FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

Transferências intergovernamentais são capturadas pelos servidores municipais? Os determinantes da diferença salarial entre o setor público e o setor privado

Kleber Morais de Sousa [1]
Paulo Aguiar do Monte [2]

[1] Universidade Federal Rural de Pernambuco / Unidade Acadêmica de Serra Talhada, Serra Talhada / PE – Brasil
[2] Universidade Federal da Paraíba / Programa de Pós-Graduação em Economia, João Pessoa / PB – Brasil

Esta pesquisa tem por objetivo investigar o efeito das transferências intergovernamentais na diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. A amostra foi formada por 5.449 municípios durante o período de 2000 a 2016, agrupados em 5.344 áreas mínimas comparáveis. Os procedimentos metodológicos quantitativos foram desenvolvidos em duas etapas. Na primeira, mediu-se a diferença salarial mediana entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado por meio da regressão quantílica incondicional. Na segunda, a análise dos determinantes da diferença salarial foi realizada por meio de regressão múltipla com dados em painel, efeitos fixos e estimações adicionais com erros robustos a cluster, correlação temporal e correlação espacial. Os resultados indicaram que o aumento de 1% das transferências intergovernamentais *per capita* resulta em aumento de 0,067% na diferença salarial nos municípios brasileiros entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. Além disso, a elevação de 1% no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* resulta numa redução de 0,036% da diferença salarial. Por último, a pesquisa observou que o tamanho populacional aumenta enquanto a competição eleitoral reduz a diferença salarial nos municípios brasileiros.
Palavras-chave: diferença salarial; transferências intergovernamentais; municípios.

¿Las transferencias intergubernamentales son captadas por servidores municipales? Los determinantes de la brecha salarial entre los sectores público y privado

Esta investigación tuvo como objetivo investigar el efecto de las transferencias intergubernamentales en la diferencia salarial entre los servidores municipales y los empleados del sector privado. La muestra estuvo conformada por 5.449 municipios durante el período 2000 a 2016, agrupados en 5.344 áreas mínimas comparables. Los procedimientos metodológicos cuantitativos se desarrollaron en dos etapas. En la primera, la mediana de la diferencia salarial entre los empleados municipales y los del sector privado se midió utilizando la regresión por cuantiles incondicionales. En la segunda etapa, el análisis de los determinantes de la brecha salarial se realizó mediante regresión múltiple con datos de panel, efectos fijos y estimaciones adicionales con errores robustos por clúster, correlación temporal y correlación espacial. Los resultados indicaron que un aumento del 1% en las transferencias intergubernamentales per cápita resulta en un aumento del 0,067% en la brecha salarial en los municipios brasileños entre los servidores municipales y los empleados del sector privado. Además, identificó que un aumento de 1% en el PIB per cápita se traduce en una reducción de 0,036% en la brecha salarial. Finalmente, la investigación observó que el tamaño de la población aumenta mientras la competencia electoral reduce la brecha salarial en los municipios brasileños.
Palabras clave: brecha salarial; transferencias intergubernamentales; ayuntamientos.

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220220372
ISSN: 1982-3134
Artigo recebido em 28 nov. 2022 e aceito em 10 maio 2023.
Editora-chefe:
Alketa Peci (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil)
Editor adjunto:
Sandro Cabral (Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo / SP – Brasil)
Pareceristas:
Os revisores não autorizaram a divulgação de suas identidades.
Relatório de revisão por pares: o relatório de revisão por pares está disponível neste link.

Do local civil servants capture intergovernmental transfers? The different wage determinants between the public and private sector

This article examines the intergovernmental transfer effects on wage differences between local civil servants and private sector employees. The sample was composed of 5,449 Brazilian municipalities, working with data from 2000 to 2016 clustered in 5,344 minimum comparable areas (MCA). The methodological procedures were quantitative and developed in two steps. The first step was to assess the median wage difference between local civil servants and private sector employees through unconditional quantile regression. The second was the analysis of different wage determinants through multiple regression with panel data, fixed effects, and additional estimations such as cluster-robust standard errors, temporal correlation, and spatial correlation. The results demonstrated that when per capita intergovernmental transfers increase by 1%, the wage difference between local civil servants and private sector employees increases by 0.067%. Besides that, when per capita GDP increases by 1%, the wage difference decreases by 0.036%. Furthermore, the paper observed that populational size increases and electoral competition decreases wage differences between the public and private sectors in Brazilian municipalities.
Keywords: wage difference; intergovernmental transfers; municipalities.

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi financiado com recursos financeiros do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foca na relação entre transferências intergovernamentais e a apropriação dos recursos dos governos locais pelos servidores públicos, por meio da diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. Nas últimas décadas, o Brasil tem ampliado o processo de descentralização com a participação dos municípios no gasto público e na oferta de serviços públicos (Arretche, 2003; Souza, 2007). Contudo, a aplicação dos recursos no âmbito local não está imune à manipulação por interesses políticos, haja vista que os governos locais brasileiros têm autonomia administrativa, financeira e política.

Assim, a presença de grupos de interesse pode exercer influência sobre as decisões tomadas pelos políticos locais (Abrucio, 2006), uma vez que estes buscam atender às expectativas dos grupos de interesse com o propósito de obter apoio ao projeto político nas disputas eleitorais (Buchanan & Tullock, 1962). Desse modo, a pesquisa tem por objetivo investigar o efeito das transferências intergovernamentais na diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado.

A teoria clássica do federalismo fiscal assegura que a maior proximidade do gasto público com as necessidades do cidadão melhora a eficiência (Oates, 1972, 2005). Entretanto, em razão da autonomia dos governos locais, os recursos públicos podem ser capturados pelos grupos de interesse no âmbito municipal, conforme apontado pela teoria da escolha pública (Buchanan & Tullock, 1962; Dougan & Kenyon, 1988), de modo que os ganhos esperados com a descentralização podem não ser alcançados. Os benefícios da descentralização requerem que os governos locais tenham condições de estrutura física e de recursos humanos mínimo, bem como que a gestão não seja direcionada para atender aos interesses de elites políticas e econômicas (Abrucio, 2006; Sellers & Lidström, 2007; Sow & Razafimahefa, 2015).

As transferências intergovernamentais podem contribuir para a captura dos recursos por grupos de interesse, pois, ao custear indiretamente os serviços, os cidadãos acabam não tendo a correta percepção do volume de recursos dos gastos públicos – ou seja, ocorre a ilusão fiscal, que consiste na percepção subestimada dos gastos realizados pelos governos (Araujo & Siqueira, 2016; Dollery & Worthington, 1996, 1999).

Nesse contexto, a assimetria informacional favorece a pressão feita pelos grupos de interesse sobre os políticos. Os servidores públicos, por deterem mais informações a respeito do funcionamento dos órgãos públicos, têm mais capacidade de exercer a pressão política. Por exemplo, os burocratas, por terem maior compreensão e informações a respeito do funcionamento do processo orçamentário e financeiro do governo, podem exercer maior interferência nas decisões tomadas pelos políticos (Niskanen, 1971; Tullock, 2005). Essa é uma das possíveis explicações para que servidores públicos tenham remuneração superior à praticada no setor privado (Becker & Stigler, 1974).

Além do poder de barganha dos servidores públicos e dos sindicatos frente aos políticos (Córdoba, Pérez, & Torres, 2012; Gregory & Borland, 1999), outros fatores são apontados pelas pesquisas como determinantes para a diferença salarial entre o setor público e privado, como a diferença das funções objetivos dos setores (Depalo, Giordano, & Papapetrou, 2015), a qualificação profissional (Rattsø & Stokke, 2018) e a experiência (Vaz & Hoffman, 2007), entre outras características da força de trabalho. Assim, a existência ou não do prêmio salarial dos servidores públicos tem sido investigada por pesquisas nacionais e internacionais, considerando variáveis observáveis, sendo a parte não explicada atribuída ao prêmio do serviço público.

Na Holanda, Biesenbeek e Werff (2019) identificaram uma diferença salarial positiva para os empregados públicos de baixo salário, enquanto empregados de alto salário ganham mais no setor privado. Ramos, Sanromá, e Simón (2013) observaram na Espanha que funcionários do gênero feminino e contratadas em regime permanente têm prêmio positivo. Contudo, para funcionários com alta qualificação, o resultado do prêmio passa a ser negativo. Corroborando esses resultados, Rattsø e Stokke (2018) também identificaram prêmio negativo para funcionários de alta qualificação na Noruega.

No Brasil, a diferença salarial entre os setores público e privado tem sido pesquisada por diferentes métodos e variáveis. Foguel, Mendonça, e Barros (2000) identificaram que as diferenças salariais são heterogêneas e dependem da localização geográfica. Marconi (2003) observou que as diferenças salariais decorrem das características da força de trabalho, sendo a do setor público mais qualificada que o do setor privado. No geral, as pesquisas brasileiras confirmam o prêmio do setor público positivo, sobretudo para aqueles servidores de menor qualificação (Braga, Firpo, & Gonzaga, 2009). Recentemente, Mattos, Sonoda, e Wink (2020) mensuraram prêmio para o setor público de aproximadamente 6%.

Em relação à descentralização fiscal, Marconi, Arvate, Moura, e Palombo (2009) investigaram a diferença salarial entre servidores públicos estaduais e funcionários da iniciativa privada, identificando que as transferências intergovernamentais incentivam a apropriação dos recursos pelos servidores. No âmbito estadual, há maior distância entre os políticos e o cidadão, algo que pode favorecer o comportamento oportunista dos grupos de interesse. Assim, um dos pontos desta pesquisa é analisar se as indicações teóricas de que a maior proximidade do gasto com a população reduz a apropriação dos grupos de interesse nos governos locais, visto que as diferenças salariais são heterogêneas no território (Foguel et al., 2000) e que os servidores municipais representam a maior quantidade da força de trabalho do setor público (Mattos et al., 2020).

Além disso, no contexto dos governos locais, a competição dos pleitos eleitorais para o cargo de prefeito também pode exercer pressão para o aumento dos gastos públicos, uma vez que os governos locais tentam manter seu grupo político no poder e acabam cooptando os servidores públicos por meio de incremento salarial. Ou seja, quando as eleições têm maior competividade eleitoral para o cargo de prefeito, é esperado que a diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários da iniciativa privada sejam maiores. Por outro lado, a diferença salarial pode ser reduzida, uma vez que, em ambiente de maior competição eleitoral, o prefeito acaba tendo de fornecer mais informações a respeito da gestão, algo que pode coibir a prática de captura por grupos de interesse (Anzia, 2011; Tausanovitch & Warshaw, 2014).

Por essa razão, esta pesquisa mensurou o prêmio dos servidores municipais e os empregadores do setor privado dos governos locais durante o período de 2000 a 2016, considerando características observáveis de qualificação profissional, experiência, gênero e idade, por meio de Regressão Quantílica Incondicional (RQI) (Firpo, Fortin, & Lemieux, 2009). Em seguida, o prêmio do setor público foi regredido por regressão múltipla com dados em painel. Os principais resultados indicaram que a média de prêmio do setor público municipal foi positiva em 16,1%, tendo o tamanho populacional e as transferências intergovernamentais efeito positivo, enquanto o PIB e a competição eleitoral para o cargo de prefeito tiveram efeito negativo no prêmio dos servidores públicos dos governos locais.

Além desta introdução, o artigo conta com a seção 2, que contém o referencial teórico; a seção 3, que apresenta os procedimentos metodológicos; a seção 4, que expõe os resultados; a seção 5, que discute o tema; e a seção 6, que resume as conclusões do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Remuneração do trabalho e o processo decisório no setor público

A remuneração do trabalho tem sido estudada tanto no setor público quanto no setor privado ao longo do tempo. As pesquisas salariais no setor privado têm dispensado atenção a temas como a discriminação salarial por sexo e raça (Mattei & Baço, 2017), a precarização do trabalho (Pialarissi, 2017) e a desigualdade salarial (Bastos, 2018). Por outro lado, as pesquisas salariais do setor público têm focado principalmente na valorização do trabalho docente (Barbosa, Pessôa, & Afonso, 2009), na necessidade de definição de pisos salariais (Teixeira & Nunes, 2019) e na diferença salarial entre os setores público e privado (Marconi et al., 2009; Vaz & Hoffmann, 2007). Este artigo focou especificamente no último tema, visando identificar os determinantes da diferença salarial entre os setores público e privado no âmbito dos governos municipais.

A diferença salarial positiva em favor dos servidores públicos ocorre não somente no Brasil, mas também em diferentes países. Entretanto, parte da diferença salarial decorre das diferentes características da força de trabalho de cada setor. Assim, os estudos têm utilizado técnicas econométricas destinadas a observar a diferença salarial entre os salários do setor público e privado, levando em consideração o perfil dos trabalhadores, ou seja, os salários são analisados considerando variáveis observáveis, principalmente idade, gênero e qualificação profissional. Assim, parte da diferença salarial é explicada pelas variáveis observáveis, enquanto outra parte, não explicada, é interpretada como o prêmio do serviço público, que pode ser positivo ou negativo.

As pesquisas internacionais têm evidenciado um prêmio positivo para os servidores públicos, embora existam resultados diferentes, a depender das variáveis observáveis utilizadas, das técnicas econométricas usadas e dos países investigados. No geral, a literatura aponta alguns fatores determinantes de prêmio positivo para o setor público: o poder de barganha dos servidores públicos e dos sindicatos (Córdoba et al., 2012; Gregory & Borland, 1999), a diferença nos objetivos de cada setor (Depalo et al., 2015), a qualificação profissional (Rattsø & Stokke, 2018) e a experiência dos trabalhadores (Vaz & Hoffman, 2007).

No cenário internacional, as pesquisas têm apontado um prêmio positivo para os servidores públicos com salários mais baixos (Biesenbeek & Werff, 2019), menor qualificação (Rattsø & Stokke, 2018), bem como por gênero e regime de trabalho (Ramos et al., 2013). No cenário brasileiro, observou-se um prêmio positivo do setor público. Recentemente, uma pesquisa de Mattos et al. (2020) mensurou o prêmio para o setor público de cerca de 6%, mas outros trabalhos têm indicado prêmio positivo, como os de Belluzzo, Anuatti-Neto, e Pazello (2005), Braga et al. (2009), Foguel et al. (2000) e Vaz e Hoofman (2007).

Além disso, as pesquisas notaram que o tamanho do prêmio depende de características dos servidores como menor qualificação (Braga et al., 2009) e menores salários (Belluzzo et al., 2005), as quais são favoráveis a um maior prêmio positivo. Ocorre que, ao contrário do setor privado, a definição salarial dos servidores públicos passa obrigatoriamente pela necessidade de aprovação de lei num processo democrático e legislativo, proposto pelo Poder Executivo e votado pelos representantes dos cidadãos – no caso dos municípios, os vereadores. Nesse contexto, nota-se que o caráter político das medidas salariais é forte e que os servidores públicos têm maior acesso a informações e contato com os políticos para reivindicar seus direitos e pleitear sua ampliação. Não obstante isso, no setor público, funcionários distintos designados para uma mesma função não apresentam diferença salarial em função de sexo e raça.

Num ambiente democrático, os políticos são eleitos por voto popular, sendo recorrente interesses políticos no processo de tomada de decisão por parte dos políticos. Em outras palavras, os políticos precisam tomar decisões que atendam ao interesse público. Todavia, graças à dificuldade de atender às demandas sociais e obter consenso dos grupos de interesse, o político escolhe aquela opção que melhor lhe favoreça, conforme sustenta a teoria da escolha pública (Buchanan & Tullock, 1962; Dougan & Kenyon, 1988).

Os países ao redor do mundo têm escolhido a ampliação da descentralização fiscal para aumentar a eficiência por meio da melhoria da alocação dos recursos, visto que os governos locais têm maior proximidade com os cidadãos e, naturalmente, dispõem de mais informações a respeito das necessidades locais (Oates, 1972, 2005). Contudo, a transferência de recursos dos governos supranacionais para os governos locais pode incrementar o desperdício, uma vez que governos locais têm mais dificuldade de manter pessoal técnico qualificado e que a divisão dos recursos em muitas unidades dificulta a coordenação e o controle, perde ganhos de escala e favorece o surgimento de oligarquias políticas locais que se apropriam dos recursos públicos (Martínez-Vázquez, Lago-Peñas, & Sacchi, 2017).

Os servidores públicos são um dos grupos de interesses da sociedade com forte poder político ao influenciar os políticos para atendimento de seus interesses. Por sua vez, os políticos precisam de apoio político desses grupos e, por vezes, acabam concedendo excessivamente o atendimento dos interesses de classe de trabalhadores (Ahlquist, 2017; Anzia, 2011). Marconi et al. (2009) identificaram que o

aumento das transferências intergovernamentais implica maiores salários dos servidores estaduais em comparação com os funcionários do setor privado. No contexto dos municípios brasileiros, o sistema político favorece o surgimento de oligarquias políticas e os servidores exercem forte poder político tanto para atender aos interesses salariais quanto para potencializar ou dificultar a melhoria da administração pública.

A gestão pública tem buscado instrumentos que inibam o comportamento oportunista de gestores e de grupos de interesses, sendo os principais a *accountability* – divulgação e prestação de contas – e o aprimoramento da governança pública. Contudo, não se deve perder de vista que o caráter político tem forte influência no processo de tomada de decisão do gestor. Assim, alinhar os interesses políticos aos administrativos pode ser um dos caminhos recomendados para aprimorar a administração pública e melhorar a qualidade dos sistemas democráticos (Behn, 1998).

Nesse contexto, elementos político-eleitorais podem estimular a melhoria da administração pública, uma vez que os políticos necessitam prestar contas de suas ações e resultados obtidos. A cada eleição, eles têm de apresentar o que fizeram, como e por que – isto é, eleições periódicas favorece a *accountability*, e, na medida em que a competição eleitoral para o cargo é maior, a tendência de os políticos prestarem contas e justificarem suas ações é maior. Nesse meio, a sociedade exerce maior controle social e os políticos acabam tomando decisões que atendam melhor ao interesse social, e não aos de grupos específicos (Castro & Nunes, 2014; Pinho & Sacramento, 2009).

Nas últimas décadas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter maiores participação no gasto público e responsabilidade na oferta de serviços públicos. Desde então, eles têm recebido um volume maior de recursos financeiros por meio de transferências intergovernamentais (Arretche, 2003; Souza, 2007). Desse modo, diante do contexto político, administrativo e de expansão do papel dos governos locais, resta saber se as transferências intergovernamentais influenciam no aumento da diferença salarial no âmbito dos governos locais brasileiros.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada com o auxílio de técnicas quantitativas econométricas, desenvolvida em duas etapas: mensuração da diferença salarial e identificação dos determinantes da diferença salarial. Na primeira, a mensuração da diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado foi realizada por meio da regressão quantílica incondicional estimada pelo método *Recentered Influence Function* (RIF), desenvolvida por Firpo et al. (2009). A RIF é definida pela equação 1 a seguir:

$$RIF\left(Y; q_\tau, F_y\right) = q_\tau + \left\{ {[\tau - 1(Y \leq q_\tau)]} \Big/ {f_Y(q_\tau)} \right\}$$

Nela, Y é a variável resposta, τ é o quantil, q_τ é o valor da variável Y no quantil τ th, $f_Y(q_\tau)$ é a densidade de Y em q_τ, F_y é a função de distribuição acumulada de Y e 1 tem a função indicadora de uma variável *dummy*, criada para indicar se o valor da variável Y está abaixo do quantil τ analisado – por isso recebe o valor 1; caso contrário, passa a ter o valor 0, uma vez que os salários apresentam distribuição assimétrica positiva e a média acaba não sendo a melhor representação salarial da amostra. Assim, a escolha da RIF foi adequada por permite estimar os quantis da distribuição, sendo

escolhida a mediana, ou seja, $\tau = 0{,}50$. O modelo de diferença salarial estimado pela RIF assumiu a forma definida na equação a seguir:

$$ln\left(\frac{Salário_{im}}{Horas_{im}}\right) = \alpha + \beta_1 Idade_{im} + \beta_2 Idade_{im}^2 + \beta_3 TempoTrab_{im} + \beta_4 TempTrab_{im}^2 + \beta_5 Sexo_{im} + \beta_6 EnsFundInicial_{im} + \beta_7 EnsFund_{im} + \beta_8 EnsMed_{im} + \beta_9 EnsSup_{im} + \beta_{10} EnsPosGrad_{im} + \beta_{11} Setor_{im} + \varepsilon_{im}$$

Nela, $Salário_{im}$ é o salário médio durante o ano do servidor municipal ou do funcionário do setor privado – daqui em diante denominado de trabalhador – *i* no município *m*; $Horas_{im}$ é a quantidade de horas da jornada semanal do trabalhador *i* no município *m* multiplicado por 5, sob a premissa de que os meses têm cinco semanas; $Idade_{im}$ é a idade do trabalhador *i* no município *m*; $TempoTrab_{im}$ é o tempo de trabalho no emprego do trabalhador *i* no município *m*; $Sexo_{im}$ é o sexo do trabalhador *i* no município *m*; $EnsFundInicial_{im}$ é uma variável *dummy* – se a maior escolaridade for o ensino fundamental inicial completo do trabalhador *i* no município *m*, ou seja, até o 5º ano, a variável tem valor 1; caso contrário, o valor é 0.

Além desses, $EnsFund_{im}$ é uma variável *dummy* – se a maior escolaridade for o ensino fundamental completo do trabalhador *i* no município *m*, a variável assume valor 1; caso contrário, 0. $EnsMed_{im}$ é uma variável *dummy* – se a maior escolaridade for o ensino médio do trabalhador *i* no município *m*, a variável assume valor 1; caso contrário, 0. $EnsSup_{im}$ identifica se a maior escolaridade é o ensino superior do trabalhador *i* no município *m*. Em caso positivo, a variável assume valor 1; caso contrário 0.

De igual modo, $EnsPosGrad_{im}$ é uma variável *dummy* que identifica se a maior escolaridade é a pós-graduação do trabalhador *i* no município *m*. Em caso afirmativo, a variável assume valor 1; caso contrário, 0.

Essas variáveis foram inseridas no modelo para controlar os fatores observáveis determinantes dos salários, conforme indicações de Belluzzo et al. (2005), Braga et al. (2009), Foguel et al. (2000), Mattos et al. (2020) e Vaz e Hoofman (2007).

$Setor_{im}$ é uma variável *dummy* que identifica se o trabalhador *i* no município *m* é servidor municipal. Em caso afirmativo, assume valor 1; caso contrário – ou seja, se se tratar do setor privado –, a variável tem valor 0.

O valor do coeficiente B_{11} estimado pela regressão da equação 2 é considerado a diferença salarial do município *m* ($difsal_m$) caso sua estatística *t* tenha valor de *p* inferior ao nível de significância de 5%, ou seja, é o prêmio do setor público municipal. Por outro lado, α é o coeficiente de intercepto, *β's* são os coeficientes angulares estimados pela regressão e ε_{im} é um erro aleatório. O modelo de regressão da equação 2 foi estimado com dados transversais, ou seja, foi realizada uma estimação para cada ano e para cada município da pesquisa.

Após obter a diferença salarial ($difsal_m$) em cada ano *i* e para cada município *m*, a pesquisa seguiu para a próxima etapa, que busca identificar os determinantes da diferença salarial e foi realizada por meio de regressão múltipla com dados em painel e efeitos fixos, conforme equação a seguir:

$$ln\,(difsal_{mt}^{T}) = \alpha_t + \beta_1 ln\,(População)_{mt} + \beta_2\, ln(PIBmunicipal/População)_{mt} + \beta_3\, ln(Transfpercapita)_{mt} + \beta_4 ln\,(CompEleitoral)_{mt} + \eta_m + v_{mt}$$

Nela, variável $difsal_{mt}$ obtida na primeira etapa (equação 2) para o município m e tempo t foi transformada por $difsal^{T}_{mt} = \ln(difsal_{mt}+1)$, com o propósito de obter um modelo log-log e suas elasticidades. $População_{mt}$ é a população residente no município m no ano t. $PIBpercapita_{mt}$ é o valor do produto interno bruto do município m no ano t. $Transfpercapita_{mt}$ é o valor da receita arrecadada por habitante a título de transferências intergovernamentais correntes no município m no ano t. $CompEleitoral_{mt}$ é a variável de competição eleitoral medida pela diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocados nas eleições municipais do período para o cargo de prefeito do município m no ano t. Por fim, α é o coeficiente de intercepto, β's são os coeficientes angulares, η_m é o efeito individual para o município m e v_{mt} é o efeito idiossincrático.

A análise de ajuste do modelo econométrico estimado se deu inicialmente com o teste de Hausman, o qual não rejeitou a hipótese nula, ou seja, inexiste modelo inadequado entre aqueles de efeitos fixos e aleatórios. Assim, foi escolhido o modelo de efeito fixo para garantir maior consistência dos coeficientes, visto que o efeito aleatório requer $E(x_{it}\alpha_i)=0$, e por seguir os trabalhos desenvolvidos sobre o tema, como Marconi et al. (2009), bem como Mattos et al. (2020). Em seguida, o teste F entre os modelos de painel com efeitos fixos e o *pooling* asseguraram a preferência pelo primeiro. Logo depois, a escolha do efeito não observado foi definida pela aplicação do teste F entre os modelos estimados por indivíduo, por tempo ou por ambos. Os resultados do teste F indicaram preferência pelo modelo de dois efeitos (indivíduo e tempo). Portanto, o modelo econométrico da equação 3 foi estimado por efeito fixo e por efeito não observado por indivíduo e tempo (*two-ways*).

O teste de efeitos não observado nos resíduos *à la Wooldrige* ($\sigma_n^2 = 0$) rejeitou a hipótese nula, ou seja, identificou a não independência do erro, sendo um desafio saber qual é a forma de violação de tal premissa, ocorrendo sobretudo pela existência de clusters, correlação das séries de tempo ou correlação espacial dos municípios da amostra. Assim, com o propósito de alcançar maior robustez nos resultados, foram estimados três modelos adicionais, considerando o tratamento do erro por clusters (Arrelano, 1987), correlação serial de Newey-West (Newey & West, 1987) e correlação espacial de Driscoll e Kraay (1998).

Uma análise de robustez foi feita por meio de simulação de Monte Carlo das estimações de diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado, seguida por regressões em painel com efeitos fixos e com tratamento do erro por clusters (Arrelano, 1987), por correlação serial de Newey-West (Newey & West, 1987) e por correlação espacial de Driscoll e Kraay (1998). Na simulação de Monte Carlo, as diferenças salariais de cada município por ano foram escolhidas por sorteio no intervalo de confiança estimado.

A pesquisa foi realizada com uma amostra de 5.449 municípios durante o período de 2000 a 2016. Os municípios foram agrupados em 5.344 áreas mínimas comparáveis (AMC), de acordo com Ehrl (2017), com o propósito de minimizar as distorções decorrentes do surgimento de novos municípios durante o período. Os dados formaram um painel desbalanceado para estimação da equação 3 com 79.002 observações (n=5.344, T=1-17). Apesar de utilizar AMC, para fins de descrição dos resultados,

foi mantido o termo "município" para facilitar a compreensão do leitor. A diferença salarial foi mensurada por regressão daqueles municípios com no mínimo 30 observações de trabalhadores em cada setor. As variáveis utilizadas na pesquisa foram descritas no Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NA PESQUISA

Descrição	Definição	Fonte
Salário	Salário médio do trabalhador durante o ano.	RAIS[1]
Horas	Quantidade de horas da jornada de trabalho semanal do trabalhador.	RAIS[1]
Idade	Idade do trabalhador.	RAIS[1]
TempoTrab	Tempo do trabalhador do emprego.	RAIS[1]
Sexo	É a variável que identifica o sexo do trabalhador: masculino=0 e feminino=1.	RAIS[1]
EnsFundInicial	É a variável que indica se a maior escolaridade do trabalhador é o Ensino Fundamental I (5 anos) (*dummy*).	RAIS[1]
EnsFund	É a variável que indica se a maior escolaridade do trabalhador é o Ensino Fundamental completo (9 anos) (*dummy*).	RAIS[1]
EnsMed	É a variável que indica se a maior escolaridade do trabalhador é o Ensino Médio completo (*dummy*).	RAIS[1]
EnsSup	É a variável que indica se a maior escolaridade do trabalhador é o Ensino Superior completo (*dummy*).	RAIS[1]
EnsPosGrad	É a variável que indica se a maior escolaridade do trabalhador é a Pós-Graduação (*dummy*).	RAIS[1]
Setor	É a variável que identifica se o trabalhador pertence ao serviço público municipal (1) ou ao setor privado (0). (*dummy*)	RAIS[1]
População	É a quantidade de habitantes residente no município.	IBGE[2]
PIB municipal	É o produto interno bruto deflacionado para o ano de 2000 pelo IGP-M da Fundação Getulio Vargas (FGV).	IBGE[2]
Transfpercapita	É o valor recebido a título de transferências intergovernamentais dividido pela população do município deflacionado para o ano de 2000 pelo IGP-M da FGV.	FINBRA[3]
Competição eleitoral	Diferença entre o 1° e 2° candidatos para o cargo de prefeito dividido pelo total de votos válidos.	TSE[4]

Notas:
[1] Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): Ministério do Trabalho e Emprego.
[2] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Bases de dados censitárias e estimações.
[3] Finanças do Brasil (FINBRA): Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional.
[4] Tribunal Superior Eleitoral (TSE): Repositório Eleitoral.
Fonte: Elaborado pelos autores com base em FINBRA (2021), IBGE (2000, 2010, 2021), RAIS (2021) e TSE (2021).

A primeira etapa de estimação da diferença salarial envolveu milhões de observações da base de dados da RAIS. Em função do grande volume de dados que impedia a estimação da diferença salarial, os municípios de Rio de Janeiro e São Paulo foram estimados a partir de uma amostra aleatória formada por 25% dos registros na base de dados, em procedimento semelhante ao de Rocha, Silveira, e Gomes (2011), bem como de Biesenbeek e Werff (2019). Outro ponto importante foi que, apesar do rigor metodológico utilizado, estimações da diferença salarial de alguns municípios resultaram claramente distorcidas. Assim, foram excluídas da amostra 1.235 observações de municípios com diferença salarial superior e inferior a três desvios-padrão da média (Howell, Rogier, Yzerbyt, & Bestgen, 1988; Miller, 1991).

4. RESULTADOS

4.1. Diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado

A estimação do modelo de regressão definido na equação 2 por meio da RIF para cada município e ano resultou nas diferenças salariais entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas da diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado, identificando que a média geral da diferença salarial foi de 16,1% entre os municípios, compreendendo o período da pesquisa, de 2000 a 2016. Além disso, foi possível observar que o desvio-padrão de 22,4% é superior à média, ou seja, existe uma grande heterogeneidade entre os municípios que compõem a amostra. Diferença salarial positiva implica que os servidores municipais recebem remuneração superior aos funcionários do setor privado, prêmio positivo dos servidores públicos, enquanto a diferença salarial negativa implica remuneração superior dos funcionários do setor privado, em comparação com os servidores municipais, ou seja, prêmio negativo dos servidores públicos.

A Tabela 1 ainda revela que a quantidade de municípios que tiveram diferença salarial positiva passou de 3.189 (81,3%), em 2000, para 4.134 (84,5%), em 2016. Em termos gerais, 83,4% dos municípios pagam aos servidores municipais salários medianos superiores aos funcionários da iniciativa privada.

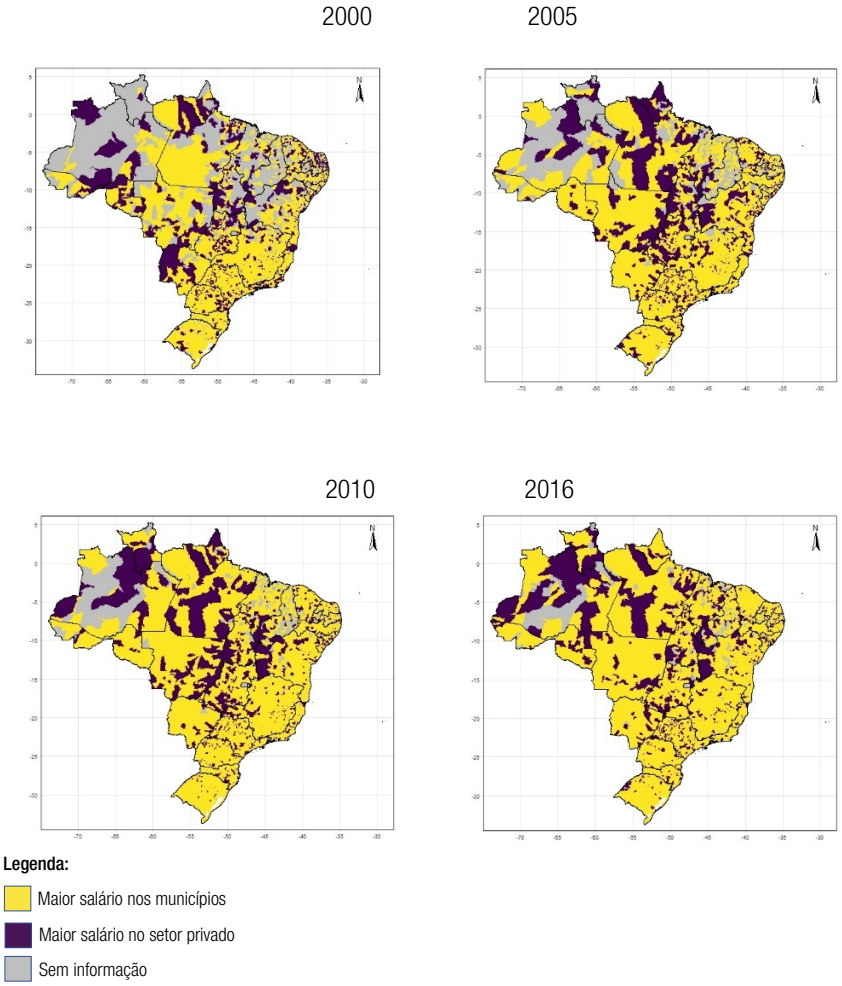
TABELA 1 **ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DE MÉDIA, DESVIO-PADRÃO, VALORES MÍNIMOS E MÁXIMOS DA DIFERENÇA SALARIAL ENTRE OS SERVIDORES MUNICIPAIS E OS FUNCIONÁRIOS DO SETOR PRIVADO (2000 A 2016)**

Ano	Diferença salarial				Quantidade de municípios por diferença salarial			
	Média (%)	Desvio Padrão (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)	Positiva (difsal ≥ 0)		Negativa (difsal < 0)	
					n	%	n	
2000	19,3	28,1	-62,7	96,0	3.189	81,3	732	18,7
2001	17,6	26,4	-62,8	96,4	3.355	81,1	782	18,9
2002	17,4	25,7	-63,2	95,6	3.502	81,3	805	18,7
2003	15,8	24,1	-62,9	96,2	3.560	81,2	824	18,8
2004	14,6	24,3	-62,4	96,3	3.493	78,7	948	21,3
2005	15,5	23,3	-62,9	95,5	3.618	81,7	813	18,3
2006	15,0	21,6	-63,1	94,6	3.921	82,5	832	17,5
2007	14,4	22,2	-61,5	95,3	3.909	81,4	893	18,6
2008	16,4	21,9	-63,0	96,2	4.022	83,8	780	16,2
2009	16,2	21,1	-62,3	95,9	4.154	85,0	733	15,0
2010	15,8	20,7	-63,0	95,9	4.170	84,8	749	15,2
2011	16,0	20,7	-61,4	94,7	4.164	85,3	716	14,7
2012	17,3	20,6	-62,4	96,0	4.105	86,9	620	13,1
2013	16,0	19,9	-62,0	94,0	4.248	85,2	737	14,8
2014	16,5	19,8	-62,7	93,0	4.092	86,4	645	13,6
2015	16,4	19,9	-62,9	95,9	4.291	85,9	706	14,1
2016	15,8	20,0	-63,0	95,8	4.134	84,5	760	15,5
Total	16,1	22,4	-63,2	96,4	3.878	83,4	769	16,6

Fonte: RAIS (2021).

A Figura 1 apresenta o mapa dos municípios que pagam salários dos servidores com valor mediano superior e inferior ao dos funcionários do setor privado. Nota-se que a redução dos municípios cujos salários dos servidores são inferiores (cor roxa) aos do setor privado ocorreu de forma homogênea no território, não sendo possível destacar qualquer região. Além disso, não foi observado nenhum padrão territorial de distribuição da diferença salarial por meio da análise qualitativa. No mapa, os municípios dos quais não foi possível calcular as diferenças salariais estão na cor cinza e aparecem com mais frequência nos estados da macrorregião Norte.

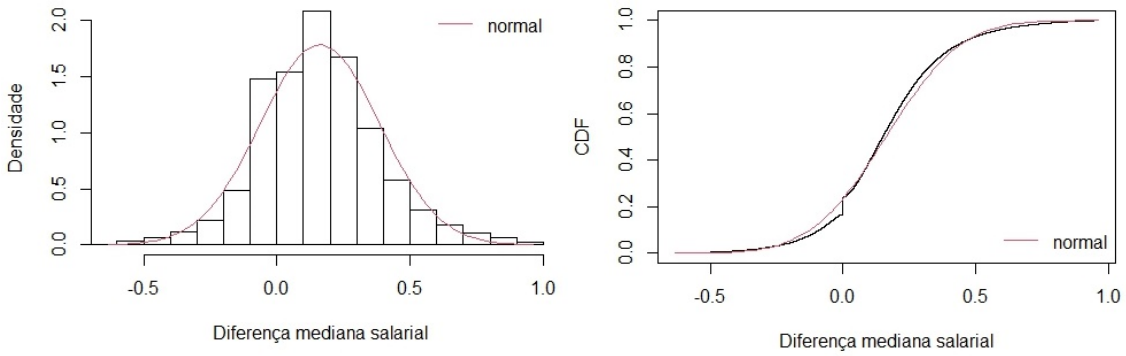
FIGURA 1 **MAPA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MAIORES SALÁRIOS DOS SERVIDORES MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AOS FUNCIONÁRIOS DO SETOR PRIVADO (2000, 2005, 2010 E 2016)**



Fonte: RAIS (2021).

A Figura 2 apresenta a função de distribuição acumulada e a densidade teórica e empírica da variável de diferença salarial dos municípios. Os gráficos identificam que a variável dependente de diferença salarial (*difsal*) teve normalidade, não apresentando limitações quanto a esse ponto para estratégia de estimação descrita na seção 3 para a equação 3.

FIGURA 2 FUNÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA E DENSIDADE TEÓRICA E EMPÍRICA DA VARIÁVEL DE DIFERENÇA SALARIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2000 A 2016)



Fonte: RAIS (2021).

4.2. Determinantes da diferença salarial

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis independentes da estimação dos determinantes da diferença salarial dos municípios brasileiros. Sua análise identifica que os municípios têm grande heterogeneidade em relação às quatro variáveis utilizadas no modelo de regressão múltipla da equação 3.

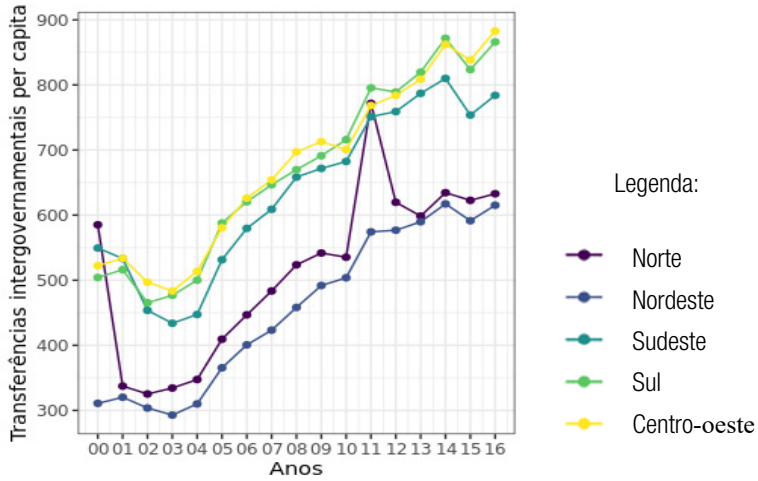
TABELA 2 ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DA ESTIMAÇÃO DOS DETERMINANTES DA DIFERENÇA SALARIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2000 A 2016)

Variáveis	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
População	37.873	216.397	789	11.967.825
PIB municipal (em mil R$)[1]	309.088	3.120.387	1.527	218.175.165
Transferências intergovernamentais *per capita*[1]	595,69	452,99	0,55	59.961,19
Competição eleitoral	0,18	0,20	0,00	1.000

Nota: Foram defasadas para o ano de 2000 pelo IGP-M da FGV.
Fonte: Elaborada pelos autores com base em FINBRA (2021), IBGE (2000, 2010, 2021), RAIS (2021) e TSE (2021).

A Figura 3 apresenta o gráfico das transferências intergovernamentais *per capita* dos municípios por macrorregião durante o período de 2000 a 2016. O gráfico identifica que o nível de transferências *per capita* recebida pelos municípios das macrorregiões Nordeste e Norte são inferiores aos municípios de Sudeste, Sul e Centro-oeste, algo que mostra a diferente capacidade de pagamento dos salários dos servidores municipais. Além disso, foi observado o crescimento das transferências intergovernamentais *per capita* nas cinco macrorregiões, com evidência do aumento da participação dos municípios no gasto público e na provisão de serviços públicos.

FIGURA 3 GRÁFICO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS POR MACRORREGIÃO (2000 A 2016)



Fonte: Finbra
Fonte: FINBRA (2021).

A Tabela 3 apresenta os resultados da estimação do modelo dos determinantes da diferença salarial dos servidores municipais e dos funcionários do setor privado (equação 3). As quatro distintas estimações realizadas – efeito fixo, efeito fixo com erros robustos a cluster, efeito fixo com erro robusto a correlação serial e efeito fixo com erro robusto a correlação espacial – confirmaram o efeito incremental das transferências intergovernamentais *per capita* na diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado.

Em outras palavras, o aumento de 1% das transferências intergovernamentais *per capita* resulta em aumento de 0,067% na diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado nos municípios brasileiros. Além disso, nota-se que a sensibilidade do prêmio salarial à transferência governamental é menor nos municípios do que nos estados, uma vez que Marconi et al. (2009) identificaram que o aumento de 1% nas transferências governamentais resulta em aumento de 0,40% no prêmio salarial, enquanto, neste trabalho, observou-se que o aumento é de apenas 0,067% no prêmio salarial dos servidores municipais.

Além disso, os resultados obtidos, confirmados estatisticamente nas quatro estimações, identificaram que a competição eleitoral tem efeito negativo na diferença salarial dos municípios

As variáveis de população e PIB *per capita* tiveram significância estatística, e o efeito foi aumentar e reduzir a diferença salarial nos municípios, respectivamente. Em outras palavras, o aumento de 1% na população resulta numa diferença salarial maior do que 0,05%, enquanto o aumento de 1% do PIB *per capita* resulta em redução de 0,036% na diferença salarial, desde que mantidas as demais variáveis constantes.

TABELA 3 RESULTADOS DA ESTIMAÇÃO DO MODELO DOS DETERMINANTES DA DIFERENÇA SALARIAL ENTRE OS SERVIDORES MUNICIPAIS E OS FUNCIONÁRIOS DO SETOR PRIVADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2000 A 2016)

Variáveis	Efeitos fixos			
	(a)	(b)	(c)	(d)
População (ln)	0,032*** (0,007)	0,021*** (0,007)	0,050*** (0,007)	0,050*** (0,007)
PIB *per capita* (ln)		-0,024*** (0,003)	-0,036*** (0,003)	-0,036*** (0,003)
Transf. *per capita* (ln)			0,067*** (0,004)	0,067*** (0,004)
Competição eleitoral (ln)				-0,002*** (0,001)
Constante	-0,169*** (0,064)	-0,032 (0,066)	-0,711*** (0,076)	-0,720*** (0,076)
Erro robusto a cluster (Arrelano, 1987)				
População (ln)	0,032*** (0,013)	0,021 (0,014)	0,050*** (0,014)	0,050*** (0,014)
PIB *per capita* (ln)		-0,024*** (0,006)	-0,036*** (0,006)	-0,036*** (0,006)
Transf. *per capita* (ln)			0,067*** (0,009)	0,067*** (0,009)
Competição eleitoral (ln)				-0,002*** (0,001)
Constante	-0,169*** (0,128)	-0,032 (0,136)	-0,711*** (0,165)	-0,720*** (0,164)
Erro robusto a correlação serial (Newey & West, 1987)				
População (ln)	0,032*** (0,010)	0,021** (0,010)	0,050*** (0,010)	0,050*** (0,010)
PIB *per capita* (ln)		-0,024*** (0,004)	-0,036*** (0,005)	-0,036*** (0,005)
Transf. *per capita* (ln)			0,067*** (0,007)	0,067*** (0,007)
Competição eleitoral (ln)				-0,002*** (0,001)
Constante	-0,169** (0,091)	-0,032 (0,094)	-0,711*** (0,123)	-0,720*** (0,123)

Continua

Variáveis	Efeitos fixos			
	(a)	(b)	(c)	(d)
	Erro robusto a correlação espacial (Driscoll & Kraay, 1998)			
População (ln)	0,032** (0,012)	0,021 (0,016)	0,050*** (0,015)	0,050*** (0,015)
PIB *per capita* (ln)		-0,024** (0,010)	-0,036*** (0,005)	-0,036*** (0,008)
Transf. *per capita* (ln)			0,067*** (0,007)	0,067*** (0,009)
Competição eleitoral (ln)				-0,002*** (0,001)
Constante	-0,169* (0,113)	-0,032 (0,165)	-0,711*** (0,208)	-0,720*** (0,207)
N	5.344	5.344	5.344	5.344
T	1-17	1-17	1-17	1-17
Observações	79.002	79.002	79.002	79.002
R^2	0,0003	0,001	0,005	0,006
R^2 Ajustado	-0,072	-0,071	-0,067	-0,067
F	22,211***	46,526***	132,47***	102,898***

Nota: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01.
Fonte: Elaborada pelos autores com base em FINBRA (2021), IBGE (2000, 2010, 2021), RAIS (2021) e TSE (2021).

4.3. Análise de robustez

A Tabela 4 apresenta os resultados da análise de robustez por simulação de Monte Carlo das regressões com dados em painel, efeitos fixos, além de erro robusto a cluster (Arrelano, 1987), correlação serial (Newey & West, 1987) e correlação especial (Driscoll & Kraay, 1998). Em termos práticos, as variáveis independentes do modelo de regressão apresentaram resultados muito próximos dos apresentados na Tabela 4 (diferença apenas na terceira casa decimal), ou seja, os resultados obtidos das diferenças salariais estimadas na etapa 1 são robustos.

TABELA 4 RESULTADOS DA ANÁLISE DE ROBUSTEZ POR SIMULAÇÃO DE MONTE CARLO DO MODELO DOS DETERMINANTES DA DIFERENÇA SALARIAL ENTRE OS SERVIDORES MUNICIPAIS E OS FUNCIONÁRIOS DO SETOR PRIVADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (2000 A 2016)

Variáveis	Efeitos fixos (a)	Erro robusto		
		Cluster (b)	Correlação serial (c)	Correlação espacial (d)
População (ln)	0,051*** (0,007)	0,051*** (0,015)	0,051*** (0,010)	0,051*** (0,015)
PIB *per capita* (ln)	-0,036*** (0,003)	-0,036*** (0,006)	-0,036*** (0,005)	-0,036*** (0,008)
Transf. *per capita* (ln)	0,068*** (0,004)	0,068*** (0,009)	0,068*** (0,007)	0,068*** (0,010)
Competição eleitoral (ln)	-0,002*** (0,001)	-0,002*** (0,001)	-0,002*** (0,001)	-0,002*** (0,001)
Constante	-0,734*** (0,079)	-0,734*** (0,164)	-0,734*** (0,123)	-0,734*** (0,210)
N	5.344	5.344	5.344	5.344
T	1-17	1-17	1-17	1-17
Observações	79.002	79.002	79.002	79.002
R^2	0,005			
R^2 Ajustado	-0,067			
F	98,479***			

Nota: *p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01; (a) Efeitos fixos; (b) Erro robusto para cluster (Arrelano, 1987); (c) Erro robusto para correlação serial (Newey & West, 1987); (d) Erro robusto para correlação espacial (Driscoll & Kraay, 1998).
Fonte: Elaborada pelos autores com base em FINBRA (2021), IBGE (2000, 2010, 2021), RAIS (2021) e TSE (2021).

5. DISCUSSÃO

A pesquisa identificou que, nos municípios, a média do prêmio do servidor público é positivo na ordem de 16,1%, resultado compatível com Marconi (2003) e próximo do obtido por Mancha e Mattos (2020) para os servidores estatutários, de 13%, além de semelhante ao observado por Belluzzo et al. (2005), Braga et al. (2009), Foguel et al. (2000), Mattos et al. (2020) e Vaz e Hoofman (2007).

Em relação aos determinantes da diferença salarial, as transferências intergovernamentais *per capita* aumentaram a diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. Os resultados confirmam a indicação de que as transferências intergovernamentais podem estar sendo utilizadas para priorizar a remuneração dos servidores municipais, a partir de critérios e métodos utilizados nesta pesquisa, ou seja, a ampliação do gasto público por meio de transferências intergovernamentais para os governos locais está correlacionada com maiores salários no âmbito local, resultado semelhante ao obtido por Marconi et al. (2009) no âmbito estadual.

Esse resultado indica a necessidade de aprimoramento das regras fiscais destinadas a assegurar a manutenção e o aprimoramento da qualidade do gasto público, visto que os municípios têm uma pequena capacidade para realizar despesas de capital, já que a maior parte das receitas está comprometida com despesas correntes. Além disso, o menor efeito das transferências intergovernamentais dos governos locais em comparação com os estaduais investigados por Marconi et al. (2009) corrobora as indicações teóricas de que a maior proximidade do gasto público ao cidadão pode proporcionar melhor alocação dos recursos públicos (Oates, 1972, 2005).

Por outro lado, a competição eleitoral reduz a diferença salarial dos municípios. Esse resultado evidencia instrumentos de *accountability*, ou seja, quando o gestor precisa divulgar e prestar contas de suas ações, a diferença salarial acaba sendo reduzida, porque os prefeitos precisam atender a outros interesses e grupos para conseguir maior apoio político e sagrar-se vitorioso nos pleitos eleitorais. Isso mostra que regras fiscais podem ser utilizadas para inibir a captura das transferências intergovernamentais por servidores e que existem instrumentos democráticos e de governança pública que podem e devem auxiliar nesse processo (Behn, 1998).

Os resultados demonstraram que o aumento do PIB municipal leva a uma redução da diferença salarial. Apesar de aparentemente contraditório, o efeito pode ser explicado pelo incremento da remuneração dos funcionários do setor privado, visto que, em tempos de crescimento econômico, a demanda por mão de obra, qualificada ou não, tende a aumentar a remuneração do trabalhador.

Assim, nota-se que a remuneração no setor privado é mais sensível ao comportamento econômico, enquanto, no setor público, a remuneração acaba não tendo fortes reduções, pois a legislação impede redução salarial e o vínculo empregatício só pode ser finalizado em caso de penalidade, após decorrido o devido processo legal. Os salários dos funcionários do setor privado também gozam do direito de irredutibilidade, entretanto a empresa pode realizar a substituição do funcionário por outro de menor salário. No mais, esse resultado é semelhante ao obtido por Marconi et al. (2009) para o PIB industrial em relação ao prêmio salarial dos servidores estaduais brasileiros.

Já em relação ao tamanho populacional, a pesquisa evidenciou que o maior tamanho da população aumenta a diferença salarial analisada. Uma explicação potencial é que os municípios maiores tendem a apresentar maior quantidade e organização de servidores públicos em sindicatos, algo que potencializa a pressão nos políticos (Córdoba et al., 2012; Gregory & Borland, 1999); maior distanciamento dos gestores em relação ao cidadão (Oates, 1972, 2005); e melhores fontes de financiamentos para custear o maior gasto salarial (Sakurai, 2014), ou seja, os municípios maiores reúnem condições para que a pressão dos servidores seja mais efetiva, ao contrário dos municípios pequenos em que os profissionais nem sequer têm planejamento de carreira profissional e fontes de financiamentos alternativas.

No mais, não se deve esquecer que existem funções públicas desempenhadas exclusivamente por servidores públicos e que a carreira deles deve ser desenhada diferentemente da dos demais funcionários. Identificar e buscar caracterizar essas funções, cargos e servidores parece ser relevante para um melhor estabelecimento da forma de remuneração e seus limites (Campos, Depalo, Papapetrou, Pérez, & Ramos, 2017; Depalo et al., 2015). É importante também destacar que os servidores são compostos por subgrupos de categorias profissionais e setoriais, com diferentes remunerações, perfil funcional e poder político. Assim, buscar regras que protejam a administração pública do corporativismo de grupos funcionais poderosos politicamente e identificar carreiras que precisam ser estimuladas para melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços públicos parece ser salutar no contexto dos governos locais.

Outro ponto que merece atenção é que a diferença salarial identificada pela comparação de salários pode não implicar necessariamente a constatação de que o custo da mão de obra para o setor público é maior que no setor privado, já que existem outros custos que devem ser levados em conta – por exemplo, no setor privado, as empresas são obrigadas a recolher 8% do salário bruto a título de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e, dependendo da forma como ocorre a rescisão do contrato de trabalho, se sem justa causa, a empresa é obrigada a pagar multa rescisória de 40% do saldo depositado na conta do FGTS do funcionário, algo inexistente para a maior parte dos servidores do serviço público municipal, que são regidos pelo Regime Jurídico Único.

Em outras palavras, a identificação do custo efetivo da mão de obra tanto para o setor público quanto para o setor privado requer considerar também os encargos tributários e previdenciários. Em suma, deve-se ter claro que as conclusões obtidas para diferença salarial não necessariamente podem ser transpostas para o custo efetivo da mão de obra de cada setor.

6. CONCLUSÃO

A pesquisa analisou o efeito das transferências intergovernamentais *per capita* na diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado. Os resultados obtidos indicaram que as transferências intergovernamentais *per capita* aumentam a diferença salarial, ou seja, quanto mais recursos os municípios recebem a título de transferências intergovernamentais, maior é o salário do servidor municipal em comparação com os salários praticados no setor privado. Além disso, foi identificado que o PIB *per capita* e a competição eleitoral reduzem, enquanto o tamanho populacional aumenta a diferença salarial dos municípios brasileiros.

Os resultados contribuíram para a identificação das necessidades de aprimoramento das regras fiscais, a fim de evitar que as transferências intergovernamentais resultem em piora da qualidade do gasto público. Além disso, foi observado que instrumentos democráticos podem ser úteis para alinhar o interesse dos políticos ao interesse público, ou seja, ferramentas que ampliem a necessidade de *accountability* por parte dos gestores inibem a captura das transferências intergovernamentais pelos servidores. Portanto, além das regras fiscais, outros instrumentos democráticos e de governança pública podem ser mais efetivos.

As limitações identificadas da pesquisa foram: i) a estimação da diferença salarial entre os servidores municipais e os funcionários do setor privado, sem considerar a segmentação por setor e as profissões, bem como potenciais variáveis observadas não inseridas no modelo de regressão da etapa 1; ii) a pesquisa não levou em consideração os custos tributários e previdenciários das relações trabalhistas nos diferentes setores e vínculos empregatícios; iii) a diferença salarial compara os salários uniformemente, sem destacar funções que são exclusivas do setor público.

Esta pesquisa indicou oportunidades para o desenvolvimento de futuras investigações direcionadas a comparar o custo de mão de obra, e não somente o salário, uma vez que existem os demais custos tributários e previdenciários decorrentes das obrigações trabalhistas, bem como pesquisar a diferença salarial das profissões com o propósito de identificar quem mais se beneficia e quem mais se prejudica.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In S. M. Fleury (Org.), *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha* (pp. 77-125). Rio de Janeiro, RJ: FGV.

Ahlquist, J. S. (2017). Labor unions, political representation, and economic inequality. *Annual Review of Political Science*, *20*, 409-432. Recuperado de https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-023225

Anzia, S. F. (2011). Election timing and the electoral influence of interest groups. *The Journal of Politics*, *73*(2), 412-427. Recuperado de https://doi.org/10.1017/s0022381611000028

Araujo, J. M., & Siqueira, R. B. (2016). Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estudos Econômicos*, *46*(1), 189-219. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0101-416146116jar

Arellano, M. (1987). Computing robust standard errors for within-groups estimators. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, *49*(4), 431-434. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.1987.mp49004006.x

Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, *8*(2), 331-345. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000200002

Barbosa, F. H., Pessôa, S. A., & Afonso, L. E. (2009). Um estudo sobre os diferenciais de remuneração entre os professores das redes pública e privada de ensino. *Estudos Econômicos*, *39*(3), 597-628. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300006

Bastos, R. L. A. (2018). Desigualdade salarial na Região Metropolitana de Porto Alegre: o que ocorreu durante a crise econômica? *Indicadores Econômicos FEE*, *45*(2), 111-120. Recuperado de https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/4074

Becker, G., & Stigler, J. (1974). Law Enforcement, malfeasance, and the compensation of enforcers. *Journal of Legal Studies*, *3*(1), 1-18. Recuperado de https://doi.org/10.1086/467507

Behn, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, *49*(4), 5-45. Recuperado de https://doi.org/10.21874/rsp.v49i4.399

Belluzzo, W., Anuatti-Neto, F., & Pazello, E. T. (2005). Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, *59*(4), 511-533. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0034-71402005000400001

Biesenbeek, C., & Werff, S. V. D. (2019). Public-private wage differentials: Evidence from the Netherlands. *The Economist*, *167*(1), 23-43. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s10645-019-09335-z

Braga, B. G., Firpo, S. P., & Gonzaga, G. (2009). Escolaridade e diferencial de rendimentos entre o setor privado e o setor público no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, *39*(3), 431-464. Recuperado de https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1176

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Carmel, IN: Liberty Fund.

Campos, M. M., Depalo, D., Papapetrou, E., Pérez, J. J., & Ramos, R. (2017). Understanding the public sector pay gap. *IZA Journal of Labor Policy*, *6*, 1-29. Recuperado de https://doi.org/10.1186/s40173-017-0086-0

Castro, M. M. M. D., & Nunes, F. (2014). Candidatos corruptos são punidos? *accountability* na eleição brasileira de 2006. *Opinião Pública*, *20*(1), 26-48. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100002

Córdoba, G. F., Pérez, J. J., & Torres, J. L. (2012). Public and private sector wages interactions in a general equilibrium model. *Public Choice*, *150*, 309-326. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s11127-010-9705-7

Depalo, D., Giordano, R., & Papapetrou, E. (2015). Public-private wage differentials in euro-area countries: Evidence from quantile decomposition analysis. *Empirical Economics*, *49*, 985-1015. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0

Dollery, B. E., & Worthington, A. C. (1996). The empirical analysis of fiscal illusion. *Journal of Economic Surveys*, *10*(3), 261-297. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.1996.tb00014.x

Dollery, B., & Worthington, A. (1999). Fiscal illusion at the local level: an empirical test using Australian municipal data. *Economic Record*, *75*(1), 37-48. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.1999.tb02432.x

Dougan, W. R., & Kenyon, D. A. (1988). Pressure groups and public expenditure: The flypaper effect reconsidered. *Economic Inquiry*, *26*(1), 159-170. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1988.tb01676.x

Driscoll, J. C., & Kraay, A. C. (1998). Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data. *Review of Economics and Statistics*, *80*(4), 549-560. Recuperado de https://doi.org/10.1162/003465398557825

Ehrl, P. (2017). Minimum comparable areas for the period 1872-2010: An aggregation of Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, *47*(1), 215-229. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0101-416147182phe

Finanças do Brasil. (2021). *Dados consolidados*. Recuperado de https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais

Firpo, S., Fortin, N. M., & Lemieux, T. (2009). Unconditional quantile regressions. *Econométrica*, *77*(3), 953-973. Recuperado de https://doi.org/10.3982/ECTA6822

Foguel, M. N., Gill, I., Mendonça, R., & Barros, R. P. D. (2000). The public-private wage gap in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, *54*(4), 433-472. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0034-71402000000400003

Gregory, R. G., & Borland, J. (1999). Chapter 53 Recent developments in public sector labor markets. *Handbook of Labor Economics*, *3*(Part C), 3573-3630. Recuperado de https://doi.org/10.1016/S1573-4463(99)30044-4

Howell, D. C., Rogier, M., Yzerbyt, V., & Bestgen, Y. (1998). *Statistical methods in human sciences*. New York, NY: Wadsworth.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2000). *Censo demográfico 2000*. Recuperado de https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2000/inicial

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo demográfico 2010*. Recuperado de https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). *Estimativas da população para o TCU*. Recuperado de http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/poptbr.def

Mancha, A., & Mattos, E. (2020). Public versus private wage differential in Brazilian public firms. *EconomiA*, *21*(1), 1-17. Recuperado de https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.09.005

Marconi, N. (2003). 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*, *54*(1), 9-45. Recuperado de https://doi.org/10.21874/rsp.v54i1.260

Marconi, N., Arvate, P. R., Moura, J. S., Neto, & Palombo, P. E. (2009). Vertical transfers and the appropriation of resources by the bureaucracy: the case of Brazilian state governments. *Public Choice*, *141*(1-2), 65-85. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s11127-009-9438-7

Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: a survey. *Journal of Economic Surveys*, *31*(4), 1095-1129. Recuperado de https://doi.org/10.1111/joes.12182

Mattei, T. F., & Baço, F. M. B. (2017). Análise das desigualdades salariais entre homens e mulheres no mercado de trabalho de Santa Catarina. *Desenvolvimento Regional em Debate*, *7*(2), 96-117. Recuperado de https://doi.org/10.24302/drd.v7i2.1455

Mattos, E., Sonoda, M. R., & Wink, M. V., Jr. (2022). Diferencial salarial público-privado: uma análise em painel de dados com a PNAD contínua entre 2016-2019. *Estudos Econômicos*, *52*(2), 317-371. Recuperado de https://doi.org/10.1590/1980-53575223emm

Miller, J. (1991). Reaction time analysis with outlier exclusion: Bias varies with sample size. *Quarterly Journal of Experimental Psychology*, *43*(4), 907-912. Recuperado de https://doi.org/10.1080/14640749108400962

Newey, W. K., & West, K. D. (1987). Hypothesis testing with efficient method of moments estimation.

International Economic Review, *28*(3), 777-787. Recuperado de https://doi.org/10.2307/2526578

Niskanen, W. A. (1979). Competition among government bureaus. *American Behavioral Scientist*, *22*(5), 517-524. Recuperado de https://doi.org/10.1177/000276427902200505

Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York, NY: Harcourt Brace.

Oates, W. E. (2005) Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, *12*, 349-373. Recuperado de https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9

Pialarissi, R. (2017). Precarização do trabalho. *Revista de Administração em Saúde*, *17*(66), 1-12. Recuperado de http://dx.doi.org/10.23973/ras.66.11

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, *43*(6), 1343-1368. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006

Rattsø, J., & Stokke, H. E. (2019). Identification of the private-public wage gap. *Labour Economics*, *59*, 153-163. Recuperado de https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.04.006

Relatório Anual de Informações Sociais. (2021). *Repositório de microdados da RAIS*. Recuperado de ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/

Rocha, R. M., Silveira, R. M., Neto, & Gomes, S. M. F. P. O. (2011). Maiores cidades, maiores habilidades produtivas: ganhos de aglomeração ou atração de habilidosos? Uma análise para as cidades brasileiras. *Revista Econômica do Nordeste*, *42*(4), 675-696. Recuperado de https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/174

Sakurai, S. N. (2014). Superávit e déficit fiscal dos municípios brasileiros: uma aplicação do modelo de viés de seleção em painel. *Nova Economia*, *24*(3), 517-540. Recuperado de https://doi.org/10.1590/0103-6351/1505

Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, *20*(4), 609-632. Recuperado de https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00374.x

Souza, C. (2007). Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *22*(63), 31-53. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000100004

Sow, M., & Razafimahefa, I. F. (2015, março). *Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery* (IMF Working Paper). Washington, DC: International Monetary Fund. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf

Tausanovitch, C., & Warshaw, C. (2014). Representation in municipal government. *American Political Science Review*, *108*(3), 605-641. Recuperado de https://doi.org/10.1017/S0003055414000318

Teixeira, E. C. N. S., & Nunes, C. P. (2019). Os sentidos atribuídos ao piso salarial nacional como política pública de valorização docente. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, *29*(12), 195-212. Recuperado de https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/10688

Tribunal Superior Eleitoral. (2021). *Repositório de dados eleitorais*. Recuperado de https://dadosabertos.tse.jus.br/

Tullock, G. (2005). *Bureaucracy*. Carmel, IN: Liberty Fund.

Vaz, D. V., & Hoffmann, R. (2007). Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. *Economia e Sociedade*, *16*(2), 199-232. Recuperado de https://doi.org/10.1590/S0104-06182007000200004

Kleber Morais de Sousa

https://orcid.org/0000-0001-5362-9708
Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Professor Adjunto pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), campus Serra Talhada.
E-mail: kleber.sousa@ufrpe.br

Paulo Aguiar do Monte

https://orcid.org/0000-0001-5376-3771
Pós-Doutor em Economia pela University of Cambridge; Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Professor Titular da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
E-mail: pamonte@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Kleber Morais de Sousa: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Aquisição de financiamento (Suporte); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Suporte); Recursos (Suporte); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Paulo Aguiar do Monte: Conceituação (Suporte); Aquisição de financiamento (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Escrita - rascunho original (Suporte); Escrita - revisão e edição (Suporte).