

Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal

**O GASTO DO CONGRESSO NACIONAL EM
PERSPECTIVA INTERNACIONAL**

Marcos Mendes

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

65

ISSN 1983-0645

Brasília, novembro/2009

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

O GASTO DO CONGRESSO NACIONAL EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Marcos Mendes¹

INTRODUÇÃO E SUMÁRIO

O presente estudo busca analisar em maior profundidade a tese de que o Congresso Nacional é um dos legislativos mais caros do mundo e de que a remuneração de nossos parlamentares está, igualmente, muito acima do padrão internacional. Essa conclusão consta de estudos produzidos pela ONG Transparência Brasil (TB)². Na Seção I, resumimos as principais conclusões de tais estudos. A Seção II indica os pontos que nos parecem falhos ou incompletos na análise e que podem enviesar os resultados finais. Na Seção III apresentamos uma análise que nos parece mais adequada no que se refere aos vencimentos dos parlamentares. Na Seção IV analisamos o gasto total do Parlamento brasileiro em comparação com outros países. A Seção V enumera as conclusões (que também estão antecipadas nesta introdução).

As principais considerações feitas ao longo do texto são:

- Os estudos da **TB** exageram a diferença entre os gastos do Congresso Nacional e o dos parlamentos de outros países devido a:
 - Extraírem conclusões taxativas a partir de uma amostra estatística muito pequena (7 países em um estudo e 11 em outro);
 - Não levarem em conta diferenças institucionais entre os países (em especial o fato de que o Congresso Nacional inclui entre seus gastos o pagamento de aposentadorias e pensões, o que não necessariamente ocorre nos demais parlamentos considerados nos estudos da TB);
 - Não levarem em conta as diferentes atribuições dos parlamentos, que variam desde um papel figurativo até ampla inserção no processo decisório do Estado;

¹ Consultor Legislativo do Senado federal; Economista

² Os estudos estão disponíveis no sítio da Transparência Brasil na internet (WWW.transparenciabrasil.org.br) e têm como título: “Parlamentares brasileiros são os que mais pesam no bolso dos cidadãos na comparação com sete outros países” e “Congresso Brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os parlamentos de onze países”

- Utilizarem variáveis inadequadas para comparação (salário mínimo e PIB per capita), que distorcem os resultados no sentido de superestimar o gasto brasileiro;
 - Utilizarem inadequadamente a taxa de câmbio, não considerando a volatilidade do câmbio dos países envolvidos na análise nem se preocupando em ajustar os gastos pela “paridade do poder de compra”.
- Procuramos reavaliar a questão por meio da tentativa de superação dos problemas acima apontados, para tanto:
 - Envidamos esforços para ampliar a amostra, mas só conseguimos agregar dados para mais 7 países, de forma que a amostra continua insuficiente para permitir que se chegue a conclusões mais robustas;
 - Analisamos o gasto do Parlamento brasileiro com e sem as despesas com aposentadorias e pensões;
 - Procuramos, sem sucesso, incorporar na análise as diferenças nas atribuições dos parlamentos nos diversos países, o que reforça o caráter provisório nossas conclusões (e, também, das previsões dos estudos da TB);
 - Em vez de usar o salário mínimo e o PIB per capital como variáveis de comparação, como fez a TB, utilizamos variáveis que são tecnicamente mais adequadas para esse tipo de análise: população, área geográfica, sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), forma de estado (unitário ou federal) e organização do parlamento (bicameral ou unicameral);
 - Usamos a taxa de câmbio média para um período longo (janeiro/2006 a julho/2009) e corrigimos os valores pela “paridade do poder de compra”;
 - Comparamos os vencimentos dos parlamentares com as remunerações das carreiras de nível superior do setor público federal e com os cargos de direção nas empresas privadas.

Nossas principais conclusões são:

- Com relação aos vencimentos dos parlamentares:
 - Os vencimentos não são exagerados quando comparados com os das carreiras de nível superior do setor público federal. Na verdade diversas carreiras, ao agregar gratificações de chefia e outros adicionais, tendem a ganhar mais que os parlamentares;
 - Entretanto, os vencimentos dos parlamentares superam os de cargos de direção de empresas privadas. Esse fato, contudo, não pode ser apresentado como prova de remuneração excessiva dos parlamentares, pois decorre de dois efeitos:
 - a) o maior valor dos salários do setor público (e não apenas dos parlamentares) em relação aos setor privado;

b) a preponderância das micro e pequenas empresas no universo de empresas privadas, que tendem a puxar para baixo a média da remuneração de seus dirigentes (dado o grau de responsabilidade, o ideal seria comparar a remuneração dos parlamentares com a de dirigentes de empresas médias e grandes, mas essa informação detalhada não está disponível);

➤ A conclusão mais geral é de que o que existe é uma superioridade da remuneração do setor público em geral (e não só dos parlamentares) em relação ao setor privado, e não um privilégio concentrado na remuneração dos parlamentares. Há indícios de que os gastos elevados estariam relacionados a verbas de representação, passagens e demais dotações para financiamento da atividade parlamentar.

- Com relação ao gasto total dos parlamentos:

➤ Se considerarmos a despesa total do Congresso Nacional (incluindo aposentadorias e pensões), o Brasil fica em segundo lugar (entre os 18 países da amostra) em termos de excesso de gastos, atrás apenas da Itália. O excesso de gasto brasileiro variaria entre 20% e 31% do total, o que corroboraria a ênfase dada ao excesso de gastos nos estudos da TB;

➤ Ao excluirmos os gastos com aposentadorias e pensões, o Brasil passa a apresentar excesso de gastos inferior a Itália, EUA, França e Grécia. Tal excesso não supera, na maioria das estimações, a faixa de 2%.

➤ Os números acima permitem concluir que os gastos do Legislativo nacional situam-se na média ou pouco acima da média internacional.

➤ Certamente há espaço para controle de gastos, mas a situação brasileira, em comparação ao contexto internacional, quando adequadamente analisada, está longe de constituir um disparate, ou de ser um gasto cinco ou seis vezes maior que o de outros países, como fazem crer os estudos da TB.

➤ Fica claro, pelo estudo, que um ajuste substancial da despesa depende muito mais de mudanças no sistema previdenciário do setor público do que de medidas administrativas das duas Casas legislativas.

➤ Cabe ressaltar que o presente estudo não avalia a qualidade e eficácia dos gastos: parlamentos com despesa abaixo da média podem estar gastando mal os seus recursos, e vice-versa.

I – OS ARGUMENTOS E CONCLUSÕES DA TRANSPARÊNCIA BRASIL

O estudo intitulado “*Parlamentares brasileiros são os que mais pesam no bolso dos cidadãos na comparação com sete outros países*” divide os gastos dos parlamentares em: salário, verba de representação, viagens e verba de gabinete. A Tabela 1 mostra que, em uma comparação com EUA, Alemanha, Chile, França, Grã-Bretanha, Itália e México, o custo total por parlamentar, no Brasil, fica abaixo apenas dos gastos do Senado e da Câmara dos EUA.

Tabela 1 – Despesa anual média por parlamentar em diferentes países: 2009 (em R\$)

País	Parlamentar	Salário	Verba de representação	Viagens	Verba de Gabinete	Total	Ranking
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)= (A)+...+(D)	(F)
EUA	Senador	338.786	4.296.691		964.484	5.599.961	1
EUA	Deputado	338.786	836.741	12.406	1.750.864	2.938.797	2
Brasil	Senador	247.680	288.100	16.680	1.066.000	1.618.460	3
Brasil	Deputado	247.680	267.222	45.174	780.000	1.340.076	4
Alemanha	Deputado	259.259	127.871	10.284	461.852	859.266	5
França	Deputado	236.966	197.352	30.328	305.005	769.651	6
Grã Bretanha	Deputado	213.262	187.739	13.171	341.833	756.005	7
Chile	Senador	304.752	285.760	58.272	83.903	732.687	8
Itália	Deputado	395.707	277.013	53.759		726.479	9
França	Senador	183.086	208.265	30.328	241.626	663.305	10
Chile	Deputado	223.027	191.642	37.899	142.743	595.311	11
Itália	Senador	325.554	190.710	52.086		568.350	12
México	Senado	267.524	25.330			292.854	13
México	Deputado	139.780	140.792			280.572	14

Fonte: Transparência Brasil – Estudo citado no texto

O estudo também coloca cada um dos componentes dos gastos parlamentares (salário, verba de representação, viagens e verba de gabinete) em termos do PIB per capita de cada país, e conclui que a relação “despesa/PIB per capita” no Brasil é muito superior à de outros países. A título de exemplo, reproduzimos, na Tabela 2, a estatística referente aos vencimentos dos parlamentares.

O segundo estudo, intitulado “*Congresso Brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países*” analisa a despesa total do Congresso (soma de Câmara e Senado) em comparação com os legislativos de

Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Itália, México e Portugal. A Tabela 3, coluna (A), mostra que, dentre os países selecionados pela **TB**, a soma das despesas da Câmara e do Senado do Brasil são inferiores apenas às do Congresso dos EUA.

**Tabela 2 – Vencimento anual de parlamentar em diferentes países: 2009
(em R\$ e em % do PIB per capita)**

País	Parlamentar	Vencimento anual	Vencimento /PIB per capita	Ranking
Brasil	Deputado	247.680	12,7	1
Brasil	Senador	247.680	12,7	1
Chile	Senador	304.752	11,0	3
México	Senador	267.524	9,4	4
Chile	Deputado	223.027	8,0	5
Itália	Deputado	395.707	6,5	6
Itália	Senador	325.554	5,3	7
México	Deputado	139.780	4,9	8
Alemanha	Deputado	259.259	3,8	9
EUA	Deputado	338.786	3,7	10
EUA	Senador	338.786	3,7	10
França	Deputado	236.966	3,5	11
Grã-Bretanha	Deputado	213.262	3,0	12
França	Senador	183.086	2,7	13

Fonte: Transparência Brasil – Estudo citado no texto

Tabela 3 – Despesa total dos parlamentos de diferentes países: 2009

País	Orçamento total (R\$ milhões)	Por parlamentar (R\$ milhões)	Por habitantes (R\$)	Por PIB per capita	Em Salários Mínimos
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Alemanha	2.104	3,4	26	34.403	54.235
Argentina	428	1,3	11	13.185	86.802
Brasil	6.068	10,2	32	334.920	1.228.355
Canadá	953	2,3	29	13.609	33.693
Chile	207	1,3	12	7.889	37.434
Espanha	518	0,9	12	9.576	33.829
EUA	8.174	15,3	27	95.185	401.409
França	2.154	2,9	34	35.558	54.705
Itália	3.767	4,0	64	62.518	133.699
México	1.187	1,9	11	53.092	571.793
Portugal	219	1,0	21	4.912	20.654
Reino Unido	1.423	2,2	23	20.464	39.147

Fonte: Transparência Brasil – Estudo citado no texto

Tal situação se mantém na coluna (B), que apresenta a despesa total dividida pelo número de parlamentares. Em termos de gastos por habitantes, o Brasil aparece em

terceiro lugar, atrás de Itália e França. Em múltiplos do PIB per capita (coluna (D)), o Brasil tem a despesa legislativa mais elevada do grupo. O mesmo ocorre quando se mede a despesa do Congresso em número de salários mínimos de cada país (coluna (E)).

II – ALGUNS REPAROS AO MÉTODO DE ANÁLISE UTILIZADO PELA TRANSPARÊNCIA BRASIL

II.1 – O tamanho da amostra

Ambos os trabalhos citados trabalham com um número muito pequeno de países: 7 países no primeiro trabalho e 11 no segundo. Não é possível fazer inferências estatísticas robustas com uma amostra tão pequena. Tampouco apresentar conclusões tão enfáticas e contundentes com as acima descritas.

Nesse sentido envidamos esforços para ampliar ao máximo o número de países no nosso exercício de comparação. Em um mês de intensos contatos com embaixadas, governos, universidades, sítios especializados na internet e organizações não-governamentais conseguimos informações para apenas mais seis países. São eles:

- Japão
- Coreia do Sul
- Grécia
- África do Sul
- Austrália
- Irlanda

Passamos, então, a ter 17 países para comparar com o Brasil. Essa amostra ainda está longe de ser a ideal, mas já confere um pouco mais de representatividade ao universo estudado.

II.2 – Os dados não são totalmente comparáveis: o caso do pagamento de aposentadorias e pensões

Aparentemente a **TB** não tomou o cuidado de verificar se as despesas de cada parlamento são comparáveis entre si. Cada país tem uma realidade institucional e uma forma de organização distinta.

No caso brasileiro, o pagamento de aposentadorias e pensões de servidores da Câmara e do Senado é contabilizado como despesas desses órgãos. Provavelmente não é esse o procedimento adotado na maioria dos países (não foi

possível obter informação a esse respeito junto a embaixadas, sítios governamentais na internet e contatos pessoais; porém consultas informais a membros de alguns parlamentos – Reino Unido, Austrália, Áustria e Noruega – indicaram que em nenhum caso as aposentadorias e pensões são incluídas no orçamento do Legislativo, sendo pagas ou pelo Tesouro ou por fundo de pensão específico).

A Tabela 4 mostra que aproximadamente $\frac{1}{4}$ da despesa total de cada uma das Casas Legislativas brasileiras é com aposentadorias e pensões.

Tabela 4 – Detalhamento da despesa da Câmara dos Deputados e do Senado Brasileiros – 2008

Órgão	Classificação	R\$	% do Total
CAMARA DOS DEPUTADOS	APOSENTADORIAS E PENSÕES	756,188,369	23%
	DESPESA CORRENTE	2,322,716,926	71%
	EXERCÍCIOS ANTERIORES	149,207,288	5%
	INVESTIMENTO	53,215,341	2%
	TOTAL	3,281,327,923	100%
SENADO FEDERAL	APOSENTADORIAS E PENSÕES	685,656,403	25%
	DESPESA CORRENTE	1,857,845,225	67%
	EXERCÍCIOS ANTERIORES	208,107,575	8%
	INVESTIMENTO	19,292,587	1%
	TOTAL	2,770,901,789	100%
TOTAL GERAL		6,052,229,712	

Fonte: SIAFI, Sistema Siga Brasil, Senado Federal

Em primeiro lugar, deve-se dizer que o elevado custo das aposentadorias e pensões pagas pelo Congresso decorre, fundamentalmente, de uma política previdenciária benevolente do Estado brasileiro para com seus servidores públicos. Não é uma decisão da administração do Congresso pagar aposentadorias integrais, nem conceder aposentadorias em idade precoce a seus servidores. Trata-se de matéria regulada pela Constituição brasileira. Tanto um servidor da Câmara quanto um servidor, digamos, do Ministério dos Transportes, pode se aposentar pela mesma regra.

Mesmo que os demais países dêem tratamento similar às suas despesas com aposentadorias e pensões, muito provavelmente ela pesará menos na despesa total dos parlamentos pois, como mostra Caetano (2006), as regras de aposentadorias e pensões, públicas e privadas, no Brasil, são bem mais benevolentes que aquelas vigentes na maioria dos países.

Pode-se até dizer que, conhecendo o alto custo de aposentadorias e pensões, a Câmara e o Senado deveriam ser bastante prudentes na contratação de servidores, pois saberiam, de antemão, que cada servidor contratado representaria, no futuro, elevado ônus de aposentadoria e pensão (em jargão econômico, se um determinado insumo – mão-de-obra – tem custo elevado, a empresa tende a reduzir o seu uso).

Por outro lado, é fato que não há política de racionalização de gastos ou reforma administrativa que dê conta, no curto-prazo, de reduzir despesas com aposentadorias e pensões, pois estas são, em grande parte, uma herança do passado e representam direitos adquiridos de seus beneficiários. Reduzi-las não requer eficiência administrativa. Reduzi-las requer reformas institucionais de difícil implementação e questionável constitucionalidade.

Ademais, deve-se registrar que parte significativa dos aposentados e pensionistas da União obteve esse direito quando da edição da Constituição de 1988. Naquela ocasião, servidores com contratos regidos pela CLT tornaram-se estatutários e, com isso, obtiveram direito a aposentadoria custeada pelo Tesouro sem jamais terem contribuído para tal.

Portanto, parte significativa da despesa das Casas do Congresso com aposentadorias e pensões não representa uma prodigalidade do Senado ou da Câmara. Representa, isto sim, uma prodigalidade do Estado brasileiro em relação a pensões e aposentadorias.

Em função dos argumentos acima, adotaremos, nos exercícios estatísticos apresentados na Seção IV, duas abordagens: uma incluindo e outra excluindo a despesa do parlamento brasileiro com aposentadorias e pensões.

II.3 - A inadequação do uso do Salário Mínimo e do PIB per capita como bases de comparação

O uso do salário mínimo de cada país como instrumento de comparação tende a distorcer os resultados. É bem sabido que há forte concentração de renda no Brasil. Em função disso, o salário mínimo brasileiro tende a ser muito menor em termos de poder de compra que o de outros países. Por isso, ao dividirmos a despesa dos parlamentos pelos respectivos salários mínimos nacionais, o Brasil tenderá a apresentar resultados mais elevados. Mas será esse resultado decorrente de uma elevada despesa legislativa ou decorrente de um baixo salário mínimo?

Quando se analisa o vencimento dos parlamentares, mais uma vez o salário mínimo é um parâmetro de comparação inadequado. A atividade de deputado ou senador guarda muito pouca semelhança com as atividades cuja remuneração é atrelada ao salário mínimo (auxiliares de serviços, empregados domésticos, trabalhadores de baixa qualificação e baixa escolaridade, aposentadoria rural, etc.). É mais coerente comparar a remuneração de senadores e deputados com aquela que é paga aos servidores públicos de nível superior, para que se tenha um equilíbrio quanto ao grau de responsabilidade e importância das funções exercidas. Alternativamente, pode-se comparar a remuneração dos congressistas aos de cargos de direção na iniciativa privada.

O uso do PIB *per capita* como base de comparação alternativa ao salário mínimo também não está isento de problemas. A má distribuição de renda do país mais uma vez interfere na questão. Suponha dois países (A e B). No país A o PIB equivale a R\$ 50 e é distribuído igualmente entre toda a população de 5 habitantes (R\$ 10 para cada). No país B o PIB também é de R\$ 50, mas 4 habitantes têm renda de apenas R\$ 2 e um habitante (que representa a elite) tem renda de R\$ 42. Nos dois casos o PIB per capita será de R\$ 10. Porém a elite do país B tem uma renda muito mais alta. Como já argumentado acima, em qualquer país do mundo a remuneração dos parlamentares está mais próxima das melhores remunerações do mercado de trabalho público ou privado do que da base da pirâmide salarial. Logo, no país B do nosso exemplo, os parlamentares teriam remuneração muito mais elevada do que o PIB per capita. Isso não significa que os parlamentares ganham muito. Significa, isso sim, que a elite desse país (incluindo os parlamentares) ganha muito mais do que a base da pirâmide social. Trata-se, pois, de um viés muito similar ao que afeta o uso do salário mínimo como base de comparação.

O uso do PIB *per capita* apresenta, ainda, outro tipo de distorção. Obviamente os países mais desenvolvidos, que compõem a maior parte da amostra analisada, apresentam PIB *per capita* mais alto que o Brasil. Por outro lado, a despesa dos parlamentos tende a apresentar uma elevada participação de custos fixos. Seja em um país rico ou em um país pobre, o poder legislativo precisa ter uma sede, um determinado número mínimo de parlamentares, de assessores, etc. Ou seja, a despesa do legislativo não é diretamente proporcional ao PIB de cada país. A relação “despesa legislativa/PIB” ou “despesa legislativa/PIB per capita” tende a ser mais elevada para os países de menor PIB. Isso significa que a comparação desses indicadores observados no

Brasil e em países desenvolvidos, como Alemanha, França e EUA tende a enviesar, para cima, o indicador do Brasil.

II.4 – A escolha da taxa de câmbio

A taxa de câmbio utilizada pela **TB** refere-se a um único dia (23 de junho de 2009). Este é um ponto sensível, tendo em vista que, ao adotar um regime de câmbio flutuante, a maioria dos países da amostra apresenta forte oscilação de suas taxas de câmbio ao longo do tempo. Por isso, ao se adotar a taxa de câmbio de um único dia, corre-se o risco de usar uma taxa “Real – Dólar” muito desvalorizada, o que reduziria a despesa do Congresso Nacional medida em dólares. Nesse caso haveria uma subestimação da despesa do Congresso na comparação com outros países. De modo simétrico, pode ocorrer de se utilizar uma taxa de câmbio “Real-Dólar” muito valorizada, o que levaria a uma superestimação da despesa do Congresso.

Tomemos como exemplo o comportamento recente da taxa de câmbio no Brasil. Antes da crise econômica mundial, a taxa real-dólar atingiu valores próximos a R\$ 1,50, bem abaixo da cotação de R\$ 1,90 utilizada como referência pela TB. Com a crise houve forte desvalorização, com a taxa chegando a superar os R\$ 2,50. Em seguida, caiu para menos de R\$ 1,80. Tudo isso em menos de um ano. A essa forte oscilação no câmbio não correspondeu oscilação similar na despesa do Congresso. Portanto, converter a despesa legislativa a um câmbio de R\$ 1,80 ou convertê-la a um câmbio de R\$ 2,50 provoca uma mudança do valor em dólar de 39%, sem que a realidade fiscal e financeira do parlamento (que faz suas despesas em reais) tenha mudado

A Tabela 5 mostra a diferença entre a menor e a maior taxa de câmbio verificada em cada ano, para todos os países da amostra. Percebe-se que a forte oscilação no câmbio ocorre não só no Brasil, mas em todos os países da amostra, o que aumenta ainda mais a aleatoriedade dos valores convertidos por uma taxa de câmbio de um único dia. Cabe ainda observar que o Brasil e a África do Sul são os países da amostra com taxa de câmbio mais volátil.

Parece ser mais adequado utilizar uma taxa média, calculada para um período de tempo longo, como forma de mitigar a volatilidade mostrada acima. Nos

exercícios estatísticos apresentados na seção IV será utilizada a taxa de câmbio média do período janeiro de 2006 a julho de 2009³.

Tabela 5 – Diferença percentual entre a maior e a menor taxa de câmbio em relação ao dólar norte-americano: 2006 a 2009

País/Moeda	2006	2007	2008	2009(*)
África do Sul	34.6%	18.2%	77.4%	40.7%
Argentina	7.3%	13.7%	19.2%	15.4%
Austrália	13.0%	22.1%	63.8%	35.7%
Brasil	21.9%	25.2%	68.4%	38.8%
Canadá	4.0%	31.1%	44.4%	22.9%
Chile	13.3%	11.3%	57.3%	26.4%
Coréia do Sul	15.5%	8.6%	65.4%	30.2%
Euro	13.5%	6.3%	30.1%	15.6%
Japão	10.0%	15.8%	29.3%	16.5%
México	11.3%	6.5%	45.3%	22.1%
Reino Unido	15.6%	10.3%	41.8%	26.2%
MÉDIA	14,5%	15,4%	49,3%	26,4%

Fonte: FX History – Historical Currency Exchange Rate
(<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>)

(*) Até 31 de julho de 2009.

A Tabela 6 compara as taxas médias que serão utilizadas no presente estudo com as taxas adotadas pelos estudos da **TB**. O que se percebe é que, à exceção do Euro, cuja média de janeiro de 2006 a julho de 2009 é 0,9% menor que o valor usado pela **TB**, os demais países apresentam uma taxa mais desvalorizada do que aquela adotada pela **TB**. Ou seja, para estes países o valor das despesas legislativas, em Dólares, será **menor** do que aquele adotado pela **TB**. Reino Unido e México terão as maiores reduções de despesas em dólares em relação aos estudos da **TB**, seguidos pelo Brasil.

Outra dificuldade que cerca a comparação de valores em diferentes moedas diz respeito ao poder de compra de cada moeda. A uma dada taxa de câmbio, se o nível de preços em um país é mais baixo, então o poder de compra de sua moeda é mais alto. Para tentar corrigir essa diferença, costuma-se adotar o conceito de “paridade do poder de compra” (PPP). Em geral, países menos desenvolvidos têm custo de vida mais baixo

³ Foram feitas simulações com outros períodos (janeiro de 2006 a janeiro de 2008, por exemplo) e excluindo-se os valores extremos (10% e 20% mais altos e mais baixos). As médias obtidas variaram muito pouco.

e, portanto, suas taxas de câmbio corrigidas por paridade do poder de compra são mais valorizadas.

Tabela 6 – Taxa de câmbio média para o período janeiro de 2006 – julho de 2009 e taxa de câmbio utilizada pelos estudos da Transparência Brasil (em moeda nacional/US\$)

País/Moeda	Média jan/06 – jul/09	Transparência Brasil	Diferença %
África do Sul(*)	7.65		
Argentina	3.22	3.11	3.2%
Austrália (*)	1.26		
Brasil	2.02	1.90	6.3%
Canadá	1.11	1.06	4.4%
Chile	538.70	523.40	2.9%
Coréia (*)	1,057.32		
Euro	0.738	0.745	-0.9%
Japão (*)	109.75		
México	11.46	10.56	8.5%
Reino Unido	0.551	0.503	9.6%

Fonte: FX History – Historical Currency Exchange Rate
<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>

(*) Países não analisados pela TB.

A Tabela 7 mostra o fator de correção pela paridade do poder de compra para cada país da amostra. Valores acima de 1 indicam países com custo de vida mais baixo que os EUA. No caso do Brasil, o fator PPP equivale a 1,2. Assim, na média, um bem ou serviço que custe US\$ 1,00 nos EUA custa US\$ 0,84 no Brasil (=1/1,2); alternativamente, as despesas do Brasil, convertidas em dólares, devem ser multiplicadas pelo fator 1,2.

A consequência do uso da correção dos valores pela PPP será um aumento da despesa legislativa brasileira e de todos os países que têm fator de PPP maior do que 1.

Enquanto o uso do câmbio pela média reduz o valor em dólares da despesa legislativa do Brasil em 6,3% (ver Tabela 6), o uso da PPP a eleva em 20%. A aplicação dos dois critérios nos levaria, então, a um valor da despesa legislativa brasileira maior que aquela utilizada pela TB. Mas como essas alterações também alteram os valores referentes aos demais países, não se pode dizer, *a priori*, que a posição relativa do Brasil se alterou, e em qual direção. Tal fato será avaliado na seção IV.

Tabela 7 – Fator de correção de despesas em US\$ pela paridade de poder de compra

País	Fator correção PPP
África do Sul	1.63
Alemanha	0.75
Argentina	1.70
Austrália	0.75
Brasil	1.20
Canadá	0.79
Chile	1.35
Coréia	1.49
Espanha	0.82
EUA	1.00
França	0.70
Grécia	0.92
Irlanda	0.67
Itália	0.76
Japão	0.90
México	1.36
Portugal	0.93
Reino Unido	0.80

Fonte: CIA – The World Fact Book
(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>)

OBS: calculado a partir da proporção entre o GDP em US\$ e o GDP em US\$ PPP, ambos de 2008.

II.5 - Variáveis importantes que devem ser levadas em consideração

Além das variáveis *salário mínimo* e *PIB per capita*, já analisadas na seção II.3, os estudos da **TB** utilizam como base de comparação a *população* dos países e o *número de parlamentares*. Ou seja, calculam o gasto por habitante e o gasto por parlamentar. Essas variáveis são importantes parâmetros de comparação, pois influenciam diretamente o gasto total de cada parlamento. É intuitivo que um legislativo com 500 parlamentares tende a gastar mais que um parlamento que tenha apenas 100 representantes. De modo similar, países mais populosos tendem a apresentar legislativos maiores.

Contudo há outras variáveis que também influenciam os gastos legislativos e não estão contempladas nos estudos da **TB**.

A **área geográfica** do país tende a ser um fator importante. Quanto maior a área, maior tende a ser o número de representantes no parlamento, os custos de

deslocamento, a diversidade de demandas por ações do parlamento, a necessidade de o parlamentar manter uma segunda moradia na cidade sede do parlamento.

O **tamanho da população** do país é outra variável importante. Como afirmado acima, os estudos da **TB** chegam a usar essa variável, calculando o gasto per capita dos parlamentos. Mas é preciso considerar a que a atividade parlamentar tipicamente deve apresentar economias de escala, ou seja, o gasto não deve aumentar na mesma proporção do crescimento da população. Parte significativa do custo dos parlamentos é fixo (sede, plenário, administração predial) ou não cresce no mesmo ritmo da população ou do número de parlamentares que a representam (staff administrativo, serviços de biblioteca, serviços de informática, etc.). Uma forma de levar em conta essa relação não-linear é utilizar, além da variável população, a variável população elevada ao quadrado. Tal procedimento será adotado na seção IV.

O sistema de governo (**parlamentarista** ou **presidencialista**) também influencia os gastos. Nos regimes parlamentaristas, o Congresso tem alguma sobreposição com o Poder Executivo. Diversas funções e custos de atividades parlamentares acabam sendo assumidos pelo orçamento do Poder Executivo. Já no presidencialismo a separação dos poderes é mais marcante, com o legislativo tendo maior autonomia de funcionamento e orçamentária. É de se esperar, portanto, que os legislativos de regimes presidencialistas gastem mais.

A forma de estado (**federação** ou **unitário**) é outra variável relevante. Em geral os sistemas federativos são adotados em países grandes e/ou com diversidade cultural, étnica ou religiosa. A necessidade de representar uma maior diversidade de interesses leva a parlamentos maiores e mais caros.

A opção entre um congresso **unicameral** ou **bicameral** também tem impacto direto nos custos, tendo em vista que nos sistemas bicamerais há uma tendência à duplicação de estruturas (dois staffs administrativos, duas assessorias legislativas e de orçamentos, duplicação de comissões temáticas, etc.).

Por fim, há que se considerar que os **diferentes parlamentos têm diferentes conjuntos de atribuições**. Neiva (2008) apresenta um *ranking* da amplitude de atribuições dos Senados de 51 países democráticos. O autor verifica nas constituições desses países se os respectivos senados têm poderes relativos a 27 atribuições, tais como “opinar sobre emenda constitucional”, “iniciar projeto de lei”, “derrubar vetos do Poder Executivo”, “aprovar tratados em acordos internacionais”, etc. A sua conclusão é que, dentre os 51 países analisados, o Senado brasileiro fica em segundo lugar em termos de

amplitude de atribuições. Somente o Senado da Bolívia supera a Câmara Alta brasileira em termos de poderes constitucionais. A Tabela 8 reproduz o *ranking* elaborado por Neiva (2008). É de se esperar que, em tendo atribuições mais amplas, a Casa Legislativa incorra em despesas maiores.

Infelizmente, a dificuldade para obtenção de dados não nos permitiu compilar informações sobre a amplitude de atribuições do parlamento como um todo (e não apenas dos senados); de modo que não poderemos usar esse tipo de variável em nossa análise quantitativa.

Tabela 8 – *Ranking* de amplitude dos poderes das Câmaras Altas de 51 Democracias

País	Poderes da Câmara Alta	País	Poderes da Câmara Alta
Bolívia	32	Polônia	13
Brasil	31	Japão	12
Paraguai	31	Malásia	12
Romênia	30	Rússia	12
		Bósnia -	
Colômbia	29	Herzegovina	11
Nigéria	28	Canadá	11
Chile	27	Índia	11
Argentina	25	Reino Unido	11
Itália	25	República Tcheca	11
México	24	Antígua e Barbuda	10
República Dominicana	24	Áustria	10
Alemanha	22	Namíbia	10
Marrocos	22	Nepal	10
Uruguai	22	Austrália	9
Filipinas	21	Barbados	9
Estados Unidos	20	Gabão	9
Mauritânia	19	Irlanda	9
Espanha	18	Trinidad e Tobago	9
Bahrain	17	Lesoto	8
Palau	17	Bahamas	7
África do Sul	16	Belize	7
França	16	Jamaica	7
Suíça	16	Etiópia	6
Países Baixos	15	Fiji	5
Tailândia	15	Santa Lúcia	4
Bélgica	13		

Fonte: Neiva (2008)

III – A REMUNERAÇÃO DOS PARLAMENTARES

Como argumentado na seção anterior, uma análise não-enviesada dos vencimentos dos parlamentares deve ser feita mediante comparação com a remuneração das carreiras do setor público brasileiro e com a remuneração dos cargos de direção em empresas privadas.

A Tabela 9 compara a remuneração de Senadores e Deputados com o vencimento de final de carreira de diversas carreiras de nível superior do serviço público federal e com o teto de remuneração, percebida pelos Ministros do STF.

O valor do vencimento atribuído aos senadores e deputados equivale à remuneração mensal bruta de R\$ 16.509,00 multiplicada por 14 (dado que os parlamentares recebem duas ajudas de custo equivalentes a um mês de vencimentos, uma no início e outra ao final do ano) e dividida por 12 meses. Chega-se, assim, a uma remuneração bruta média mensal de R\$ 19.261,00.

O que se percebe é que deputados e senadores aparecem próximos ao topo da escala, ficando abaixo apenas dos Delegados da Polícia Federal e dos Ministros do STF (que recebem aquele que deveria ser o teto de remuneração do setor público), com remunerações muito superiores a de médicos e de professores universitário.

Contudo, há que se considerar que a remuneração dos parlamentares não recebe qualquer acréscimo a título de tempo de serviço, gratificações de chefia (incorporadas à remuneração ou por efetivo exercício), gratificações de desempenho, etc. Praticamente todas as carreiras de nível superior do setor público federal recebem tais adicionais, que ampliam bastante o valor líquido recebido pelo servidor. Dito isto, **a remuneração dos senadores e deputados parece não destoar daquela recebida por carreiras de nível superior melhor remuneradas.**

Tabela 9 – Remuneração mensal de senadores e deputados em comparação com o vencimento de final de carreira de algumas carreiras de nível superior do serviço público federal

Carreira/Cargo	Vencimentos
Ministro do STF (teto salarial do setor público)	24.500
Delegado de Polícia Federal	19.700
Deputados e Senadores	19.261
Advogado da União – AGU	16.680
Auditor- Fiscal da Receita Federal do Brasil	16.680
Agência Nacional de Águas - Especialista em Recursos Hídricos	14.740
Analista e Inspetor da CVM	14.512
Diplomacia 3º secretário a Ministro 1ª classe	14.512
Analista de Finanças e Controle – NS	14.512
ABIN - Oficial de Inteligência	13.469
Analista em Ciência e Tecnologia/Tecnologista - Doutor	12.327
Fiocruz - Especialista – Doutor	12.327
IBGE – Doutor	11.984
INSS - Supervisor Médico Pericial - 40 horas	11.766
Magistério Superior - Dedicção exclusiva Doutor	10.447
Médico 40 horas – Doutor	10.027
Depto. Nacional de Produção Mineral - Especialista em Recursos Minerais	9.465
Dacta - Grupo de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo	8.808
Analista do Seguro Social	6.068
FUNAI	6.023
Magistério Ensino Básico Federal - 40 horas Doutor	4.807

Fontes: Senado Federal – Secretaria de Recursos Humanos e Ministério do Planejamento (Boletim de Pessoal. Junho/2009)

Cabe, agora, fazer o mesmo tipo de comparação com a remuneração recebida por cargos de direção do setor privado. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho, levanta a renda média dos trabalhadores de diferentes profissões e ocupações nos setores público e privado. A Tabela 10 mostra tal informação relativa ao ano de 2008, para algumas carreiras específicas. Os parlamentares aparecem no topo da lista.

A RAIS já computa como parte da renda mensal todos os bônus e benefícios adicionais recebidos pelos trabalhadores (exceto 13º salário) ⁴. Por isso, ao contrário do que ocorre com a estrutura de remuneração do setor público (Tabela 9, acima), não se pode dizer que os vencimentos dos trabalhadores do setor privado, mostrados na Tabela 10, estejam subestimados. Portanto, mesmo as funções de direção no setor privado apresentam remuneração média bastante inferior a dos senadores e deputados.

⁴ A definição de “remuneração” adotada pela RAIS está disponível no Manual da Rais em http://www.mte.gov.br/rais/Manual%20RAIS_2008a.pdf

Porém deve-se considerar que a média da remuneração de dirigentes de empresas privadas é puxada para baixo pelas micro e pequenas empresas, que são mais numerosas e tendem a pagar menos a seus dirigentes. O ideal seria comparar os vencimentos dos parlamentares com a renda de dirigentes de empresas médias e grandes, mas tal informação não está disponível. Sabe-se, contudo, que a remuneração da alta administração de grandes empresas privadas supera significativamente a dos parlamentares. Mesmo a cúpula das empresas estatais, financeiras e não financeiras, tem vencimentos que extrapolam – em muito – o teto do funcionalismo público federal.

Tabela 10 – Remuneração mensal de senadores e deputados em comparação com a remuneração média de trabalhadores dos setores público e privado – 2008

Ocupação	RENDA MÉDIA
Senadores e Deputados	19.261
Advogados do poder judiciário e da segurança pública	14.536
Diretores de produção e operações	14.479
Diretores de áreas de apoio	12.432
Audidores fiscais públicos	11.758
Diretores gerais	11.381
Profissionais em navegação aérea, marítima e fluvial	10.821
Operadores de instalações em indústrias químicas, petroquímicas e a	8.112
Profissionais de investigação criminal	8.075
Técnicos em mineralogia e geologia	7.370
Gerentes de áreas de apoio	7.210
Gerentes de produção e operações	7.132
Advogados, procuradores, tabeliões e afins	7.085
Matemáticos, estatísticos e afins	7.027
Profissionais da biotecnologia e metrologia	6.987
Físicos, químicos e afins	6.959
Supervisores da fabricação de celulose e papel	6.905
Supervisores da transformação de metais e de compósitos	6.715
Engenheiros, arquitetos e afins	6.585
Operadores de robôs e equipamentos especiais	6.432
Pesquisadores	6.370
Trabalhadores em acabamento de madeira e de mobiliário	6.361
Supervisores de manutenção eletroeletrônica e eletromecânica	5.860

Fonte: RAIS/CAGED. Ministério do Trabalho.

Ademais, a Tabela 10 revela uma outra informação muito importante: não apenas senadores e deputados aparecem no topo da lista, mas também algumas carreiras do setor público, como “advogados do poder judiciário e segurança pública” e

“auditores fiscais públicos”⁵. Isso reflete uma situação já fartamente documentada pela literatura econômica nacional e internacional⁶: **em média, a remuneração no setor público é superior à do setor privado.**

Portanto, a conclusão desta seção é de que **a remuneração de senadores e deputados não destoa daquela que é paga para as carreiras melhor remuneradas do setor público, e supera as remunerações pagas pelo setor privado em função de um viés para baixo na média da remuneração dos dirigentes de empresas privadas e de um fenômeno generalizado, qual seja: o setor público, no Brasil e em diversos outros países, paga salários melhores que o setor privado.**

Para aprofundar um pouco mais a questão, se levarmos em conta os dados apresentados nos estudos da **TB**, acima citados, o problema do custo que os parlamentares representam para o Erário não está nas suas remunerações individuais, mas sim nas verbas adicionais para custear a atividade parlamentar.

A Tabela 11, extraída diretamente de estudo da **TB**, apresenta indícios nessa direção. Nessa tabela, os vencimentos e as verbas de representação no parlamento brasileiro aparecem menores que os dos demais países da amostra. Já as viagens e verbas de gabinete superam a média em, respectivamente, 157% e 72%.

Tendo em vista que há muitas diferenças conceituais entre os países quanto ao que se considera verba de gabinete, verba de representação ou custeio de viagens (no caso do Senado dos EUA, por exemplo, não há verbas específicas para viagens, mas a verba de representação é bastante elevada), apresenta-se, na última coluna da Tabela 11 a soma de todas as despesas que não representam vencimentos. O que se observa é que o Brasil, de acordo com esses dados, estaria gastando acima da média com essas verbas adicionais, ao passo que teria vencimentos um pouco abaixo da média.

Tabela 11 – Despesa anual por parlamentar e por tipo de verba em países selecionados – 2008 (em R\$)

⁵ As remunerações atribuídas a essas carreiras pela pesquisa RAIS são menores que as tabelas de remuneração apresentadas na Tabela 5. Isso ocorre por dois motivos. Primeiro porque a RAIS apresenta dados de servidores federais, estaduais e municipais. Dado que os servidores federais têm vencimentos maiores, quando se toma a média do vencimento de servidores dos três níveis de governo a média da remuneração cai. Em segundo lugar porque a Tabela 5 apresentou o vencimento de final de carreira, enquanto a RAIS (Tabela 6) mostra o rendimento efetivamente auferido por servidores que estão em diversos estágios da progressão funcional.

⁶ Beluzzo et al. (2005), Moriconi et. Al (2006), Bender e Fernandes (2006), Braga (2007).

País	Parlamentar	Vencimentos	Verba de representação	Viagens	Verba de Gabinete	
		(A)	(B)	(C)	(D)	(B)+(C)+(D)
Brasil	Deputado	247.680	267.222	4.517.496	780.000	5.564.718
Brasil	Senador	247.680	288.100	1.668.000	1.066.000	3.022.100
Alemanha	Deputado	259.259	127.871	1.028.406	461.852	1.618.129
Chile	Deputado	223.027	191.642	3.789.945	142.743	4.124.330
Chile	Senador	304.752	285.760	5.827.277	83.903	6.196.940
EUA	Deputado	338.786	836.741	12.406	1.750.864	2.600.011
EUA	Senador	338.786	4.296.691		964.484	5.261.175
França	Deputado	236.966	197.352	30.328	305.005	532.685
França	Senador	183.086	208.265	30.328	241.626	480.219
Grã Bretanha	Deputado	213.262	187.739	13.171	341.833	542.743
Itália	Deputado	395.707	277.013	53.759		330.772
Itália	Senador	325.554	190.710	52.086		242.796
México	Deputado	139.780	140.792			140.792
México	Senado	267.524	25.330			25.330
Média sem Brasil (I)		268.874	580.492	1.204.190	536.539	1.841.327
Média CD e Senado do Brasil (II)		247.680	277.661	3.092.748	923.000	4.293.409
(II)/(I)		92%	48%	257%	172%	233%
Brasil Deputado/(I)		92%	46%	375%	145%	302%
Brasil Senador /(I)		92%	50%	139%	199%	164%

Fonte: Transparência Brasil, estudos citados.

Portanto, os dados da Tabela 11, ainda que sujeitos às restrições e comentários feitos na seção II, reforçam a tese de que, se há problema de custo elevado no parlamento brasileiro, este não diz respeito diretamente aos vencimentos dos parlamentares, mas sim ao custeio das atividades parlamentares. A próxima seção analisa em maior detalhe a questão do custo total do parlamento brasileiro em comparação com o dos demais países.

IV – A DESPESA TOTAL DOS PARLAMENTOS

Nesta Seção avalia-se a despesa total dos parlamentos dos dezoito países para os quais há dados disponíveis. Cabe alertar, em primeiro lugar, que esse pequeno número de países torna as conclusões pouco robustas. Seria necessária uma amostra de, pelo menos, 30 países para garantir maior robustez aos resultados. Contribui, ainda, para a precariedade das conclusões o fato de não se ter conhecimento detalhado sobre as atribuições do parlamento de cada país (uns podem ser meras instâncias figurativas, enquanto outros podem ter amplas atribuições), e sobre a realidade institucional da contabilidade pública de cada país (por exemplo, não sabemos se alguns dos

parlamentos da amostra incluem em suas despesas os gastos com aposentadorias e pensões, como ocorre no Brasil).

A avaliação leva em conta as considerações feitas na seção II, quais sejam:

- A despesa de cada país é corrigida pela paridade do poder de compra da moeda local;
- Os valores são convertidos para dólares norte-americanos pela taxa de câmbio média do período janeiro/2006-julho/2009;
- Não são utilizadas as variáveis PIB per capita e salário mínimo como variáveis explicativas (base de comparação) da despesa legislativa;
- A despesa do parlamento brasileiro é avaliada incluindo e excluindo o gasto com aposentadorias e pensões;
- As variáveis de controle utilizadas na análise são:
 - população;
 - população ao quadrado;
 - número de parlamentares;
 - número de parlamentares ao quadrado;
 - área geográfica do país;
 - sistema bicameral ou unicameral (variável dummy)⁷;
 - regime parlamentarista ou presidencialista (variável dummy);
 - organização federativa ou unitária (variável dummy).

Os valores e informações qualitativas a respeito das variáveis utilizadas estão disponíveis no Anexo I.

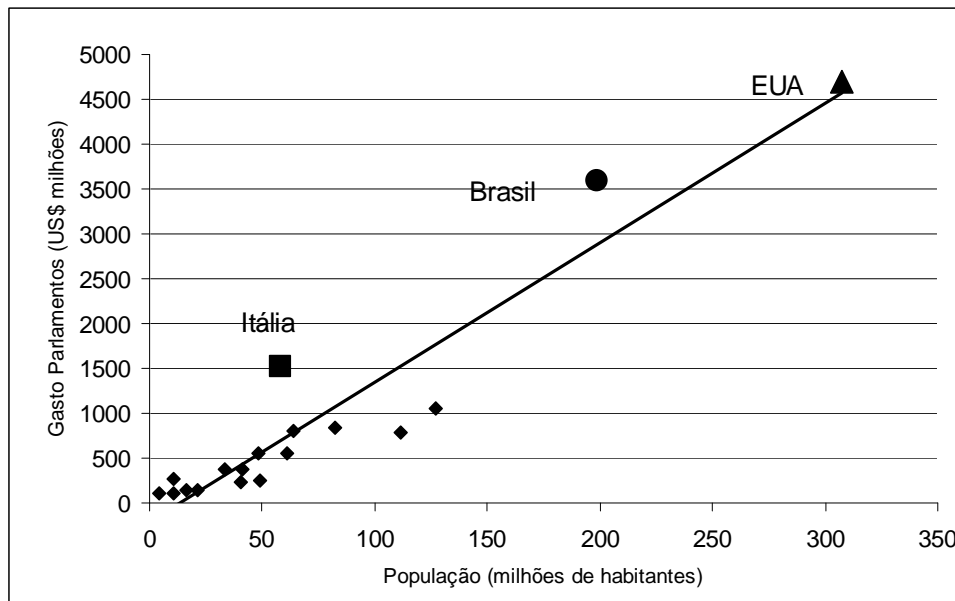
O método utilizado é o de regressão por mínimos quadrados. São estimadas equações em que as variáveis acima descritas são colocadas como variáveis explicativas do gasto legislativo. Ao se comparar o valor estimado para o gasto, a partir de tais variáveis, e o gasto efetivamente realizado, pode-se observar se cada um dos parlamentos gastou acima ou abaixo da média estimada.

⁷ Variável que assume valor 1 quando o sistema é bicameral e valor zero quando unicameral. Definição similar se aplica às variáveis descritas na seqüência.

IV.1 – Estimativas incluindo as despesas com aposentadorias e pensões no gasto do Congresso brasileiro

Antes de apresentar os resultados obtidos, cabe chamar atenção para a forte correlação entre o gasto dos parlamentos e as populações de seus países. O Gráfico 1 mostra essa evidência. Cada ponto representa, no eixo vertical, o valor do gasto de cada parlamento e, no eixo horizontal, a população do respectivo país. A reta representa a relação média entre população e gasto legislativo de todos os países (sem que se controle a despesa pelas demais variáveis citadas anteriormente). Os pontos acima da reta indicam países que gastam acima da média, e os pontos abaixo da reta indicam países que gastam menos que a média. Percebe-se, claramente, que Itália e Brasil são os países que se destacam com gastos acima da média. Os EUA, representados pelo ponto mais a direita, estão um pouco acima da linha, o que indica que o seu gasto legislativo, embora seja o mais alto de todos, estaria adequado ao tamanho de sua população.

Gráfico 1 – Despesa dos parlamentos em relação à população dos países



Fonte: ver Anexo I.

Da análise gráfica passamos para a análise quantitativa com o intuito de verificar se a introdução de outras variáveis explicativas do gasto (número de parlamentares, área geográfica, etc.) altera a realidade mostrada pelo Gráfico 1.

São apresentados, na Tabela 12, os resultados de sete estimações. Em cada uma delas, além da variável população, há outra variável de controle utilizada no cálculo da

despesa média dos parlamentos. Os números apresentados representam a diferença (em milhões de Dólares) entre o valor estimado para o gasto do parlamento e o valor efetivamente observado. São incluídos na Tabela 12 apenas os países que, na maioria das estimações, têm despesa acima da média estimada. O Anexo II apresenta todos os dados das equações estimadas.

Tabela 12 – Diferença entre despesa observada e despesa estimada para os parlamentos de cinco países

US\$ milhões em PPP							Variável explicativa adicional (além da população)
	Brasil	EUA	França	Grécia	Itália	R ² Ajustado	
I	694	118	11	298	816	0.90	Nenhuma
II	850	(212)	100	156	886	0.90	Pop. ao quadrado
III	689	89	45	284	876	0.89	Nº de parlamentares
IV	594	83	71	328	880	0.89	Área geográfica
V	728	104	(73)	236	734	0.89	Federação/Unitário
VI	691	83	46	154	852	0.90	Unicameral/Bicameral
VII	706	113	44	282	793	0.89	Presidencialista/Parlam.

Fonte: ver Anexo II.

A primeira linha da Tabela 12 reflete exatamente a imagem do Gráfico 1. Ela estima o gasto dos parlamentos apenas em função da população, sem incluir qualquer variável adicional. A estatística R² indica um bom ajustamento da reta estimada aos dados. Nessa estimação a despesa efetiva do Congresso brasileiro estaria US\$ 694 milhões acima do valor projetado para o País. A Itália apresenta o maior excesso de gastos, da ordem de US\$ 816 milhões.

Na linha II da Tabela 12 acrescenta-se a variável “população ao quadrado” na estimação do gasto médio dos parlamentos. Com essa especificação, o excesso de gastos do parlamento brasileiro sobe para US\$ 850 milhões. A Itália continua com o maior excesso de gastos em termos absolutos: US\$ 886 milhões.

As outras linhas apresentam estimações utilizando as demais variáveis explicativas e os resultados qualitativos se mantêm: Itália com o maior excesso de gastos, seguida pelo Brasil.

A Tabela 12-A mostra os excessos de despesa como percentual da despesa estimada. Assim, o Brasil estaria gastando entre 20% e 31% acima da média para ele estimada. A Itália apresentaria excessos de gastos entre 94% e 128%. A Grécia também apresenta excessos mássculos. Contudo, tendo em vista a sua pequena população e o pequeno valor absoluto dos seus gastos, as estimativas para esse país oscilam muito, inclusive estimando-se valores negativos.

Tabela 12-A – Diferença entre despesa observada e despesa estimada para os parlamentos de cinco países

						% da despesa estimada
	Brasil	EUA	França	Grécia	Itália	Variável explicativa adicional (além da população)
I	24	3	1		116	Nenhuma
II	31	-4	14	145	140	Pop. ao quadrado
III	24	2	6		136	Nº de parlamentares
IV	20	2	10		138	Área geográfica
V	25	2	-8	849	94	Federação/Unitário
VI	24	2	6	140	128	Unicameral/Bicameral
VII	25	2	6		109	Presidencialista/Parlam.

Fonte: ver Anexo II.

(*) O método utilizado não restringe a possibilidade de estimação de valores negativos, o que ocorre em algumas estimações para a Grécia; a tabela não reporta os valores percentuais nessas situações.

A conclusão dessa primeira avaliação quantitativa seria, portanto, de que o Brasil, de fato, gasta muito com o seu Poder Legislativo, ficando apenas atrás da Itália e, talvez, da Grécia (dentre os 18 países considerados) em termos de excesso percentual de gastos. Tal conclusão, contudo, se altera quando excluimos do gasto brasileiro a parcela referente a aposentadorias e pensões pagas pelo Legislativo.

IV.2 – Estimativas excluindo as despesas com aposentadorias e pensões no gasto do Congresso brasileiro

Como argumentado acima, ¼ do gasto do legislativo brasileiro refere-se a aposentadorias e pensões. Não foi possível verificar se todos os demais parlamentos esse tipo de despesa é contabilizada na despesa do parlamento ou se corre por conta de uma conta do Tesouro ou de outro ente público. Contudo, a informação não oficial que

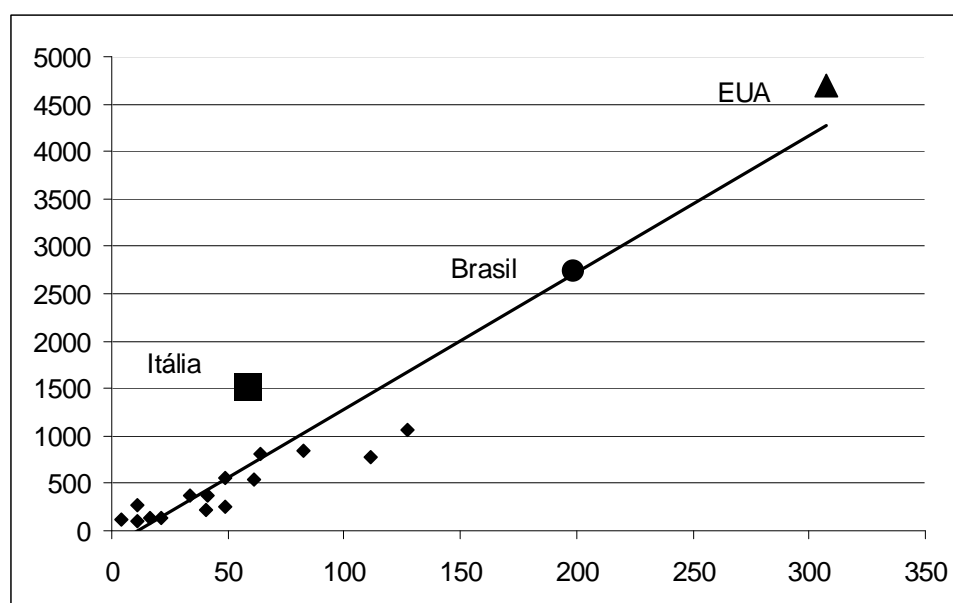
temos é de que não é usual que os parlamentos incluam em seus orçamentos o pagamento de aposentadorias e pensões de seus funcionários.

Ademais, mesmo que os parlamentos dos outros países arquem com a despesa com inativos, a tendência é que tal gasto seja mais pesado no caso brasileiro, dada a prodigalidade das regras previdenciárias no serviço público do Brasil.

Além de permitir maior comparabilidade entre os diferentes parlamentos, é importante excluir os gastos com aposentadorias e pensões porque esse tipo de despesa decorre de decisões tomadas no passado e, portanto, não pode ser eliminado em uma reforma administrativa ou em uma iniciativa de corte de despesas.

O Gráfico 2 apresenta os mesmos dados do Gráfico 1, apenas substituindo o valor da despesa total do parlamento brasileiro pela despesa deduzida dos pagamentos de pensões e aposentadorias. O que se percebe é que o Brasil sai de uma posição de gasto acima da média para uma posição de gasto muito próxima à média⁸.

Gráfico 2 – Despesas dos parlamentos em relação à população dos países (valor para o Brasil exclui despesas com aposentados e pensionistas)



Fonte: ver Anexo II.

A Tabela 13 replica a Tabela 12, apresentando os excessos de despesa estimados quando se excluem os gastos com aposentadorias e pensões no Brasil.

⁸ Nota-se, também, que os EUA saem de uma posição sobre a reta no Gráfico 1 (próximo do valor médio) para uma posição acima da reta no Gráfico 2 (gasto acima da média). Isso decorre do fato de que a redução do gasto do Brasil deslocou a reta para baixo.

Tabela 13 – Diferença entre despesa observada e despesa estimada para os parlamentos de cinco países (valor para o Brasil exclui despesa com aposentados e pensionistas)

US\$ milhões em PPP							
	Brasil	EUA	França	Grécia	Itália	R2 Ajustado	Variável explicativa adicional (além da população)
I	29	425	51	279	849	0.91	Nenhuma
II	243	(30)	173	83	945	0.93	Pop. ao quadrado
III	25	408	70	271	883	0.90	Nº de parlamentares
IV	(26)	406	83	295	884	0.90	Área geográfica
V	69	408	(54)	203	748	0.91	Federação/Unitário
VI	25	391	84	140	884	0.90	Unicameral/Bicameral
VII	51	416	111	249	806	0.90	Presidencialista/ Parlamentarismo

Fonte: ver Anexo II.

A situação do Brasil muda bastante em relação à Tabela 12. Agora, na maioria dos casos o País aparece com excessos de gastos pequenos, entre US\$ 25 e US\$ 70 milhões. A estimativa IV chega a mostrar um gasto US\$ 26 milhões abaixo da média. EUA, França e Grécia, além da permanente “campeã” Itália, muitas vezes exibem excessos de gastos superiores aos do Brasil. Em particular, nas especificações I, III, IV, VI e VII, o Brasil aparece como o país que apresenta menor excesso de gastos dentre aqueles mostrados na Tabela.

A Tabela 13-A apresenta os excessos de gastos como percentual da despesa estimada. A pior situação do Brasil, mostrada na estimativa II, aponta um excesso de gastos de 10%, enquanto a Itália tem excessos superiores a 100%. EUA, França e Grécia (esta última com grande variação nos valores estimados) também aparecem com excessos de gastos proporcionalmente maiores que o Brasil.

Em suma, o que esta seção mostra é que, ao se desconsiderar os gastos com aposentadorias e pensões, o excesso de gastos no Legislativo brasileiro é bem menos expressivo do que aqueles apresentados nas Tabelas 12 e 12-A. Somente um conhecimento mais aprofundado do sistema contábil e da realidade institucional dos demais países permitirá dizer se é válido o tipo de comparação feito nesta seção. De qualquer forma, fica evidente que parte substancial do gasto do Legislativo brasileiro só será reduzida por mudanças no regime previdenciário do setor público brasileiro, não

sendo passível de ajuste por meio de medidas administrativas dos gestores da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Tabela 13A – Diferença entre despesa observada e despesa estimada para os parlamentos de cinco países (valor para o Brasil exclui despesa com aposentados e pensionistas)

						% da despesa estimada
	Brasil	EUA	França	Grécia	Itália	Variável explicativa adicional (além da população)
I	1	10	7		127	Nenhuma
II	10	-1	27	46	164	Pop. ao quadrado
III	1	10	9		139	Nº de parlamentares
IV	-1	9	12		139	Área geográfica
V	3	10	-6	328	97	Federação/Unitário
VI	1	9	12	113	139	Unicameral/Bicameral
VII	2	10	16	1624	113	Presidencialista/ Parlamentarismo

Fonte: ver Anexo II.

V – CONCLUSÕES

Este trabalho procurou avaliar os estudos da **TB** que apontam o Parlamento brasileiro como um dos mais caros do mundo e os vencimentos dos nossos parlamentares como igualmente fora do padrão internacional. Fizemos diversas considerações acerca do método e dos dados utilizados nos estudos da **TB** e procuramos reavaliar a questão a partir de uma abordagem que nos pareceu tecnicamente mais adequada.

Nossas principais conclusões são:

- Com relação aos vencimentos dos parlamentares:
 - Estes não parecem exagerados quando comparados com os das carreiras de nível superior do setor público federal. Na verdade diversas carreiras, ao agregar gratificações de chefia e outros adicionais, tendem a ganhar mais que os parlamentares;
 - Superam os de cargos de direção de empresas privadas. Esse fato, contudo, não pode ser apresentado como prova de remuneração excessiva dos parlamentares, pois decorre de dois efeitos:
 - a) a superioridade dos salários do setor público em relação ao setor privado;
 - b) a preponderância das micro e pequenas empresas no universo de empresas privadas, que tendem a puxar para baixo a média da

remuneração de seus dirigentes (dado o grau de responsabilidade, o ideal seria comparar a remuneração dos parlamentares com a de dirigentes de empresas médias e grandes, mas essa informação não está disponível);

➤ A conclusão mais geral é de que o que existe é uma superioridade da remuneração do setor público em geral (e não só dos parlamentares) em relação ao setor privado, e não um privilégio concentrado na remuneração dos parlamentares. Há indícios de que os gastos elevados estariam relacionados a verbas de representação, passagens e demais dotações para financiamento da atividade parlamentar.

- Com relação ao gasto total dos parlamentos:

➤ Se considerarmos a despesa total do Congresso Nacional (incluindo aposentadorias e pensões), o Brasil fica em segundo lugar em termos de excesso de gastos, atrás apenas da Itália. O gasto brasileiro estaria entre 20% e 31% acima da média estimada para o País, o que corroboraria a ênfase dada ao excesso de gastos nos estudos da TB (ainda que tais números sejam bem menores do que os apresentados pela TB);

➤ Ao excluirmos os gastos com aposentadorias e pensões, o Brasil passa a apresentar excesso de gastos inferior a Itália, EUA, França e Grécia. Tal excesso situa-se, na maioria das estimações, abaixo de US\$ 70 milhões, variando entre uma “economia” (gasto abaixo da média estimada) de 1% e um excesso de gastos de 10%, mas com a maioria das estimações apontando um excesso de gastos inferior a 2%;

➤ Os números acima permitem concluir que, de fato, os gastos do Legislativo nacional situam-se na média ou um pouco acima da média internacional (ao contrário da afirmação da TB, segundo a qual o gasto estaria cinco ou seis vezes acima da média internacional);

➤ Claramente há espaço para enxugamento de gastos; contudo um ajuste substancial da despesa depende muito mais de mudanças no sistema previdenciário do setor público do que de medidas administrativas das duas Casas legislativas;

➤ Cabe ressaltar que o presente estudo não avalia a qualidade e eficácia dos gastos: parlamentos com despesa abaixo da média podem estar gastando mal os seus recursos, e vice-versa.

REFERÊNCIAS

- Bender, S., Fernandes,R.(2006) Gastos Públicos com Pessoal: Uma Análise de Emprego e Salário no Setor Público Brasileiro no período 1992-2004. Texto para Discussão Fundação Getúlio Vargas - EESP
- Belluzzo,W., Pazello, E., Anuatti-Neto,F (2005) Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. Revista Brasileira de Economia, Oct./Dec., vol.59, no.4, p.511-533.
- Braga, B.G. (2007) Capital Humano e o Diferencial de Salários Público-Privado no Brasil. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A136.pdf>
- Caetano, M.A. (2006) Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão nº 1226. Brasília – DF.
- Moriconi, G.M. et al. (2006) Evidências sobre o comportamento dos governos estaduais na determinação dos salários dos servidores públicos no Brasil. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A135.pdf>
- Neiva, P.R.P. (2008) Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil. In: Lemos, L.B. (Org.) O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Edições Unilegis de Ciência Política. Senado Federal. Brasília – D.F.

Anexo I: base de dados, fontes e observações

País	Gasto corrigido por PPP (US\$ milhões)	Fator correção PPP	Gasto US\$ milhões	tx câmbio moeda original/US\$	Gasto na moeda original (milhões)	Nº de parlamentares	População	Área (Km2)	FEDERAL	PRESIDENCIALIS TA	BICAMERAL
	(A)=(B)*(C)	(B)	(C)=(E)/(D)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)
Alemanha	838.3	0.7	1,117.9	0.738	825.3	614	82,329,758	348,672	1	0	1
Argentina	370.6	1.7	218.1	3.215	701.1	329	40,913,584	2,736,690	1	1	1
Brasil s/ aposent. e pensões	2,728.6	1.2	2,283.0	2.019	4,610.4	594	198,739,269	8,459,417	1	1	1
Brasil c/ aposent. e pensões	3,581.9	1.2	2,996.9	2.019	6,052.2	594	198,739,269	8,459,418	1	1	1
Canadá	379.4	0.8	480.1	1.108	532.2	413	33,487,208	9,903,507	1	0	1
Chile	143.1	1.4	105.9	538.703	57,024.8	158	16,601,707	743,812	0	1	1
Coréia	555.7	1.5	372.9	1,057.319	394,264.0	299	48,508,972	96,920	0	1	0
Espanha	225.2	0.8	275.1	0.738	203.1	609	40,525,002	498,980	1	0	1
EUA	4,690.9	1.0	4,704.0	1.000	4,704.0	535	307,212,123	9,161,966	1	1	1
França	805.9	0.7	1,144.5	0.738	844.9	745	64,057,792	551,500	0	1	1
Grécia	264.2	0.9	287.2	0.738	212.0	300	10,737,428	130,647	0	0	0
Itália	1,518.8	0.8	2,000.9	0.738	1,477.1	945	58,126,212	294,140	0	0	1
Japão	1,060.0	0.9	1,180.9	109.748	129,600.0	722	127,078,679	364,485	0	0	1
México	785.0	1.4	575.6	11.457	6,594.4	628	111,211,789	1,943,945	1	1	1
Portugal	108.1	0.9	116.4	0.738	85.9	230	10,707,924	91,470	0	0	0
Reino Unido	546.6	0.8	682.9	0.551	376.3	646	61,113,205	241,930	0	0	1
Irlanda	111.2	0.7	165.1	0.738	121.9	226	4,203,200	68,883	0	0	1
África do Sul	246.9	1.6	151.5	7.649	1,158.5	490	49,052,489	1,214,470	1	1	1
Austrália	136.4	0.7	182.1	1.264	230.2	226	21,262,641	7,682,300	1	0	1

Fontes e observações:

Coluna (B): calculada a partir da proporção entre GDP (ppp) e GDP (official exchange rate) de 2008, valores obtidos em “The World Factbook” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

Coluna (D): média das taxas de câmbio em relação ao Dólar, cotações médias diárias entre 1/1/2006 e 31/7/2009, obtidas em “FXHistory: historical currency exchange rate” (<http://www.oanda.com/convert/fxhistory>).

Coluna (E): para Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, França, Itália, México, Portugal e Reino Unido utilizamos os dados apresentados nos estudos da **TB** citados no corpo do texto. Para o Brasil os dados foram extraídos do Sistema Siga-Brasil do Senado. Para Japão, Irlanda, Grécia e Coréia os dados foram fornecidos pelas respectivas embaixadas a partir de fontes oficiais dos seus governos. Para EUA, Austrália e África do Sul os dados foram respectivamente obtidos nos seguintes sítios da internet:

<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/sheets/outlays.xls>,

www.parliament.gov.za

http://www.aph.gov.au/house/dept/pbs2009/DHR_PBS_2009-10.pdf e <http://www.budget.gov.au/2009-10/content/pbs/html/index.htm>

Colunas (F), (G), (H), (J) e (K): “The World Factbook” (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>). A classificação como parlamentarismo e presidencialismo foi adotada, nos casos híbridos, pelo critério de maior proximidade com um dos dois sistemas, conforme informações fornecidas pelas respectivas embaixadas.

Coluna (I): Forum of Federations (http://www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php).

Anexo II: coeficientes e valores estimados

Coeficientes estimados (valores com fundo cinza são estatisticamente diferente de zero a pelo menos 10%)

Estimação incluindo os gastos do Congresso Nacional com aposentadorias e pensões:

	Constante	População	População ao quadrado	Nº de parlamentares	Área geográfica	Federal	Presidencialista	Bicameral
I	-200.77	15.540						
II	1.78	9.677	0.02004					
III	-151.27	15.690		-0.125				
IV	-226.63	14.711			0.034			
V	-143.64	15.971				-175.971		
VI	-59.65	15.823						-193.631
VII	-186.59	15.690					-56.114	

Estimação excluindo os gastos do Congresso Nacional com aposentadorias e pensões:

	Constante	População	População ao quadrado	Nº de parlamentares	Área geográfica	Federal	Presidencialista	Bicameral
I	-169.56	14.439						
II	109.65	6.357	0.02816					
III	-141.46	14.525		-0.071				
IV	-183.67	13.987			0.019			
V	-99.07	14.971				216.892		
VI	-33.73	14.712						-186.355
VII	-143.01	14.721					-105.026	

Valores estimados, observados e diferenças:

Estimação incluindo os gastos do Congresso Nacional com aposentadorias e pensões:

	VALORES ESTIMADOS (A)							VALORES OBSERVADOS (B)	EXCESSO (+) OU "ECONOMIA" (-) DE GASTOS (C) = (B) - (A)						
	I	II	III	IV	V	VI	VII		I	II	III	IV	V	VI	VII
Alemanha	1,079	937	1,064	997	995	1,049	1,105	838	(240)	(99)	(226)	(158)	(157)	(211)	(267)
Argentina	435	432	450	469	334	394	399	371	(64)	(61)	(79)	(99)	37	(24)	(29)
Brasil	2,888	2,732	2,893	2,988	2,854	2,891	2,876	3,582	694	850	689	594	728	691	706
Canadá	320	349	323	606	215	277	339	379	60	31	57	(227)	164	103	41
Chile	57	168	90	43	122	9	18	143	86	(25)	54	100	22	134	125
Coréia	553	519	573	490	631	708	518	556	3	36	(17)	65	(75)	(152)	37
Espanha	429	427	409	387	328	388	449	225	(204)	(202)	(184)	(161)	(102)	(163)	(224)
EUA	4,573	4,903	4,602	4,608	4,587	4,608	4,578	4,691	118	(212)	89	83	104	83	113
França	795	705	761	735	879	760	762	806	11	100	45	71	(73)	46	44
Grécia	(34)	108	(20)	(64)	28	110	(18)	264	298	156	284	328	236	154	282
Itália	702	633	643	639	785	666	725	1,519	816	886	876	880	734	852	793
Japão	1,774	1,561	1,753	1,655	1,886	1,757	1,807	1,060	(714)	(501)	(693)	(595)	(826)	(698)	(747)
México	1,527	1,331	1,515	1,476	1,456	1,506	1,502	785	(742)	(546)	(730)	(691)	(671)	(721)	(717)
Portugal	(34)	108	(12)	(66)	27	110	(19)	108	142	0	120	174	81	(2)	127
Reino Unido	749	669	727	681	832	714	772	547	(202)	(123)	(181)	(134)	(286)	(167)	(226)
Irlanda	(135)	43	(113)	(162)	(77)	(187)	(121)	111	247	68	225	274	188	298	232
África do Sul	561	526	557	537	464	523	527	247	(315)	(279)	(310)	(290)	(217)	(276)	(280)
Austrália	130	217	154	350	20	83	147	136	7	(80)	(18)	(214)	116	53	(11)

Estimação **excluindo** os gastos do Congresso Nacional com aposentadorias e pensões:

	VALORES ESTIMADOS (A)							VALORES OBSERVADOS (B)	EXCESSO (+) OU "ECONOMIA" (-) DE GASTOS (C) = (B) - (A)						
	I	II	III	IV	V	VI	VII		I	II	III	IV	V	VI	VII
Alemanha	1,019	824	1,011	974	917	991	1,069	838	(181)	14	(173)	(136)	(78)	(153)	(231)
Argentina	421	417	430	440	297	382	354	371	(51)	(46)	(59)	(69)	74	(11)	16
Brasil	2,700	2,485	2,703	2,755	2,659	2,704	2,678	2,729	29	243	25	(26)	69	25	51
Canadá	314	354	316	471	185	273	350	379	65	25	64	(91)	194	107	29
Chile	70	223	89	62	149	24	(4)	143	73	(80)	55	81	(6)	119	147
Coréia	531	484	542	497	627	680	466	556	25	71	14	59	(71)	(124)	90
Espanha	416	414	404	393	291	376	454	225	(190)	(188)	(179)	(167)	(66)	(151)	(228)
EUA	4,266	4,721	4,283	4,285	4,283	4,300	4,274	4,691	425	(30)	408	406	408	391	416
França	755	632	736	723	860	722	695	806	51	173	70	83	(54)	84	111
Grécia	(15)	181	(7)	(31)	62	124	15	264	279	83	271	295	203	140	249
Itália	670	574	636	635	771	635	713	1,519	849	945	883	884	748	884	806
Japão	1,665	1,372	1,653	1,601	1,803	1,649	1,728	1,060	(605)	(312)	(593)	(541)	(743)	(589)	(668)
México	1,436	1,165	1,429	1,408	1,349	1,416	1,389	785	(651)	(380)	(644)	(623)	(564)	(631)	(604)
Portugal	(15)	181	(2)	(32)	61	124	15	108	123	(73)	110	140	47	(16)	93
Reino Unido	713	603	701	676	816	679	757	547	(166)	(57)	(154)	(129)	(269)	(132)	(210)
Irlanda	(109)	137	(96)	(124)	(36)	(158)	(81)	111	220	(26)	208	235	147	269	192
África do Sul	539	489	536	525	418	502	474	247	(292)	(242)	(289)	(278)	(171)	(255)	(227)
Austrália	137	258	151	258	2	93	170	136	(1)	(121)	(15)	(122)	134	44	(34)

