

# SALÁRIOS E INCENTIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL\*

Maria Manuel Campos\*\*

Manuel Coutinho Pereira\*\*

## 1. INTRODUÇÃO

A necessidade de caracterizar e compreender a gestão dos recursos humanos na Administração Pública em Portugal justifica-se pela sua importância enquanto entidade empregadora de cerca de um quinto da mão-de-obra nacional e da maioria dos trabalhadores de determinadas categorias profissionais. Neste artigo procede-se a uma análise dos incentivos associados aos salários no sector público, tomando como termo de comparação o sector privado<sup>1</sup>. Para o efeito são utilizadas bases de dados abrangentes para os dois sectores, recolhidas nos anos de 1996, 1999 e 2005. Este período de tempo, apesar de relativamente curto, permite ir além de uma análise meramente estática e identificar alguns factos que aparentam ter mudado nos últimos anos. Embora a literatura em que se comparam os diferentes aspectos dos sistemas salariais público e privado seja extensa para outros países, não existem muitos trabalhos aplicados ao caso português. Uma primeira análise deste tipo foi feita por Portugal e Centeno (2001) com base em dados de inquérito. Centeno e Pereira (2005) estudaram a determinação dos salários no sector público com base nos dados para 1999 que aqui são utilizados, mas não efectuaram um contraponto com o sector privado. O presente trabalho expande o âmbito deste tipo de análise, explorando as bases de dados para os dois sectores relativamente a várias dimensões.

O artigo aborda duas questões principais. A primeira diz respeito aos incentivos ligados ao nível dos salários, que são investigados, sobretudo, com base no prémio associado a trabalhar na Administração Pública. O prémio é calculado retirando o efeito das diferenças nas características observadas dos trabalhadores do diferencial salarial bruto existente entre os dois sectores. Assim, este indicador procura captar a desigualdade nas remunerações que prevaleceria se os trabalhadores nos dois sectores tivessem as mesmas características. Inicialmente o enfoque é posto no prémio em termos globais e na forma como o mesmo varia de acordo com o género e com o facto de o local de trabalho se situar em regiões mais ou menos desenvolvidas, bem como em diferentes pontos da distribuição dos salários (Secção 3). A Secção 4 centra-se nos trabalhadores com formação superior, procurando-se em particular avaliar a capacidade do sector público para atrair e manter os melhores profissionais.

\* Este trabalho beneficiou de discussões úteis com Mário Centeno e Álvaro Novo, que também ajudaram em aspectos relacionados com a programação. Os autores agradecem ainda a Lucena Vieira pelo apoio com as bases de dados, bem como a Nuno Alves, Cláudia Braz, Jorge C. Cunha, Ana C. Leal, José F. Machado e Sara Moreira pelos seus comentários. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais erros e omissões são da exclusiva responsabilidade dos autores.

\*\* Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos.

(1) Neste estudo, a designação «sector privado» diz respeito ao sector empresarial como um todo, incluindo também as empresas públicas. Por outro lado, as designações «Administração Pública» e «sector público» são utilizadas como sinónimos.

Esta questão é investigada com base no prémio e na compressão salarial, como um todo e também para categorias profissionais específicas. Nesta secção são ainda feitas algumas considerações sobre a forma como a interacção dos sectores público e privado no mercado de trabalho dos licenciados poderá ter influenciado a evolução dos respectivos salários.

A segunda questão abordada neste estudo diz respeito aos incentivos relativos à motivação individual ao longo da carreira. A progressão salarial constitui um importante instrumento para este fim. Na Secção 5, comparam-se os padrões típicos de progressão dos trabalhadores em cada um dos sectores. Além disso, recolhem-se indícios sobre a relevância das competências individuais dos trabalhadores (não observadas) na determinação dos salários. O artigo tem duas secções adicionais. Na Secção 2 apresenta-se uma caracterização geral dos dados, bem como da distribuição salarial em cada sector. Na Secção 6 são resumidas as principais conclusões.

Note-se que este artigo centra-se nos incentivos ligados aos salários. No entanto, existem outros incentivos, tais como os relacionados com a protecção no emprego e com as condições de aposentação, que são igualmente importantes, nomeadamente no que diz respeito à afectação dos trabalhadores entre os sectores público e privado. Estes aspectos não são aqui directamente abordados, mas serão trazidos para a análise quando necessário.

## 2. OS DADOS

### 2.1. As bases de dados

Os dados para os trabalhadores da Administração Pública foram obtidos a partir do Recenseamento Geral da Administração Pública, enquanto para os trabalhadores do sector privado se recorreu aos Quadros de Pessoal. O Recenseamento está disponível para 1996, 1999 e 2005, pelo que se tomaram os Quadros de Pessoal para os mesmos anos. O universo da primeira fonte diz respeito à totalidade do emprego público, com excepção do pessoal militar, enquanto o da segunda inclui os trabalhadores por conta de outrem do sector empresarial<sup>2</sup>. As duas bases de dados contêm conjuntamente mais de 2 milhões de registos individuais em cada um dos anos (Quadro 1). A cobertura efectiva dos Quadros de Pessoal parece ter aumentado durante o período considerado, em particular, entre 1999 e 2005. Este facto é sugerido por uma comparação do número de registos nesta fonte com o emprego por conta de outrem das Contas Nacionais excluindo as Administrações Públicas, que indica uma cobertura ligeiramente superior a 50 por cento em 1996, cerca de 55 por cento em 1999, e próxima de 70 por cento em 2005<sup>3</sup>. A cobertura efectiva do Recenseamento Geral da Administração Pública tem tido igualmente algumas flutuações (ver nota ao Quadro 1) mas de pequena magnitude.

(2) O Recenseamento Geral da Administração Pública é levado a cabo pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público. Os Quadros de Pessoal são recolhidos anualmente pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Em 2002 esta última fonte passou a incluir funcionários públicos cujo vínculo jurídico seja o contrato individual de trabalho, os quais não foram considerados no conjunto de dados aqui utilizado.

(3) O alargamento da cobertura dos Quadros de Pessoal é ainda indicado pelo facto de o número de empresas incluídas ter aumentado no período 1996-2005 e de o número médio de trabalhadores por empresa ter passado de cerca de 10 em 1996 para 8 em 2005.

## Quadro 1

## TRABALHADORES INCLUÍDOS NAS BASES DE DADOS

	Dados Seccionais			Painel
	1996	1999	2005	
<b>Sector Público</b>	548 397	573 904	523 358	289 272
Administração Central	447 248	459 986	445 932	
Administração Local	101 149	98 310	61 927	
Administração Regional	n.d.	15 608	15 499	
<b>Sector Privado</b>	1 517 234	1 712 382	2 194 918	305 057
<b>Total</b>	2 065 631	2 286 286	2 718 276	594 329

Fontes: Cálculos dos autores com base nos Quadros de Pessoal e no Recenseamento Geral da Administração Pública.

Nota: No que se refere ao Recenseamento Geral da Administração Pública, a cobertura da Administração Local é reduzida em 2005. Além disso, não existem dados para 1996 relativamente à Administração Regional e nos restantes anos estes dizem apenas respeito à Região Autónoma da Madeira.

As bases de dados incluem particularmente informação sobre o género, escolaridade, idade, salário mensal, horas trabalhadas, anos de serviço no sector público ou na empresa actual, categoria profissional e localização geográfica do local de trabalho. Na presente análise os salários são medidos como o salário base acrescido de outras remunerações recebidas regularmente<sup>4</sup>. A experiência foi aproximada com recurso à idade e ao número de anos de escolaridade<sup>5</sup>. No que diz respeito à região do local de trabalho, a única classificação agregada comparável nas duas bases de dados para os três anos toma como referência o distrito. Esta informação foi usada para construir um indicador para identificar se o local de trabalho se situava em áreas mais ou menos desenvolvidas<sup>6</sup>. No estudo foram considerados apenas trabalhadores a tempo inteiro (em geral, correspondentes a indivíduos que trabalham pelo menos 35 horas por semana), uma vez que a maioria dos resultados são obtidos com base no salário mensal. São igualmente apresentados alguns resultados baseados na remuneração horária, que - como se verá adiante - são coerentes com os baseados no salário mensal.

Nos Quadros de Pessoal, a informação referente à categoria profissional está organizada de acordo com a Classificação Nacional de Profissões de 1994. Em contrapartida, no Recenseamento Geral da Administração Pública, os dados não estão classificados de forma harmonizada. Neste caso, a classificação apresentada baseia-se na categorização dos funcionários de acordo com as tabelas salariais e não é uniforme nos três anos. Portanto, foram desenvolvidos esforços no sentido de reclassificar os dados sobre as ocupações profissionais do sector público de acordo com a Classificação Nacional de Profissões. Algumas categorias de funcionários públicos, tais como juizes, médicos, enfermeiros e professores, podem ser facilmente enquadradas na Classificação Nacional de Profissões porque as designações são coincidentes. Este facto não se aplica a muitas outras categorias genéricas, tais

(4) A informação sobre outras remunerações regulares para além do salário base está disponível nos Quadros de Pessoal em todos os anos considerados. No entanto, no Recenseamento Geral da Administração Pública apenas está disponível em 2005. Assim, considerou-se para o sector público apenas o salário base acrescido do subsídio de almoço (cujo montante é igual para todos os funcionários públicos e é conhecido em todos os anos em análise). Este facto pode implicar uma ligeira sub-estimação dos salários neste último sector que, de acordo com os dados de 2005, andarão em torno de 1 por cento.

(5) As experiências foram calculadas como a diferença entre a idade do trabalhador e, ou o número de anos de escolaridade acrescido de 6 anos quando o total fosse superior a 15 anos, ou 15 anos.

(6) Considerou-se que as áreas mais desenvolvidas dizem respeito aos distritos de Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa, Porto, Santarém, Setúbal e Viana do Castelo e à Região Autónoma da Madeira. Para as áreas menos desenvolvidas foram tomados os distritos de Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Vila Real e Viseu e à Região Autónoma dos Açores.

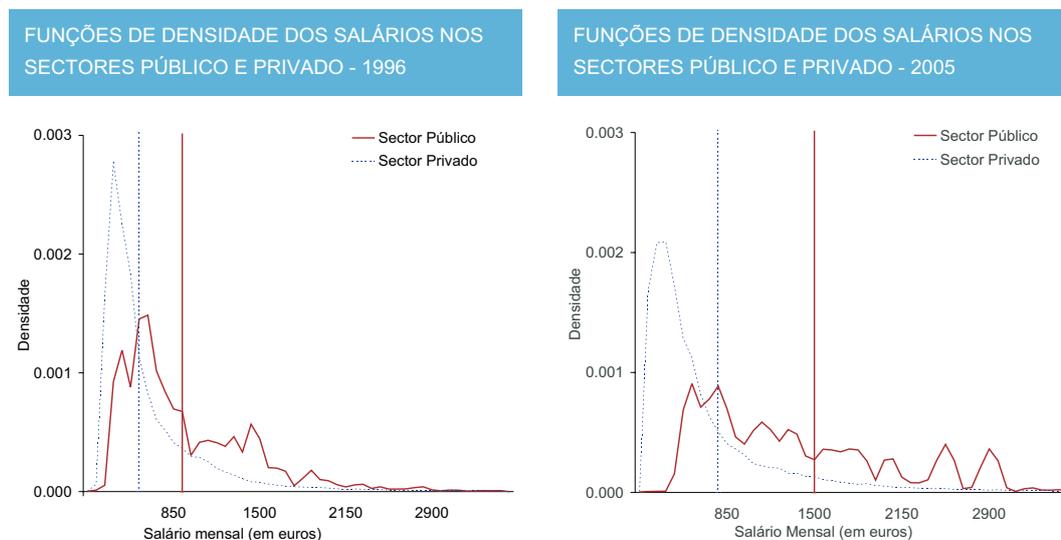
como Técnico Superior, que incluem diversas profissões, como sejam economistas, engenheiros ou juristas. Para os indivíduos nestas categorias foi feita uma análise caso a caso que teve em conta informação adicional, nomeadamente, sobre o serviço empregador e, particularmente para indivíduos com formação superior, sobre a área de estudos. Devido à complexidade desta tarefa, a mesma foi realizada apenas para 1999 (para todos os funcionários) e 2005 (para trabalhadores com formação superior). Na presente análise tomou-se como referência a Classificação Nacional de Profissões a três dígitos, em alguns casos agregando mais do que uma categoria.

Os registos nas bases de dados identificam os indivíduos e permitem seguir a sua continuidade, seja no sector público, seja numa dada empresa, durante o período 1996-2005. Assim, para além das bases de dados seccionais para cada um dos três anos, foi possível construir um painel com os trabalhadores que não mudaram de emprego neste período (ou seja, aqueles que permaneceram no sector público ou na mesma empresa). O painel corresponde a uma intersecção dos dados seccionais para os três anos, sendo interessante avaliar a forma como os resultados nele baseados diferem dos obtidos a partir das bases de dados completas, nomeadamente no que se refere ao prémio salarial. Tais diferenças poderão surgir como resultado de dois efeitos distintos. Em primeiro lugar, o painel não inclui os trabalhadores que entraram no mercado de trabalho ou que se aposentaram na década 1996-2005, facto a que se atribuiu a designação de *efeito de rotação*. Em segundo lugar, o painel implica um *efeito de selecção* de trabalhadores do sector privado ocupando posições relativamente privilegiadas, o qual é comparativamente insignificante para os seus homólogos do sector público. De facto, o emprego na Administração Pública é estável, sendo expectável que um indivíduo permaneça funcionário público durante toda a sua carreira. Pelo contrário, restringir a análise aos trabalhadores que permanecem na mesma empresa de 1996 a 2005 implica seleccionar empresas relativamente mais estáveis e possivelmente de maior dimensão, e trabalhadores particularmente bem sucedidos com o actual empregador (tendo em conta que mudar de emprego dentro do sector privado envolve menos custos, com base em considerações extra-salariais, do que abandonar o sector público). Os valores no Quadro 1 dão uma indicação sobre a magnitude do efeito de selecção. No caso do sector privado, os trabalhadores no painel correspondem a cerca de 20 por cento dos efectivos na base de dados seccional com o menor número de observações, enquanto esse número sobe para 55 por cento quando se consideram os trabalhadores do sector público.

## 2.2. Análise descritiva

O Gráfico 1 mostra as estimativas das funções de densidade dos salários mensais auferidos nos sectores público e privado, em 1996 e 2005. Nos Quadros A1 e A2 em apêndice apresentam-se algumas estatísticas descritivas para esta variável, bem como estatísticas que resumem as características da mão-de-obra nos dois sectores. As densidades dos salários evidenciam uma concentração de trabalhadores na cauda inferior da distribuição em ambos os sectores, mas este facto é mais marcado no caso do sector privado, aspecto que pode também ser inferido a partir do indicador de assimetria. A distribuição dos salários no sector público tornou-se menos enviesada nos últimos anos, facto que

Gráfico 1



Fontes: Cálculos dos autores com base nos Quadros de Pessoal e no Recenseamento Geral da Administração Pública.

Notas: Os gráficos ilustram as densidades estimadas usando a função *kernel* de Epanechnikov; as rectas verticais representam o salário médio.

também está presente no painel. Tal padrão pode indicar um ritmo de progressão salarial mais rápido nas categorias de trabalhadores referentes a escalões de remuneração mais baixa<sup>7</sup>. A distribuição das remunerações no sector público tem várias modas, reflectindo a concentração de trabalhadores pertencentes às principais categorias de funcionários públicos em diferentes escalões das respectivas tabelas remuneratórias. Em contrapartida, a distribuição referente ao sector privado encontra-se bastante concentrada em torno do salário mínimo nacional. Por este motivo, a dispersão na parte central da respectiva distribuição é menor do que no sector público, tal como indicado pelo rácio entre o salário no 3º e 1º quartis. A dispersão como um todo é, no entanto, maior no sector privado (como mostra o rácio entre o desvio padrão e a média). Os trabalhadores do sector público auferem um salário médio mensal claramente acima dos seus congéneres do sector privado, tendo o respectivo diferencial aumentado ao longo do tempo, de cerca de 50 por cento em 1996 para quase 75 por cento em 2005.

As distribuições com base na remuneração horária apresentam, em larga medida, as características acima descritas. Contudo, estas distribuições encontram-se no sector público comparativamente deslocadas para a direita face ao sector privado, em comparação com os resultados baseados na remuneração mensal. Consequentemente, as diferenças salariais entre os dois sectores são maiores, em cerca de 15 pontos percentuais (p.p.) quando calculadas na remuneração média. Este fenómeno é explicado pelo facto de o tempo de trabalho semanal ser mais longo no sector privado<sup>8</sup>.

(7) Em anos recentes (2003 e 2004) os aumentos salariais na administração pública foram diferenciados, beneficiando trabalhadores com salários mais baixos, facto que poderá contribuir para o padrão observado. O mesmo acontece com o facto de a Administração Local ter uma cobertura deficiente em 2005, porque os trabalhadores desta última tendem a ocupar escalões mais baixos no que se refere à distribuição salarial para o conjunto da Administração Pública. Note-se, contudo, que a atenuação da assimetria já é visível entre os anos de 1996 e 1999.

(8) O tempo de trabalho semanal máximo no sector privado foi reduzido para 40 horas por legislação aprovada no final de 1996. Nos dados para 1996, que ainda não reflectem o efeito desta legislação, cerca de metade dos trabalhadores ainda reportava tempos de trabalho superiores a este valor. No sector público, o tempo de trabalho semanal foi de 35 horas durante todo o período em análise, com excepção do pessoal operário e auxiliar. O tempo de trabalho deste último pessoal foi reduzido de 40 horas para 37 horas em 1998, 36 horas em 1999 e 35 horas a partir de 2000.

Considerando os dados em painel, é notória a menor assimetria e dispersão salarial para o sector privado, indicando um conjunto de trabalhadores mais homogéneo. O diferencial salarial entre os dois sectores diminui em comparação com o calculado a partir dos dados seccionais, em consonância com o efeito de selecção.

Os diferenciais brutos que temos vindo a referir podem ser indicadores erróneos de desigualdade salarial, já que remunerações mais elevadas podem ser justificadas, por exemplo, por um maior dotação de capital humano. Os valores no Quadro A2 (em apêndice) indicam, efectivamente, a existência de diferenças significativas a este respeito entre os sectores público e privado em Portugal, sobretudo no que diz respeito à escolaridade. A proporção de funcionários públicos que reportam educação universitária ronda os 50 por cento em 2005, enquanto no sector privado esta corresponde a pouco mais de 10 por cento<sup>9</sup>. Os funcionários públicos são também, em média, mais experientes do que os seus congéneres do sector privado, embora a diferença neste domínio não seja muito significativa (2 a 3 anos em cerca de 20 anos de experiência média). Portanto, para analisar a disparidade salarial é necessário introduzir variáveis de controlo para as dotações de capital humano geral. Os valores no Quadro A2 apontam igualmente para a existência de diferenças entre os dois sectores ao nível do género, uma vez que os funcionários públicos são sobretudo mulheres, enquanto no sector privado predominam os trabalhadores do sexo masculino. Existe ainda uma acentuada assimetria na distribuição regional do emprego, o qual se encontra mais concentrado nas áreas mais desenvolvidas, sobretudo no que respeita ao sector privado. Estes factores devem também ser levados em conta aquando do cálculo dos prémios salariais, como se descreve na próxima secção.

### 3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PRÉMIO SALARIAL ASSOCIADO AO SECTOR PÚBLICO

#### 3.1. Abordagem empírica

Com o objectivo de explicar o diferencial salarial bruto entre os sectores público e privado em Portugal, foram utilizadas decomposições baseadas em regressões de salários que o dividem da seguinte forma:

$$\boxed{\text{Diferencial salarial bruto}} = \boxed{\text{Diferencial nas características dos trabalhadores}} + \boxed{\text{Prémio ou diferencial na remuneração das características}}$$

O primeiro termo corresponde à parte do diferencial que pode ser atribuída a diferenças nas variáveis incluídas nas regressões de salários, ou seja, nas características da mão-de-obra em cada um dos sectores. O segundo termo é um prémio (ou penalização) salarial não explicado, que reflecte a desigualdade salarial que prevaleceria se os trabalhadores dos dois sectores tivessem as mesmas caracte-

(9) Para o sector público, esta proporção pode estar ligeiramente sobrestimada em 2005 devido à menor cobertura da Administração Local, na qual os funcionários sem educação de nível superior são predominantes. No entanto, os dados para 1996 e 1999 evidenciam um cenário bastante semelhante.

terísticas. Estudos recentes que aplicam metodologias semelhantes incluem, por exemplo, García-Pérez e Jimeno (2005), para a Espanha, Lucifora e Meurs (2006), para a França, a Grã-Bretanha e a Itália, e Melly (2005), para a Alemanha.

Neste trabalho as decomposições são calculadas com base em dois métodos: regressões de mínimos quadrados (MMQ) e regressões de quantis. No primeiro método, o diferencial é explicado na média da distribuição dos salários, enquanto o segundo proporciona informação adicional, explicando-o em diferentes quantis das curvas. As decomposições são calculadas com base em regressões efectuadas separadamente para o conjunto dos trabalhadores de cada sector. A especificação utilizada é a habitual na literatura: faz-se uma regressão do logaritmo do salário mensal (ou horário) sobre uma constante, experiência, experiência ao quadrado e variáveis binárias para cada um de três níveis de escolaridade (básico, secundário e superior – a categoria correspondente a menos do que a educação básica foi omitida), para o sexo masculino e para regiões mais desenvolvidas. Nas decomposições baseadas no MMQ este procedimento foi repetido para os homens e as mulheres (excluindo a variável binária do género) e, dentro destes grupos, para os funcionários cujo local de trabalho se situa em áreas mais e menos desenvolvidas (excluindo adicionalmente a variável binária da região). De notar que as decomposições baseadas no MMQ decompõem de forma exacta o diferencial médio dos salários em termos brutos, uma propriedade que não é partilhada pelas decomposições baseadas nas regressões de quantis.

Ao longo deste trabalho utiliza-se como convenção calcular o diferencial salarial entre o grupo com remuneração mais elevada, o sector público, e o grupo com salários mais baixos, o sector privado. Isto implica que são tomadas como referência nos cálculos as características (regressores) correspondentes ao sector público – veja-se a nota ao Quadro 2 para mais detalhes. Trata-se de um procedimento algo arbitrário, dado que se o diferencial fosse definido no sentido oposto, a avaliação seria feita em termos das características vigorantes no sector privado. Assim, considerou-se adequado apresentar (para o diferencial médio global), o coeficiente de uma variável binária para o sector público numa regressão juntando os dados de ambos os sectores. Adicionalmente, utilizando os dados para 1999, também se apresenta o impacto da inclusão de variáveis binárias para a ocupação profissional sobre este coeficiente.

Refira-se que os resultados deste tipo de metodologias são afectados pela omissão de variáveis explicativas dos salários, caso estas também influenciem a afectação dos indivíduos entre os dois sectores. Ou seja, os prémios salariais calculados podem reflectir, para além de um «prémio puro», um efeito de ingresso preferencial em um dos sectores por parte de trabalhadores com certas características (não observáveis). Uma análise formal do problema ultrapassa o âmbito deste trabalho, mas far-se-á uma breve referência ao mesmo aquando da interpretação dos resultados.

### 3.2. O prémio avaliado na média da distribuição dos salários

O Quadro 2 sintetiza os resultados das decomposições baseadas no MMQ para as bases de dados seccionais em cada um dos três anos considerados. Relembre-se que neste trabalho se define o prémio salarial por referência a trabalhar no sector público. Verifica-se que a disparidade salarial bruta entre os dois sectores apresentada na última secção é largamente explicada pelas diferenças nas características da mão-de-obra. Este facto não é surpreendente, tendo em conta a magnitude dessas mesmas diferenças. No entanto, controlando para este factor observa-se um prémio, indicando que os salários são mais elevados no sector público, para os mesmos atributos. Este resultado está em linha com as conclusões de Portugal e Centeno (2001). Adicionalmente, o prémio aumentou ao longo do período 1996-2005. Em termos do salário mensal, este passou de quase 10 por cento em 1996 para 15 por cento ou um pouco mais no final da década que se seguiu. Os resultados baseados nos salários horários são coerentes com estes valores, sendo que neste caso o maior diferencial bruto é acomodado essencialmente por um prémio mais elevado. Com os salários definidos desta forma, os valores do prémio aumentam aproximadamente em 10 p.p. em cada um dos anos, situando-se este em cerca de 25 por cento em 2005.

Quando se controla também para a categoria profissional (disponível apenas para 1999), o prémio diminui. Este facto é expectável, dado que uma das formas pelas quais se materializa a desigualdade salarial entre os dois sectores é através da predominância de funcionários públicos em profissões relativamente melhor remuneradas. Este resultado indica também que existe desigualdade mesmo depois de descontado este efeito.

Para estudar o aumento do prémio salarial observado ao longo do tempo, é útil analisar os resultados do painel, que inclui os trabalhadores que não mudaram de emprego no período de 1996 a 2005 (Quadro 3). Tais resultados indicam que o prémio se manteve estável ao longo do período, o que implica que a melhoria da posição relativa dos funcionários públicos visível no Quadro 2 não estará associada a este conjunto de trabalhadores. Em particular, esta melhoria não resultou de aumentos salariais superiores no sector público comparativamente aos auferidos por trabalhadores do sector privado que se mantiveram na mesma empresa. Se assim tivesse sido, os prémios calculados para o painel teriam um perfil ascendente. A evolução observada nos dados seccionais poderá portanto reflectir, por um lado, o facto de os trabalhadores do sector privado que mudaram de empresa terem tido um crescimento particularmente baixo (ou, porventura, uma redução) do salário. Por outro lado, poderá ainda resultar do facto de o prémio associado ao sector público para os trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho durante o período em análise ser mais elevado do que para aqueles que saíram do mesmo. Na Secção 4 analisa-se este último aspecto relativamente aos licenciados, grupo para o qual principalmente ocorreu um alargamento do prémio ao longo da década.

Os resultados do painel também implicam que o sector público foi acompanhado pelo sector privado na contenção dos salários implementada após 2002, já que de outro modo a posição relativa dos fun-

## Quadro 2

### DECOMPOSIÇÕES BASEADAS EM REGRESSÕES DE MÍNIMOS QUADRADOS, DADOS SECCIONAIS

Em percentagem

Salário mensal	1996			1999			2005		
	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características
Total	44.9	8.6	36.3	51.8	14.5	37.3	56.3	16.9	39.4
Var. binária para o sector público <sup>(a)</sup>		9.4			13.2			14.9	
Var. binária para o sector público (com ocupação) <sup>(b)</sup>					9.2				
Homens	29.3	-2.6	31.9	36.5	5.1	31.5	47.0	6.2	40.8
Regiões mais desenvolvidas	31.4	-6.7	38.1	35.1	1.0	34.1	45.8	3.3	42.5
Regiões menos desenvolvidas	46.9	17.9	29.0	57.2	27.2	29.9	62.2	25.8	36.5
Mulheres	64.9	19.4	45.5	70.5	23.8	46.7	68.6	24.3	44.3
Regiões mais desenvolvidas	64.1	15.5	48.5	69.1	20.9	48.2	67.2	22.0	45.2
Regiões menos desenvolvidas	80.8	50.4	30.4	87.7	48.6	39.1	82.3	42.6	39.7
Total - salário horário	57.0	17.7	39.3	61.5	22.4	39.1	67.6	26.3	41.3
Var. binária para o sector público <sup>(a)</sup>		18.8			21.3			25.0	

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: As decomposições são dadas por  $\bar{Y}^i - \bar{Y}^{priv} = \bar{X}^{pub} \hat{\beta}^{pub} - \bar{X}^{priv} \hat{\beta}^{priv} = \bar{X}^{pub} (\hat{\beta}^{pub} - \hat{\beta}^{priv}) + (\bar{X}^{pub} - \bar{X}^{priv}) \hat{\beta}^{priv}$ , onde  $\bar{Y}^i$  e  $\bar{X}^i$ ,  $i=pub, priv$ , são os valores médios do logaritmo dos salários, e dos regressores para cada sector e para cada um dos grupos considerados. (a) Refere-se ao coeficiente de uma variável binária para o sector público numa regressão pelo MMQ juntando os dados de ambos os sectores e com os mesmos regressores; idem para (b), mas neste caso incluem-se variáveis binárias para as categorias profissionais. Estes coeficientes são significativos ao nível de 1 por cento. O número de observações é 1 999 669 em 1996, 2 244 790 em 1999 (2 063 633 com profissão), e 2 694 524 em 2005.

## Quadro 3

### DECOMPOSIÇÕES BASEADAS EM REGRESSÕES DE MÍNIMOS QUADRADOS, PAINEL

Em percentagem

Salário mensal	1996			1999			2005		
	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características	Diferencial bruto	Prémio salarial	Diferencial nas características
Total	41.2	6.6	34.5	44.6	8.4	36.3	49.0	8.1	40.8
Homens	31.6	-6.2	37.8	35.1	-3.0	38.1	36.5	-3.6	40.1
Regiões mais desenvolvidas	34.5	-9.7	44.2	34.4	-5.8	40.3	37.3	-7.0	44.2
Regiões menos desenvolvidas	44.5	6.9	37.6	51.0	12.4	38.7	52.3	9.9	42.4
Mulheres	60.8	17.3	43.4	60.9	15.5	45.4	61.4	12.3	49.1
Regiões mais desenvolvidas	56.5	12.0	44.5	59.4	12.5	47.0	65.3	13.0	52.3
Regiões menos desenvolvidas	71.7	41.6	30.1	76.3	39.2	37.1	79.3	34.4	44.9

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Ver notas ao Quadro 2. O número de observações é 576 668.

cionários públicos teria piorado neste conjunto de dados. Podem apontar-se factores que, de um modo geral, terão limitado o crescimento salarial no sector privado nos últimos anos. Em primeiro lugar, as taxas de sindicalização neste sector têm diminuído acentuadamente, o que tende a enfraquecer o poder negocial dos sindicatos e a limitar a respectiva capacidade para melhorar as condições salariais. De acordo com Cerdeira (2004), a taxa média de sindicalização diminuiu de 61 para 31 por cento no período 1991-95 em comparação com 1979-84 no sector secundário, e de 60 para 38 por cento no sector terciário como um todo. Na Administração Pública, este indicador manteve-se mais estável, diminuindo de 56 para 45 por cento<sup>10</sup>. Também o reforço da concorrência internacional enfrentada pelas empresas em alguns sectores tende a limitar a sua capacidade para pagarem salários mais elevados.

É ainda de referir um aspecto relacionado com os dados que pode contribuir para o aumento do prémio estimado neste estudo. Trata-se do facto de a cobertura dados para o sector privado ter vindo a melhorar ao longo do tempo. Com efeito, o alargamento da base dos Quadros de Pessoal fez-se sobretudo através da inclusão de um maior número de empresas de pequena dimensão, às quais está normalmente associada uma penalização salarial.

Observam-se diferenças substanciais no nível do prémio consoante o género e a região do local de trabalho (Quadro 2). Considerando os valores relativos ao ano de 2005, este varia entre cerca de 3 por cento para indivíduos do sexo masculino cujo local de trabalho se situa em áreas mais desenvolvidas (para os quais ainda em 1996 existia uma penalização), e mais de 40 por cento para mulheres cujos empregos estão localizados em zonas menos desenvolvidas. Em geral, existe uma clara tendência de atenuação das diferenças nas remunerações entre homens e mulheres e entre as regiões mais e menos desenvolvidas no sector público. Este fenómeno é explicado pelo facto de os salários neste sector serem fixados a nível nacional, com base numa tabela salarial comum a todos os funcionários de uma determinada categoria, independentemente do sexo e da região. No que respeita à dicotomia entre regiões mais e menos desenvolvidas, os resultados indicam que o sector público não apresenta o grau de flexibilidade que as empresas têm para responder às condições económicas locais. Com efeito, em termos gerais, a actividade do sector público é enquadrada por condicionalismos de equidade e redistribuição que se sobrepõem a um propósito de maximização do lucro. Assim, a uniformidade salarial neste sector tem efeitos redistributivos entre regiões e, nesta medida, pode servir um objectivo de políticas públicas.

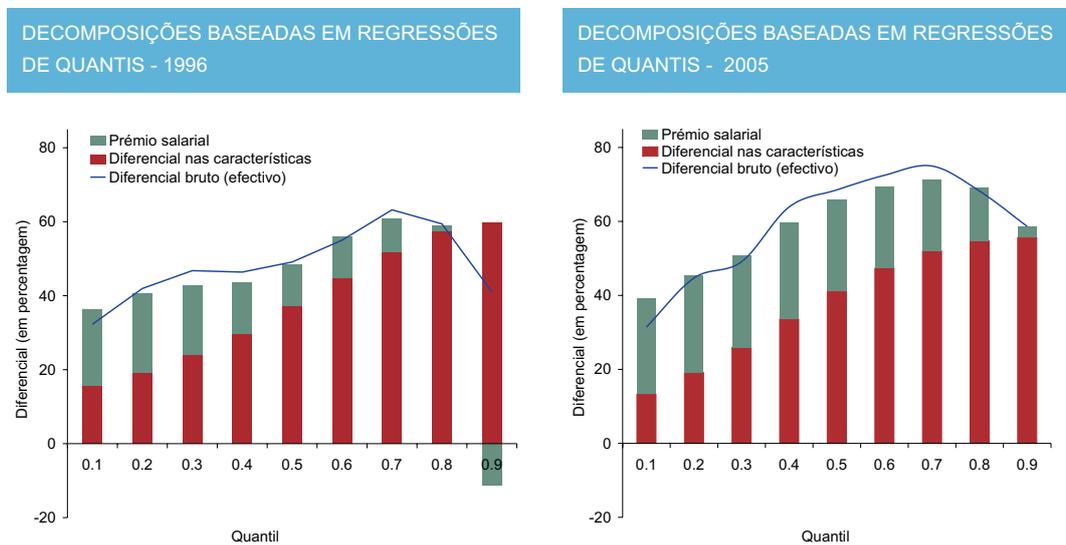
A evolução do prémio salarial por grupos nos dados seccionais apenas se afasta da tendência geral no caso das mulheres que trabalham em regiões menos desenvolvidas, para as quais o indicador decresce entre 1996 e 2005. Dado que esta diminuição também é notória no painel, parece resultar de maiores aumentos salariais deste grupo no sector privado do que no sector público.

(10) De acordo com a *Labour Market Database* da OCDE, os valores referentes ao período posterior a 1995 não indicam decréscimos adicionais na taxa de sindicalização como um todo, mas não está disponível informação sobre a evolução por sector de actividade.

### 3.3. O prémio avaliado ao longo da distribuição dos salários

O Gráfico 2 ilustra os resultados das decomposições baseadas nas regressões de quantis para as bases de dados seccionais. Observa-se, em primeiro lugar, que o prémio associado ao sector público varia conforme o ponto da distribuição onde é avaliado, e que diminui à medida que se passa dos quantis mais baixos da distribuição para os superiores. Concretamente, em 1996 o seu valor era aproximadamente nulo no 8º decil da distribuição condicionada, existindo uma penalização no 9º decil. Tal perfil mantém-se, ainda que de forma atenuada, em 2005. Esta evidência é consentânea, em particular, com o facto de o prémio ser mais elevado para os indivíduos com graus de escolaridade mais baixos do que para os licenciados (a parte explicada do diferencial bruto também aumenta ao longo da distribuição dos salários, já que está relacionada sobretudo com a escolaridade). O gráfico indica ainda que a distribuição salarial condicionada para o conjunto dos trabalhadores é mais comprimida na Administração Pública <sup>11</sup>, o que é coerente com uma maior rigidez na determinação dos salários. Em particular, o facto de existirem carreiras, como as do regime geral, que abrangem um vasto leque de ocupações na curva dos salários e têm uma tabela remuneratória comum deverá contribuir para este resultado.

Gráfico 2



Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: As decomposições são dadas por  $Y_{\theta}^{pub} - Y_{\theta}^{priv} = ([X^{pub} \hat{\beta}^{pub}]_{\theta} - [X^{pub} \hat{\beta}^{priv}]_{\theta}) + ([X^{pub} \hat{\beta}^{priv}]_{\theta} - [X^{priv} \hat{\beta}^{priv}]_{\theta}) + e_{\theta}$ , onde  $Y_{\theta}^j$  é o  $\theta$ -ésimo decil da distribuição do logaritmo dos salários no sector  $i$ , e  $[X^j \hat{\beta}^j]_{\theta}$  é o  $\theta$ -ésimo decil da distribuição do logaritmo dos salários que resultaria caso os coeficientes do sector  $j$  ( $X^j$ ) fossem associados ao vector dos regressores correspondentes ao sector  $i$  ( $\beta^i$ ),  $i, j = pub, priv$ . Os regressores são os referidos no texto. Os coeficientes são obtidos através do método de regressão de quantis. A decomposição foi calculada usando uma amostra aleatória de 50 000 trabalhadores de cada sector, seguindo a abordagem em Machado e Mata (2005), com a variante apresentada em Albrecht *et al.* (2003).

(11) A diferença entre o prémio nos quantis superiores e inferiores da distribuição condicionada dos salários fornece uma indicação sobre a compressão salarial relativa, na medida em que pode ser reescrita como a diferença entre as amplitudes entre os quantis superiores e inferiores da distribuição em cada um dos sectores.

O segundo aspecto a reter da análise do gráfico diz respeito ao facto de a redução do prémio ao longo da distribuição ser menos evidente em 2005 do que em 1996. Assim, o aumento do salário relativo entre o sector público e o privado avaliado na média, documentado no Quadro 2, está associado sobretudo à evolução na parte superior da distribuição (embora também exista um ligeiro aumento nos quantis mais baixos). Em contrapartida, no painel, o perfil de diminuição do prémio ao longo da distribuição dos salários (não apresentada) permanece relativamente estável no período considerado. Estes resultados estão em linha com o facto já mencionado de a variação do prémio no período 1996-2005 estar associada à evolução salarial dos trabalhadores licenciados, particularmente dos que se encontram no início da carreira.

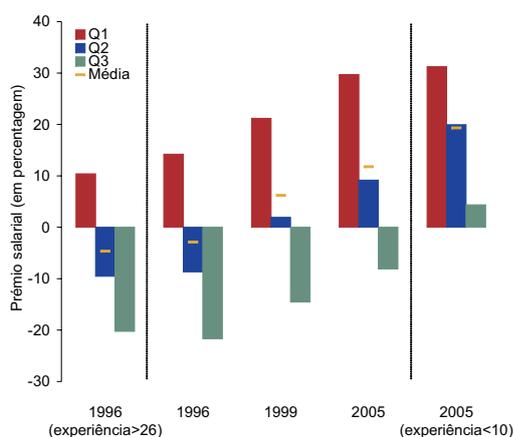
#### 4. TRABALHADORES MAIS QUALIFICADOS: SERÁ O SECTOR PÚBLICO COMPETITIVO RELATIVAMENTE AO SECTOR PRIVADO?

##### 4.1. Tendências gerais

Estimaram-se regressões de salários semelhantes às da secção anterior (veja-se a nota ao Gráfico 3) considerando apenas os trabalhadores com formação superior. Os Gráficos 3 e 4 ilustram as estimativas do coeficiente de uma variável binária para o sector público, com base em regressões de quantis, no 1º, 2º e 3º quartis, e de mínimos quadrados, aplicadas, respectivamente, aos dados seccionais e ao painel. No primeiro caso, foram considerados dois grupos adicionais de trabalhadores: aqueles cuja experiência era superior a 26 anos em 1996 ou inferior a 10 anos em 2005, os quais correspon-

Gráfico 3

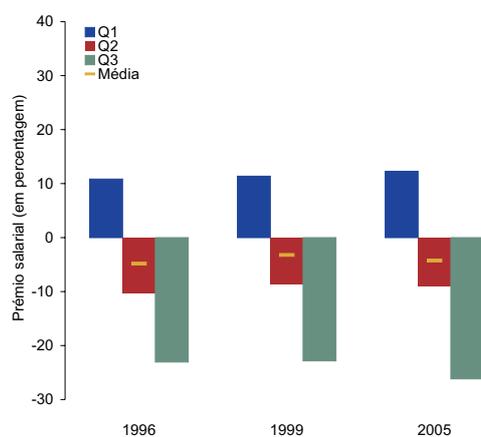
PRÉMIO SALARIAL NO SECTOR PÚBLICO - TRABALHADORES LICENCIADOS, DADOS SECCIONAIS



**Fonte:** Cálculos dos autores.  
**Notas:** Coeficiente de uma variável binária para o sector público na regressão do logaritmo dos salários (mensais) sobre uma constante, experiência e experiência ao quadrado e variáveis binárias para o género masculino, local de trabalho situado em regiões mais desenvolvidas e sector público. Número de observações: 261 259 em 1996, 332 724 em 1999 e 477 497 em 2005. As estimativas são significativas ao nível de 1 por cento.

Gráfico 4

PRÉMIO SALARIAL NO SECTOR PÚBLICO - TRABALHADORES LICENCIADOS, PAINEL



**Fonte:** Cálculos dos autores.  
**Notas:** Refere-se às mesmas regressões que o Gráfico 3. Número de observações: 127 736 em 1996, 135 720 em 1999 e 146 336 em 2005. As estimativas são significativas ao nível de 1 por cento.

dem, em termos gerais, à rotação de trabalhadores ocorrida ao longo do período em análise. Os resultados para estes grupos são importantes para explicar as diferenças obtidas para os dois conjuntos de dados que temos vindo a considerar. Além disso, os resultados para o segundo grupo permitem avaliar as condições salariais relativas entre os sectores público e privado que actualmente prevalecem à entrada no mercado de trabalho no que se refere aos licenciados.

Considerando as bases de dados seccionais, a posição relativa dos trabalhadores do sector público melhorou consideravelmente no período 1996-2005, com a respectiva distribuição condicionada dos salários a sofrer uma deslocação para a direita em relação à do sector privado. Enquanto para 1996 foi calculada uma penalização associada a trabalhar no sector público já na mediana da distribuição, em 2005 esta região estava praticamente confinada ao último quartil. Em contrapartida, no painel, o nível do indicador mantém-se bastante estável, observando-se uma penalização associada ao sector público ao longo de toda a distribuição com excepção dos quantis inferiores. Tal como na secção anterior, verifica-se um cenário de evolução diferenciada do prémio consoante a base de dados utilizada, mas, neste caso, a magnitude do seu aumento nos dados seccionais é mais significativa. Tal aumento é agora de aproximadamente 15 p.p., comparando com os 5 a 7 p.p. observados quando é tida em conta a totalidade dos trabalhadores (Quadro 2). O primeiro e último conjunto de barras na Gráfico 3 revelam uma razão importante para o aumento do prémio para os licenciados como um todo nos dados seccionais: o valor desta variável para os que ingressaram no mercado de trabalho durante o período considerado é claramente superior ao valor da mesma para aqueles que saíram.

A evidência apresentada sugere uma tendência ascendente do salário relativo entre os sectores público e privado no caso dos trabalhadores licenciados no início da carreira. Esta questão foi investigada com maior detalhe através da análise do prémio na média da distribuição dos salários para os trabalhadores com menos de 10 anos de experiência em diferentes pontos no tempo. Para 2005, os resultados são apresentados no Gráfico 3 (último conjunto de barras), e correspondem a cerca de 19 por cento. Os mesmos cálculos aplicados aos dados de 1996, ou seja, para trabalhadores que ingressaram no mercado de trabalho entre meados dos anos 80 e 90, resultaram num prémio de cerca de 4 por cento. Não estão disponíveis dados recolhidos em meados dos anos 80 que forneceriam informações sobre os trabalhadores que ingressaram na década anterior. No entanto, é possível obter uma ideia considerando os funcionários que em 1996 tinham 10 ou mais anos e menos de 20 anos de antiguidade. Neste caso, passa a ser observável uma penalização de cerca de 7 por cento. Naturalmente, este valor deverá reflectir, para além das condições de entrada, a evolução subsequente dos salários. Os resultados apresentados na próxima secção sugerem que a progressão na carreira é mais rápida no sector privado, pelo que o valor da penalização no momento de entrada poderia ser algo menor. Não obstante, parece legítimo concluir que teve lugar um aumento do prémio no início da carreira, apesar da diminuição da importância relativa da Administração Pública enquanto empregadora de licenciados. Esta importância diminuiu nas últimas décadas em resultado da gradual estabilização da dimensão dos serviços públicos e, mais recentemente, do peso das restrições orçamentais. Pode obter-se uma ideia aproximada sobre o modo como a afectação dos trabalhadores licenciados entre os dois sectores tem evoluído, analisando a sua proporção segundo escalões de experiência. Na base

de dados de 2005 o sector público emprega cerca de 30 por cento dos licenciados com 10 ou menos anos de experiência, mais de 50 por cento dos que reportam entre 10 e 20 anos de experiência e cerca de 70 por cento dos licenciados com 20 a 30 anos de experiência<sup>12</sup>.

Analisados em conjunto, estes elementos permitem retirar algumas ilações sobre a forma como os mercados de trabalho público e privado em Portugal têm interagido. Os resultados sugerem que os salários relativos nos sectores público e privado são pouco influenciados pela afectação dos trabalhadores entre os dois sectores. No passado, o sector público pagava salários relativamente mais baixos quando estava a contratar mais funcionários, verificando-se o oposto em anos mais recentes. Os resultados podem dever-se, em primeiro lugar, ao facto de as remunerações no sector privado responderem às condições de mercado, em contraste com as remunerações na Administração Pública que são mais rígidas e estáveis. Dado o rápido crescimento do número de licenciados a entrar no mercado de trabalho e o abrandamento do recrutamento por parte do sector público, as empresas passaram a ter de concorrer menos por estes trabalhadores e são susceptíveis de ter baixado o salário de entrada. Uma análise por ocupação apresentada abaixo mostra que o prémio aumentou para ocupações em que ambos os sectores são empregadores importantes. Mais ainda, parte da oferta adicional de licenciados que foi acomodada pelo sector privado veio ocupar postos de trabalho relativamente pior remunerados e tradicionalmente desempenhados por indivíduos com níveis de escolaridade mais baixos. Este facto é indicado por um aumento na proporção destes postos de trabalho na estrutura do emprego dos licenciados no sector privado, de aproximadamente 40 por cento em 1996 para 45 por cento em 2005<sup>13</sup>. A evidência recolhida indica, ainda, que outros factores no lado da oferta de trabalho terão desempenhado um papel de relevo, tornando possível a coexistência, particularmente no passado, de um substancial ingresso de licenciados no sector público com uma penalização a nível salarial. Especificamente, a capacidade de atracção do sector público enquanto empregador, devida a aspectos como a protecção no emprego ou as condições mais favoráveis de aposentação, deverá ter influenciado o comportamento da oferta de trabalho no sentido da preferência por este sector (ou, de forma equivalente, o prémio salarial não capta de forma exacta a valorização relativa de estar empregado em cada um dos sectores por parte dos trabalhadores).

Uma implicação adicional desta análise prende-se com facto de o aumento do prémio para trabalhadores em início de carreira não parecer resultar de uma política por parte do sector público concebida com o objectivo de contratar os melhores profissionais, mas antes de factores relacionados com o comportamento do sector privado. Note-se que esta evolução contrasta com a de outros países nos quais o sector público tem tido dificuldades em acompanhar o aumento dos salários oferecidos pelas empresas aos profissionais mais qualificados (por exemplo, nos Estados Unidos, veja-se Borjas (2002), e Reino Unido, veja-se Disney e Gosling (1998)).

(12) Esta análise dá apenas uma indicação aproximada, uma vez que trabalhadores mais experientes poderão ter entrado no sector onde correntemente se encontram mais tarde e não no início da respectiva carreira. Dado que é expectável que a mobilidade do sector privado para o sector público seja mais importante do que o oposto, os valores podem sobrestimar a proporção efectiva de novas entradas no sector público no passado. Não obstante, tendo em conta que uma mudança de sector tipicamente ocorre quando os trabalhadores são mais jovens, a distorção poderá ser relativamente pouco relevante.

(13) Estes números foram calculados considerando a proporção dos licenciados que ocupavam profissões com os códigos 3 ou superior da Classificação Nacional de Profissões nos Quadros de Pessoal.

A distribuição condicionada dos salários dos trabalhadores licenciados é mais comprimida no sector público do que no privado. Esta característica pode ser aferida analisando a diferença entre o prémio medido no 3º e no 1º quartis (ver nota-de-rodapé 11). Tal diferença é menor no sector público em cerca de 35 p.p., valor que se mantém relativamente estável ao longo da década 1996-2005 e é semelhante nas bases de dados seccionais e no painel. A maior compressão salarial no sector público é mais evidente para os licenciados do que quando se consideram todos os trabalhadores (Gráfico 2). A margem de manobra para recompensar desempenhos individuais diferenciados é normalmente muito maior no caso dos trabalhadores mais qualificados e a utilização dos salários para esse fim parece ser muito mais limitada no sector público.

#### 4.2. Uma análise por categoria profissional

As funções desempenhadas pelos licenciados são bastante diversificadas e, como tal, espera-se que os resultados acima apresentados variem consideravelmente de acordo com a categoria profissional. Esta questão é analisada com recurso à categorização dos dados de acordo com a Classificação Nacional de Profissões. Algumas profissões no sector público não têm correspondência no privado, como é o caso dos juizes, diplomatas ou o pessoal de investigação criminal e das forças de segurança (recorde-se que os militares estão ausentes da dados). Estes trabalhadores foram excluídos da análise agora realizada. Os restantes postos de trabalho foram divididos em duas categorias principais. A primeira agrega as profissões para as quais o sector público é o empregador predominante em Portugal embora também existam no sector privado, o que inclui os médicos, enfermeiros, professores universitários e professores do ensino básico e secundário. A segunda categoria abrange as profissões bem representadas em ambos os sectores, nomeadamente, dirigentes, engenheiros e especialistas das ciências da vida, pessoal da informática, juristas e advogados, especialistas das ciências sociais e economistas (códigos 1 e 2 da Classificação Nacional de Profissões). Conforme explicado na Secção 2, a informação que permite comparar os dois sectores relativamente às ocupações profissionais está disponível apenas para 1999 e 2005. Para estes anos, apresentam-se no Quadro 4 os prémios associados ao sector público calculados para as duas principais categorias como um todo, bem como para as ocupações profissionais que estão bem representados em ambos os sectores<sup>14</sup>. Podem também encontrar-se licenciados em ocupações de nível intermédio, desempenhando funções técnicas e administrativas ou relacionadas com os serviços directos (códigos de 3 a 5 da Classificação Nacional de Profissões). O prémio calculado para estes funcionários é igualmente apresentado (sob a designação “não-especialistas”).

O resultado mais saliente que se retira do quadro é o elevado nível do prémio, avaliado na média, associado às profissões em que o sector público é o principal empregador, contrastando com uma penalização para as profissões em que o emprego é repartido pelos dois sectores. Esta última penalização é particularmente acentuada para as ocupações mais procuradas no sector privado, como é o caso

(14) Os valores apresentados no Quadro não devem ser interpretados como uma desagregação do prémio global apresentado no Gráfico 3, em particular porque este último é também influenciado pelos salários relativos entre ocupações, já que a estrutura ocupacional difere muito entre os dois sectores.

## Quadro 4

## PRÉMIO SALARIAL PARA OS TRABALHADORES LICENCIADOS, POR PROFISSÃO

Em percentagem

Profissões	1999					2005				
	Proporção		Prémio Salarial			Proporção		Prémio Salarial		
	Público	Privado	Q1	Média	Q3	Público	Privado	Q1	Média	Q3
Predominantemente públicas	96.8	3.2	56.6	42.8	28.7	91.3	8.7	33.6	27.5	13.6
Públicas e privadas	35.2	64.8	-3.8	-11.7	-28.7	20.7	79.3	6.2	-5.9	-25.7
Dirigentes	23.5	76.5	23.3	10.2	-18.1	14.3	85.7	19.7	4.5	-23.4
Eng. e espec. ciencias da vida	34.4	65.6	-10.0	-17.5	-29.7	17.0	83.0	2.7	-4.3	-19.1
Espec. informática	17.9	82.1	-9.2	-19.0	-34.5	15.5	84.5	-4.7	-13.8	-26.3
Espec. área do direito	75.7	24.3	4.4	-12.1	-32.7	64.9	35.1	10.3	-1.1	-21.8
Espec. ciencias sociais	75.2	24.8	34.0	18.4	7.9	45.5	54.5	34.1	21.7	10.3
Economistas	34.1	65.9	-6.7	-17.3	-36.1	31.0	69.0	-3.3+	-18.6	-36.6
<i>Não especialistas</i>	15.1	84.9	-10.6	-13.6	-22.2	8.5	91.5	-1.3+	-9.3	-21.7

Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Apresenta-se o coeficiente de uma variável binária para o sector público nas regressões do logaritmo dos salários (mensais) sobre uma constante, experiência e experiência ao quadrado, bem como variáveis binárias para o género masculino e localização urbana do local de trabalho. Todos os coeficientes são significativos ao nível de 1 por cento, excepto os assinalados com +, significativos ao nível de 5 por cento.

dos engenheiros, especialistas da informática e economistas. Em 1999, a penalização para estas profissões rondava os 20 por cento e, apesar de uma atenuação nos anos mais recentes, em linha com a evolução anteriormente descrita, apresenta ainda um valor considerável em 2005, sugerindo uma deficiente capacidade do sector público para recrutar ou manter os trabalhadores mais qualificados nestas áreas. Mais ainda, nesta análise foram consideradas apenas as remunerações de carácter regular, sendo de esperar que compensações em espécie e outros benefícios tenham particular relevância no sector privado.

O elevado nível do prémio calculado para as profissões predominantemente públicas pode ser um indicador de que as mesmas não são totalmente comparáveis entre os dois sectores. Com efeito, existem trabalhadores do sector público nas áreas da saúde e do ensino superior que desempenham funções particularmente exigentes em termos de qualificações, as quais não têm correspondência no sector privado. Pode esperar-se que a dimensão do prémio diminua com o tempo, à medida que o papel do sector privado se torne mais relevante (como está a acontecer na área dos cuidados de saúde), tal como ocorreu entre 1999 e 2005<sup>15</sup>. No entanto, os salários relativamente mais elevados nestas ocupações deverão reflectir igualmente o considerável poder negocial dos respectivos trabalhadores, decorrente da importância social das funções que desempenham e do papel dos seus sindicatos. De facto, todas as ocupações neste grupo têm regimes legais específicos e tabelas salariais distintas da aplicável ao Regime Geral.

A tendência para uma menor compressão dos salários no sector privado é generalizada a todas as ocupações. Neste contexto destacam-se os resultados obtidos para os dirigentes, com uma diferença

(15) Os valores detalhados por profissão (não apresentados) indicam reduções consideráveis nos prémios nas ocupações em que o número de funcionários do sector privado aumentou substancialmente em 2005 (enfermeiros e docentes do ensino secundário). Note-se que este aumento de efectivos no sector privado pode, em certa medida, reflectir a melhoria da cobertura dos Quadros de Pessoal.

superior a 40 p.p. entre o prémio medido no 3º e no 1º quartis. Estes funcionários parecem assim ocupar um espectro muito mais amplo de posições na distribuição dos salários no sector privado. Finalmente, os licenciados não especialistas têm uma penalização no sector público ao longo de quase toda a distribuição. No quadro destas profissões de grau relativamente mais baixo, os empregadores privados parecem ter mais margem de manobra para remunerar as competências dos trabalhadores mais qualificados.

Para finalizar a discussão em torno dos prémios salariais, aborda-se a questão de como os resultados podem ser afectados por um efeito de ingresso preferencial num dos sectores por parte de trabalhadores que partilham certas características (não observadas), as quais também determinam o salário. Alguns estudos que encontraram evidência de um prémio associado ao sector público na parte inferior da distribuição, tal como no presente trabalho, relacionam-no com critérios de admissão mais rigorosos neste sector (por exemplo, Bargain e Melly (2008)). Esta conclusão é plausível no caso de países em que existem provas de âmbito nacional para o recrutamento dos funcionários públicos (por exemplo, na Espanha e na França). Mas não parece fazer sentido estendê-la a Portugal, onde não existem mecanismos deste tipo.

O maior salário relativo auferido pelos trabalhadores do sector privado na parte superior da distribuição é frequentemente associado a características específicas detidas por esses trabalhadores. Não se pode excluir a possibilidade de efeitos deste tipo estarem presentes, por exemplo, nos resultados obtidos neste estudo para os quantis superiores no caso das ocupações em que os sectores público e privado são empregadores importantes. Uma análise deste assunto exigiria, contudo, uma investigação aprofundada.

## 5. INCENTIVOS RELACIONADOS COM A PROGRESSÃO NA CARREIRA E COM A REMUNERAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS INDIVIDUAIS

Os prémios salariais são indicadores importantes do ponto de vista do recrutamento e manutenção dos trabalhadores por parte do sector público. Contudo, é pouco provável que estes desempenhem um papel significativo no que diz respeito à motivação dos trabalhadores ao longo da carreira, num sector em que o emprego goza de plena protecção. No que segue são estudados outros incentivos que podem ser importantes a esse respeito, começando pelas perspectivas de progressão dos trabalhadores em cada sector. Estas perspectivas são medidas através do perfil dos ganhos salariais médios em relação ao ponto de entrada ao longo da carreira. Uma vez que o padrão de progressão pode variar consoante as ocupações correspondam a escalões de remuneração mais elevados ou mais baixos, os trabalhadores foram divididos de acordo com as suas habilitações literárias, em duas categorias: trabalhadores com escolaridade ao nível do ensino básico ou menos e trabalhadores com escolaridade ao nível do ensino superior. O padrão de progressão foi estimado em cada sector através da inclusão de variáveis binárias para o número de anos de experiência, a partir do 5º (dado que nos primeiros anos é normalmente difícil estimar os ganhos com precisão). Assim, os coeficientes estimados captam a diferença entre o salário médio nos primeiros quatro anos e em cada um dos anos se-

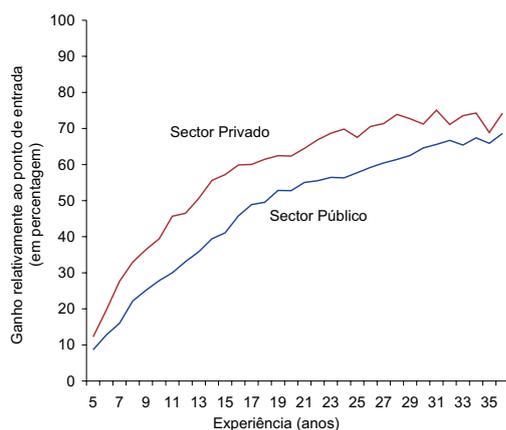
guintes ao longo da carreira, controlando para o género e a região onde se situa o local de trabalho, e ainda para a escolaridade no primeiro grupo de trabalhadores<sup>16</sup>.

O Gráfico 5 ilustra o padrão de progressão salarial dos licenciados de cada sector em 1996 e 2005. As curvas apresentam a forma habitual, indicando rendimentos marginais para a experiência decrescentes, os quais, nas regressões apresentadas nas secções anteriores foram captados pelo coeficiente (negativo) do quadrado da experiência. É de destacar que os trabalhadores licenciados do sector público têm menores ganhos em relação ao salário de entrada do que os seus congéneres do sector privado. Em 1996, a diferença é de cerca de 12 p.p. após 10 anos de experiência e, partir daí, mantêm-se relativamente estável ao longo da carreira; em 2005, os valores são mais elevados, observando-se uma diferença nos ganhos de cerca de 15 p.p. após 10 anos de experiência e 20 p.p. após 20 anos. O sector privado consegue ter um ritmo de progressão mais rápido, com um provável impacto positivo sobre a motivação dos trabalhadores, apesar de os respectivos níveis salariais serem mais baixos do que no sector público (particularmente em 2005).

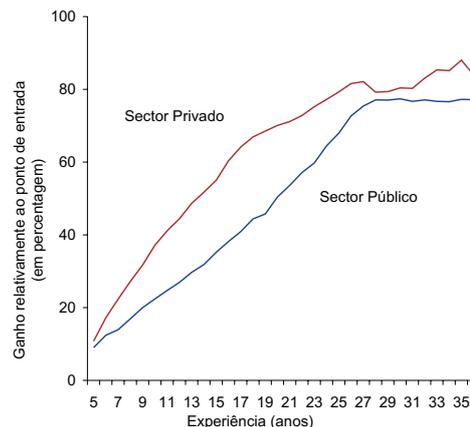
Para os trabalhadores com níveis de escolaridade mais baixos (Gráfico 6), a diferença nos ganhos em comparação com o ponto de entrada é também cerca de 10 p.p. ao longo da carreira em 1996. Em 2005, o cenário é semelhante nas duas primeiras décadas da carreira, mas inverte-se na fase final da mesma. Não temos uma explicação satisfatória para esta mudança em relação ao perfil estimado com base nos dados de 1996. Não obstante, em termos globais, os resultados sugerem que se poderiam obter efeitos benéficos em termos da motivação dos trabalhadores do sector público através de

Gráfico 5

PADRÃO DE PROGRESSÃO PARA OS  
TRABALHADORES LICENCIADOS – 1996



PADRÃO DE PROGRESSÃO PARA OS  
TRABALHADORES LICENCIADOS – 2005



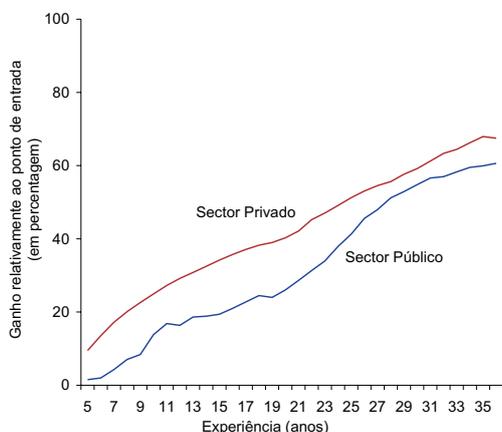
Fonte: Cálculos dos autores.

Notas: Os gráficos baseiam-se em regressões pelo MMQ do logaritmo dos salários (mensais) sobre uma constante e variáveis binárias para o sexo masculino, local de trabalho em áreas mais desenvolvidas e para cada um dos anos da carreira (do 5º ao 36º). Os gráficos ilustram os coeficientes da última variável.

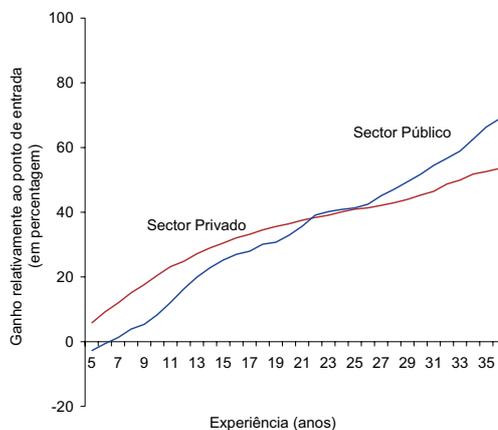
(16) O sector privado enquanto empregador é bastante mais diferenciado do que o sector público. De facto, no primeiro os salários são explicados por factores, como a indústria ou a dimensão da firma, que não têm contrapartida no segundo. Como tal, poder-se-ia controlar para esses factores aquando da estimação dos perfis de progressão. No entanto, dado que esta análise tem como objectivo uma comparação dos dois sectores, considerou-se apropriado incluir os mesmos regressores. O resultado das regressões em termos dos coeficientes estimados não é afectado significativamente, desde que os factores omitidos sejam pouco correlacionados com os regressores incluídos.

Gráfico 6

PADRÃO DE PROGRESSÃO PARA OS  
TRABALHADORES COM O ENSINO BÁSICO  
OU MENOS – 1996



PADRÃO DE PROGRESSÃO PARA OS  
TRABALHADORES COM O ENSINO BÁSICO  
OU MENOS – 2005



Fonte: Cálculos dos autores.

Nota: Os gráficos ilustram os coeficientes das variáveis binárias para cada ano da carreira em regressões análogas às apresentadas na nota ao Gráfico 5, mas, neste caso, controla-se também para a escolaridade

uma modificação da tabela salarial. Mais concretamente, através da redução dos salários relativos entre os trabalhadores em início de carreira e os mais experientes<sup>17</sup>.

Outro aspecto importante para a motivação dos trabalhadores é percepção de que os salários dependem do desempenho individual. Pode esperar-se que funcionários cujos salários são automaticamente determinados por regras em vigor, reduzam o seu empenho no trabalho. No sector público é em geral difícil avaliar o desempenho dos funcionários, dado o tipo de serviços produzidos e o facto de os mesmos não serem transaccionados no mercado. A progressão na carreira tende a ser fortemente determinada pela antiguidade.

A importância dos atributos ligados às competências individuais dos trabalhadores na determinação dos salários não pode ser medida de forma explícita, já que tais atributos são tipicamente não observáveis. As variáveis de que dispomos, e que temos vindo a incluir nas regressões, são medidas do capital humano geral (escolaridade e experiência), bem como determinantes relacionados com demografia, geografia e ocupação. No entanto, é possível ter uma ideia do papel desempenhado pelas competências não observáveis, considerando a proporção da variabilidade dos salários que permanece inexplicada, em cada um dos sectores, em regressões como as que temos vindo a efectuar. Quanto maior for esta proporção, mais relevante deverá ser aquele papel. Neste ponto, é importante fazer uma ressalva: a proporção da variabilidade inexplicada dos salários no sector privado tem em parte a ver com factores não ligados ao trabalhador e sem correspondência no sector público, os quais não foram considerados na análise (veja-se a nota-de-rodapé 16).

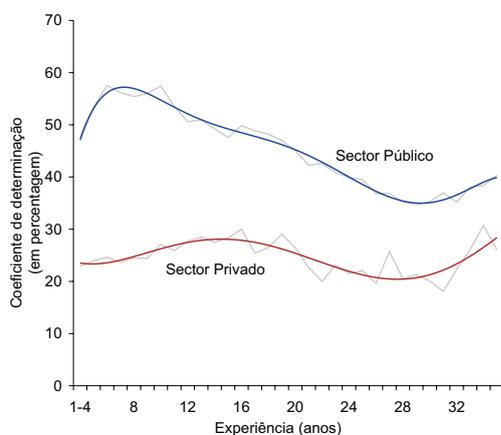
(17) Os resultados reflectem obviamente as tabelas salariais em vigor aquando e antes da recolha dos dados. Estas tabelas sofreram alterações substanciais em resultado de legislação recentemente aprovada.

Independentemente das diferenças entre os dois sectores, um outro aspecto a considerar é a possibilidade de as competências individuais não observadas interagirem com a experiência, e se tornarem mais importantes na determinação dos salários à medida que os funcionários avançam na carreira. Tal interacção pode traduzir-se, por exemplo, na capacidade do trabalhador para adquirir capital humano específico. Assim, os licenciados foram divididos em grupos de acordo com o sector e o número de anos de experiência. Para cada grupo foram estimadas regressões de salários como anteriormente (ver nota ao Gráfico 7) e foram calculados os coeficientes de determinação, com o objectivo de medir o poder explicativo dos regressores (o qual depende também da especificação funcional utilizada, que é a mesma para ambos os sectores). Os resultados encontram-se representados para 1999 e 2005 - os anos nos quais a informação relativa às profissões está disponível em ambos os sectores - no Gráfico 7.

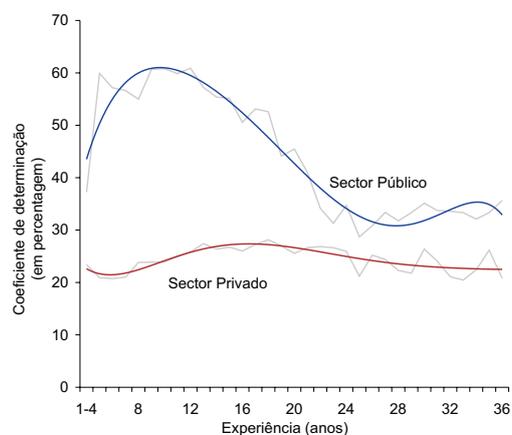
O Gráfico 7 indica claramente que os atributos não observáveis são menos susceptíveis de desempenhar um papel importante no sector público do que no privado, principalmente numa fase inicial e intermédia da carreira. Após 10 anos de experiência as variáveis incluídas na regressão explicam cerca de 30 p.p. menos da variabilidade do salário no último sector. A diferença atenua-se à medida que os trabalhadores acumulam experiência, sendo de cerca de 20 p.p. após 20 anos de experiência e de 10 p.p. até ao final da carreira. Estes resultados devem ser interpretados com cautela dada a ressalva feita acima, mas estão em consonância, em particular, com a evidência acerca da compressão salarial obtida nas secções anteriores. O perfil ao longo da carreira apresentado no gráfico para o sector público está mais em linha com o expectável, visto que é compatível com um acréscimo da importância do capital humano específico na determinação do salário.

Gráfico 7

O PAPEL DAS CARACTERÍSTICAS OBSERVÁVEIS NA DETERMINAÇÃO DOS SALÁRIOS - 1999



O PAPEL DAS CARACTERÍSTICAS OBSERVÁVEIS NA DETERMINAÇÃO DOS SALÁRIOS - 2005



Fonte: Cálculos dos autores.

Nota: Coeficientes de determinação referentes a regressões pelo MMQ para os escalões de experiência de 1-4 e 5 a 36 anos; regressão do logaritmo do salário (mensal) sobre uma constante e variáveis binárias para os trabalhadores do sexo masculino, para locais de emprego situados em áreas mais desenvolvidas e para cada uma das ocupações

## 6. CONCLUSÕES

Neste estudo procedeu-se a uma análise dos incentivos associados aos salários no sector público em Portugal, tomando como termo de comparação o sector privado. Os resultados obtidos podem ser sintetizados como se segue.

Controlando para os atributos individuais observáveis, os trabalhadores do sector público auferem um prémio salarial relativamente aos seus congéneres do sector privado, tendo este prémio aumentado ao longo do período 1996-2005. Tal evolução ocorreu particularmente para os trabalhadores licenciados no início da carreira.

Os prémios variam de acordo com o género e a região do local de trabalho. Com efeito, as mulheres (em particular nas regiões menos desenvolvidas) beneficiam de um prémio superior ao dos homens (especialmente aqueles cujo local de trabalho se situa em áreas mais desenvolvidas).

Uma análise ao longo da distribuição dos salários mostra que o prémio associado ao sector público diminui à medida que se passa dos quantis mais baixos para os superiores, em linha com os mais elevados salários relativos auferidos pelos trabalhadores com poucas habilitações no sector público.

O aumento do prémio salarial no sector público para os licenciados no início da carreira é explicado, em particular, por um acréscimo da oferta destes trabalhadores dirigida ao sector privado, que terá sido acomodado por mudanças na respectiva estrutura do emprego e por um ajustamento em baixa do salário à entrada.

O nível do prémio está sujeito a variações consideráveis segundo as categorias profissionais. No caso das profissões nas quais ambos os sectores são empregadores importantes verifica-se uma penalização, a qual indicia pouca capacidade por parte da Administração Pública para atrair os trabalhadores que as desempenham. Pelo contrário, o prémio é particularmente alto em áreas como a saúde e a educação, nas quais o sector público é o principal empregador, o que em parte reflecte o forte poder negocial dos funcionários públicos nestas áreas.

Os funcionários públicos têm um ritmo de progressão na carreira mais lento do que os seus congéneres do sector privado, facto que deverá ter um impacto negativo na sua motivação. Existe também evidência de que o retorno para as competências não observáveis desempenha um papel relativamente menos importante na determinação dos salários no sector público.

## REFERÊNCIAS

- Albrecht, J., A. Björklund and S. Vroman (2003): "Is there a glass ceiling in Sweden?", *Journal of Labor Economics*, 21(1).
- Bargain, O. and B. Melly (2008): "Public sector pay gap in France: new evidence using panel data", *IZA discussion paper* No. 3427.
- Borjas, G. (2002), "The wage structure and the sorting of workers into the public sector", *Working Paper* No. 9313, NBER.
- Centeno, M. and M. Pereira (2005): "Caracterização e determinantes das remunerações na Administração Pública em Portugal", Banco de Portugal, *Boletim Económico-Outono*.
- Cerdeira, M. (2004), "Dinâmicas de transformação das relações laborais em Portugal", *Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho* No. 2, MAET/DGERT.
- Disney, R. and A. Gosling (1998): "Does it pay to work in the public sector?", *Fiscal Studies*, 18 (4), 347-374.
- García-Pérez, J. and J. Jimeno (2005): "Public sector wage gaps in Spanish regions", *Documento de Trabajo* No. 0526, Banco de España.
- Lucifora, C. and D. Meurs (2006): "The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy", *Review of Income and Wealth*, 56 (1), 43-59.
- Machado, J. and J. Mata (2005): "Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression", *Journal of Applied Econometrics*, 20(4).
- Melly, B. (2005): "Public-private sector wage differentials in Germany: Evidence from quantile regression", *Empirical Economics*, 30, 505-520.
- Portugal, P. and M. Centeno (2001): "Os salários da função pública", Banco de Portugal, *Boletim Económico-Outono*.

## Apêndice

## Quadro A1

SALÁRIOS - ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS						
	Sector Público			Sector Privado		
	1996	1999	2005	1996	1999	2005
<b>Dados seccionais</b>						
<b>Salário mensal</b>						
Média (euros)	950	1 142	1 491	619	692	859
Média 1996=100	100.0	120.2	157.0	100.0	111.6	138.6
Mediana	754	894	1 250	455	504	626
Desvio-padrão	566.2	698.6	897.9	487.0	533.3	693.7
Mediana/Média	0.79	0.78	0.84	0.73	0.73	0.73
Enviesamento	1.9	1.6	1.3	3.6	3.5	3.8
Desvio-padrão/Média	0.60	0.61	0.60	0.79	0.77	0.81
Q3/Q1	2.3	2.3	2.4	2.0	2.0	1.9
<b>Salário/hora</b>						
Média (euros)	6.6	8.0	10.5	3.9	4.4	5.5
Mediana	5.3	6.2	8.9	2.8	3.2	3.9
Desvio-padrão	4.1	4.9	6.2	3.3	3.6	4.6
Mediana/Média	0.80	0.77	0.84	0.71	0.71	0.71
Enviesamento	1.8	1.5	1.2	3.5	3.5	3.8
Desvio-padrão/Média	0.62	0.61	0.59	0.84	0.81	0.84
Q3/Q1	2.4	2.3	2.4	2.1	2.0	1.9
<b>Dados em Painel</b>						
<b>Salário mensal</b>						
Média (euros)	968	1 202	1 663	644	772	1 042
Média 1996=100	100.0	124.2	171.9	100.0	120.0	161.9
Mediana	809	972	1 358	499	589	774
Desvio-padrão	557.4	710.4	968.4	456.8	550.3	801.4
Mediana/Média	0.84	0.81	0.82	0.78	0.76	0.74
Enviesamento	1.9	1.5	1.3	3.4	3.1	3.2
Desvio-padrão/Média	0.58	0.59	0.58	0.71	0.71	0.77
Q3/Q1	2.3	2.4	2.5	1.9	2.0	2.1

Fonte: Cálculos dos autores, com base nos Quadros de Pessoal e no Recenseamento Geral da Administração Pública.

## Quadro A2

CARACTERÍSTICAS DA MÃO-DE-OBRA						
	Sector Público			Sector Privado		
	1996	1999	2005	1996	1999	2005
Experiência (anos)	23.4	24.2	24.6	21.1	21.4	21.8
Desv. padrão	11.5	11.3	11.4	11.6	11.7	11.6
Escolaridade						
<Ens. Básico (%)	33.4	30.6	20.9	65.2	59.9	47.8
Ensino Básico (%)	13.8	13.7	11.3	15.4	16.4	21.7
Ensino Secundário (%)	17.6	16.5	19.8	14.3	17.1	19.9
Ensino Superior (%)	35.2	39.3	47.9	5.1	6.7	10.6
Género						
Homens (%)	43.8	42.2	35.1	61.3	59.1	57.9
Mulheres (%)	56.2	57.9	65.0	38.7	40.9	42.1
Região						
Regiões mais desenvolvidas (%)	82.2	82.5	83.1	91.0	90.5	89.6
Regiões menos desenvolvidas (%)	17.9	17.5	16.9	9.0	9.5	10.4

Fonte: Cálculos dos autores, com base nos Quadros de Pessoal e no Recenseamento Geral da Administração Pública.

Nota: Baseado nos dados seccionais.