanecendo apenas a aposentadoria por idade e tempo de contribuição mínimo de 25 anos, enquanto para os trabalhadores do setor privado mantém-se a possibilidade de aposentadoria por idade com tempo mínimo de contribuição de 15 anos.

De forma geral, a partir da aprovação PEC 287, para se aposentarem, os servidores públicos deverão alcançar 65 anos se homem e 62 anos se mulher, além de cumprir 25 anos de contribuição, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria. As cinco exceções são: (i) os

servidores da educação infantil, do ensino fundamental e médio, para os quais a idade mínima seria de 60 anos para homens e mulheres, além de 25 anos de contribuição exercendo a função de professor, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo; (ii) policiais servidores públicos com idade mínima de 55 anos para homens e mulheres além de 25 anos de contribuição na atividade de policial; (iii) servidores expostos a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, com idade mínima de 55 anos e tempo de contribuição de 20 anos; (iv) servidores com deficiência; e (v) servidores na regra de transição (ver abaixo).

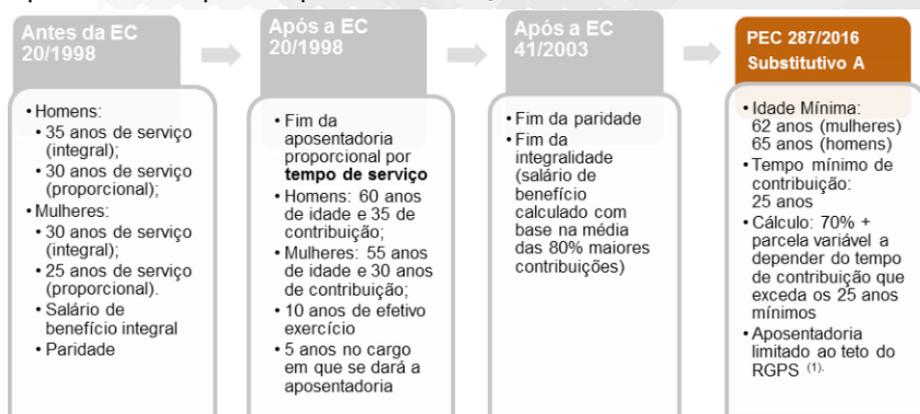
No que tange ao valor dos benefícios, a Emenda Aglutinativa da PEC 287 propõe alterar o cálculo da seguinte forma: uma vez cumpridos os requisitos de idade (65 anos para homens e 62 para mulheres) e o tempo mínimo de 25 anos de contribuição, o valor do benefício será calculado pela média de todos os salários de contribuição, sobre a qual será aplicado um percentual composto por uma parcela fixa de 70%

Quadro I - Resumo das alterações recentes do RPPS, do Substitutivo da PEC 287 que foram mantidas na Emenda Aglutinativa

Aposentadorias por idade:



Aposentadorias por tempo de contribuição:



Fonte: Dieese, Nota Técnica 181, Maio 2017.

mais 1,5% para cada ano de contribuição que supere os 25 anos, mais 2% para cada ano de contribuição que supere os 30 anos e mais 2,5% para cada ano de contribuição que supere os 35 anos. Com isso, a remuneração mensal inicial só será igual a 100% da média dos salários de contribuição se atingidos 40 anos de contribuição⁵; limitada ao teto do RGPS caso o servidor tenha ingressado após a instituição da Previdência Complementar.

A tabela I demonstra a perda no valor do benefício de aposenta-

5. Para os trabalhadores do setor privado, será permitida aposentadoria com 15 anos de contribuição, como vigente hoje, mas com valor equivalente a 60% da média. Ao completar 25 anos de contribuição, teriam direito a 70% da média, então o desconto é igual ao dos servidores.

doria que os servidores de carreiras selecionadas terão com a proposta. Com 25 anos de contribuição, servidores que se aposentavam com um benefício da ordem de 80% a 90% do valor do último salário, com as novas regras propostas se aposentarão com uma taxa de reposição de 50% a 60%, a depender da carreira em tela. Logicamente, à medida que o servidor permanece mais tempo em atividade, esta taxa aumenta, até alcançar seu máximo com 40 anos de contribuição, quando será, via de regra, cerca de 5 pontos percentuais abaixo da taxa de reposição garantida pela regra atual.

Não obstante serem bem-vindos parâmetros que incentivem um aumento no tempo de contribuição dos servidores, um detalhe importante da Emenda Aglutinativa é o fato de ela prever muito pouco tempo de transição, podendo gerar injustiças graves na medida em que muitos servidores em fim de carreira não mais dispõem de tempo de vida laboral ativa e saudável para fazer frente aos novos requisitos de tempo de contribuição. Ao serem invalidados quase todos os parâmetros anteriores à PEC em tela, por uma regra de transição muito estreita, muitos servidores terão imenso rebaixamento de bem-estar, após a aposentadoria, mesmo se conseguirem alcançar os 25 anos de contribuição mínimos requeridos.

Além de prever uma regra de transição muito restritiva, como será visto no tópico a seguir, a regra geral para aposentação, proposta pela Emenda Aglutinativa da PEC 287, promoverá descontos elevados para algumas carreiras, por suas especificidades. Este é o caso dos professores universitários, que entram tarde na carreira pelo alto nível de requisitos qualificatórios para assunção do cargo, que costuma incluir o título de doutoramento. Isto significa que, para chegarem a este nível de qualificação, também não puderam acumular tempo significativo como contribuinte no setor privado (RGPS).

A média etária no momento do ingresso na carreira docente de magistério superior é de 34 anos de idade (Painel Estatístico de Pessoal, outubro/2017). Ao alcançar 65 anos de idade, estes servidores terão em média 31 anos de contribuição. Se se aposentarem com esta idade pela regra geral terão um desconto de 36% no valor do último salário, ou seja, uma taxa de reposição de apenas 64%. Claro está que se contribuírem mais tempo terão direito a uma taxa de reposição maior, mas isso também significa que terão de trabalhar para além dos 65 anos de idade.

A regra de transição da Emenda Aglutinativa de 23 de novembro de 2017

Se a PEC 287 for aprovada em 2018, os servidores com 60/55 anos ou mais poderão, neste ano, optar pela regra de transição, se cumprir todos os demais requisitos de acesso. No entanto, a PEC 287 embute um mecanismo capaz de exaurir os efeitos da regra ao longo do tempo (§ 1º do Art. 2). Assim, já a partir de 2020, apenas quem tem idade igual ou superior a 61/56, poderá gozar da regra de transição, e assim por diante. A partir de 2028 e 2032, para homens e mulheres, respectivamente, o parâmetro mínimo de idade para gozo da regra se iguala à idade mínima geral para acesso à aposentadoria, de 65/62 anos.

A partir deste ano, a opção pela regra de transição não trará vantagem no que tange a idade de aposentadoria, mas continuará garan-

Tabela I - Resumo das alterações recentes do RPPS, do Substituto da PEC 287 que foram mantidas na Emenda Aglutinativa

Carreiras Selecionadas	Salário Inicial	Salário Final	Var. Real a.a. em 25 anos	Ao longo de 25 anos de Contribuição				
				Média dos 80% Maiores Salários	Taxa de Reposição Regra Vigente	Média de Todos os Salários	Desconto de 30% (PEC 287)	Taxa de Reposição (PEC 287)
Médico de Hospital Universitário - 40 Horas - Doutorado	R\$ 16.412	R\$ 29.134	2,3%	R\$ 23.382	80%	R\$ 22.192	R\$ 15.534	53%
Delegado da Polícia Federal	R\$ 21.644	R\$ 28.262	1,1%	R\$ 25.455	90%	R\$ 24.812	R\$ 17.369	61%
Auditor Fiscal Da Receita Federal Do Brasil	R\$ 19.211	R\$ 27.943	1,5%	R\$ 24.153	86%	R\$ 23.316	R\$ 16.321	58%
Advogado Da União/Procurador Federal, da Fazenda e do Banco Central/Defensor Público	R\$ 19.198	R\$ 24.943	1,1%	R\$ 22.508	90%	R\$ 21.950	R\$ 15.365	62%
Grupo de Gestão (AFC/CGU/MP, APO/MP, EPPG/MP, TPP/IPEA e ACE/MDIC)	R\$ 16.934	R\$ 24.143	1,4%	R\$ 21.027	87%	R\$ 20.334	R\$ 14.234	59%
Oficial De Inteligência (ABIN)	R\$ 16.620	R\$ 23.595	1,4%	R\$ 20.583	87%	R\$ 19.913	R\$ 13.939	59%
Especialista Em Regulação De Serviços Públicos De Energia (ANEEL)	R\$ 15.058	R\$ 21.036	1,3%	R\$ 18.464	88%	R\$ 17.888	R\$ 12.521	60%
Perito Médico Previdenciário (INSS)	R\$ 11.465	R\$ 18.310	1,9%	R\$ 15.281	83%	R\$ 14.632	R\$ 10.242	56%
Professor Do Magistério Superior - Dedicção Exclusiva - Doutorado	R\$ 9.586	R\$ 17.642	2,5%	R\$ 13.973	79%	R\$ 13.223	R\$ 9.256	52%
Técnico-Administrativos Em Educação - Curso Graduação Completo (Direta-25%)	R\$ 3.178	R\$ 5.641	2,3%	R\$ 4.528	80%	R\$ 4.297	R\$ 3.008	53%

Fonte: Salários iniciais e finais são do Painel Estatístico de Pessoal (Ministério do Planejamento). Elaboração dos autores.

tindo algumas vantagens no cálculo do benefício, a depender do ano de ingresso do servidor. Quanto ao valor do benefício de aposentadoria, a regra de transição da Emenda Aglutinativa da PEC 287 (Art. 2º) dependerá fundamentalmente do ano de ingresso no serviço público. Segue abaixo a descrição da regra de transição.

Para os servidores que cumpram cumulativamente os requisitos gerais:

1. Idade Mínima: 60 anos de idade se homem e 55 anos se mulher (55/50 anos se professor/a);
2. 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher (30/25 anos de contribuição se professor/a);
3. No caso de não haver cumprido 35/30 anos de contribuição até a publicação da emenda constitucional, terá ainda que cumprir tempo adicional de contribuição equivalente a 30% do tempo que faltar;
4. 20 anos de efetivo serviço público; e
5. 5 anos no cargo em que se aposentar.

Terão as seguintes opções e valores de aposentadoria:

1. Os servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução das idades mínimas dos requisitos gerais em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição exigido (35/30 anos). Nesta opção, farão jus a 100% da média de todas as remunerações a partir de julho de 1994, portanto não farão jus à integralidade ou paridade;
2. Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que se aposentem aos 65 anos de idade, se homem, ou 62 anos, se mulher, ou 60 anos se professor/a, além dos quatro requisitos gerais complementares à idade mínima, farão jus à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (integralidade);
3. O restante dos servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e que cumprirem os cinco requisitos gerais, mas não alcançarem 65/62 anos de idade (homem/mulher, 60 anos se professor/a) farão jus a 100% da média de todas as remunerações a partir desde julho de 1994;
4. Todos os servidores que ingressaram após 31 de dezembro de 2003 terão o desconto proposto pela emenda em tela (média de todas as remunerações e desconto de 30% aos 25 anos de contribuição, com

progressão do valor até 100% da média para aqueles que acumularem 40 anos de contribuição), mas deverão cumprir todos os requisitos gerais, inclusive os 35/30 anos de contribuição.

A regra de transição tem dois efeitos básicos: um sobre a idade mínima de aposentadoria do servidor (“efeito idade”) e outro sobre o valor de seu benefício de aposentadoria (“efeito valor”). Grosso modo, os servidores que ingressaram até 2003 poderão aferir vantagens no valor de seus benefícios: direito à integralidade ou à média de todos os salários. Já os servidores que ingressaram de 2004 em diante farão jus apenas à redução da idade mínima, em comparação à idade mínima geral estabelecida em 65/62 anos.

É importante ressaltar que, apesar de aparentar contemplar a todos os servidores que ingressaram até a aprovação da PEC 287, digamos, até 2018, não é isto que ocorrerá na prática. O § 1º do Art. 2 estabelece que a idade de acesso à regra de transição aumenta em um ano a cada 2 anos após aprovação da PEC. Este é um mecanismo de exaurir no tempo os efeitos da regra de transição, no que tange a idade mínima de aposentadoria.

Desta forma, apenas as servidoras que em 2018 terão 48 anos ou mais poderão gozar de uma redução, ainda que pequena, na idade mínima de aposentadoria. Se em 2018 uma servidora tiver 48 anos, poderá se aposentar com 61 anos, se tiver 49 anos poderá se aposentar quando alcançar 60 anos, com 50 anos poderá se aposentar quando alcançar 59 anos em 2027, e assim por diante. Isto, logicamente, se acumular todos os outros requisitos gerais.

No caso dos homens, apenas aqueles que tiverem, em 2018, 54 anos ou mais poderão gozar de alguma redução na idade mínima. Assim, a regra de transição, no que tange a possibilidade de se aposentar antes da idade mínima geral de 65/62 anos, termina em 2032 para as servidoras (2038 para as professoras) e 2028 para os servidores.

De acordo com os dados do Ministério do Planejamento de

Quadro 2 – Idades Mínimas de Aposentadoria na Regra de Transição

ANO	REGRA GERAL		PROFESSORES		POLICIAIS	PREJUDICIAL À SAÚDE	PESSOA COM DEFICIÊNCIA
	RGPS	RPPS	RGPS	RPPS	RPPS	RGPS e RPPS	RGPS e RPPS
2018	53/55	55/60	48/50	50/55	55	Não há limite	Não há limite
2020	54/56	56/61	49/51	51/56	55	Não há limite	Não há limite
2022	55/57	57/62	50/52	52/57	55	Não há limite	Não há limite
2024	56/58	58/63	51/53	53/58	55	Não há limite	Não há limite
2026	57/59	59/64	52/54	54/59	55	Não há limite	Não há limite
2028	58/60	60/65	53/55	55/60	55	Não há limite	Não há limite
2030	59/61	61/65	54/56	56/60	55	Não há limite	Não há limite
2032	60/62	62/65	55/57	57/60	55	Não há limite	Não há limite
2034	61/63	62/65	56/59	58/60	55	Não há limite	Não há limite
2036	62/64	62/65	57/60	59/60	55	Não há limite	Não há limite
2038	62/65	62/65	58/60	60/60	55	Não há limite	Não há limite
2040	62/65	62/65	59/60	60/60	55	Não há limite	Não há limite
2042	62/65	62/65	60/60	60/60	55	Não há limite	Não há limite

Fonte: Infográfico Valor Econômico consultado em <http://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/emendareforma.pdf>.

outubro de 2017, estima-se que a administração pública do executivo civil federal tenha 37% de seus servidores ativos com 54 anos ou mais se homem ou 48 anos ou mais se mulher. No entanto, se se considerar que os servidores que ingressaram depois de 2012 não terão completado 20 anos de serviço em 2032, quando termina o “efeito idade” da regra de transição, a proporção dos atuais servidores ativos do executivo federal com essa opção cai para 30%. Ainda faltaria deduzir deste percentual os servidores que não terão completado os 35/30 anos de contribuição adicionados do pedágio de 30%.

Depreende-se que no mínimo 70% dos servidores ativos civis do executivo federal não poderão se aposentar com menos de 65/62 anos, pois a regra de transição proposta pela Emenda Aglutinativa de novembro de 2017 não os contempla.

Já as vantagens pecuniárias garantidas pela regra de transição (“efeito valor”), não são muito significativas em relação à regra geral, pois exigem muitos anos de contribuição para seu alcance. Para os servidores que ingressaram antes de 2003, a integralidade do benefício estaria garantida apenas na hipótese de alcançarem idade mínima de 65/62 anos, 35/30 anos de contribuição adicionado do pedágio de 30%, 20 anos de serviço público e 5 anos no último cargo.

Tabela 2 – Estimativa de servidores civis do executivo federal com e sem opção de aposentadoria antes dos 65 anos se homem e 62 anos se mulher

Servidores Públicos Civis do Executivo Federal	Número de Servidores (dez/2016)	Número Máximo de Servidores Com Opção de Redução da Idade de Aposentadoria*	Com Opção (%)	Sem Opção (%)
Total	707.519	213.876	30%	70%
Admitidos de 2012 a 2016 (inclusive)	121.939	-	0%	100%
Admitidos até 2011 (inclusive)	585.580	213.876	37%	63%

Fonte: Elaboração própria a partir do Boletim Estatístico de Pessoal (Ministério do Planejamento) jan/2017.

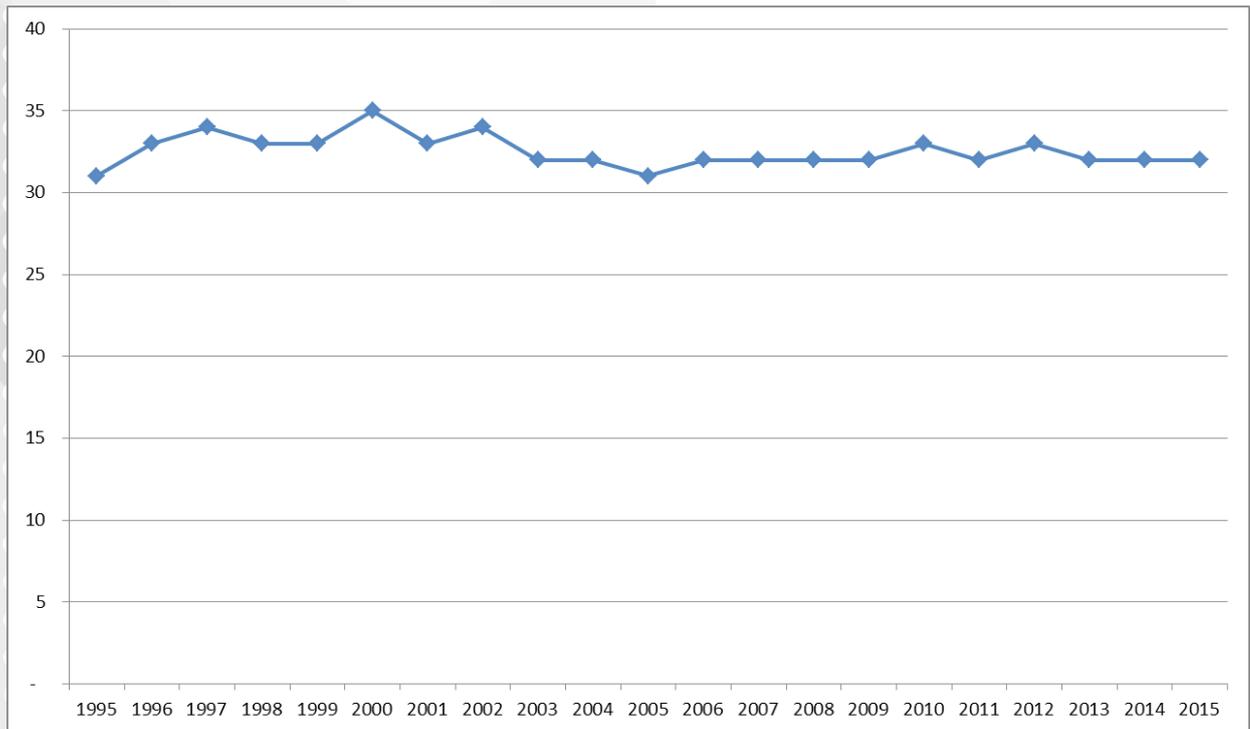
Apesar de 59% dos servidores ativos terem ingressado antes de 2003, estes terão que alcançar os 35/30 anos de contribuição acrescidos de 30% do tempo faltante, para fazer jus às vantagens pecuniárias prometidas pela regra de transição da emenda aglutinativa, seja a integralidade do benefício, seja a média de todos os salários.

A partir da idade média no ingresso dos servidores civis do executivo federal admitidos após 2003 e da idade média de todos esses servidores, foi possível, por resíduo, estimar a idade média dos servidores admitidos até 2003. Por meio deste método aproximativo, e na falta de tabelas e micro dados públicos mais detalhados sobre a matéria, estimou-se o tempo médio de contribuição dos servidores públicos admitidos até 2003, a fim de avaliarmos se os 59% de servidores ingressantes antes de 2003 poderão, de facto, ter acesso a benefícios mais elevados que os garantidos pela regra geral.

A idade média de ingresso no serviço público do executivo federal (civil) entre 1995 e 2016 foi de 33 anos de idade, com pouca variação anual. Assumindo-se a idade média de ingresso dos servidores admitidos até 2003 também igual a 33 anos, e calculando-se a idade média destes servidores em 2016 igual a 51,8 anos⁶, tem-se que faltaria, em média, 16,2 anos para completarem 35 anos de contribuição, se homem. Isso significaria um pedágio de mais 4,9 anos (30% de 16,2) de contribuição.

6. Calculado por resíduo a partir da idade média no ingresso daqueles admitidos após 2003 (Boletim Estatístico de Pessoal, jan/17 tabela 4.1) e a idade média de todos os ativos na posição dez/16 (Boletim Estatístico de Pessoal, jan/17, tabela 2.13). Assume-se, assim, que não houve aposentadoria de servidores que ingressaram de 2004 em diante. Estas são estimativas com razoável fundamentação e metodologia imposta pela ausência de informações públicas mais detalhadas.

Gráfico I – Idades Mínimas de Aposentadoria na Regra de Transição



Fonte: Elaboração própria a partir do Boletim Estatístico de Pessoal (Ministério do Planejamento) jan/2017..

Ou seja, ainda precisariam trabalhar 21,1 anos (somando-se o tempo médio faltante para 35 anos de contribuição de 16,2 anos e o pedágio de 30% de 4,9 anos).

Logicamente, isto é uma média, ou seja, haverá servidores que terão de esperar mais e outros menos para completarem os anos mínimos de contribuição requeridos pela regra de transição da PEC 287. Sobretudo se o servidor já houver acumulado tempo de contribuição no setor privado, que também será considerado para o alcance do mínimo exigido. Não obstante estas limitações, a média nos revela o quão dura é a regra de transição, pois descreve uma tendência central dos servidores que ingressaram até 2003.

Assim, além de já estar em média com 51,8 anos de idade, o servidor ingressante até 2003 terá que trabalhar em média mais 21,1 anos, podendo aposentar-se com valor integral apenas aos 72,9 anos de idade, em média. Para que em média se aposente aos 65 anos de idade, o tempo contributivo fora do setor público teria de ser de 6 anos, valor alto em se tratando de uma média. É forçoso concluir que, mesmo para os servidores que ingressaram até 2003 a regra de transição impõe condições excessivamente restritivas quando tomadas cumulativamente.

A cumulatividade dos requisitos implica em idades de aposentadoria muito elevadas para se ter acesso às vantagens pecuniárias da regra de transição, seja à integralidade ou à média de todos os salários. Assim, estima-se que um número significativo de servidores que ingressaram até 2003 terão seus benefícios calculados de acordo com a regra geral e não poderão optar pela regra de transição, tornando a migração e adesão à Funpresp atraente.

Do exposto, cumpre observar que em nenhum outro momento, mesmo se considerando a história de todas as reformas da previdência pretéritas, uma proposta foi tão desrespeitosa com os pactos já realizados com as gerações passadas. As regras de transição anteriores ficam totalmente invalidadas. Desta feita, a emenda aglutinativa da PEC

287 frustra a expectativa de servidores que estão há anos contribuindo para o RPPS com valores altos, de 11% sobre toda a remuneração, sem dar-lhes o devido tempo para se ajustar à nova realidade por meio do esforço individual de poupança na pouca vida ativa que lhes resta.

Os Impactos da MP 805

No que toca à previdência do servidor, a MP 805, editada em outubro de 2017, concomitantemente à tramitação da PEC 287, aumentará a alíquota de contribuição da remuneração que excede o teto de benefício do RGPS, ou seja, o que exceder R\$ R\$5.531,31 a valores de 2017. A alíquota que hoje é de 11% sobre toda a remuneração, para ativos e inativos, continuaria a mesma para a remuneração abaixo do teto, mas passaria a 14% para a parcela acima do teto. Isto valeria para ativos e inativos.

Importante ressaltar que a MP 805 só afeta os servidores que ingressaram antes de 2013 e não aderiram ao regime de previdência complementar instituído ao longo de 2013. Os servidores que ingressaram depois da instituição do regime complementar de previdência da União, por meio da instituição das Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público (Funpresp-Exe para o Poder Executivo, Funpresp-Leg para o Poder Legislativo e Funpresp-Jud para o Poder Judiciário, Lei nº 12.618, de 30 de Abril de 2012, do governo Dilma), participam do RPPS, mas suas contribuições e benefícios estão limitados ao valor do teto do RGPS, podendo optar por aderir à Funpresp mediante uma alíquota de contribuição sobre os proventos que superam aquele teto. A contrapartida da União para o regime complementar será igual à alíquota escolhida pelo servidor, mas limitada a 8,5%. Diferentemente do RPPS que é um regime de repartição, o regime complementar é de capitalização.

O aumento da alíquota de contribuição do RPPS reduz o pagamento líquido de benefício de aposentadoria e pensão do servidor inativo e aumenta a parcela que o governo retém em seus cofres. Desta feita, do ponto de vista econômico, um aumento da contribuição equivale a uma redução no valor do benefício, de igual teor, ainda que de diferente valor, daquela proposta pela Reforma da Previdência. Além disso, a redução da remuneração líquida do segurado ativo ligado ao RPPS implica numa perda de renda presente que, se fosse poupada pelo servidor, traria bem estar no momento da aposentadoria. Assim, acumulam-se, do ponto de vista econômico, duas perdas, uma de rendimento presente e uma de benefício no futuro, ambas podendo ser representadas como uma perda futura de bem-estar na velhice.

No âmbito do serviço público civil do executivo federal (incluindo-se administração direta, autarquias e fundações, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista), dos 707 mil servidores na ativa em dezembro de 2016, 444 mil, ou seja, 63% serão afetados pela nova alíquota proposta pela MP 805⁷, pois seus rendimentos mensais superam o teto do RGPS. Dentre os servidores inativos e pensionistas, dos 639 mil beneficiários, 322 mil serão afetados, ou seja, 50%.

Segue-se que, como visto, parte expressiva dos servidores seriam afetados por ambas as medidas, a PEC 287 e a MP 805. Se considerarmos que o Legislativo e Judiciário têm remunerações e benefícios substancialmente mais altas que o Executivo, para estes a MP 805 terá

7. Todas as estimativas de impacto da MP 805 foram calculadas por meio da tabela 3.1 e 2.2 do Boletim Estatístico de Pessoal, de janeiro/2017, Ministério do Planejamento.

Quadro 3 - Medida Provisória N° 805, de 30 de outubro de 2017

“.....
CAPÍTULO XXVII
DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO
Art. 37. A Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:
“Art. 4° A contribuição social do servidor público ativo de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será calculada mediante a aplicação das seguintes alíquotas:
I - onze por cento sobre a parcela da base de contribuição cujo valor seja igual ou inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS; e
II - quatorze por cento sobre a parcela da base de contribuição que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.
§ 1°
VI - o auxílio pré-escolar;
.....
XXV - o adicional de irradiação ionizante.
.....
§ 3° A alíquota estabelecida no inciso II do caput não se aplica ao servidor:
I - que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e que opte por aderir ao regime de previdência complementar ali referido; ou
II - que tiver ingressado no serviço público a partir da data a que se refere a alínea “a”, independentemente de adesão ao regime de previdência complementar ali referido.” (NR)
“Art. 5° Os aposentados e os pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas as suas autarquias e fundações, contribuirão com alíquota de quatorze por cento, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensão que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.
Parágrafo único. A contribuição de que trata o caput incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.” (NR)
Art. 38. O aumento de contribuição social previsto neste Capítulo somente produzirá efeitos a partir de 1o de fevereiro de 2018.”

8. Utilizou-se aqui o simulador de migração e adesão da Funpresp-Exe em <https://www.funpresp.com.br/portal/>.

9. Veja Ferreira (2008), Rangel (2013), Amaral et al (2013), dentre outros.

ainda maior abrangência. A incidência da PEC 287 em conjunto à MP 805 leva a uma queda majorada do benefício, o que torna atraente a migração do RPPS para a Funpresp⁸. E a Funpresp, como de resto todo o conglomerado da Previdência Privada, tem sérias limitações advindas da própria essência de um regime de capitalização em uma economia instável e de ciclos de crescimento curtos como a brasileira. Em última instância, a proteção na velhice dependerá da taxa de rentabilidade do fundo, passando de um regime com benefício definido para um de benefício indefinido.

Com efeito, à época de implantação da Funpresp, muitos estudos atuariais⁹ mostraram que a adoção de uma alíquota de contribuição de 8,5% casada com a mesma alíquota do governo, e com uma rentabilidade moderada (porém alta para níveis internacionais) de 4% real a.a., a taxa

de reposição oferecida pela Funpresp não alcançaria o valor do benefício do RPPS, com a regra da média dos 80% maiores salários. Ou seja, a taxa de reposição da Funpresp é baixa. O relatório anual da Funpresp de 2016 mostra que, desde sua criação, a rentabilidade acumulada de sua carteira tem ficado de fato próxima a um rendimento real de 4% a.a.

Por conta da taxa de reposição mais baixa, muitos servidores que poderiam migrar não o fizeram e muitos servidores que estão sujeitos ao teto, que ingressaram após 2013, não aderiram. A taxa de adesão dos servidores ainda é baixa, de 56% (Relatório Anual da Funpresp-Exe, dezembro/2016). Isto significa que o experimento de capitalização mais relevante da previdência pública no Brasil ainda é incipiente. Não é surpresa que o governo almeje acelerar o ritmo da transição do RPPS em direção à Funpresp, no sentido de realizar, o mais rápido possível, a promessa de redução do peso da despesa obrigatória no gasto, produzindo evidência contundente para a capitalização do próprio RGPS.

Para promover a migração e adesão à Funpresp, além da alíquota majorada de 14% da MP 805 e da redução do benefício proposta pela

Gráfico 2 – Comparativos de rentabilidade da Funpresp ExePrev e LegisPrev Acumulada 2013 a dez/2016



Fonte: Funpresp

PEC 287, o governo arcará com um benefício especial calculado sobre as contribuições já realizadas ao RPPS, dando um incentivo substancial para que os servidores realizem a opção. Isto se confirma ao efetuar simulações disponibilizadas pela Funpresp em seu site, para servidores de carreiras selecionadas, com rendimento acima do teto, se não estiverem contemplados pelas vantagens pecuniárias da regra de transição da PEC 287. Estes servidores terão ganhos expressivos ao migrar para a Funpresp¹⁰.

Grosso modo, a partir de fevereiro de 2018 quando de sua vigência, a MP 805 reduz o benefício líquido dos servidores já aposentados e pensionistas, ao mesmo tempo em que abre mão das contribuições de boa parte dos servidores ativos, que

10. Utilizou-se aqui o simulador de migração e adesão da Funpresp-Exe em <https://www.funpresp.com.br/portal/>.

devem aderir à Funpresp. Em termos fiscais o efeito líquido não é claro, mas cumprem, a um só tempo dois objetivos: acelerar o processo de consolidação da maior experiência de capitalização do país e penalizar os idosos, pensionistas e servidores que, até o momento, ainda têm o direito à paridade e a integralidade de benefícios.

Desde a instituição da Funpresp, sabe-se que o governo terá que arcar com um custo de transição do atual regime para o regime de capitalização (Caetano, 2008; Silveira et al, 2011). Os custos de transição decorrem da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias nas primeiras décadas após a instituição da Funpresp. Silveira et al (2011) estimaram um custo de transição médio da ordem de 0,04% do PIB ao ano, ao longo de 30 anos.

De acordo com o mais recente cálculo atuarial de Schettini et al (2017), o déficit atuarial do RPPS, que num horizonte de 75 anos a valor presente chega a 35% do PIB de 2016, seria minimizado para 6,5% do PIB se a Reforma da Previdência fosse aprovada nos termos de seu substitutivo de 10/05/2017. Metade desta redução seria devido às novas regras de pensões, mas a outra metade não pode ser considerada uma economia, uma vez que deriva da postergação das aposentadorias para idades mais longevas, mantendo-se, assim, o custo de pagamento dos salários dos servidores. Mas esta análise não leva em conta as perdas de receita líquida da MP 805.

Tomando-se por base os valores de dezembro de 2016 e estabelecendo-se algumas hipóteses, é notória a perda de arrecadação do governo. A tabela 5 mostra que, se não houvesse qualquer migração à Funpresp, a arrecadação mensal da parcela do servidor civil do executivo federal, ativos e inativos, ao RPPS aumentaria de R\$1.284 milhões ao mês para R\$1.438 milhões ao mês. No entanto, se houver migração de

Tabela 3 – Arrecadação mensal da parcela do servidor civil do executivo federal, segundo hipóteses de migração dos servidores ativos com remuneração acima do teto do RGPS para a Funpresp (dezembro 2016 - R\$ milhões)

Hipóteses		Ativos	Aposentados e Pensionistas	Total
Antes da MP 805		R\$ 725	R\$ 559	R\$ 1.284
Após MP 805 (milhões R\$)	1-Sem Migração ⁽¹⁾	R\$ 817	R\$ 622	R\$ 1.438
	2-Com Migração de 41% ⁽²⁾	R\$ 640	R\$ 622	R\$ 1.262
	3-Com Migração de 100% ⁽³⁾	R\$ 386	R\$ 622	R\$ 1.008
Após MP 805 (Variação %)	1-Sem Migração	13%	11%	12%
	2-Com Migração de 41%	-12%	11%	-2%
	3-Com Migração de 100%	-47%	11%	-21%

Fonte: Fonte: elaboração própria por meio das tabelas 3.1 e 2.2 do Boletim Estatístico de Pessoal, jan/17, Ministério do Planejamento, assumindo-se a distribuição remuneratória dos pensionistas igual àquela dos aposentados e a remuneração média 16% acima do ponto médio de cada faixa de remuneração. Valores estimados aproximados. (1) Assumiu-se 11% de contribuição sobre os rendimentos até o teto do RGPS e 14% do que excede o teto até a média de rendimento da faixa de remuneração para os ativos e inativos. (2) Assumiu-se que: (i) 59% dos ativos de cada faixa de remuneração que excede o teto do RGPS contribuirão com 11% até o teto e 14% do que exceder o teto até a média de rendimento da faixa; e (ii) 41% dos ativos de cada faixa de remuneração que excede o teto do RGPS contribuirão apenas com 11% do teto, pois migrariam para a Funpresp. (3) Assumiu-se que todos os servidores com rendimentos acima do teto do RGPS migrariam para a Funpresp, contribuindo ao RPPS apenas 11% de seus rendimentos até o teto.

um número de servidores ativos equivalente à proporção daqueles que ingressaram depois de 2003 (41%), e que terão grandes perdas com a PEC 287 e a MP 805, a arrecadação cairia para R\$1.262 milhões ao mês, ou seja, uma queda de 2%.

Se todos os servidores ativos civis do executivo federal que têm rendimentos acima do teto do RGPS migrassem para a Funpresp-Exe, a arrecadação derivada da contribuição previdenciária dos servidores ativos, que hoje é de cerca de R\$ 725 milhões ao mês passaria para R\$ 386 milhões ao mês, configurando perda de 47%. Já o aumento da arrecadação com a alíquota majorada de 14% sobre os benefícios de aposentados e pensionistas (aplicada apenas sobre a parcela acima do teto), seria de 11%.

Somando-se o efeito positivo e o negativo, com a MP 805 e a PEC 287 o governo poderá perder 21% da arrecadação ao RPPS se todos os servidores ativos com rendimentos acima do teto migrarem para a Funpresp. Isto equivale a uma perda anualizada de, aproximadamente, R\$ 3,5 bilhões aos cofres do governo.

Em suma, a MP 805 acelera o processo de consolidação do regime complementar de previdência do serviço público federal, na medida em que, em conjunto com uma regra de transição excessivamente estreita e uma taxa de reposição baixa proposta pela PEC 287, torna a migração para a Funpresp atraente à maioria dos servidores. Assim, do ponto de vista fiscal, a MP aprofunda o custo de transição para um regime de capitalização no curto e médio prazos. Ademais, reduz o benefício líquido de 50% dos aposentados e pensionistas, que não têm opção de adesão a regimes complementares por haverem chegado ao término de suas vidas ativas.

Conclusão

O presente texto procurou quantificar o número de servidores que serão objeto da regra de transição da PEC 287/2016, bem como da MP 805/2017. No primeiro caso, ao destrinchar-se a regra de transição em seus efeitos “idade” e “valor”, conclui-se que, no mínimo, 70% dos servidores ativos civis do executivo federal não poderão se aposentar com menos de 65/62 anos, pois a regra de transição proposta pela Emenda Aglutinativa de novembro de 2017 não os contempla.

No que tange as vantagens pecuniárias prometidas pela regra de transição, apesar de 59% dos servidores ativos terem ingressado antes de 2003, estes terão que alcançar os 35/30 anos de contribuição acrescidos de 30% do tempo faltante, para fazer jus, seja à integralidade do benefício, seja à média de todos os salários. Assim, o servidor ingressante até 2003 terá que trabalhar em média mais 21,1 anos, podendo aposentar-se com valor integral apenas aos 72,9 anos de idade, em média. Para que se aposente aos 65 anos de idade, o tempo contributivo médio fora do setor público teria de ser de 6 anos, valor alto em se tratando de uma média. É forçoso concluir que, mesmo para os servidores que ingressaram até 2003 a regra de transição impõe condições excessivamente restritivas quando tomadas cumulativamente.

A cumulatividade dos requisitos implica em idades de aposentadoria muito elevadas para se ter acesso às vantagens pecuniárias da regra de transição, seja à integralidade ou à média de todos os salários. Assim, estima-se que um número significativo de servidores que ingres-

saram até 2003 terão seus benefícios calculados de acordo com a regra geral e não poderão optar pela regra de transição, tornando a migração à Funpresp atraente.

Já a MP 805/2017, que aumenta a alíquota de contribuição do servidor, afetará o rendimento líquido de 63% dos servidores públicos civis do executivo federal, pois seus provimentos mensais superam o teto do RGPS. Dentre os servidores inativos e pensionistas, 50% serão afetados.

Conjuntamente, a regra de transição estreita da PEC 287/2016 e a MP 805/2017 tornam extremamente atrativa a opção de migração para a Funpresp do Executivo, Legislativo e Judiciário. Isto acelera o custo de transição do RPPS ao regime de capitalização. Só no âmbito do executivo federal, somando-se o efeito positivo e o negativo, o governo poderá perder 21% da arrecadação ao RPPS se todos os servidores ativos com rendimentos acima do teto migrarem para a Funpresp. Isto equivale a uma perda anualizada de, aproximadamente, R\$ 3,5 bilhões aos cofres do governo.

A par dos números e das questões levantadas neste artigo, que demonstram um viés privatista nas propostas advindas do Governo, cumpre nesta parte final levantar três ordens de problemas futuros a serem gestados a partir da emissão da PEC 287/2016 e da MP 805/2017. Primeiramente há que se fazer menção ao draconiano processo de transição, notadamente para aqueles funcionários públicos que estão mais próximos da aposentadoria e que se apoiaram durante toda sua vida laboral em um pacto que está sendo desfeito unilateralmente. De fato, a postura governamental impositiva e autoritária também pode ter efeitos deletérios futuros, já que tal modus operandi pode se repetir em momentos vindouros aumentando as incertezas e a insegurança do

funcionalismo.

Em segundo lugar, deve-se ressaltar que, no limite, ao sinalizar com a campanha de redução de “benesses” e vantagens supostamente indevidas associadas ao funcionalismo público, o governo promove uma deletéria e perigosa descaracterização da própria função pública e sua importância estratégica. Vendida a ideia de que o funcionário público é detentor de privilégios a serem extirpados, o governo sinaliza uma pernicioso tendência de redução do funcionalismo a níveis incompatíveis com as reais necessidades de um país como o Brasil.

Contrário à propaganda do atual governo, e de setores do empresariado nacional, o Brasil ainda necessita de acréscimos substanciais ao funcionalismo, na tarefa de expansão de direitos e de bens públicos a todos seus cidadãos, tal qual delineado pela Constituição Federal de 1988. O País, com apenas 12% da população ocupada em empregos públicos nos três poderes e nos três níveis da federação, sendo a média dos países ricos da OCDE de 22% (OCDE, 2010), põe em risco a própria soberania ao delinear um projeto privatista, com redução do Estado a níveis mínimos.

Finalmente, acrescenta-se que o governo sinaliza para a abertura de um espaço de atuação ampliado para a previdência privada. Esta passa, sobretudo no caso dos estados e municípios a contar com um mercado potencial significativo, ainda que a experiência dos regimes previdenciários de capitalização nos moldes preconizados tenha sido bastante negativa em outros países. Exemplos como os do Chile, onde a privatização da previdência ocasionou em curto espaço de tempo um terrível rombo nas contas públicas, deveriam ser objeto de atenção por parte dos gestores governamentais.



Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil

Motivação

O diferencial salarial que os funcionários públicos, em média, guardam em relação aos empregados do setor privado tem recebido destaque da imprensa nos anos recentes conforme verificado em estudos acadêmicos.

A visibilidade do assunto é ampliada à medida que se multiplicam notícias a respeito de “supersalários” auferidos por servidores, isto é, salários que ultrapassam o teto remuneratório previsto na Constituição Federal para todos os Poderes¹¹.

Por um lado, a comparação dos rendimentos de funcionários públicos e empregados do setor privado alimenta discussões acerca da eficiência do setor público e do tamanho do Estado. Por outro, o hiato de rendimentos público-privado torna o emprego público a opção preferencial de parte dos trabalhadores, pois as vantagens remuneratórias somam-se à garantia de estabilidade no emprego assegurada aos servidores após o período probatório¹², prerrogativa que se destaca em uma economia marcada pela instabilidade.

Em que pesem a visibilidade do assunto e o interesse crescente por seus desdobramentos, as discussões estão longe de se esgotarem. O objetivo desta nota técnica é revisar estudos acadêmicos sobre o diferencial salarial público-privado, a fim de mapear e sistematizar as contribuições existentes, com a finalidade de enriquecer o debate público atual. Além disso, pretende-se lançar luz sobre aspectos pouco ou ainda não explorados e que possam fazer parte de uma agenda futura de pesquisas sobre o tema.

Este documento está estruturado em três seções principais. A primeira revisa a literatura que buscou quantificar e identificar os determinantes da diferença de rendimentos entre os setores público e privado no Brasil. A segunda seção aponta as limitações nesses estudos que derivaram de restrições na forma de captação dos rendimentos do trabalho nas bases de dados utilizadas. Adicionalmente, busca assinalar

11. Esse teto é estabelecido pelo art. 37 da Constituição Federal, em seu inciso XI — dado pela Emenda Constitucional no 41/2003 —, e impede que um servidor público possa ter remuneração que exceda o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

12. Cabe destacar que o servidor contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não tem direito à estabilidade no emprego.

aspectos do hiato salarial público-privado ainda pouco explorados em pesquisas acadêmicas. A última seção resume as principais considerações do trabalho e adverte para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre as práticas remuneratórias no setor público brasileiro e suas diferenças em relação ao setor privado.

O diferencial salarial público-privado nos estudos acadêmicos

Nos trabalhos que visam comparar os rendimentos de trabalhadores do setor público e do setor privado, dois conceitos de diferencial salarial são comumente adotados: o conceito de diferencial *bruto*, que corresponde à diferença entre as médias salariais praticadas em cada um desses setores; e o conceito de diferencial *controlado*, que compara as médias salariais para funcionários com perfil produtivo e demográfico semelhante — por exemplo, com mesma idade, escolaridade, cor ou raça, gênero e região de residência, entre outros. Em parte, as diferenças de resultados entre as diversas pesquisas existentes decorrem da adoção de um conjunto diferente de variáveis para o cálculo do referido diferencial controlado¹³.

Marconi (2003) mostrou, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), que os salários médios pagos no setor público são superiores aos pagos no setor privado, e que esse diferencial bruto de salários aumentou ao longo da década de 90. Com exceção dos celetistas, o salário das demais categorias de servidores públicos apresentou crescimento superior ao registrado para os trabalhadores do setor privado entre 1993 e 1999. Ao introduzir controles para características demográficas (gênero, cor e idade), produtivas (nível educacional e experiência no trabalho) e institucionais (grau de sindicalização e localização geográfica do trabalhador) dos trabalhadores, este autor observou que os diferenciais salariais reduziram-se substancialmente em relação aos diferenciais brutos. Logo, as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário.

Entre as características da mão de obra que explicam parte relevante do diferencial de salários entre os setores público e privado estão o grau de escolaridade e a idade dos trabalhadores, que são superiores entre os funcionários públicos. De acordo com Marconi (1997), entre os motivos que explicam este fato estão os próprios requisitos de ingresso no serviço público: idade mínima e formação exigida para o exercício das diversas atribuições. O fato de haver uma concentração de trabalhadores do setor público nas faixas etárias de 31 a 40 e 41 a 50 anos é, em grande medida, reflexo desses requisitos.

Vaz e Hoffmann (2007) estudaram o comportamento do hiato de rendimento entre os setores público e privado no período compreendido entre 1992 e 2005, empregando os dados da PNAD. Os autores verificaram que, em 1992, os funcionários do setor privado recebiam, em média, 20% a menos que os servidores públicos. Em 2005 esse diferencial bruto havia aumentado para 36%. Os autores empregaram a decomposição de Blinder-Oaxaca para identificar a parcela do diferencial bruto de salários que está associada às diferenças nas características observáveis entre os funcionários públicos e os do setor privado — fossem tais diferenças de natureza demográfica, produtiva ou institucional.

13. Adicionalmente, observam-se diferenças com respeito ao conceito de emprego público adotado - que pode ser amplo, compreendendo a administração indireta, isto é, os empregados de empresas estatais, ou pode restringir-se à administração direta e autárquica.

Esse componente é denominado “efeito-composição” da mão de obra e respondia pela totalidade do diferencial bruto observado em 1992; em 2005, no entanto, sua participação havia declinado para 62,47%. O componente residual observado (37,53%), denominado efeito-estrutural, expressa, segundo os autores, a existência de uma segmentação entre os mercados de trabalho nos setores público e privado, que são marcados por critérios de remuneração e mecanismos de incentivo distintos. Os autores mostram, a título de exemplo, que as taxas de retorno por cada ano adicional de estudo, são, até os 9 anos de estudo, superiores para funcionários públicos, indicando que estes têm mais facilidade em converter educação em renda. A partir dos 9 anos, porém, essa situação se inverte, com os funcionários do setor privado obtendo maior retorno para cada ano adicional de estudo.

Brasil (2016) também utilizou a PNAD e a decomposição de Blinder-Oaxaca para verificar o hiato de rendimentos público-privado. Entre as diferenças metodológicas entre seu trabalho e o de Vaz e Hoffmann (2007) está a adoção de correção para o problema de viés de auto seleção da amostra, que deriva do fato de funcionários públicos não constituírem necessariamente uma amostra aleatória da força de trabalho, podendo deter características não observáveis diferentes das apresentadas pelos empregados do setor privado — por exemplo, um diferente grau de aversão ao risco de perda de emprego. Os autores verificaram, para o ano de 2013, que os funcionários públicos auferiam um salário-hora médio 72,4% maior do que os trabalhadores do setor privado, mas que 72,8% dessa diferença bruta relacionava-se ao supracitado efeito composição da mão de obra.

Emilio, Ponczek e Botelho (2012) buscaram controlar não apenas os fatores observáveis que afetam o rendimento do trabalho, como também as características não observáveis dos trabalhadores que são invariantes no tempo e que podem influir no rendimento do trabalho. Para tanto, os autores exploraram a estrutura longitudinal da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), que permite acompanhar a trajetória de um mesmo trabalhador por um período de até 16 meses.

A diferença salarial entre os setores público e privado foi estimada comparando-se os salários anterior e posterior de trabalhadores que transitaram entre esses dois setores de emprego. Para tanto, foram consideradas três amostras distintas, referentes a três formas de transição no mercado de trabalho: (1) a transição de um trabalhador do regime estatutário para um emprego regido pela CLT (tanto no setor público como no privado); (2) a transição do setor público para o privado, dentro do regime celetista (excluindo da amostra, portanto, servidores estatutários); e (3) a transição entre os setores público e privado, independentemente do tipo de contrato de trabalho firmado.

Os resultados encontrados por esses autores mostram um prêmio salarial em favor dos funcionários públicos de, no máximo, 5% — bastante inferior, portanto, ao reportado nos trabalhos anteriormente citados. Em se tratando da comparação restrita a empregados regidos pela CLT, o hiato salarial entre os setores público e privado não se mostrou estatisticamente significativo.

Merece destaque, ainda, o trabalho de Belluzzo et al. (2005). Esses autores fizeram uso de regressões quantílicas a fim de estimar o diferencial controlado de salários entre funcionários públicos e empregados do setor privado em diferentes pontos da distribuição de ren-

dimento. Assim, ao invés de obterem um único valor médio para a diferença de salários entre os setores público e privado, controlados os fatores observáveis, obtêm-se estimativas para esse diferencial para diferentes grupos de trabalhadores, a depender do ponto da distribuição da renda em que eles se encontram. A análise teve por base os dados da PNAD de 2001 e abrangeu tanto trabalhadores formais quanto informais. Os resultados mostram que a vantagem salarial do setor público diminui nos quantis superiores da distribuição da renda. Adicionalmente, nas esferas municipal e estadual de governo esse padrão é revertido, com o setor privado possuindo vantagem salarial sobre o setor público.

Limitações e lacunas

Dificuldades na captação dos rendimentos do trabalho

A maior parte das pesquisas que constataram a existência de um diferencial de salários entre funcionários públicos e empregados do setor privado no Brasil basearam-se em informações oriundas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) ou da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE)¹⁴. Os dados captados por essas pesquisas, no entanto, apresentavam algumas limitações que restringiam o alcance dos resultados obtidos, exigindo, pois, cautela em sua análise. Três deficiências merecem destaque:

- i. a subdeclaração dos rendimentos, sobretudo nos estratos mais altos de renda;
- ii. a omissão de vários tipos de renda real;
- iii. a ausência de um quesito específico para captar rendimentos advindos de abonos salariais, participação nos lucros e resultados (PLR), comissões, prêmios e gratificações.

Com relação à subdeclaração de rendimentos (i), esse é um comportamento observado em todas as pesquisas baseadas na declaração do entrevistado, em qualquer país. O grau de subdeclaração é tanto maior quanto maior for o rendimento do indivíduo e varia conforme a natureza do rendimento, sendo menor para os rendimentos do trabalho formal e os “oficializados”, como pensões e aposentadorias, aumentando progressivamente quando se trata da renda proveniente do trabalho informal e de ganhos sobre o capital (ROCHA, 2002).

Vale notar que desde 2012 a remuneração dos servidores ativos civis e militares e dos agentes do Poder Executivo Federal encontra-se disponível para consulta pública no Portal da Transparência do Governo Federal¹⁵. Essa ampla transparência e publicidade dada aos salários pagos na administração pública federal pode representar um desestímulo à prática de subdeclarar os vencimentos, por ocasião de entrevistas em pesquisas domiciliares. Assim, é possível que as taxas de subdeclaração não sejam homogêneas, variando a depender do grupo de trabalhadores envolvido. Portanto, ao se compararem os rendimentos do trabalho nos setores público e privado utilizando-se pesquisas domiciliares, o diferencial encontrado pode estar sendo influenciado por diferentes comportamentos no momento de declaração dos rendimentos, particularmente quando são alvo de comparação os trabalhadores pertencentes aos estratos mais elevados de renda.

A utilização dos dados da Relação Anual de Informações So-

14. Marconi (2003), Belluzzo, Anuatti e Pazello (2005), Vaz e Hoffman (2007) e Brasil (2016) analisaram o diferencial salarial público-privado com base nos dados da PNAD, ao passo que Emilio, Ponczek e Botelho (2012) utilizaram dados da PME.

15. A consulta pode ser feita por nome, CPF, órgão de exercício, órgão de lotação ou cargo de confiança e traz não apenas a remuneração total do servidor, como também os itens que a compõem: <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>

ciais (RAIS/MTE), em lugar de dados oriundos de pesquisas domiciliares, permite contornar o problema que advém da subdeclaração de rendimentos, em razão de se tratar de um registro administrativo cujas informações são declaradas pelo empregador. Outra vantagem da RAIS é seu caráter censitário. Por outro lado, essa pesquisa oferece uma menor variedade de variáveis que possam ser utilizadas para a estimativa do diferencial controlado de salários entre os setores público e privado¹⁶.

A omissão de vários tipos de renda real (ii) no cômputo do rendimento do trabalho é outra deficiência observada nas pesquisas domiciliares. É o caso, por exemplo, da parcela do salário paga sob a forma de benefícios indiretos (*fringe benefits*)¹⁷, tais como pagamentos a fundos de pensão privados, seguridade social, seguro-desemprego, distribuição de parcela do pagamento sob a forma de vale ou tíquete-refeição, cesta de alimentos e refeição no refeitório da empresa, distribuição de vale ou tíquete-transporte e a possibilidade de utilização de veículo da empresa, assistência médica e odontológica parcial ou totalmente custeada pelo empregador, reembolso total ou parcial de despesas com remédios prescritos por médico, bolsas de estudo subsidiadas para os funcionários completarem seus estudos ou realizarem uma pós-graduação, programas de subsídio para o estudo de idiomas etc. Nem sempre há clareza sobre o caráter desses benefícios indiretos — se podem ser caracterizados como despesas operacionais, ou se podem ser considerados rendimentos do trabalho assalariado. Além disso, muitos desses benefícios são extensivos ao cônjuge e aos filhos do empregado.

As evidências empíricas sugerem que a proporção de benefícios não monetários na remuneração total dos empregados cresce à medida que crescem os salários. Adicionalmente, a porcentagem de empregados que recebem benefícios não monetários consideráveis aumenta à medida que aumenta o tamanho da firma (BERNDT, 1991).

Tal como no setor privado, o rendimento real funcionários públicos — particularmente dos altos funcionários do governo — também é influenciado por benefícios indiretos, como, por exemplo, direito de uso de imóvel funcional, passagens aéreas, direito de uso de veículo oficial, entre outros. Contudo, essa forma de remuneração não beneficia uniformemente funcionários do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Assim, ao se compararem as diferenças salariais entre os funcionários públicos e os empregados do setor privado agregando-se os funcionários dos três Poderes, oculta-se o fato de que nem todos os servidores usufruem de benefícios indiretos na mesma magnitude.

Há que se notar, por fim, que nem a PNAD, em sua antiga metodologia, nem a PME incorporavam ao rendimento mensal do trabalho os valores advindos de abonos salariais, participação nos lucros e resultados (PLR), comissões, prêmios e gratificações (iii). Essas pesquisas buscavam eliminar tais componentes, considerados atípicos, do rendimento do trabalho, haja vista o fato de perguntarem ao entrevistado o valor do rendimento mensal normalmente auferido na semana de referência da pesquisa, no trabalho em questão.

Abonos, PLR, comissões etc. constituem, não obstante, componentes importantes da renda de empregados de determinadas atividades. No ramo imobiliário, no comércio e no mercado financeiro, por exemplo, as comissões vinculadas ao volume de negócios efetuado podem facilmente superar o piso salarial. Em alguns casos, executivos recebem compensação ou bônus na forma de ações. A não captação

16. A título de ilustração, a condição do trabalhador com relação à sindicalização, seu estado civil e a condição que assume em sua família, bem como a situação censitária do domicílio, não são informações investigadas na RAIS. A informação sobre cor ou raça, por outro lado, conta com elevada taxa de não resposta. Na RAIS de 2015, por exemplo, entre os vínculos empregatícios do setor público — exclusive empresas estatais —, apenas 6,87% detinham informações referentes à cor ou raça do indivíduo.

17. De acordo com a metodologia da antiga PNAD, “a parcela recebida em benefícios (moradia, alimentação, roupas, vale-refeição, alimentação ou transportes, etc.) não foi incluída no cômputo do rendimento do trabalho. (...) Os empregados e trabalhadores domésticos que recebiam apenas alimentação, roupas, medicamentos, etc. (benefícios), à guisa de rendimento de trabalho, foram incluídos no grupo “sem rendimento de trabalho”. Os quesitos 43 a 47 do Dicionário de Pessoas da PNAD destinam-se apenas a captar se os empregados e trabalhadores domésticos receberam ou não benefícios como remuneração do trabalho.

18. Segundo Carvalho (2017), o artigo 611-A da Lei N° 13.467, de 13 de julho de 2017, amplamente reconhecida como reforma trabalhista, amplia as possibilidades de que os salários constituam-se de prêmios, PLRs e remuneração por produtividade, pois afirma que acordos coletivos têm prevalência sobre a lei quando dispuserem sobre “(...) IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas recebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; (...) XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV - participação nos lucros ou resultados da empresa” (Brasil, 2017).

dessas formas de pagamento ocasiona, portanto, a subestimação da renda dessas categorias de trabalhadores¹⁸.

No setor público, por seu turno, é comum a ocorrência de gratificações vinculadas ao desempenho e ao tempo de serviço. Tal parcela do rendimento, no entanto, tende a ser imputada no valor do rendimento do trabalho, quando o trabalhador responde à pesquisa domiciliar, uma vez que ela é incorporada a seu vencimento básico.

Portanto, os dados sobre rendimentos extraídos da “antiga” PNAD e da PME e utilizados em estudos empíricos sobre determinação de renda podem não captar com precisão o diferencial total de salários entre trabalhadores dos setores público e privado.

A metodologia adotada pela PNAD Contínua busca superar parte dessas dificuldades. Além de perguntar ao empregado do setor público ou do setor privado qual era o rendimento bruto mensal normalmente recebido em um determinado trabalho, também é perguntado se no mês de referência o indivíduo recebia 13o, 14o salário, etc., férias, comissões, horas extras ou bonificações e participações nos lucros. Caso a resposta seja afirmativa, o indivíduo é indagado sobre seu rendimento bruto, incluindo o(s) recebimento(s) adicional(ais) informado(s).

Novas pesquisas levando em consideração os dados da PNAD Contínua poderão elucidar se essa mudança metodológica resultou em valores mais realistas dos rendimentos declarados pelos trabalhadores, e se impactaram na magnitude do diferencial salarial entre os setores público e privado.

Adicionalmente, a divulgação das informações do Imposto de Renda Pessoa Física sob a forma de microdados, preservando o anonimato dos declarantes, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos desde os anos 1960, poderia auxiliar os pesquisadores a chegarem a valores mais realistas dos rendimentos do trabalho para os trabalhadores pertencentes aos estratos superiores da distribuição de renda. Tais dados poderiam ser combinados com aqueles provenientes de pesquisas domiciliares, de modo a se obter estimativas corrigidas do diferencial salarial público-privado.

3.2 O diferencial público-privado à luz do ciclo econômico

Algumas pesquisas analisaram o comportamento intertemporal do diferencial salarial público-privado. Vaz e Hoffmann (2007), por exemplo, verificaram a ampliação do referido hiato controlado de rendimento no período compreendido entre 1992 e 2005. Já Brasil (2016) abordou o período 2004-2013, verificando uma relativa estabilidade na magnitude do hiato médio de rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado. Em que pesem as diferenças metodológicas entre essas pesquisas, a diferença de resultados sugere a sensibilidade do diferencial salarial público-privado ao ciclo econômico.

É fato que o baixo crescimento econômico e o desemprego elevado dificultam as negociações salariais tanto no setor público como no privado, comprometendo ganhos reais nos salários. No setor privado, porém, a crise econômica intensifica a rotatividade da mão de obra por parte das empresas — com substituição de empregados que ganham mais pelos que recebem menos¹⁹ — o que não ocorre no setor público devido à estabilidade no emprego. Adicionalmente, no setor público o achatamento dos salários tende a ser mais lento, pois (a) parte dos reajustes salariais são previstos em lei; (b) a taxa de sindicalização dos

19. O processo de terceirização de serviços nas empresas também tem impacto negativo nos rendimentos dos trabalhadores.

empregados é maior²⁰. Assim, enquanto no setor privado os salários guardam relação direta com as flutuações econômicas, no setor público eles apresentam maior rigidez, sugerindo um comportamento contracíclico do diferencial salarial público-privado¹⁹.

Eventuais discussões acerca da diferença salarial entre os setores público e privado não devem, portanto, restringir-se à análise desse hiato em um ponto isolado do tempo, sem considerar a fase do ciclo econômico em que o país se encontra. Adicionalmente, um caminho futuro para o aprofundamento dos estudos sobre o tema é a verificação empírica da hipótese de um comportamento contracíclico do hiato de rendimento entre funcionários públicos e empregados do setor privado.

3.3 Heterogeneidade no interior do setor público

A comparação salarial público-privado realizada tendo por base dados provenientes de pesquisas domiciliares leva em consideração a segmentação dos funcionários públicos entre as esferas federal, estadual e municipal, mas não considera a divisão associada aos três Poderes, pois tais dados não permitem identificar claramente a qual Poder de Governo o funcionário público está associado²¹.

Assim, no cálculo do diferencial salarial público-privado não é possível identificar a parcela do hiato de rendimento associada à segmentação dos funcionários públicos entre os três Poderes. Essa segmentação, no entanto, não pode ser negligenciada, pois os patamares salariais e a maneira como os salários são determinados varia substancialmente entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Dos três Poderes, o Judiciário concentra os salários mais altos, seguido do Legislativo e, por último, do Executivo. Considerando os dados da RAIS 2015 e adotando controles para tempo no emprego, região, escolaridade, sexo e idade do trabalhador, verifica-se que, em média, os servidores dos Poderes Executivo estadual e municipal auferem um rendimento por hora 27,7% e 45,9% inferior ao observado no Executivo federal (categoria adotada como base de comparação), respectivamente. No Poder Legislativo, verifica-se que há diferenciais positivos nos âmbitos federal e estadual (19,9% e 25,2%, respectivamente), e um diferencial negativo no âmbito municipal (-25,0%). No Poder Judiciário, percebe-se que tanto os servidores da esfera federal (64,8%) como os da estadual (36,7%) recebem uma remuneração maior que os servidores do poder executivo federal²². Em parte, essas disparidades são explicadas pela autonomia orçamentária e pelo poder de barganha de que algumas categorias dispõem ao pleitear reajustes salariais.

A heterogeneidade nas práticas remuneratórias no interior do setor público também transparece quando o tema dos “supersalários” auferidos por servidores vem à tona. O gráfico a seguir traz o percentual de vínculos empregatícios no setor público para os quais se observam rendimentos superiores ao teto constitucional, segundo Poder e esfera de governo. A tabulação se baseia na remuneração média mensal declarada na Relação Anual de Informações Sociais de 2015 e exclui funcionários de empresas estatais. Os percentuais são obtidos dividindo-se número de vínculos com vencimentos superiores ao teto constitucional em vigor no ano de 2015 (R\$ 33.763,00) pelo número total de vínculos empregatícios, segundo área de Governo. Vale notar que, nessa análise, um mesmo servidor pode figurar em duplicidade, caso acumule cargos ou empregos originados de fontes pagadoras distintas, possibilidade que

20. A taxa de sindicalização dos empregados em serviços do setor público (28,5%) é praticamente o dobro da observada no setor privado (14,3%), segundo dados da PNAD de 2014.

21. Ainda que o código da Classificação Brasileira de Ocupações esteja disponível na PNAD, na PME e no Censo, ele não permite separar exhaustivamente os funcionários públicos entre os três poderes de governo.

22. Nessa comparação foram excluídos os empregados das empresas estatais. A variável cor ou raça não foi adotada como controle devido à sua baixa taxa de resposta (6,87%). A estimativa considerou erros-padrão robustos à heterocedasticidade.

é prevista nos termos do artigo 37, XVI, da Constituição Federal.

As maiores frequências de “supersalários” são observadas nos Poderes Legislativo Federal (2,93%) e Judiciário Estadual (1,72%). Os dados mostram, ainda, que a incidência de valores acima do teto é menor no Poder Executivo. Em parte, isso pode ser justificado pela existência de um redutor na folha de pagamentos desses servidores que automaticamente deduz da remuneração os valores que ultrapassam o teto constitucional.

Cardoso (2017) examinou as remunerações dos membros da carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo —, que se dividem entre promotores e procuradores de justiça. A autora verificou que 96,9% dos membros percebiam rendimentos mensais médios acima do teto constitucional em 2015. Apenas 3,1% não superaram esse valor. A remuneração-base (composta pelo subsídio, sem contabilizar férias e 13o salário) dos promotores de justiça (1a entrância) era de R\$ 24.818,71, e a dos procuradores de R\$ 30.471,11, ambas, portanto, dentro do teto constitucional vigente à época. Porém, ao se somar a esses valores complementos remuneratórios (a título de vantagens, abonos, indenizações, outras indenizações e outros adicionais), a autora observou um incremento médio de 62,5% sobre a remuneração-base, de modo que o rendimento médio mensal dos membros dessa carreira jurídica em 2015 era de R\$ 46.036,30.

Assim, a comparação dos rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado requer uma análise mais pormenorizada das diferenças observadas entre os três Poderes de Governo, tanto no que se refere às características dos trabalhadores, como nos regimes de remuneração praticados.

4. Considerações finais

Ao mesmo tempo em que, na imprensa, a diferença salarial entre os setores público e privado no Brasil ganha visibilidade, no meio acadêmico pesquisadores têm se debruçado sobre o tema a fim de quantificar essa diferença salarial, identificar seus determinantes e mapear seu comportamento intertemporal. As pesquisas realizadas mostram que a maior parte da diferença salarial bruta observada entre esses dois grupos de trabalhadores pode ser atribuída à heterogeneidade com respeito às suas características demográficas e produtivas, pois, em média, a mão de obra no setor privado é mais nova e menos qualificada.

Os trabalhos revisados revelam, ainda, nuances que merecem destaque no debate público sobre o tema, a saber: (a) o hiato salarial em favor dos funcionários públicos não é homogêneo para todas as faixas de rendimento, declinando à medida que se consideram trabalhadores do topo da distribuição do rendimento; (b) a magnitude do diferencial pode variar substancialmente a depender da esfera de governo em análise; (c) há também heterogeneidade espacial do diferencial de rendimento.

Adicionalmente, a adoção de metodologias de análise mais refinadas — como o controle de variáveis não observáveis que afetam o rendimento do trabalho — levou à observação de diferenciais de rendimento bastante reduzidos ou estatisticamente não significativos.

Por outro lado, há que se considerar que a maior parte dos estudos realizados fez uso de dados provenientes de pesquisas domiciliares,

que apresentam limitações na captação de rendimentos do trabalho. Essas limitações não podem ser negligenciadas, pois podem conduzir a estimativas distorcidas da diferença de rendimento entre os trabalhadores do setor público e do setor privado. Nesse sentido, novas pesquisas utilizando dados da PNAD Contínua poderão elucidar se as mudanças metodológicas adotadas por essa pesquisa levaram à obtenção de estimativas mais acuradas do diferencial salarial público-privado.

Adicionalmente, subsistem aspectos das diferenças salariais entre os setores público e privado ainda não explorados, como o comportamento desse hiato à luz do ciclo econômico. A sugestão é de que esse hiato tenha um comportamento contra-cíclico, embora tal hipótese não tenha sido corroborada empiricamente para o caso brasileiro.

A heterogeneidade nas práticas remuneratórias observadas entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário é um aspecto que apenas começou a ser tateado e que poderia ser desvelado caso maior transparência e publicidade fosse dada às folhas de pagamento das esferas legislativa e judiciária, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação e à luz do que ocorre no Poder Executivo federal.



Cargos de confiança

Os ocupantes de cargos de confiança da administração federal – cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) - são decisivos para formular e implementar de modo eficiente políticas públicas de qualidade. Em particular os quadros do alto escalão – DAS 5 e 6 – podem exercer expressivo poder de veto na formação da agenda pública. Compreender aspectos do perfil e características estruturais associadas aos cargos de confiança deve ser parte da reflexão sobre meios de aprimorar o serviço público federal²³.

O objetivo deste breve se texto é apontar que o reduzido tempo de permanência nos quadros de DAS no exercício do cargo é um dos principais obstáculos ao planejamento e implementação eficiente das políticas federais²⁴, com repercussão negativa equivalente no conjunto dos órgãos federais, independente do perfil das pessoas nomeadas – embora este aspecto seja também importante.

Há razões porque a inconstância e reduzido tempo de permanência atuam contra a formulação eficiente de boas políticas. Cada mudança significa perdas – de tempo, de recursos econômicos e de memória administrativa – no custoso processo de acumular conhecimento das rotinas administrativas dos órgãos, na celebração de acordos e interlocuções intersetoriais de difícil costura e nas diferentes etapas de longo e frequentemente demorado processo de detalhamento de políticas.

A instabilidade dos DAS sofre os efeitos de nosso sistema de governo, com coalizões governistas que abrangem muitos partidos para formar maiorias e alta rotatividade de ministros, que inevitavelmente deflagra alterações em cadeia. Mas é possível debater meios para blindar parte dos quadros de livre nomeação dessa instabilidade.

Por dois ângulos complementares se pode observar essa instabilidade na dos quadros DAS. No primeiro ângulo, ela se manifesta pela rotatividade anual, ou seja, a entradas e saídas em cada uma das posições. Os gráficos 1 e 2 retratam apresentam a alta rotatividade, que se incrementa, previsivelmente, nos anos que sucedem eleições presidenciais .

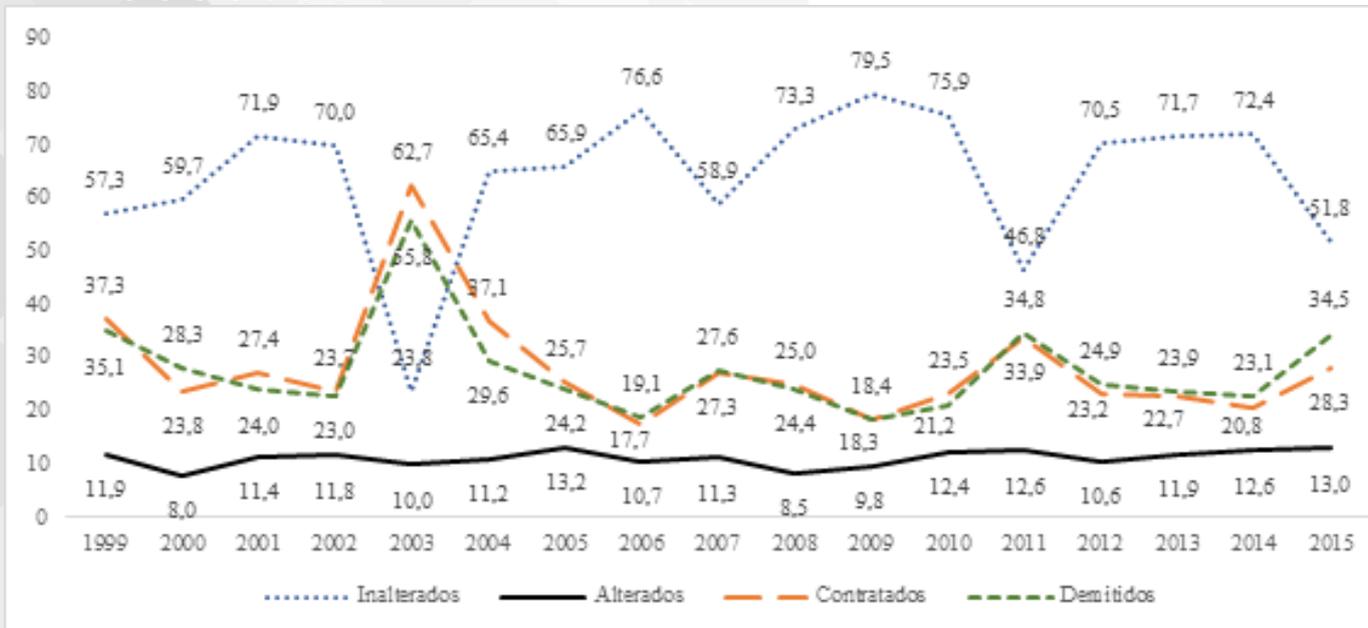
Anualmente, três de cada dez ocupantes nomeados deixam seus

23. Em setembro de 2017 havia 11.350 cargos DAS, assim distribuídos: DAS-1 (2.616), DAS-2 (2.737), DAS-3 (2.374), DAS-4 (2.399), DAS-5 (1.025) e DAS-6 (199). Desde 2016, aproximadamente 10 mil cargos DAS, especialmente nos níveis 1, 2 e 3, foram convertidos em Funções Comissadas do Poder Executivo (MPDG, 2017).

24. Este é um problema que vai além de aspectos relacionados à qualificação dos nomeados e aos critérios utilizados para suas nomeações.

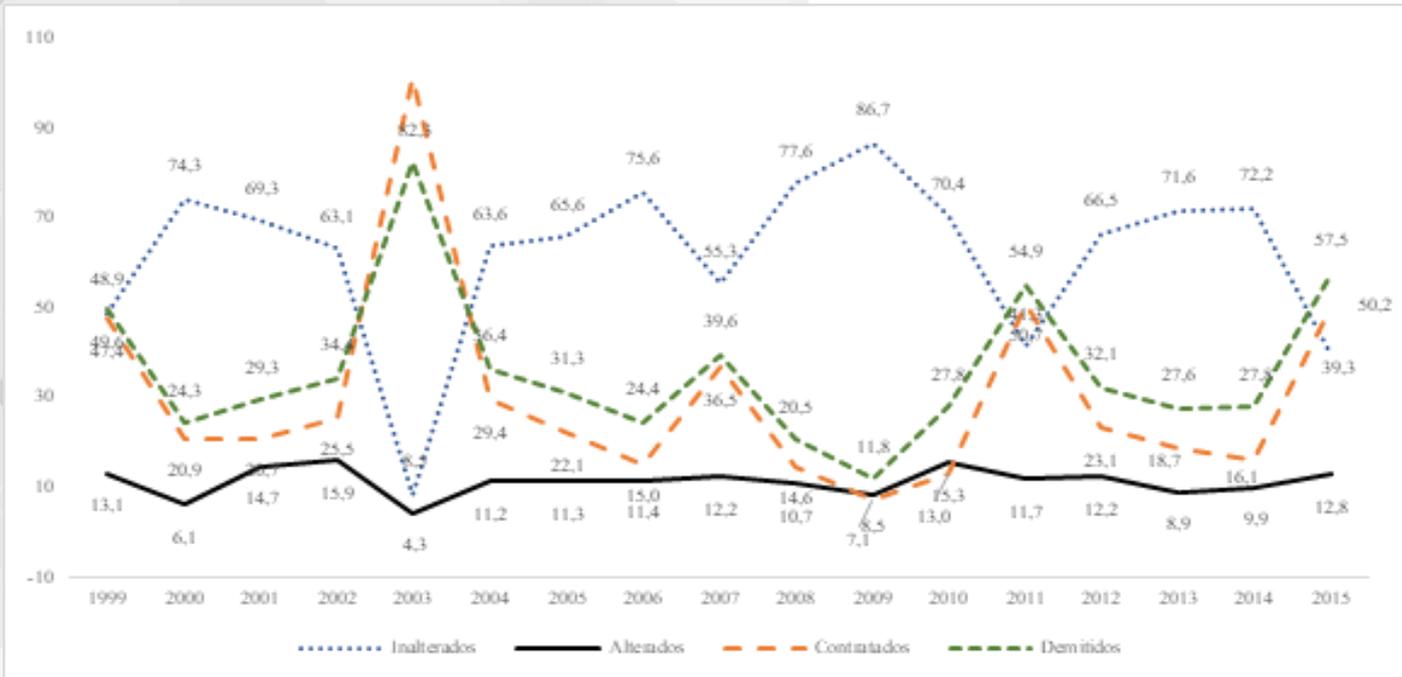
DAS. E quando ocorrem mudanças ministeriais, as saídas e entradas se ampliam ainda mais. Embora as alterações sejam mais acentuadas nos cargos de maior hierarquia, elas são altas em todos os níveis, o que indica que os quadros dirigentes em todos os níveis padecem de permanente instabilidade.

Figura 1 – % de alterações anuais entre nomeados para cargos DAS 5 (1999-2015)



Fonte: Ipea, 2016. Nota: a rotatividade é computada como toda alteração no nome do ocupante de um cargo ocorrida ao longo do ano. A criação de novos cargos não entra no cálculo. Utilizamos dados de dezembro de cada ano. Para uma discussão da metodologia, cf. Lopez, Bugarin & Bugarin (2015).

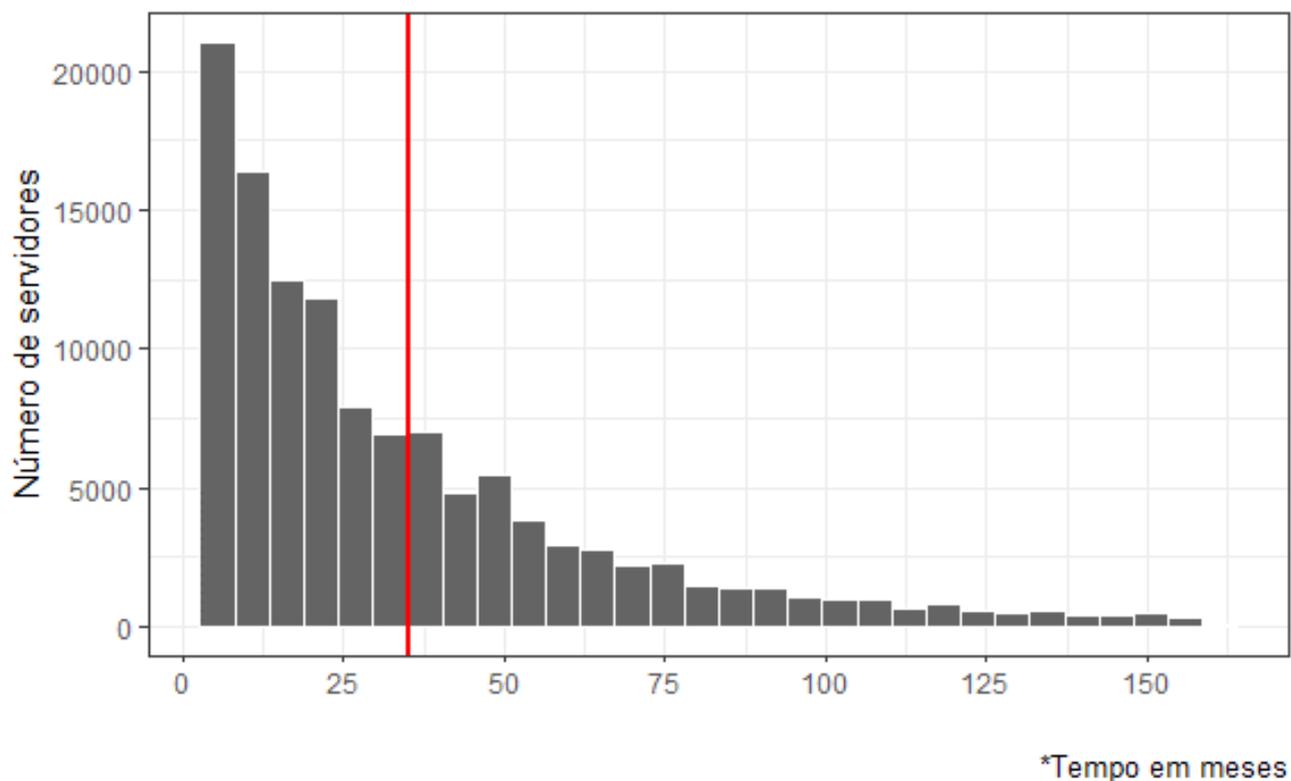
Figura 2 – % de alterações anuais entre nomeados para cargos DAS 5 (1999-2015)



Fonte: Ipea, 2016.

Um segundo ângulo de análise possível sobre a instabilidade é observar o tempo de duração nos cargos. Na figura 3 verifica-se que a distribuição do tempo de sobrevivência de todos os ocupantes de DAS (de 1999 a 2017), por número de meses. A chance de permanecer no mesmo cargo por 4 anos é de somente 25%. Novamente, trinta por cento saem no primeiro ano. A mediana do tempo de permanência de um nomeado para cargo DAS 1 a 4 é 23 meses; e dos DAS 5 e 6, 21 meses, menos que meio mandato presidencial. Em setores como infraestrutura e áreas sociais, DAS 5 e 6 permanecem 19 e 17 meses, respectivamente. É difícil justificar mudanças tão acentuadas em tão pouco tempo, principalmente em cargos cuja atribuição primordial é executar tarefas administrativas, caso dos DAS em níveis 1 a 4.

Figura 3 – Distribuição do tempo de sobrevivência dos funcionários DAS (1999-2017)



Fonte: Fonte: Lopez & Silva, 2017, com base em dados do Siape.
Obs.: Linha vertical corresponde à média.

O setor de infraestrutura ilustra este problema. A figura 4 indica que quase metade das nomeações para os cargos DAS 4 a 6 realizadas até o final de 2015 ocorreu neste ou no ano anterior; 65% foram nomeadas a partir de 2013. As nomeações em 2015 sobem para 37%, e em 2014 caem para 10%. Mesmo que 2015 tenha sido o primeiro ano de um novo mandato, quando as mudanças são mais intensas, tratou-se de reeleição (Bugarin, Lopez & Bugarin, 2017). Quanto maior o troca-troca de ministros e barganhas com partidos, mais intenso é este processo.

Características do perfil influenciam o tempo de permanência. Quanto mais alto o nível do cargo, menor o tempo de exercício. Ter filiação partidária reduz significativamente o tempo de permanência²⁵. Também é menor o tempo de exercício dos servidores sem vínculo com o serviço público. Por outro lado, quando maior a experiência no serviço público – medida em

24. A proporção de filiados no universo de nomeados é reduzida. Em maio de 2017, menos de 15% dos ocupantes eram formalmente filiados. Mesmo no nível 6, menos de 30% apresentavam filiação formal a um partido político. Valores similares aparecem também de 2014 a 2016. Embora seja claro que há fortes motivações para as escolhas, estas não se reduzem à escolha de filiados a partidos.

anos de carreira – maior a estabilidade.

Na grande variação observada entre ministérios, os setores com carreiras já estabelecidas e antigas emplacam maior número desses servidores em cargos de confiança, a exemplo da área fazendária. Áreas com políticas periféricas e burocracias frágeis estão mais sujeitas à patronagem e menor profissionalização. Ali, a proporção de servidores federais em DAS permaneceu comparativamente baixa. Portanto, a escolha por nomear servidores de fora da carreira não resulta apenas da preferência das lideranças políticas, mas também da disponibilidade da oferta de quadros qualificados no interior de cada pasta.

Há espaço para aprimoramentos, definindo-se regras que incentivem a estabilidade nos cargos e reduzam a ingerência e o voluntarismo políticos, ao menos sobre cargos até os níveis de direção. Pode-se discutir se a alta direção deve mudar ao sabor das mudanças políticas – embora seja objeto de controvérsias e não exista receita pronta –, mas para os níveis intermediários não há boa justificativa, exceto o desempenho, caso houvessem avaliações continuadas e apropriadas, o que não ocorre. Atualmente, as mudanças produzem mais descontinuidade de rotinas administrativas que qualquer suposto benefício advindo de “inovações” e “arejamentos” na gestão federal.

Até 2014, houve um movimento de recomposição salarial e dos quadros no serviço público (como um dos capítulos aponta). Associado a este movimento, observou-se aumento do número de servidores das carreiras dos órgãos ocupando posições de direção, na alta burocracia (Lopez, 2015). O movimento foi positivo, porque tornou mais profissional a ocupação desses cargos. No debate sobre reforma no serviço público, preservar este movimento e os incentivos para que continuem, é desejável. Criar maior incentivo à estabilidade nos cargos de confiança, bem como maior estímulo à sua composição com servidores de carreira é fundamental. Mas este debate não figura nas discussões sobre as reformas no setor e, quando ocorrem, se concentram em aspectos exclusivamente orçamentários.

Referências

ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Business, 2012.

AFONSO, José Roberto R.. **IRPF de 2015: ocupações profissionais: alguns rankings do declarado pelos contribuinte**. Brasília: IDP, 2016.

AMARAL et al. **O fundo previdenciário dos servidores da União: resultados atuariais**. IPEA, Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília, v. 43 n° 1, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**. Washington, DC: Banco Mundial, 2017. Disponível em <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em 29 dezembro 2017.

BARBOSA, A. L. N. H.; BARBOSA FILHO, F. H.; LIMA, J. R. F. **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, abr. 2013.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria sobre instrumentos firmados com organismos internacionais para a contratação indireta de pessoal e de empresas de consultoria**. Ata no 15/98, 29/04/1998.

BELLUZZO, W.; ANUATTI-NETO, F.; PAZELLO, E. T. **Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil**. Revista Brasileira de Economia, v. 59, n. 4, pp. 511-533, out.-dez. 2005.

BERNDT, E. R. **Analyzing determinants of wages and measuring discrimination: dummy variables in regression models**. In: _____. The practice of econometrics: classic and contemporary. Addison-Wesley, 1991. cap. 5, p. 150-223.

BRASIL, R. G. **Hiato de rendimentos público-privado: decomposição quantílica inter-regional, 2004 – 2013**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência Complementar Para o Serviço Público no Brasil**. SESC, Revista Sinais Sociais, Rio de Janeiro, vol. 3 n° 8, Setembro a Dezembro, 2008.

CARDOSO, L. Z. L. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional.** São Paulo, 2017, 336 f. Tese de doutorado, EAESP, Fundação Getúlio Vargas.

CARNEIRO, Mariana e LIMA, Flávia. **“Desigualdade no Brasil é escolha política”, diz economista.** São Paulo: Folha de S. Paulo, 24 setembro 2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1921236-desigualdade-no-brasil-e-escolha-politica-diz-economista.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em 29 dezembro 2017.

CARVALHO, Joaquim de. **Exclusivo: Dallagnol comprou apartamentos construídos para o Minha Casa Minha Vida.** São Paulo: Diário do Centro do Mundo. 18 de novembro de 2017.

CARVALHO, S. S. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista.** Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, n. 63, p. 81-94, out. 2017.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (Codeplan). **Perfil do Negro no Distrito Federal.** Brasília: Codeplan, 2015. Disponível em <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/perfil-do-negro-no-distrito-federal-2011-2015.pdf>>. Acesso em 29 de dezembro de 2017.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões.** Nota Técnica 181, 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec181previdenciaSetorPublico.html>.

EMILIO, D.; PONCZEK, V.; BOTELHO, F. **Evaluating the wage differential between public and private sectors in Brazil.** Revista de Economia Política, v. 32, n. 1, São Paulo, jan./mar. 2012.

FERGUSON, James. **The anti-politics machine: “development”, depoliticization and bureaucratic power in Lesotho.** Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1990.

FERREIRA, Gilmar. **Condições Atuariais para a Construção do Fundo Previdenciário Federal.** USP, Dissertação de Mestrado, 2008. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-27062008-162839/pt-br.php>.

G1. **Banco ressalta diferença entre salário de servidor e da iniciativa privada.** G1, 05/12/2017. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/12/banco-ressalta-diferenca-entre-salario-de-servidor-e-da-iniciativa-privada.html>>. Acessado em 21/01/2018.

GOBETTI, Sérgio Wulff e ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada.** Rio de Janeiro, abril de 2016. TD 2016. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf>

HICKEL, Jason. **The divide: a brief guide to global inequality and its solutions.** Cornerstone Digital, 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF (2016). **Managing government compensation and employment - institutions, policies, and reform challenges.** IMF Policy Papers. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010.

LASSANCE, Antonio. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes.** Brasília: Ipea, 2017. TD 2287. Disponível em <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2287.pdf>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.

MIRAGAYA, Júlio. **Emprego no setor público no Distrito Federal:**

local de trabalho e de moradia dos servidores federais e do GDF.

Brasília: Codeplan, 2013.

MARCONI, N. **Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado.** Revista do Serviço Público, Brasília: ENAP, ano 48, no 1, p. 127-146, jan./mar. 1997.

_____. **A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990.** Revista do Serviço Público, Brasília: ENAP, ano 54, no 1, p. 7-43, jan./mar. 2003.

_____. **Gap between public and private wages and wages determination in the public sector.** Revista de Economia Política, São Paulo: editora 34, v. 24, no 2, p. 257-279, abr./jun. 2004.

MORGAN, Marc. **Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data (2001-2015).** WID Working Paper Series, n° 2017/12, august 2017. Disponível em <<http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>>

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo.** Brasil: OCDE, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/CzwyZ0>.

OXFAM. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras.** Oxfam Brasil, 2017. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une_EN.pdf>

OXFAM. **The IFC and tax havens: the need to support more responsible corporate-tax behaviour.** Oxfam briefnote, 11 april 2016. Disponível em <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/ifcandtaxhavensen.pdf>

RANGEL, Leonardo. **Criação da Previdência Complementar dos Servidores Federais: Motivações e Implicações na Taxa de Reposição das Futuras aposentadorias.** IPEA, Texto para Discussão 1847, Brasília, 2013. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1847.pdf.

ROCHA, S. **A investigação do rendimento na PNAD – comentários e sugestões à pesquisa nos anos 2000.** Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2002. 19 p. (Texto para discussão n. 899).

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos, Martins, Carolina Valani Cavalcante Felipe dos Santos, Lacerda, Luciana Pacheco Trindade e Schettini, Bernardo Patta. **Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período (2004-2014).** Brasília: Ipea, 2017. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7246/1/cc32_nt_evolucao_emprego_publico_governos.pdf>. Acesso em 17 de dezembro de 2017.

SILVEIRA et al. **Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de Instituição da Previdência Complementar.** IPEA, Texto para discussão n° 1679, Rio de Janeiro, 2011.

SCHETTINI et al. **Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo: microssimulações.** IPEA, Seminário 512, Brasília, 20 de outubro de 2017.

VAZ, D.V.; HOFFMANN, R. **Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 6, n. 2, 30 p., 2007.

WILLIAMSON, John. **The strange history of the Washington Consensus.** Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 27, No. 2 (Winter, 2004-2005), pp. 195- 206.

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado