

Uma análise em nível municipal dos determinantes do prêmio salarial do setor público no Brasil

Autores:

Elton John Marinho de Lima. Graduado pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Paulo Aguiar do Monte. Professor Titular da Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

Resumo

A desigualdade salarial sempre é tema de intensos debates com argumentações que tentam justificar as diferenças nas remunerações entre os trabalhadores e, quando envolve o setor público, esse tema ganha proporções maiores. Nesse sentido, estudar os determinantes do prêmio salarial do setor público, com uso de variáveis microeconômicas e macroeconômicas, é uma contribuição importante para a discussão. Para tal, este trabalho adotou uma metodologia que combinou duas técnicas econométricas distintas (decomposição salarial e regressão linear múltipla) que fizeram uso da base de microdados da RAIS e de macrodados da FINBRA e do IBGE, em nível municipal, para os anos de 2011 e 2021. Como resultado, destacam-se: (1) Embora tenha havido uma redução na participação relativa do setor público no mercado de trabalho formal, percebeu-se um aumento do prêmio salarial pró servidor público; (ii) As transferências intergovernamentais contribuíram para a diminuição do prêmio salarial dos trabalhadores do setor público nos municípios brasileiros, sugerindo que sua expansão, associada a uma melhor focalização das políticas públicas, pode ser um instrumento importante de combate as desigualdades e melhoria da eficiência na gestão pública.

Palavras-chave: Setor Público. Prêmio salarial. Transferência Intergovernamental.

Abstract

Wage inequality is always the subject of intense debates with arguments that try to include differences in remuneration between workers and, when it involves the public sector, this issue takes on greater proportions. In this sense, studying the determinants of the public sector wage premium, using microeconomic and macroeconomic variables, is an important contribution to the discussion. This study investigated the determinants of the public servant wage premium in Brazil. To do so, it adopted a methodology that combined two distinct econometric techniques (wage decomposition and multiple linear regression) using microdata from RAIS and macrodata from FINBRA and IBGE at the municipal level for the years 2011 and 2021. As a result, the following points are highlighted: (1) Although there has been a reduction in the relative participation of the public sector in the formal labor market, there was an increase in the wage premium for public servants; (2) Intergovernmental transfers contributed to the decrease in the wage premium for public sector workers in Brazilian municipalities, suggesting that their expansion, coupled with a better targeting of public policies, can be an important tool in combating inequality and improving efficiency in public management.

Keywords: Public sector. Wage premium. Intergovernmental transfer.

Área – MERCADO DE TRABALHO, DEMOGRAFIA E MIGRAÇÃO

JEL classification: H53. J31. J38.

1 INTRODUÇÃO

Quando se analisa o mercado de trabalho brasileiro é importante conceituar a participação do Governo nesse contexto. No Brasil, o crescente aumento do volume de emprego público, principalmente nos últimos vinte anos, está interligado à ampliação das funções do Estado, com a demanda cada vez mais crescente por serviços públicos e políticas sociais (Pessoa et al., 2009; Arrais, 2019). Dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2022 mostram que a participação do setor público no total de empregos formais é de aproximadamente 19,11% (em 2002 era 24,2%), variando conforme a macrorregião do País, tendo sua maior representatividade na região Norte (34,90%) e menor na região Sul (14,29%).

Uma participação elevada do setor público no emprego total pode gerar um desequilíbrio no mercado de trabalho dada a existência de prêmios salariais positivos para os servidores públicos (Vaz e Hoffman, 2007; Sousa e Monte, 2023), o que pode causar distorções na alocação ideal da força de trabalho entre os setores econômicos, criar perdas de produtividade na economia e gerar déficit fiscal e ineficiência produtiva (Mattos et al., 2022). Existe uma vasta literatura que aborda a questão das diferenças salariais entre o setor público e privado, tanto no Brasil quanto fora dele (Foguel, Mendonça, e Barros, 2000; Braga, Firpo e Gonzaga, 2009; Rattsø & Stokke, 2018; Biesenbeek e Werff, 2019). De uma forma geral, as diferenças salariais não são completamente explicadas pelas características individuais dos trabalhadores, são heterogêneas entre os países (tanto em termos de magnitude quanto de direção) mas, na maioria das vezes, prevalecendo a existência de um prêmio salarial para os trabalhadores do setor público.

À medida que se amplia a oferta de serviços públicos, e conseqüentemente seus gastos, a questão dos determinantes do prêmio salarial revela-se ainda mais importante. A origem desse aumento decorre do processo de descentralização, após a Constituição Federal de 1988, que permitiu aos governos locais autonomia administrativa, financeira e política (Arretche, 2003; Carneiro, 2014). Nesse sentido, a autonomia dos recursos públicos pode ser vista como um meio de troca para beneficiar grupos de interesse com o propósito de obter apoio ao seus projetos políticos, conforme apontado pela teoria da escolha pública (Buchanan e Tullock, 1962; Dougan e Kenyon, 1988). Segundo Tullock (2005), os próprios servidores públicos, por deterem mais informações a respeito do funcionamento dos órgãos públicos, têm mais capacidade de exercer a pressão política. Ademais, há postos de trabalhos ofertados quase que exclusivamente pelo setor público, o que lhe permite ofertar salários acima do nível de equilíbrio de mercado com o intuito de atrair mão de obra mais qualificada e, assim, garantir a eficiência da provisão dos serviços/bens ofertados (Depalo et al., 2015; Nakamura e Vaz, 2020).

A literatura aponta possíveis diversas razões para essa diferença salarial. Campos et al. (2017) e Mattos (2022) sintetizam algumas delas: (i) O poder monopolista dos governos na prestação de serviços públicos resulta em acordos salariais não competitivos, que é amplificada pela particularidade das funções objetivas dos setores (Kollintzas et al., 2015); (ii) As instituições do mercado de trabalho diferem significativamente entre os setores, ou seja, o prêmio salarial surge devido a diferenças no poder de barganha dentro dos setores público e privado (Córdoba et al. 2012; Visser, 2013), e; (iii) O grau de centralização na definição de salários públicos (Gregory e Borland, 1999).

É senso comum que o tamanho do setor público de um País está diretamente relacionado à capacidade do setor privado de prover os serviços e bens essenciais para a sociedade, cabendo ao Estado garantir os demais bens que o setor privado não consegue suprir. Neste sentido, o aprimoramento da administração pública com uso de ferramentas de governança para o aprimoramento das regras fiscais e a expansão e melhor focalização das transferências intergovernamentais podem ser mecanismos eficazes para melhorar a eficiência produtiva e amenizar as

desigualdades salariais. Carneiro (2014) destaca que desde o pacto federativo em 1988, as transferências intergovernamentais são a principal fonte de financiamento dos municípios. Associados a esses fatores, a própria conjuntura econômica, como o crescimento econômico municipal e a maior conscientização política da população contribuem para a melhoria da qualidade do gasto público.

Diferentemente da maioria dos trabalhos sobre essa temática, este contribui para a literatura ao analisar os determinantes do prêmio salarial (controlado) captado através de uma decomposição salarial em nível municipal, tendo como variável de interesse a parcela não explicada do diferencial salarial. Assume-se, portanto, que um prêmio salarial positivo contribui para o aumento do diferencial salarial em favor de uma determinada categoria, ocorrendo o inverso caso contrário.

De uma forma geral os trabalhos empíricos apontam para um prêmio salarial a favor do servidor público decorrente das diferentes características da força de trabalho de cada setor (Campos et al., 2017; Mattos, 2022). Diversas metodologias têm sido utilizadas para observar a diferença salarial entre os trabalhadores do setor público e privado, levando em consideração variáveis observáveis (perfil dos trabalhadores) dos trabalhadores como sexo, nível de escolaridade e experiência. Assim, parte da diferença salarial é explicada pelas variáveis observáveis, enquanto outra parte, não explicada, é interpretada como o prêmio salarial, que pode ser positivo (se o salário do servidor público for maior do que o do trabalhador do setor privado) ou negativo (caso contrário).

Este trabalho mensurou os determinantes do prêmio salarial, em nível municipal, para os anos de 2011 e 2021, no Nordeste e no Brasil, tendo como base os microdados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Inicialmente, fez-se uso da decomposição de Oaxaca-Blinder (ver Oaxaca, 1973; Blinder, 1973) para estimar o prêmio salarial controlado e, em seguida, por meio de regressões múltiplas, regrediu-se o prêmio salarial para análise dos seus determinantes, levando-se em consideração variáveis macroeconômicas, dentre as quais o Produto Interno Bruto e as transferências intergovernamentais.

Além desta introdução este trabalho contém mais cinco seções. A segunda seção refere-se à metodologia empregada e a base de dados. A terceira seção destina-se às análises descritivas dos dados e os resultados dos determinantes do prêmio salarial. A quinta seção é destinada a análise de robustez. Por fim, a última seção reporta-se às considerações finais.

2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

A primeira etapa da pesquisa foi destinada a mensuração da diferença salarial entre os trabalhadores do setor público e setor privado por meio da decomposição do Oaxaca-Blinder, usualmente adotada em artigos com propósito similar (Tenoury e Menezes-Filho, 2017; Nakamura e Vaz, 2020). Essa técnica possibilita decompor o diferencial salarial em duas partes, sendo uma denominada “parte explicada” (que mensura quanto do diferencial deve-se a diferenças nas características observadas) e outra denominada “parte não explicada” (representa a fração do diferencial que se deve a diferenças na remuneração de um mesmo atributo) – que, nesse caso, será chamada de *prêmio salarial*.

Dessa forma, a equação pode ser definida a seguir:

$$\ln (W/h)_{pub} - \ln (W/h)_{priv} = (\bar{X}_{pub} - \bar{X}_{priv})' \beta_{pub} + (\hat{\beta}_{pub} - \hat{\beta}_{priv})' \bar{X} \quad (1)$$

Onde, do lado esquerdo da equação, está a diferença salarial entre os trabalhadores do setor público e setor privado (em logaritmo do salário-hora – $\ln(w/h)$). Já o primeiro termo do

lado direito da equação corresponde à diferença no rendimento em virtude de diferenças na dotação de atributos produtivos. Por exemplo, se os servidores públicos ganham mais do que os trabalhadores do setor privado porque têm maior nível de escolaridade ou experiência, este será o termo dominante, enquanto o segundo termo do lado direito da equação corresponde à diferença em razão de fatores não explicados. Assim, este termo será dominante caso trabalhadores com o mesmo nível de escolaridade ou experiência ganhem salários diferentes em virtude do setor onde atuam, público ou privado. Se este segundo termo for positivo, diz-se que o prêmio salarial é positivo.

A variável X representa a matriz de variáveis explicativas do modelo, quais sejam: (i) Sexo (homem e mulher); (ii) Nível de escolaridade (Fundamental incompleto, Fundamental completo, Médio incompleto, Médio completo, Superior incompleto e Superior completo); (iii) Tempo de emprego (em meses); (iv) Atividade ocupacional (Trabalhadores de serviços administrativos, Técnicos de nível médio, Profissionais das ciências e das artes e Trabalhadores dos serviços, vendedores em lojas e mercados). O uso de tais variáveis tem respaldo na literatura que costuma a evidenciar um prêmio positivo para os servidores públicos decorrente do poder de barganha e da particularidade dos trabalhadores do setor público, em especial seu nível de qualificação (Rattsø e Stokke, 2018) e experiência no emprego (Vaz e Hoffman, 2007).

O método de Oaxaca-Blinder é uma decomposição da literatura da teoria da discriminação que resulta do conceito de que há um vetor de coeficientes não discriminatórios que deve ser usado para determinar a contribuição de diferenças nos preditores. Assim, o valor do termo $(\hat{\beta}_{pub} - \hat{\beta}_{priv})$ estimado pela regressão da equação 1 é considerado o prêmio salarial (diferença salarial não explicada entre os setores público e privado).

O modelo de regressão da equação 1 foi estimado com dados transversais, sendo realizada uma estimação para cada ano e para cada município do País; considerando para análise dos determinantes apenas as estimações cujo prêmio salarial foi significativo do ponto de vista estatístico. Após obter a diferença salarial para cada município m , em cada ano t pesquisado (2011 e 2021), a etapa seguinte foi identificar os determinantes do prêmio através de uma regressão múltipla, conforme equação a seguir:

$$\begin{aligned} \ln(\text{prêmio})_m = & \alpha_i + \beta_1 \ln(\ln PIBpercapita)_m + \beta_2 \ln(\ln População)_m \\ & + \beta_3 \ln(\ln Transfpercapita)_m + \beta_4 \ln(PartPubEmprego)_m \\ & + \beta_5 \ln(PartPubAdm)_m + e_i \end{aligned} \quad (2)$$

Nesta, a variável prêmio salarial obtida na primeira etapa (equação 1) para a município m . As variáveis explicativas são: $\ln PIBpercapita_m$ (logaritmo do PIB do município m), $\ln População_m$ (logaritmo da população residente no município m), $\ln Transfpercapita_m$ (logaritmo do valor da receita arrecadada por habitante a título de transferências intergovernamentais correntes no município m), $PartPubEmprego_m$ é a participação relativa do setor público no total de empregos e $PartPubAdm_m$ é a participação relativa do setor público no total de empregos administrativos. Por fim, α é o coeficiente de intercepto, β 's são os coeficientes angulares e e_i é o termo de erro. Como análise de robustez foram estimados modelos adicionais, considerando o tratamento do erro por clusters (municípios) e reamostragem (bootstrap).

As variáveis População e PIB municipal foram obtidas no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), enquanto a Transferência intergovernamental (referente ao valor recebido a título de transferências intergovernamentais) foi obtido no FINBRA, a base de dados contábeis e fiscais dos entes federativos do Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional. As demais foram obtidas na RAIS.

- Fatores como sindicalização, corrupção municipal ou qualidade institucional (ex.: índice de eficácia governamental) poderiam enriquecer a análise, já que influenciam salários públicos (Visser, 2013; Gregory e Borland, 1999).
- A variável "brancos (%)" na Tabela 2 não é incorporada nas regressões. Uma discussão sobre raça/gênero no prêmio salarial seria relevante, dada a literatura sobre discriminação (Oaxaca, 1973).

Por fim, como forma de deixar a amostra mais homogênea, foram feitos alguns filtros na base de dados, considerando apenas: 1. Municípios com, no mínimo, 30 observações de trabalhadores em cada setor (público e privado) foram considerados; 2. Trabalhadores com idade entre 18 e 65 anos; 3. Trabalhadores ocupados, com hora semanal de trabalho variando entre 20 e 70 e salário superior a R\$ 50 (em 2011) e R\$ 100.000 (em 2022), e; 4. Foram excluídos os trabalhadores do setor agropecuário, florestais e da pesca, produção de bens e serviços industriais e reparação e manutenção.

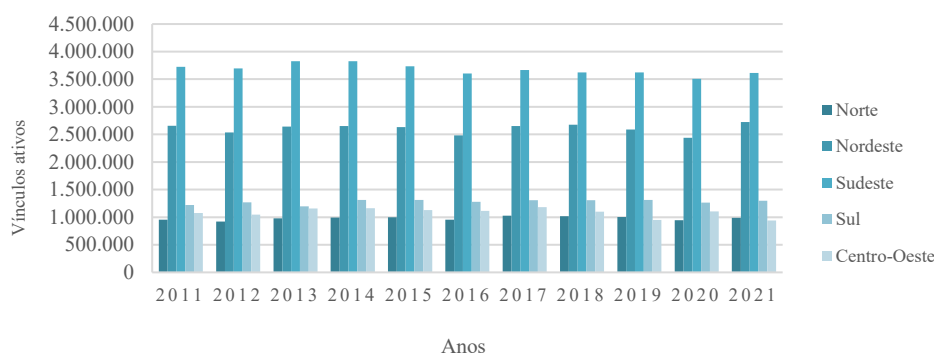
Apesar desses filtros, a primeira etapa de estimação da diferença salarial envolveu mais de 60 milhões de observações. Já na segunda etapa, para estimação dos determinantes do prêmio, a amostra inicial conteve 5.363 municípios (em 2011) e 5.038 (em 2021 - ano mais atual que se tinha disponível).

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 Evolução dos vínculos ativos do Setor Público e do Setor Privado

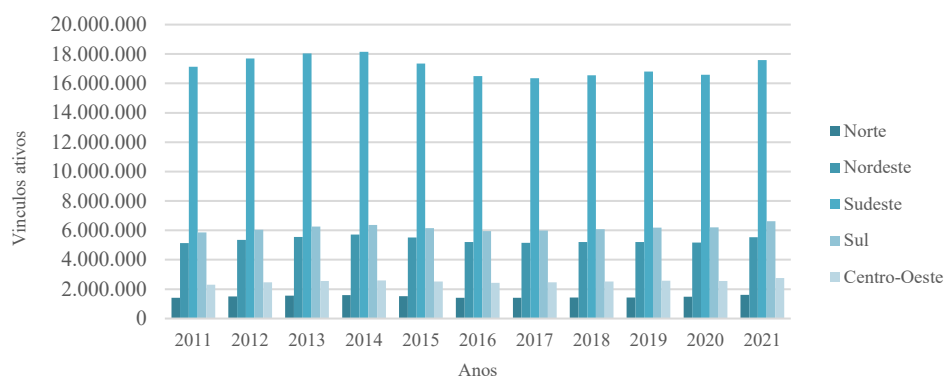
Inicialmente, é importante contextualizar, em números, a evolução de vínculos ativos tanto do setor público quanto do setor privado. Os Gráficos 1 e 2, respectivamente, contém essas informações onde é possível verificar a evolução em cada macrorregião ao longo do período 2011-2021. Alguns pontos a destacar: (1) Como esperado, a região Sudeste ocupa o primeiro lugar em termos de número de vínculos ativos, tanto no setor público quanto no setor privado, seguido pela região Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte; (2) Não houve uma evolução no total de empregos formais criados, com oscilações ao longo dos anos; (3) Devido a própria natureza da função do setor público, há uma descentralização maior das ocupações nas regiões do País, enquanto no setor privado há uma forte concentração no Sudeste do Brasil.

Gráfico 1: Evolução de vínculos ativos do setor público. Regiões do Brasil, 2011-2021



Fonte: RAIS.

Gráfico 2: Evolução de vínculos ativos do setor privado. Regiões do Brasil, 2011-2021



Fonte: RAIS.

Na sequência, a Tabela 1 contém a evolução da participação de vínculos ativos do setor público e setor privado. Verifica-se que nas regiões menos desenvolvidas, região Norte e Nordeste, maior é participação do Estado no volume de empregos formais; ocorrendo o inverso nas regiões mais desenvolvidas (Centro-Oeste, Sul e Sudeste). Ademais, em todas as macrorregiões, ao longo do período analisado, houve uma redução da participação do setor público e aumento do setor privado.

Tabela 1: Evolução de vínculos ativos do setor público e setor privado nas Macrorregiões do Brasil, em percentual. 2011-2021

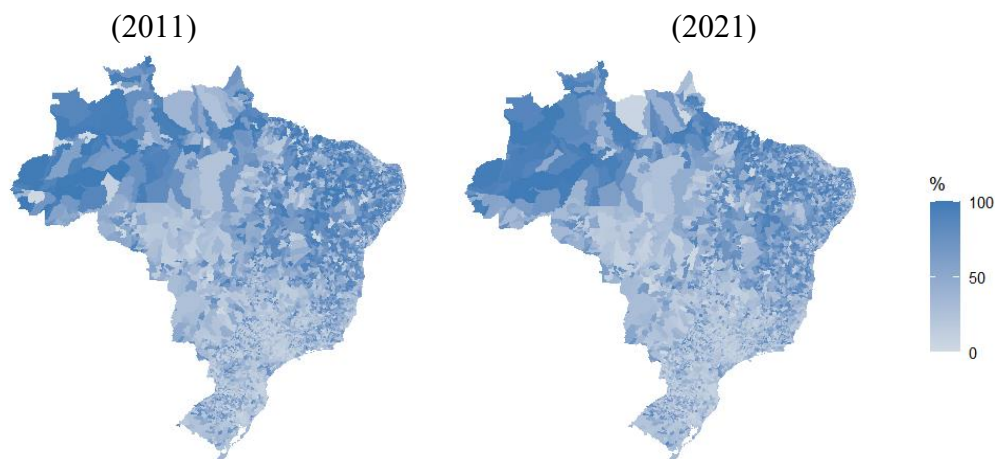
Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
2011	40,15	59,85	34,09	65,91	17,85	82,15	17,20	82,80	31,79	68,21
2012	37,82	62,18	32,14	67,86	17,29	82,71	17,38	82,62	29,81	70,19
2013	38,57	61,43	32,20	67,80	17,49	82,51	16,02	83,98	31,23	68,77
2014	38,39	61,61	31,66	68,34	17,41	82,59	17,11	82,89	31,05	68,95
2015	39,76	60,24	32,31	67,69	17,72	82,28	17,57	82,43	30,99	69,01
2016	40,38	59,62	32,27	67,73	17,94	82,06	17,66	82,34	31,51	68,49
2017	42,18	57,82	33,95	66,05	18,30	81,70	17,90	82,10	32,49	67,51
2018	41,49	58,51	33,91	66,09	17,95	82,05	17,72	82,28	30,41	69,59
2019	41,06	58,94	33,17	66,83	17,74	82,26	17,51	82,49	26,99	73,01
2020	38,72	61,28	32,01	67,99	17,44	82,56	16,96	83,04	30,08	69,92
2021	38,15	61,85	32,95	67,05	17,04	82,96	16,40	83,60	25,40	74,60

Fonte: RAIS.

O território brasileiro é dividido em 5570 municípios - IBGE (2021), sendo assim foi realizado o levantamento de dados do portal da RAIS em termos de vínculos ativos do setor público e realizado cálculos quanto a participação no número total de vínculos ativos, conforme mapa de distribuição do Gráfico 3 para o primeiro ano da série (2011) e o últimos ano (2021).

O gráfico contém a distribuição territorial de vínculos ativos do setor público, em percentual. Os municípios com cores mais escuras indicam uma maior participação do setor público, enquanto nos municípios com cores mais claras, sua participação é menor. Pelo gráfico, de 2011 a 2021 parece existir um indicativo de aumento da participação do setor público haja vista um maior número de municípios com cores escuras – em sua maioria no Norte e Nordeste do País.

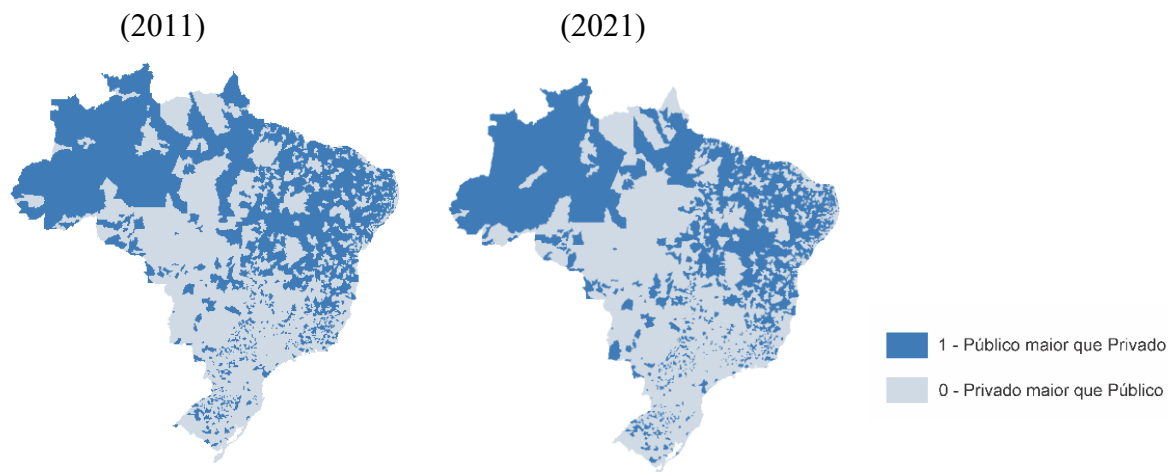
Gráfico 3: Distribuição Territorial de vínculos ativos do setor público, em percentual. Municípios do Brasil, 2011-2021.



Fonte: RAIS.

Na sequência, o Gráfico 4 descreve o mesmo fenômeno sendo que sob uma outra perspectiva. Desta feita, realizou-se uma distribuição binária da razão da diferença dos vínculos ativos dos dois anos, atribuindo-se valor 1 (cor mais escura) para que os municípios que possuem maior parte dos vínculos formais no setor público e valor 0 (cor mais clara) para os municípios que o total de vínculos do setor privado é superior.

Gráfico 3: Distribuição Territorial de vínculos ativos do setor público, binário. Municípios do Brasil, 2011-2021



Fonte: RAIS.

3.2 Estatística descritiva da amostra

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas da amostra de trabalhadores, conforme área geográfica (Nordeste e Brasil), setor (público e privado) e período de análise (2011 e 2021). O estudo comparativo entre uma região (Nordeste) e o País (Brasil) tem como argumento a heterogeneidade do prêmio salarial apontada em Foguel et al. (2000).

Os números mostram que a amostra de trabalhadores do setor público e setor privado possui diferenças significativas em suas características, dentre as quais cabe destacar (para o Brasil, em 2021): (1) O setor público é composto por trabalhadores com idade mais elevada (43,57 anos contra 35,54 anos), maior percentual de mulheres (58,16% contra 36,30% do setor privado), trabalhadores mais escolarizados (44,30% contra 10,86%) e com mais tempo de emprego (144,35 meses contra 47,53 meses), quando comparado ao setor privado; (2) Os trabalhadores do setor público são, em sua maioria, profissionais das ciências e inseridos em trabalhos de serviços administrativos enquanto no setor privado existe uma maior distribuição das ocupações, com parte significativa inserida no setor de comércio/serviços e administrativos.

No referente ao salário médio, observa-se que os servidores públicos recebem remuneração superior aos funcionários do setor privado, tanto em 2011 quanto em 2021, no Nordeste e no Brasil. Ademais, esse diferencial positivo dos ganhos salariais dos servidores públicos aumentou entre 2011 e 2021, saltando de 67% para 93% e de 65% para 78%, no Nordeste e no Brasil, respectivamente.

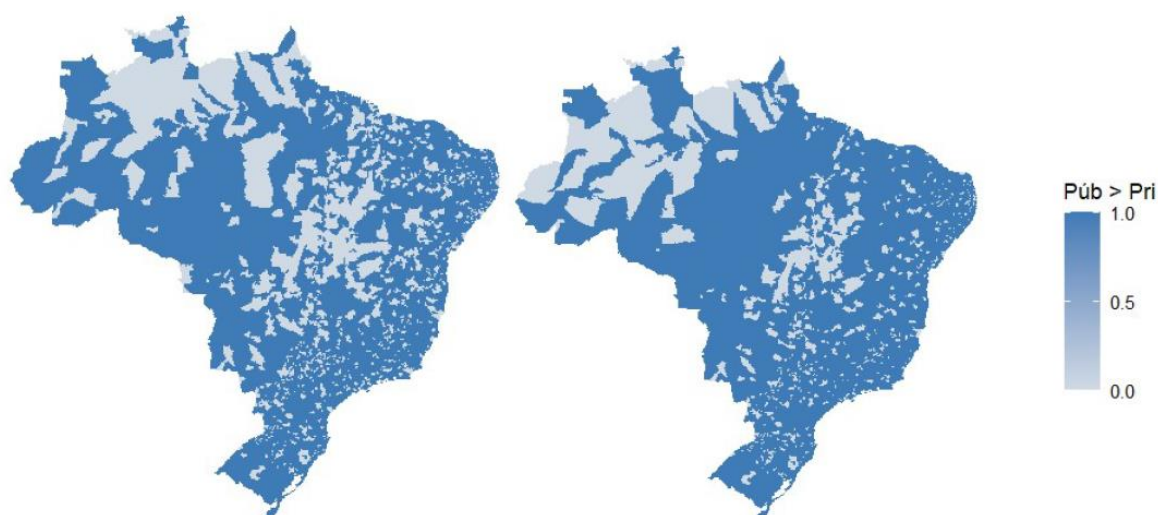
Tabela 2: Dados da amostra para o setor público e privado. Nordeste e Brasil 2011-2021

Variáveis	Nordeste			
	2011		2021	
	Público	Privado	Público	Privado
Idade (anos)	41,63	33,51	43,57	35,54
Homens (%)	39,57	67,85	41,84	63,60
Branco (%)	47,65	26,22	27,36	17,10
Tempo no emprego (meses)	134,34	35,75	144,35	47,53
Fundamental incompleto (%)	3,98	8,05	2,26	4,14
Fundamental completo (%)	8,63	10,95	6,15	5,88
Médio incompleto (%)	3,34	8,25	1,80	5,69
Médio completo (%)	39,38	51,85	35,66	64,15
Superior incompleto (%)	4,17	3,23	3,39	3,66
Superior completo (%)	32,71	6,62	44,30	10,86
Profissionais das ciências (%)	24,83	1,46	23,53	1,91
Técnico de nível médio (%)	2,74	3,39	3,21	4,48
Serviços adm. (%)	31,46	8,84	31,68	9,21
Serviços (lojas, mercados) (%)	0,03	10,03	0,04	11,39
Salário (médio) (R\$)	1.914,83	1.140,44	3.883,73	2.011,38
Total (obs)	2.542.946	5.103.185	2.332.676	4.680.554
Variáveis	Brasil			
	2011		2021	
	Público	Privado	Público	Privado
Idade (anos)	41,64	33,80	43,80	35,68
Homens (%)	41,29	63,90	41,00	60,67
Branco (%)	59,02	57,38	46,50	42,97
Tempo no emprego (meses)	129,69	36,33	139,43	47,19
Fundamental incompleto (%)	3,79	8,13	2,07	4,28
Fundamental completo (%)	8,19	13,68	5,18	7,31
Médio incompleto (%)	3,11	8,91	1,69	6,44
Médio completo (%)	35,56	47,79	31,78	58,66
Superior incompleto (%)	4,01	4,19	2,93	4,59
Superior completo (%)	38,62	9,42	49,88	14,53
Profissionais das ciências (%)	24,00	0,87	24,66	1,08
Técnico de nível médio (%)	3,23	3,87	4,24	4,98
Serviços adm. (%)	25,92	9,97	25,42	9,68
Serviços (lojas, mercados) (%)	0,03	9,46	0,05	10,33
Salário (médio) (R\$)	2.570,06	1.557,86	4.913,87	2.759,27
Total (obs)	9.309.867	30.733.469	8.180.323	28.391.733

Fonte: RAIS.

Na sequência, o Gráfico 5 apresenta dois mapas de distribuição geográfica, em nível municipal, para o Brasil, sendo o da esquerda relativo a 2011 e o da direita referente a 2021. Estes gráficos retratam a razão da média salarial entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, onde os municípios mais escuros possuem razão superior a unidade e os municípios mais claros possuem razão inferior a unidade. É possível observar que a média salarial do setor público é superior à do setor privado nos dois anos da amostra e que, em 2021, o número de municípios com média salarial superior para o setor público aumentou comparativamente a 2011, corroborando à análise feita anteriormente.

Gráfico 5 - Salário médio (setor público/setor privado). Municípios do Brasil e do Nordeste, 2011-2021.



Fonte: RAIS.

Por fim, uma última tabela descritiva contém informações das variáveis utilizadas para estimação dos determinantes do prêmio salarial (segunda estimação).

Na Tabela 3, abaixo, verifica-se o aumento do número de municípios que pagam salários maior para o servidor público comparativamente ao trabalhador do setor privado. Em 2011 cerca de 76,5% e 78,8% municípios, no Nordeste e no Brasil, e em 2021 cerca de 89,4% e 87,4%, respectivamente, remuneraram seus servidores com salários médios superiores àqueles pagos pela iniciativa privada. As possíveis justificativas para esse aumento podem estar relacionadas ao caráter político das medidas salariais onde os servidores públicos têm maior acesso a informações e contato com os políticos para reivindicar seus direitos e pleitear sua ampliação, sugerindo assim uma ampliação do poder representativo da categoria (ver Sousa e Monte, 2023). Isso se deve ao comportamento oportunista de gestores e de grupos de interesses (Behn, 1998) e falta de controle por parte da sociedade das contas do Governo (Castro e Nunes, 2014; Pinho e Sacramento, 2009).

Como em Depalo et al. (2015), o prêmio salarial público no Brasil é heterogêneo regionalmente, com similaridades aos países do Sul da Europa (especialmente, Portugal e Espanha) onde o prêmio salarial é mais alto e associado a rigidez salarial e proteção excessiva no setor público. O autor sugere que transferências intergovernamentais (como observado na União Europeia) podem reduzir distorções.

Sobre o PIB e o PIB per capita municipal, houve um aumento significativo ao longo dos dez anos de análise, principalmente no Nordeste que apresentou taxas de crescimento superior ao Brasil. No que respeita as transferências intergovernamentais (*per capita*), também houve um acréscimo de mais de 100% em seu valor transferido, no Nordeste, e 90% no Brasil, respectivamente, ao longo do período, confirmado a importância dessa fonte de receita dos municípios prevista a partir da Constituição de 1988. Segundo Carneiro (2014), as transferências constitucionais da União saltaram de R\$ 103 bilhões (2002) para R\$ 291 bilhões (2016) gerando um ganho real de 82% no período.

Por fim, no referente a participação do setor público no mercado de trabalho formal, os números reforçam que, ao longo do período, houve uma diminuição de quase 10% em sua participação absoluta – tanto no Nordeste quanto no Brasil –, decorrente da mudança de postura política do Governo ao longo de décadas, e uma concentração maior nas atividades diretamente relacionadas aos serviços administrativos.

Tabela 3: Estatísticas descritivas dos determinantes do prêmio salarial. Nordeste e Brasil 2011-2021

Variáveis	Nordeste		Brasil	
	2011	2021	2011	2021
Municípios com prêmio salarial >0	1.373	1.604	4.391	4.870
Municípios com prêmio salarial <0	421	190	1.179	700
PIB municipal (médio, em R\$ 1.000)	325.202,20	935318.70	786.411,90	1.416.509,00
PIB <i>per capita</i> (média, em R\$ 1.000)	10.904,53	29.097,01	22.748,72	36.980,24
Transferências intergovernamentais <i>per capita</i>	1.082,92	2.332,75	1.112,08	2.433,74
Salário (médio, em R\$ 1,0)	1.397,98	2.634,14	1.793,19	3.241,20
% Setor Público	68,61	62,31	49,81	44,38
% Setor Público Serv. Adm.	19,07	22,21	17,36	20,63

Fonte: FINBRA, IBGE e RAIS.

4.2 Análise Econométrica – determinantes do prêmio salarial

Antes de analisar o prêmio salarial, faz-se necessário contextualizar a diferença salarial existente entre os trabalhadores do setor público e setor privado. A Tabela 4 contém os valores do logaritmo neperiano do salário-hora, no Nordeste e no Brasil, por setor. Dado que o Brasil é um País com mais de cinco mil municípios, o objetivo desta tabela foi retratar, de forma agregada para o País, a evolução do salário médio hora (medido em logaritmo natural).

Nesta, percebe-se que o diferencial salarial entre os setores público e privado aumentou entre 2011 e 2021, tanto no Nordeste (saindo de 0,572 para 0,719) quanto no Brasil (saindo de 0,599 para 0,693), corroborando os achados de Tenoury e Menezes-Filho (2017) e Nakamura e Vaz (2020). Um dos fatores que pode contribuir para explicar o resultado está associado a estrutura de negociação salarial fragmentada no Brasil que contribui para persistência do prêmio, já que sindicatos do setor público têm maior poder de pressão (Visser, 2013).

Tabela 4: Logaritmo do salário-hora e diferencial salarial entre o setor público e privado. Nordeste e Brasil 2011-2021

Variável	Nordeste					
	2011			2021		
	Público	Privado	Diff	Público	Privado	Diff
Ln (salário-hora)	1,985	1,412	0,572	2,771	2,053	0,719
Variável	Brasil					
	2011			2021		
	Público	Privado	Diff	Público	Privado	Diff
Ln (salário-hora)	2,273	1,674	0,599	2,993	2,300	0,693

Fonte: RAIS.

Após a análise geral, a etapa seguinte foi destinada à estimação do modelo de regressão definido na equação 2, onde para cada município e ano, inicialmente, capturou-se o prêmio salarial. A Tabela 5 contém os resultados das estimações dos modelos de determinantes do prêmio salarial (parte não explicada da decomposição salarial), em nível municipal, para 2011

e 2021 (modelo a), acrescido as estimações considerando dos erros padrões robustos e clusterizados por municípios (modelo b) e *bootstrap* não paramétrico com 100 reposições (modelo c), como análise de robustez.

Sobre a variável População, seus coeficientes estimados foram significativos apenas para o Brasil, tanto em 2011 quanto em 2021, evidenciando que o maior tamanho da população contribui para ampliação da diferença salarial. Possivelmente, o fato de municípios maiores possuírem maior quantidade e organização em sindicatos contribui para gerar um maior poder de barganha salarial da categoria do funcionalismo público, fazendo com que a pressão dos servidores seja mais efetiva, diferentemente do que ocorre nos municípios pequenos (Córdoba et al., 2012).

Sobre a variável PIB per capita municipal, os resultados foram conflitantes conforme a amostra. Enquanto no Nordeste, nos dois anos da amostra, o aumento do Produto per capita contribuiu para elevar o prêmio salarial, no Brasil (2011) o sinal negativo do coeficiente estimado indica que o seu aumento resultou em uma redução da diferença salarial. Na literatura existem argumentos favoráveis e contrários à contribuição do Produto na ampliação do prêmio salarial. Os que argumentam a favor sugerem que, devido à concentração excessiva de renda no País, o crescimento econômico dos municípios está diretamente associado a atuação – e expansão – da participação do poder público. Por sua vez os que afirmam o contrário apontam que o crescimento do Produto está associado ao incremento da remuneração no setor privado dada a maior insensibilidade do setor público ao comportamento econômico. (Sousa e Monte, 2023).

No referente as transferências intergovernamentais per capita, o seu efeito foi positivo e significativo para a redução do diferencial salarial médio entre servidores públicos e funcionários do setor privado em 2011, para o Nordeste, e em 2011 e 2021, para o Brasil. Ou seja, o aumento das transferências intergovernamentais per capita observado nos últimos anos resultou em diminuição do prêmio salarial controlado em favor dos trabalhadores do setor público nos municípios brasileiros. Este resultado sugere que a expansão das transferências ao longo dos últimos anos, associada a melhor focalização das políticas públicas, pode ser um instrumento importante de combate as desigualdades e melhoria da eficiência na gestão pública.

Sobre a participação do setor público no mercado de trabalho, seja no total de empregos ou na participação relativa de trabalhadores dos serviços administrativos, os coeficientes estimados foram positivos e, quando significativos, indicam que a maior participação do Governo contribui para ampliar o prêmio salarial; fato já esperado e similar a outras pesquisas como em Campos et al. (2017).

Tabela 5: Resultados da estimação do modelo dos determinantes da diferença salarial entre os trabalhadores do setor público e privado em nível municipal. Municípios do Nordeste e do Brasil 2011-2021

Variáveis	Nordeste					
	2011			2021		
	(a) E-Robustos	(b) Cluster	(c) Bootstrap	(a) E-Robustos	(b) Cluster	(c) Bootstrap
População (ln)	-0.0264 (-0.0358)	-0.0264 (-0.0421)	-0.0264 (-0.0414)	-0.113 (-0.0728)	-0.113 (-0.0734)	-0.113 (-0.0754)
PIB <i>per capita</i> (ln)	0.0835*** (-0.0257)	0.0835*** (-0.0237)	0.0835*** (-0.025)	0.0745*** (-0.0263)	0.0745** (-0.0372)	0.0745** (-0.0372)
Transf. <i>Per capita</i> (ln)	-0.2088*** (-0.0778)	-0.2088*** (-0.0725)	-0.2088*** (-0.0698)	-0.0966 (-0.0985)	-0.0966 (-0.0887)	-0.0966 (-0.094)
Setor Público total (%)	0.0024*** (-0.0007)	0.0024* (-0.0014)	0.0024* (-0.0014)	0.0027*** (-0.0008)	0.0027* (-0.0016)	0.0027* (-0.0014)
Setor Público Serv. Adm (%)	0.0041*** (-0.0008)	0.0041*** (-0.001)	0.0041*** (-0.001)	0.0054*** (-0.0007)	0.0054*** (-0.0013)	0.0054*** (-0.0012)
Constante	0.3437 (-0.7105)	0.3437 (-0.752)	0.3437 (-0.7652)	0.8474 (-0.8505)	0.8474 (-1.0681)	0.8474 (-1.11)
Observações	1.089	1.089	1.089	1.074	1.074	1.074
Variáveis	Brasil					
	2011			2021		
	(a) E-Robustos	(b) Cluster	(c) Bootstrap	(a) E-Robustos	(b) Cluster	(c) Bootstrap
População (ln)	0.0574*** (-0.013)	0.0574*** (-0.016)	0.0574*** (-0.0152)	0.1473*** (-0.0299)	0.1473*** (-0.0332)	0.1473*** (-0.0347)
PIB <i>per capita</i> (ln)	-0.0373*** (-0.0091)	-0.0373*** (-0.0089)	-0.0373*** (-0.0079)	0.0158 (-0.0104)	0.0158 (-0.0117)	0.0158 (-0.012)
Transf. <i>Per capita</i> (ln)	-0.0688*** (-0.0264)	-0.0688** (-0.0284)	-0.0688*** (-0.0255)	-0.1738*** (-0.0378)	-0.1738*** (-0.0331)	-0.1738*** (-0.0334)
Setor Público total (%)	0.0008** (-0.0004)	0.0008 (-0.0007)	0.0008 (-0.0007)	0.0012** (-0.0005)	0.0012 (-0.001)	0.0012 (-0.0011)
Setor Público Serv. Adm (%)	-0.0002 (-0.0004)	-0.0002 (-0.0005)	-0.0002 (-0.0005)	0.0028*** (-0.0004)	0.0028*** (-0.0007)	0.0028*** (-0.0007)
Constante	0.2312 (-0.2436)	0.2312 (-0.2515)	0.2312 (-0.2418)	-0.4612 (-0.331)	-0.4612 (-0.3568)	-0.4612 (-0.3714)
Observações	3.642	3.642	3.642	3.337	3.337	3.337

Fonte: FINBRA, IBGE e RAIS.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a questão da diferença salarial entre os trabalhadores do setor público e privado, com uma base de dados bastante volumosa, que permitiu uma análise global inicial do tema. Entende-se, dessa forma, que o trabalho, com sua análise municipal, é um diferencial e uma contribuição importante para a literatura, mas que pode ganhar em qualidade, em uma segunda etapa, com ajustes metodológicos e discussão de limitações abaixo expostas.

O trabalho constatou que, em nível municipal, os trabalhadores do setor público recebem um salário superior aos do setor privado (na ordem de 78%, em 2021) e que em cerca de 87% dos municípios brasileiros (2021), o salário do servidor público supera o do trabalhador ocupado na iniciativa privada. Este resultado está em consonância com a literatura e ratifica a importância do tema dado que a desigualdade salarial não explicada gera perda de eficiência alocativa da força de trabalho (Belluzzo et al., 2005; Vaz e Hoofman; 2007; Braga et al., 2009; Mancha e Mattos, 2020; Foguel et al., 2000; Mattos et al., 2020).

Além dessa questão introdutória central, o trabalho se propôs a mensurar os determinantes do prêmio salarial controlado em favor dos servidores públicos. Para tal, adotou uma metodologia que combinou duas técnicas econométricas distintas, sendo a primeira a estimação da decomposição salarial pelo método de Oaxaca-Blinder (Mattos et al., 2022; Campos et al., 2017) e a segunda uma regressão múltipla tendo como variável dependente o prêmio salarial controlado e como explicativas variáveis macroeconômicas como a População, o Produto Interno Bruto e as Transferências Intergovernamentais (Campos et al., 2017; Sousa e Monte, 2023). De forma diferenciada da maior parte dos trabalhos sobre o tema, definiu-se o prêmio salarial controlado como a parcela não explicada da decomposição salarial de Oaxaca-Blinder, visto que o diferencial bruto ou o controlado pela parcela explicada pode trazer interpretação errônea na medida em que reflete diferenças oriundas das características dos trabalhadores.

Em resumo, os resultados encontrados mostraram que, embora houvesse uma redução na participação relativa do setor público no mercado de trabalho, houve um aumento do prêmio salarial pró servidor público. É, nesse contexto, que se destaca em importância fatores que contribuem para reduzir o prêmio salarial, dentre os quais, a importância da maior expansão e melhor focalização das transferências intergovernamentais, variável que contribuiu para a redução do prêmio salarial médio. Esse resultado mostra que o aperfeiçoamento das regras fiscais destinadas a assegurar a manutenção e o aprimoramento da qualidade do gasto público é um importante instrumento de combate à desigualdade salarial e, conseqüentemente, de estímulo ao crescimento econômico.

Dentre as limitações e possíveis avanços do trabalho, destacam-se: (i) A escolha metodológica pela decomposição de Oaxaca-Blinder permitiu uma maior abrangência geográfica, com a ampliação da amostra em relação a outros trabalhos que se utilizaram de dados amostrais, no entanto, dado que sua decomposição advém do salário médio do trabalhador e, como a maioria dos servidores públicos se situa na metade superior da distribuição de renda, os resultados encontrados podem diferir de outras pesquisas (Daré, 2011). Marcone et al. (2009) e Sousa e Monte (2022), com metodologias diferentes, encontraram resultados divergentes para a variável transferência intergovernamental. Ademais, outros métodos como a decomposição de Firpo, Fortin e Lemieux (2009) poderia permitir uma análise das diferenças ao longo da distribuição salarial e não apenas na média; (ii) A ampliação do período de análise, visto que se entende que 2021 ainda foi um ano prejudicado pela pandemia da Covid, embora já houvesse um arrefecimento das medidas adotadas contra a proliferação do vírus. Entretanto, a análise de tal ano contribui para comparar um período de dinamismo econômico (2011) com outro de uma contração (2021); (iii) O uso da RAIS como base de dados exclui da análise trabalhadores informais e autônomos, o que pode limitar a generalização dos resultados. No entanto, uma análise mais desagregada por gênero e raça pode ser ampliada, o que tende a enriquecer a discussão sobre

desigualdades interseccionais; (iv) Apesar do uso de filtros visando tornar a amostra mais homogênea, uma maior segmentação por setor de atividades e profissões mais homogêneas podem contribuir para análises empíricas mais robustas; (v) Fatores como sindicalização, corrupção municipal ou qualidade institucional (ex.: índice de eficácia governamental) podem ser acrescentadas em análise futura visto que que influenciam salários públicos (Visser, 2013). (vi) A ampliação do período intertemporal de análise ajudará a compreender melhor a dinâmica do prêmio salarial ao longo dos anos, minimizando os efeitos de uma possível sazonalidade econômica.

Por fim, uma melhor compreensão da dinâmica do prêmio salarial é fundamental para moldar políticas e estratégias que promovam uma maior eficiência administrativa e equilíbrio salarial sustentável no longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

BELLUZZO, W.; ANUATTI-NETO, F. ; PAZELLO, E.T. Distribuição de salários e o diferencial público-privado no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, 59(4), 511-533. 2005. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-71402005000400001>

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

BLINDER, A.S. Wage discrimination: reduced form and structural estimates. *Journal of Human Resources* 8(4):436–455. 1973.

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

BUCHANAN, J.M.; TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Carmel, IN: Liberty Fund. 1962.

CAMPOS, M.M.; DEPALO, D.; PAPAPETROU, E.; PÉREZ, J. J.; RAMOS, R. Understanding the public sector pay gap. *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 6, pp 1-29. 2017.

CAMPOS, M.M.; DEPALO, D.; PAPAPETROU, E.; PÉREZ, J.J.; RAMOS, R. 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>. 2017.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F.P.D. Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia. In: ESPINOSA, R. M. (org.). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, p. 447-478. 2014.

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

CÓRDOBA, G.F.; PÉREZ, J.J.; TORRES, J.L. Public and private sector wages interactions in a general equilibrium model. *Public Choice*, 150, 309-326. 2012. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9705-7>.

DARÉ, E.F. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2011.

DEPALO, D.; GIORDANO, R.; PAPAPETROU, E. Public-private wage differentials in euro-area countries: Evidence from quantile decomposition analysis. *Empirical Economics*, 49, 985-1015. 2015. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s00181-014-0900-0>

DOUGAN, W.R.; KENYON, D.A. Pressure groups and public expenditure: The flypaper effect reconsidered. *Economic Inquiry*, 26(1), 159-170. 1998. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1988.tb01676.x>

FINBRA. 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.; LEMIEUX, T. Unconditional quantile regressions. *Econometrica*, v. 77, n. 3, p. 953-973, 2009.

FOGUEL, M.N.; GILL, I.; MENDONÇA, R.; BARROS, R.P.D. The public-private wage gap in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, 54(4), 433-472. 2000. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0034-71402000000400003>

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico. 2011 e 2021*

KOLLINTZAS, T., PAPAREORGIOU, D., VASSILATOS, V. A model of market and political power interactions for Southern Europe, cEPR Discussion Paper 10359. 2015.

MANCHA, A.; MATTOS, E. Public versus private wage differential in Brazilian public firms. *Economia*, 21(1), pp. 1-17. 2020. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.09.005>

MATTOS, E.; SONODA, M. R.; WINK JR, M. V. Diferencial salarial público-privado: uma análise em painel de dados com a PNAD contínua entre 2016-2019. *Estudos Econômicos*, 52(2), 317-371. 2022. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/1980-53575223emm>.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. *Administração Pública e Gestão Social*. 2020.

OAXACA, R. Male-female wage differentials in urban labor markets. *Int Econ Rev* 14(3):693–709. 1973.

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

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

RATTSØ, J.; STOKKE, H. E. Identification of the private-public wage gap. *Labour Economics*, 59, 153-163. 2018. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.04.006>

SOUSA, K.M.; MONTE, P.A. Transferências intergovernamentais são capturadas pelos servidores municipais? Os determinantes da diferença salarial entre o setor público e o setor privado. *Revista de Administração Pública*, v. 57, n. 4, p. e2022-0372. 2023.

TENOURY, G. N.; MENEZES-FILHO, N. A evolução do diferencial salarial públicoprivado no Brasil. São Paulo: Insper. 41 p. (Policy Paper, n. 29). 2017

TULLOCK, G. *Bureaucracy*. Carmel, IN: Liberty Fund. 2005.

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

VISSER, J. Data base on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention, and social pacts, 1960-2011 (ictwss), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS, University of Amsterdam. 2013.