

## OS SALÁRIOS DA FUNÇÃO PÚBLICA\*

*Pedro Portugal* \*\*

*Mário Centeno*\*\*

### 1. INTRODUÇÃO

Em Portugal, as despesas com o pessoal da Administração Pública têm vindo a exibir um crescimento superior ao do produto, atingindo, em 2000, cerca de 15 por cento do produto interno bruto (ver Quadro 1). Esta situação resultou, por um lado, da evolução do emprego na administração pública, educação e saúde que observou uma variação líquida positiva sem paralelo nos outros sectores de actividade e, por outro lado, do crescimento dos salários dos funcionários públicos a taxas superiores às do sector privado da economia.

Apesar das decisões sobre os salários dos funcionários públicos afectarem significativamente os equilíbrios das finanças públicas, não foram até agora desenvolvidos quaisquer estudos sobre as determinantes dos salários dos trabalhadores da administração pública. Neste estudo será feita uma primeira aproximação a este problema.

Na análise dos salários dos funcionários públicos – em linha com uma longa tradição de estudos – será tomada como termo de comparação a estrutura salarial dos trabalhadores do sector privado da economia. Neste contexto, a questão central será a da mensuração do diferencial de salários entre o sector público e o sector privado. Dada a natureza específica dos mecanismos de decisão do sector público, os economistas procuram avaliar em que medida os salários dos funcionários públicos estão isolados da concorrência presente no sector privado. Ou, dito de outro modo, será que

existe um diferencial de salário (um prémio) favorável aos trabalhadores da administração pública?

Neste ensaio serão quantificados e analisados os diferenciais de salários entre os trabalhadores do sector público e do sector privado. Na secção seguinte será equacionada de forma breve a especificidade do mercado de trabalho do sector público. Na terceira secção serão estabelecidas comparações internacionais para os diferenciais de salários. Na quarta secção estudam-se as determinantes das remunerações públicas e privadas. Por fim, apresentam-se algumas notas conclusivas.

### 2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

No mercado de trabalho do sector público os actores do processo de decisão, a natureza dos bens e serviços produzidos e os mecanismos de avaliação das decisões diferem dos do sector privado. A compreensão dos processos de determinação dos salários dos trabalhadores da administração pública requer um quadro conceptual diverso daquele considerado para o sector privado da economia.

Enquanto o quadro teórico de referência aplicado ao sector privado pressupõe uma função objectivo caracterizada pela maximização do lucro (minimização do custo) das empresas, com uma função de produção claramente identificada – tanto em termos de *inputs* como em termos de *outputs*, – a produção de bens e serviços pelo sector público é determinada por princípios distintos (os da função objectivo dos decisores políticos e dos burocratas), com funções de produção mal definidas (em que o nexos entre a utilização de *inputs* e a medida do *output* é ambíguo ou, frequentemente, desconhecido).

\* As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade dos autores e não coincidem necessariamente com a posição do Banco de Portugal.

\*\* Departamento de Estudos Económicos.

Quadro 1

## DESPESAS COM PESSOAL NA UNIÃO EUROPEIA

Em percentagem do PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica . . . . .	11.2	11.4	11.5	11.9	12.0	12.0	11.9	11.8	11.7	11.6	11.3
Alemanha . . . . .	-	9.0	9.2	9.3	9.0	9.0	8.9	8.7	8.4	8.3	8.1
Grécia . . . . .	12.7	11.6	11.1	11.1	10.8	11.3	10.7	11.6	11.7	11.5	11.7
Espanha . . . . .	-	-	-	-	-	11.3	11.3	10.9	10.7	10.5	10.3
França . . . . .	-	-	13.0	13.5	13.6	13.7	13.9	13.8	13.7	13.7	13.7
Irlanda . . . . .	10.4	11.0	11.3	11.4	11.0	10.2	9.6	9.2	8.8	8.3	7.9
Itália . . . . .	-	-	-	-	-	11.2	11.5	11.6	10.7	10.7	10.5
Luxemburgo . . . . .	10.1	9.8	10.0	9.8	9.5	9.6	9.6	9.2	9.1	9.0	8.3
Países Baixos . . . . .	-	-	-	-	-	10.8	10.4	10.2	10.2	10.2	9.8
Áustria . . . . .	11.7	11.9	12.2	12.6	12.6	12.6	12.3	11.4	11.4	11.5	11.3
Portugal . . . . .						13.8	13.7	13.9	14.0	14.4	15.1
Finlândia . . . . .	15.1	17.6	18.0	16.8	15.9	15.4	15.6	14.6	13.9	13.6	13.1
Dinamarca . . . . .	17.7	17.7	17.8	18.1	17.5	17.3	17.3	17.2	17.4	17.3	17.1
Suécia . . . . .	-	-	-	19.1	18.2	17.3	17.8	17.5	16.9	16.7	-
Reino Unido . . . . .	12.0	12.2	12.3	11.1	9.4	8.8	8.3	7.8	7.4	7.4	7.5

Fonte: Comissão Europeia.

do). Para além de operarem com funções objectivo e tecnologias frequentemente distintas, o ambiente concorrencial das empresas privadas e dos departamentos (ou serviços) públicos é também, muitas vezes, diferente. O sector público fornece bens públicos e serviços em regime de monopólio que, pela sua natureza, não só não estão sujeitos à pressão disciplinadora da concorrência, como impossibilitam qualquer tipo de comparação de desempenho (Gregory e Borland, 1999).

Acresce ainda que a propriedade do sector público está dispersa pelos eleitores providenciando fracos incentivos para recolher informação e fiscalizar o desempenho dos decisores políticos e dos burocratas. No mesmo sentido tenderão a funcionar as eleições enquanto mecanismo imperfeito de controlo e disciplina sobre os políticos. Para obter uma percepção mais esclarecedora da evolução temporal dos salários dos funcionários públicos deverão, porventura, ser contemplados modelos económicos de raiz político-eleitoral (Borjas, 1980).

### 3. A NEGOCIAÇÃO SALARIAL

O sistema português de contratação colectiva é ainda, passados mais de 25 anos, fortemente tributário das estruturas corporativas do regime anterior<sup>(1)</sup>. A negociação de salários é conduzida, esmagadoramente, ao nível sectorial e regional. No processo negocial o mandato de representação sindical é claro: cada sindicato representa os seus membros associados. Esta forma de representação encerra quatro implicações:

- Dada a fraca taxa de sindicalização, uma fracção importante da população trabalhadora não está representada na mesa de negociações (excepto, no casos raros de negociação ao nível da empresa);
- As remunerações da generalidade dos trabalhadores são, neste enquadramento, definidas através da extensão dos acordos registados aos trabalhadores que não estão representados no processo negocial;

(1) Para uma caracterização mais detalhada do sistema negocial português ver Bover *et al.*, 2000.

- As negociações são frequentemente desenvolvidas de forma descoordenada, ou até concorrencial, entre os sindicatos;
- Em muitas situações não é conhecida, verdadeiramente, a representatividade de cada sindicato. Dito de outro modo, frequentemente o mandato de representação é ambíguo.

Em termos gerais, a arquitectura institucional do sistema de negociação colectiva não favorece a capacidade reivindicativa dos sindicatos. De facto, é possível argumentar que, em Portugal, o poder sindical, isto é, a capacidade de obter rendas através da possibilidade de infligir custos aos empregadores (e.g., greves) é, em termos relativos, bastante limitado.

Só recentemente foi reconhecido aos funcionários públicos o direito formal à negociação de salários. A determinação dos salários dos funcionários públicos era entendida, sobretudo, como resultado dos equilíbrios políticos estabelecidos entre os partidos políticos na aprovação do Orçamento geral do estado. A dificuldade principal em imitar as negociações do sector privado resulta, por um lado, da inexistência de uma entidade arbitral (habitualmente desempenhada pelo governo), e por outro lado, da desadequação de colocar a Assembleia da República no papel de entidade negociadora. Nos últimos anos, negociações formais entre sindicatos e representantes do governo têm precedido a aprovação do Orçamento. No essencial, têm sido obtidos acordos com alguns representantes sindicais sobre a taxa de variação de salários a aplicar aos escalões de remuneração que servem de referência à determinação dos salários dos funcionários públicos. Uma vez estabelecido um acordo com algum (alguns) sindicato(s), dada a natureza do sistema retributivo da função pública, esse acordo determinará as condições contratuais de todos os funcionários públicos. Do ponto de vista das relações industriais talvez sejam mais relevantes os acordos corporativos ("actualização de carreiras") estabelecidos entre sindicatos profissionais e o governo.

#### 4. COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

A recente disponibilização dos registos individuais do Painel Europeu de Agregados Familiares, um inquérito harmonizado conduzido pelo *Eurostat*, viabiliza a comparação dos salários entre os países da União Europeia. Com base nas observações correspondentes aos trabalhadores por conta de outrem identificados na vaga de 1995 foram construídas duas amostras com 17270 trabalhadores do sexo feminino e 25969 trabalhadores do sexo masculino. Foi extraída informação sobre o salário horário de cada indivíduo, o qual foi tornado comparável através de ponderação pelo índice de paridade dos poderes de compra.

De acordo com este inquérito, os salários portugueses são os mais baixos da União Europeia. Assim, por exemplo, o salário médio dos trabalhadores alemães do sexo masculino (feminino) excede o salário médio dos trabalhadores portugueses do sexo masculino (feminino) em 112.8 por cento (66.7 por cento). Em comparação com o salário dos trabalhadores portugueses, o salário médio dos espanhóis é superior em 72.4 por cento no caso dos homens, e 61.3 por cento no caso das mulheres.

Estas diferenças reflectem, por um lado, uma desigual distribuição das qualificações dos trabalhadores entre os diferentes países, e por outro lado, resultam da agregação dos sectores público e privado. Admitindo que as habilitações escolares, a experiência profissional, a antiguidade com o empregador, o acesso à formação profissional e o tipo de vínculo contratual influenciam de forma idêntica a formação dos salários nos diferentes países da União Europeia, é possível obter uma estimativa dos salários para iguais dotações observadas de qualificação de mão-de-obra. Por exemplo, é possível estabelecer a comparação entre o salário de indivíduos portugueses e espanhóis, na hipótese de ambos deterem a mesma escolaridade, experiência profissional, etc.

Comparando os salários desta forma, resulta a indicação clara de que o essencial do desfasamento entre o nível de salários dos portugueses e o dos seus congéneres europeus não é explicável pelo défice de qualificações (nomeadamente escolares) que caracteriza o mercado de trabalho português. Dito de outro modo, o défice de qualificações escolares da população empregada portuguesa só explica uma pequena parte das diferenças de salários

Quadro 2

**COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DOS  
SALÁRIOS DOS TRABALHADORES  
DO SECTOR PRIVADO**  
Índice Portugal = 1.000

Países	Homens	Mulheres
Portugal . . . . .	1.000	1.000
Alemanha . . . . .	1.857	1.718
Dinamarca . . . . .	1.934	2.117
Holanda . . . . .	1.947	2.049
Bélgica . . . . .	1.782	1.911
Luxemburgo . . . . .	2.771	2.831
França . . . . .	1.871	1.811
Reino Unido . . . . .	1.852	1.849
Irlanda . . . . .	1.889	1.842
Itália . . . . .	1.631	1.661
Grécia . . . . .	1.227	1.185
Espanha . . . . .	1.604	1.880
Áustria . . . . .	1.939	1.923

Fonte: Painel de agregados familiares do *Eurostat* (registos individuais).

Nota: Os valores resultam dos efeitos fixos de uma regressão múltipla de salários.

entre Portugal e os outros países da União Europeia. Mesmo se admitíssemos uma qualificação idêntica dos trabalhadores em Portugal e em Espanha, no sector privado da economia, os salários espanhóis seriam superiores aos portugueses em 88 por cento no caso das mulheres e em 60.4 por cento no caso dos homens (ver Quadro 2). De igual modo, o salário médio de um trabalhador alemão do sexo masculino (feminino) seria 85.7 por cento (71.8 por cento) superior ao de um trabalhador português.

O mesmo exercício permite a estimação do diferencial de salários entre o sector privado e o sector público para o conjunto dos países da União Europeia. É interessante verificar ser Portugal o país em que a diferença de salários é a mais ampla. Para iguais características dos trabalhadores, uma trabalhadora portuguesa da administração pública auferirá um salário horário cerca de dois terços superior ao da correspondente trabalhadora do sector privado (ver Quadro 3). O prémio salarial dum trabalhador masculino é somente de 37.6 por cento. Os países em que o diferencial de salários é

Quadro 3

**DIFERENCIAL DE SALÁRIOS ENTRE A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SECTOR  
EMPRESARIAL**

Países	Homens	Mulheres
Portugal . . . . .	0.376	0.646
Alemanha . . . . .	-0.008	0.137
Dinamarca . . . . .	-0.090	-0.071
Holanda . . . . .	0.028	0.057
Bélgica . . . . .	0.036	0.029
Luxemburgo . . . . .	0.310	0.365
França . . . . .	0.077	0.147
Reino Unido . . . . .	0.028	0.105
Irlanda . . . . .	0.323	0.410
Itália . . . . .	0.103	0.258
Grécia . . . . .	0.103	0.220
Espanha . . . . .	0.197	0.348
Áustria . . . . .	-0.023	0.119

Fonte: Painel de agregados familiares do *Eurostat* (registos individuais).

Nota: Os valores resultam dos coeficientes de regressão associados aos termos de interacção entre os países e uma variável binária que identifica a actividade na administração pública.

maior são, para além de Portugal, a Irlanda, o Luxemburgo, a Espanha e a Itália. No extremo oposto da distribuição estão a Dinamarca, a Bélgica, a Alemanha e a Áustria. Note-se, ainda, que o diferencial salarial é quase sempre (sendo a excepção a Bélgica) mais favorável às mulheres do que aos homens.

Esta indicação traduz-se numa significativa aproximação entre os salários dos funcionários públicos portugueses e dos outros países da União Europeia. Assim um trabalhador alemão da administração pública do sexo feminino (masculino) auferirá um salário 18.7 por cento (33.9 por cento) superior ao de um trabalhador português com iguais características observadas. Curiosamente, no caso da comparação com a Grécia altera-se a posição relativa dos salários dos funcionários públicos portugueses que passam a ser superiores aos gregos em 13.9 por cento no caso das mulheres e 1.7 por cento no caso dos homens.

Quadro 4

**CARACTERIZAÇÃO DESCRITIVA**  
**Inquérito ao Emprego do INE – 1998-2000**

	Sector empresarial		Administração pública	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Salário horário líquido, em escudos, a preços de 1999 .....	544.727	459.154	795.034	834.126
Empresa pública .....	0.075	0.099		
=1 no caso em que o indivíduo trabalha numa empresa pública				
Escolaridade				
1º e 2º ciclos .....	0.628	0.575	0.461	0.296
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 1º ou 2º ciclos do ensino básico				
3º ciclo. ....	0.159	0.512	0.160	0.145
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 3º ciclo do ensino básico				
Secundário .....	0.104	0.132	0.140	0.158
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino secundário				
Técnico .....	0.012	0.030	0.043	0.135
=1 no caso que do indivíduo ter completado o ensino técnico				
Superior .....	0.035	0.051	0.170	0.248
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino superior				
Formação Profissional .....	0.074	0.083	0.136	0.124
=1 no caso em que o indivíduo é portador de formação profissional				
Horas de trabalho habituais .....	41.141	38.016	37.077	34.260
Regime de horário incompleto .....	0.014	0.076	0.016	0.034
Experiência Profissional (em anos) .....	21.838	18.953	24.581	20.713
Antiguidade no posto de trabalho (em anos) .....	9.802	8.980	13.673	13.428
Contrato a Prazo .....	0.110	0.154	0.099	0.149
=1 no caso em que o indivíduo é contratado a prazo				
Algarve .....	0.122	0.130	0.144	0.134
=1 no caso em que o indivíduo reside na região do Algarve				
Centro .....	0.118	0.109	0.157	0.189
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Centro				
Lisboa e Vale do Tejo .....	0.246	0.274	0.249	0.260
=1 no caso em que do indivíduo reside na região de Lisboa e Vale do Tejo				
Norte .....	0.427	0.408	0.249	0.254
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Norte				
Alentejo .....	0.087	0.079	0.201	0.163
=1 no caso em que o indivíduo reside no Alentejo				
Número de observações .....	59861	47364	8302	10698

Fonte: Registos individuais do “Inquérito ao Emprego” do INE.

## 5. QUEM SÃO OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS?

Uma caracterização mais exaustiva e mais actualizada da estrutura de remunerações dos trabalhadores portugueses é possível através da utilização dos micro-dados do Inquérito ao Emprego desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estatística. Utilizando os registos individuais dos inquéritos realizados entre o primeiro trimestre de 1998 e o quarto trimestre de 2000 foi construída uma amostra constituída por 126 233 indivíduos. Uma vantagem decisiva da utilização desta base de da-

dos é a identificação precisa dos funcionários públicos com base na resposta a uma questão específica relativa à natureza do empregador. De uma forma puramente descritiva esta amostra permite caracterizar o contingente de trabalhadores da administração pública, em comparação com o relativo ao sector empresarial (Quadro 4), como:

- mais qualificado (a proporção de licenciados na administração pública é de 17 e 24.8 por cento para os homens e mulheres respectiva-

Quadro 5

## EQUAÇÃO DE REGRESSÃO DE SALÁRIOS POR GÉNERO

	Mulheres	Homens
Variáveis explicativas		
Administração pública . . . . .	0.235*	0.121*
=1 no caso em que o indivíduo trabalha na Administração pública . . . . .	(0.004)	(0.004)
Empresa pública . . . . .	0.228*	0.147*
=1 no caso em que o indivíduo trabalha numa empresa pública . . . . .	(0.005)	(0.006)
Escolaridade		
1º e 2º ciclos . . . . .	0.117*	0.153*
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 1º ou 2º ciclos do ensino básico	(0.007)	(0.006)
3º ciclo . . . . .	0.349*	0.372*
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 3º ciclo do ensino básico . . . . .	(0.007)	(0.007)
Secundário . . . . .	0.526*	0.559*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino secundário . . . . .	(0.008)	(0.007)
Técnico . . . . .	0.999*	0.966*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino técnico . . . . .	(0.009)	(0.012)
Superior . . . . .	1.177*	1.195*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino superior . . . . .	(0.008)	(0.009)
Formação Profissional . . . . .	0.074*	0.099*
=1 no caso em que o indivíduo é portador de formação profissional . . . . .	(0.005)	(0.005)
Experiência Profissional (em anos) . . . . .	0.019*	0.027*
	(0.0004)	(0.0004)
Quadrado da experiência profissional . . . . .	-0.00003*	-0.00004*
	(0.000008)	(0.000007)
Antiguidade no posto de trabalho (em anos) . . . . .	0.012*	0.01*
	(0.0005)	(0.0001)
Quadrado da antiguidade . . . . .	-0.0001*	-0.0001*
	(0.00001)	(0.00001)
Contrato a prazo . . . . .	-0.023*	-0.015*
=1 no caso em que o indivíduo é contratado a prazo . . . . .	(0.004)	(0.007)
Algarve . . . . .	0.028*	-0.034*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região do Algarve . . . . .	(0.006)	(0.006)
Centro . . . . .	-0.033*	-0.046*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Centro . . . . .	(0.006)	(0.006)
Lisboa e Vale do Tejo . . . . .	0.052*	0.058*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região de Lisboa e Vale do Tejo . . . . .	(0.005)	(0.005)
Norte . . . . .	-0.024*	-0.087*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Norte . . . . .	(0.005)	(0.005)
Constante . . . . .	6.954*	7.0754*
	(0.009)	(0.008)
Número de observações . . . . .	58061	68162
Coeficiente de determinação . . . . .	0.653	0.497
Erro padrão . . . . .	0.318	0.344

Fonte: Registos individuais do “Inquérito ao Emprego” do INE.

Nota:

\* Representa significância estatística a 1 por cento;

- mente, em comparação com 3.5 e 5.1 por cento) no sector empresarial;
- mais experiente (a média da experiência profissional, medida pelo número de anos decorridos desde o primeiro emprego, é, para os homens, 24.4 anos, e para as mulheres 20.7 anos. O que compara com 21.8 e 19 anos para o sector empresarial);

- menos utilizador de horas de trabalho (sendo horário semanal médio de 37.1 horas no caso dos homens e 34.3 horas no caso das mulheres, o que compara com 41.1 e 38 horas, respectivamente).
- melhor remunerado (o salário horário líquido médio dos homens é de 795 escudos e o das mulheres é de 834 escudos, em comparação

Quadro 6

## EQUAÇÕES DE REGRESSÃO DE SALÁRIOS POR GÉNERO E SECTOR DE ACTIVIDADE

	Sector empresarial		Administração pública	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Variáveis explicativas				
Empresa pública	0.153*	0.245*		
=1 no caso em que o indivíduo trabalha numa empresa pública	(0.006)	(0.005)		
Escaridade				
1º e 2º ciclos	0.153*	0.101*	0.124*	0.125*
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 1º ou 2º ciclos do ensino básico	(0.006)	(0.007)	(0.023)	(0.024)
3º ciclo	0.364*	0.320*	0.393*	0.410*
=1 no caso em que o grau académico corresponde ao 3º ciclo do ensino básico	(0.007)	(0.008)	(0.025)	(0.026)
Secundário	0.55*	0.498*	0.593*	0.594*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino secundário	(0.008)	(0.008)	(0.025)	(0.026)
Técnico	0.954*	0.942*	0.948*	1.048*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino técnico	(0.014)	(0.011)	(0.029)	(0.026)
Superior	1.187*	1.140*	1.195*	1.233*
=1 no caso do indivíduo ter completado o ensino superior	(0.010)	(0.010)	(0.025)	(0.026)
Formação profissional	0.110*	0.080*	0.058*	0.058*
=1 no caso em que o indivíduo é portador de formação profissional	(0.006)	0.005	(0.010)	(0.009)
Experiência profissional (em anos)	0.027*	0.019*	0.024*	0.016*
	(0.0004)	(0.0004)	(0.001)	(0.001)
Quadrado da experiência profissional	-0.0004*	-0.0003*	-0.0004*	-0.0003*
	(0.000008)	(0.00001)	(0.00002)	(0.00002)
Antiguidade no posto de trabalho (em anos)	0.009*	0.012*	0.013*	0.018*
	(0.0005)	(0.0005)	(0.001)	(0.001)
Quadrado da antiguidade	-0.0001*	-0.0002*	0.0001*	-0.0004*
	(0.00001)	(0.00002)	(0.00004)	(0.00003)
Contrato a prazo	-0.011**	-0.009**	-0.049*	-0.064*
=1 no caso em que o indivíduo é contratado a prazo	(0.005)	(0.005)	(0.014)	(0.010)
Algarve	-0.039*	0.024*	-0.013	-0.008
=1 no caso em que o indivíduo reside na região do Algarve	(0.006)	(0.007)	(0.012)	(0.011)
Centro	-0.057*	-0.076*	-0.009	0.038*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Centro	(0.006)	(0.007)	(0.012)	(0.010)
Lisboa e Vale do Tejo	0.060*	0.059*	0.015	0.023*
=1 no caso em que o indivíduo reside na região de Lisboa e Vale do Tejo	(0.006)	(0.006)	(0.011)	(0.010)
Norte	-0.099*	-0.041*	-0.003	0.011
=1 no caso em que o indivíduo reside na região Norte	(0.004)	(0.006)	(0.011)	(0.010)
Constante	7.091*	6.999*	7.151*	7.079*
	(0.009)	(0.009)	(0.028)	(0.036)
Número de observações	59860	47363	8301	10697
Coefficiente de Determinação	0.433	0.537	0.650	0.716
Erro padrão	0.346	0.316	0.318	0.311

Fonte: Registos individuais do “Inquérito ao Emprego” do INE.

Notas:

\* Representa significância estatística a 1 por cento;

\*\* Representa significância estatística a 5 por cento;

com 545 escudos e 459 escudos, respectivamente, no sector privado da economia);

- mais “feminino” (com 56.3 por cento de mulheres, comparado com 44.2 por cento);
- mais estável no emprego (com uma antiguidade média dos homens de 13.7 anos e 13.4 anos para as mulheres, em comparação com

9.8 e 9 anos respectivamente, no sector privado); e

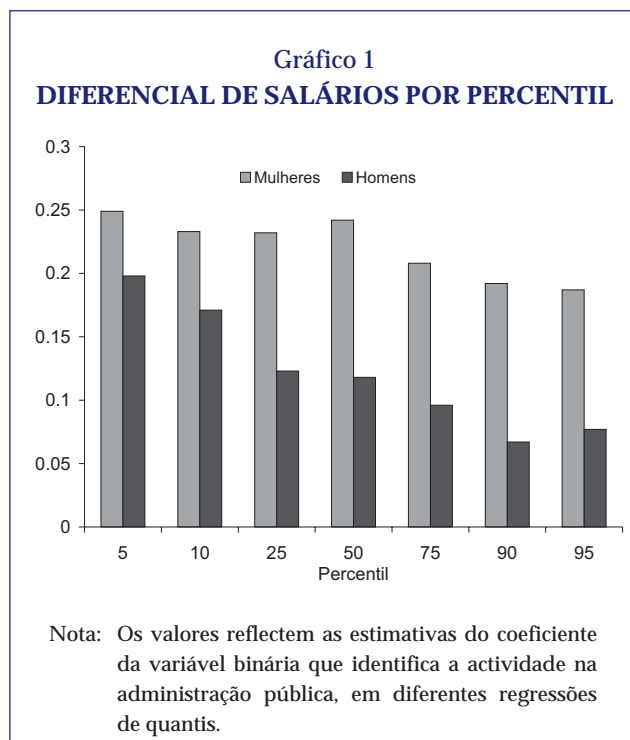
- especialmente desequilibrado (note-se, em particular, a fortíssima presença de funcionários públicos na região do Alentejo, fazendo aproximar significativamente a representação do Alentejo do peso da região Lisboa e Vale do Tejo).

## 6. QUANTO GANHAM OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS?

Tendo em conta as características observadas dos trabalhadores, estima-se que, em Portugal, os trabalhadores da administração pública do sexo feminino beneficiem de um diferencial salarial de 26.5 por cento em relação aos trabalhadores do sector empresarial privado (ver Quadro 5). O diferencial correspondente aos trabalhadores do sexo masculino é de 12.9 por cento<sup>(2)</sup>. É curioso notar que estes diferenciais são da mesma ordem de grandeza do ganho adicional auferido no sector empresarial pelos trabalhadores das empresas públicas. À semelhança de outros estudos de salários portugueses é obtida evidência empírica de que o investimento em educação formal é remunerado a taxas de retorno muito elevadas<sup>(3)</sup>. Assim, uma licenciada (um licenciado) obtém uma remuneração 91.7 (88.5) por cento, superior à de uma trabalhadora (trabalhador) com o ensino secundário completo. Este resultado torna clara a indicação de que se mantém no mercado de trabalho português um nível muito elevado de procura de trabalhadores qualificados, nomeadamente de licenciados<sup>(4)</sup>. Por fim, é interessante sublinhar a similitude da generalidade dos coeficientes de regressão nas equações de salário por género. Dada a proximidade destas estimativas, a diferença entre os termos independentes pode ser interpretada como uma medida da discriminação sexual no sector privado da economia (12.9 por cento).

Admitindo que o impacto das determinantes do salário pode diferir entre a administração pública e o sector empresarial, foram estimadas equações de regressão de salários separadas (Quadro 6). Genericamente, não existem diferenças significativas entre o sector privado e o sector público na remuneração do investimento humano, tanto o geral (medido pela escolaridade e pela experiência profissional), como o específico (medido pelo efeito da antiguidade no posto de trabalho)<sup>(5)</sup>. Valerá a pena, contudo, referir três diferenças significativas.

Primeiro, a penalização salarial associada com os contratos de duração limitada é maior no sector público (-6.2 por cento para as mulheres e -4.8 por cento para os homens) do que no sector privado (-0.9 por cento e 1 por cento, respectivamente). Este resultado poderá advir da utilização dos con-



tratos a termo com objectivos distintos. Enquanto no sector privado privilegia o uso de contratos a prazo como mecanismo de selecção de trabalhadores (Varejão e Portugal, 2001), existe alguma evidência de uso de contratos a prazo na administração pública de forma persistente.

Segundo, a dispersão regional de salários é significativamente menor na administração pública. Este facto resulta da definição espacialmente uniforme das tabelas salariais da função pública. Assim, diferenças salariais, no sector privado, entre a região Norte e a região de Lisboa e Vale do Tejo da ordem de 17.2 (homens) e 10.6 por cento

(2) O valor 12.9 resulta da conversão da taxa de crescimento instantânea em taxa discreta ( $12.9 = [\exp(0.121) - 1] \times 100$ ).

(3) A impressionante magnitude dos coeficientes das variáveis que medem a escolaridade explica o facto de, nas comparações internacionais, o diferencial de salários entre os funcionários públicos e os trabalhadores do sector privado ser especialmente elevado no caso português. Na generalidade dos países europeus o prémio salarial associado à licenciatura varia entre 30 e 40 por cento.

(4) É, também, possível que o recrutamento intenso pela administração pública de licenciados esteja a contribuir para o aumento dos níveis de salário oferecidos aos licenciados pelo sector privado.

(5) O essencial da distinção entre capital humano (ou formação) geral e específico radica na possibilidade de transportar esse investimento dum empregador para outro, isto é, na portabilidade da formação. Esta comparação não se estende à indicação de presença de formação profissional por esta, muito provavelmente, significar diferentes conteúdos de formação nos dois sectores.



(mulheres) reduzem-se, no sector público, para 1.8 e 1.2 por cento, respectivamente. Esta situação não deve ser interpretada como benigna, pois, no essencial, traduz a insensibilidade às condições locais do mercado de trabalho, introduzindo distorções significativas na afectação de recursos.

E, terceiro, a distribuição de salários do sector privado tende a exibir uma maior dispersão do que a correspondente distribuição de salários dos funcionários públicos.

Uma caracterização mais completa da distribuição (condicional nas características dos trabalhadores) do diferencial de salários entre o sector público e o sector privado pode ser obtida através da estimação de uma regressão de quantis. Com esta abordagem é possível estimar o prémio salarial associado com o exercício do funcionalismo público em diferentes pontos (percentis) da distribuição de salários, e assim, determinar se o prémio salarial é mais ou menos elevado para os trabalhadores melhor ou pior remunerados. Enquanto, no caso das mulheres, o prémio salarial tende a beneficiar de forma igual tanto as trabalhadoras mais remuneradas como as menos remuneradas, no caso dos homens, o benefício salarial decresce com o aumento do nível salarial (Gráfico 1). Esta situação poderá ser gerada porque os salários alternativos no sector privado são, para postos de trabalho mais remunerados, relativamente mais elevados, ou porque, a administração pública tem dificuldade em competir por trabalhadores muito qualificados.

## 7. CONCLUSÕES

Em Portugal, os salários dos funcionários públicos, em especial no caso das mulheres, são significativamente superiores aos salários dos trabalhadores do sector privado que são dotados de iguais qualificações. A existência de um prémio salarial associado com o exercício da função pública é comum na generalidade dos países da União Europeia. O que é notável no caso português é a magnitude desse prémio. Do conjunto dos países da UE, Portugal apresenta, folgadoamente, o mais elevado diferencial de salários entre trabalhadores do sector público e do sector privado.

Poderão existir boas razões económicas para esperar salários mais elevados para os trabalhadores do Estado. Em primeiro lugar, as tarefas desenvolvidas no sector público, pela sua natureza, podem

requerer qualificações mais exigentes ou condições de trabalho mais penosas ou arriscadas. Em segundo lugar, dada a necessidade de evitar uma rotação excessiva de trabalhadores em certas funções, os decisores públicos poderão optar por uma política de salários elevados, garantindo assim uma fraca taxa de saídas voluntárias. Em terceiro lugar, os governos poderão seguir uma estratégia de "salários de eficiência", oferecendo níveis de salários superiores aos salários de mercado, de forma a manter uma força de trabalho moralizada e diligente. E em quarto lugar, tendo consciência da dificuldade em avaliar o desempenho (monitorizar) de um grande número de trabalhadores (o Estado é, quase sempre, o maior empregador), poderá ser vantajoso oferecer salários superiores aos salários competitivos de forma a atrair candidaturas dos trabalhadores mais produtivos.

Por outro lado, existe um conjunto de argumentos que levariam a esperar salários mais baixos na função pública, isto é, diferenciais de salários entre o sector público e o sector privado negativos. Na presença de condições de trabalho mais amenas, de horários de trabalho menos rígidos ou de benefícios extra-salariais (por exemplo, o acesso aos serviços de saúde), de acordo com a teoria dos "diferenciais compensatórios", os salários deveriam ser mais baixos de forma a reestabelecer o equilíbrio no mercado de trabalho. De igual modo, um sistema de pensões de reforma mais generoso e um enquadramento de protecção ao emprego mais vantajoso, deveriam ter como contrapartida um nível salarial mais baixo. Finalmente, face a duas distribuições de salários distintas no grau de dispersão, os trabalhadores mais produtivos tenderão a escolher, de acordo com o modelo de auto-selecção de Roy, o sector que lhes permite aceder aos salários mais elevados (com menor compressão de salários), induzindo salários médios mais elevados neste sector.

Ainda assim, haverá outras razões (menos recomendáveis) que também tenderão a gerar prémios salariais e que são observacionalmente equivalentes às mencionadas acima: mera extracção de rendas junto dos contribuintes; comportamento burocrático de maximização da dimensão (orçamental) dos departamentos públicos; extracção de rendas decorrentes de situações de monopólio do produto; vantagens adquiridas por situações de assimetria de informação; obtenção de vantagens eleitorais, etc.

Não sendo possível avaliar a influência de todos estes factores, parece, em todo o caso, seguro avançar com a proposição de que o regime salarial dos funcionários públicos é mais vantajoso do que o dos trabalhadores do sector privado. Esta conclusão é reforçada pela constatação da quase inexistência de saídas voluntárias na função pública e pela indicação de fluxos de candidatura muito significativos sempre que são colocadas a concurso vagas na função pública.

Pela sua dimensão, as decisões sobre o emprego e salários dos funcionários públicos influenciam de forma sensível o comportamento de todo o mercado de trabalho. Em certas circunstâncias admite-se que a definição da política de salários para a administração pública determine a evolução geral de salários. Dados os constrangimentos que afectam a política de salários na função pública, talvez seja prudente equacionar a utilização de novos mecanismos de determinação das remunerações dos trabalhadores da administração pública, de forma a torná-las permeáveis às condições gerais do mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS

- Borjas, G. (1980) "Wage Determination in the Federal Government: The Role of Constituents and Bureaucrats," *Journal of Political Economy*, 88.
- Bover, O, García-Perea, P., and Portugal, P. (2000) "Labour Market Outliers: Lessons from Portugal and Spain," *Economic Policy*, 31.
- Gregory, R. e Borland, J. (1999) "Recent Developments in Public Sector Labor Markets," in *Handbook of Labor Economics*, Asshenfelter, O. and Card, D. editors, *North-Holland*, Amsterdam.
- Varejão, J. e Portugal, P. (2001) "Why Do Firms Use Fixed-Term Contracts?" *mimeo*.