



## ANÁLISE

# BANCO PÚBLICO, SALÁRIOS PRIVADOS ?

António Domingues tem o salário mais alto da história da Caixa Geral de Depósitos. Uma situação “indecente”, como disse Catarina Martins? “Um sintoma de pré-falência do capitalismo”, como apontou Rui Rio? Mas, afinal, como fixar salários no Estado, quando estão em causa empresas que operam em ambiente concorrencial? E no caso particular da CGD?

**DIOGO CAVALEIRO**  
diogocavaleiro@negocios.pt

**ELISABETE MIRANDA**  
elisabetemiranda@negocios.pt

**RUI PERES JORGE**  
ruijorge@negocios.pt



# O

presidente do maior banco português vai ganhar mais do dobro do seu antecessor. Com 30 mil euros mensais, António Domingues tem o salário mais alto da história da Caixa Geral de Depósitos e recebe mais do que o líder da segunda maior instituição financeira nacional. A situação foi classificada como "indecente" pela esquerda (Catarina Martins) e descrita como mais "um sintoma de pré-falência do capitalismo" à direita (Rui Rio). Mas, então, como devem ser remunerados os gestores no sector público, e, em particular, num banco como os outros, mas diferente de todos eles?

Definir o que são boas regras de governo e uma política de incentivos adequada no contexto do sector público é uma tarefa largamente controversa, como o são todos os temas que se revestem de uma natureza eminentemente política. "Os cidadãos esperam que as remunerações pagas pelo Estado sejam 'justas', mas não existe uma definição comum de justiça", sintetiza a OCDE num documento de 2012 sobre a forma como os vários governos lidam com os corpos dirigentes das empresas públicas. Entre o sentido de justiça de uma parte da sociedade, que acha que gestores e trabalhadores do público devem ganhar o mesmo que no privado para uma função equivalente, e o sentido de justiça de quem considera que o Estado não deve afastar-se em excesso da realidade do país, os governos tendem a ser conservadores e "a evitar pagamentos excessivos no sector público", observa a OCDE. De modo que é raro ver empresas públicas líderes em termos salariais.

Contudo, a sobriedade tem várias graduações, largamente em função do tipo de empresa pública que temos pela frente. Paulo Câmara, especialista em governo das sociedades, arruma os critérios que devem presidir à definição de uma política de incentivos nas empresas públicas em três princípios: competitividade, proporcionalidade e moderação.

Se o princípio da competitividade acautela que o sector público tem de ter argumentos para atrair e reter profissionais competentes, o da moderação diz-nos que "por muito que queiramos atrair, temos de ter em conta que, estando em causa o sector público, há limites éticos que têm de ser observados". Pelo meio, o princípio da proporcionalidade diz-nos que a remuneração deve estar ajustada ao desempenho.

Esta conciliação entre competitividade, proporcionalidade e moderação coloca-nos novamente perante escolhas subjectivas e de grande amplitude, mas há parâmetros que ajudam a guiar as escolhas: "Claramente, em sectores que actuem em concorrência, a questão da competitividade vai assumir maior preponderância"; já quando os sectores são monopolistas, "o princípio da moderação pode sobrepor-se" e os salários dos gestores devem ser mais baixos, sistematiza o advogado da Sérvulo, numa separação de águas que é comungada por diversas personalidades ouvidas pelo Negócios.

Esta conciliação entre competitividade, proporcionalidade e moderação coloca-nos novamente perante escolhas subjectivas e de grande amplitude, mas há parâmetros que ajudam a guiar as escolhas: "Claramente, em sectores que actuem em concorrência, a questão da competitividade vai assumir maior preponderância"; já quando os sectores são monopolistas, "o princípio da moderação pode sobrepor-se" e os salários dos gestores devem ser mais baixos, sistematiza o advogado da Sérvulo, numa separação de águas que é comungada por diversas personalidades ouvidas pelo Negócios.

#### CAIXA: O QUE É A CAIXA?

A Caixa Geral de Depósitos tem a particularidade de operar em concorrência, mas o estatuto de banco público leva a que se reclame que vá mais além – ou fique mais alguém – do mercado, o que baralha a sua catalogação. Será um banco público comercial (concentrado em maximizar lucros e aberto a depósitos),

página 10



António Domingues



## ANÁLISE

página 9

será um banco público de desenvolvimento (que troca maximização do lucro por objectivos de políticas públicas) ou será uma instituição financeira de desenvolvimento (que têm como objectivo central responder a objectivos de políticas públicas)? Esta separação de águas, formulada por Heinz Rudolph, um dos vice-presidentes do Banco Mundial, pode parecer excesso de academismo, mas acaba por ter implicações profundas nos objectivos, regras de governação e de remuneração das instituições.

No debate público e no discurso político, a Caixa tem dançado entre o banco público de desenvolvimento e o banco comercial de capitais públicos, num confronto nem sempre coerente com a posição ideológica dos protagonistas. Ainda há três anos, Vítor Gaspar e Álvaro Santos Pereira, ministros de um Governo que se assumiu como um dos mais liberais dos últimos anos, escreveram uma carta de missão onde sublinharam que: "A circunstância de ser uma instituição de crédito integralmente detida pelo Estado aponta para que a vocação universal da CGD seja chamada a apoiar, em cada momento, as prioridades definidas pelo Governo em matéria de política financeira e económica." Já nas negociações com a Europa, o actual Executivo, que se afirma como o mais à esquerda dos últimos anos, assumiu a CGD como uma entidade privada à luz das regras europeias. Um exemplo encontra-se na última capitalização, de 5.160 milhões de euros, aprovada por Bruxelas, sob essa condição: "Os nossos serviços equacionaram se um investidor privado na mesma situação recapitalizaria a CGD", assumiu a comissão da concorrência, Margrethe Vestager, numa entrevista ao Negócios em Agosto.

Para a Comissão Europeia e para o actual Governo, a Caixa será, então, um banco público comercial, uma característica que, segundo Pedro Lains, autor da obra "História da Caixa Geral de Depósitos 1974-2010", está no ADN da instituição há várias décadas. Esta é também a percepção da maioria dos especialistas ouvidos pelo Negócios.

### CONCORRÊNCIA = ALINHAMENTO SALARIAL

Desde a sua fundação, em 1876, como uma dependência da Junta do Crédito Público até aos dias de hoje, 140 anos depois, há dois marcos fundamentais na aproximação da CGD ao mercado. O primeiro decorre em 1969, quando a instituição passa de um organismo da Administração Pública a empresa pública, e em 1993, quando é transformada em sociedade anónima de capitais públicos, um caminho de convergência progressiva de estatuto jurídico de uma instituição que, na prática, "sempre se assumiu como um banco competitivo e concorrencial", diz Pedro Lains. O banco "sempre concorreu com os outros na captação de depósitos e também, desde muito cedo, a partir de 1929, passou a conceder crédito à economia, também aqui em concorrência", situa o investigador.

Ora, quando há concorrência, tem de haver alinhamento salarial. Quem diz na CGD, diz na TAP ou na RTP: tratando-se de empresas competitivas, "não vejo razão para ganharem menos do que no privado", sustenta Miguel Pina e Cunha, professor na faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa. João Paulo Esperança, do ISCTE, evoca, a este propósito, os países nórdicos, "onde existe uma lógica de frugalidade que não existe em Portugal e talvez fosse desejável que tivéssemos um pouco mais. Mas o problema da economia nacional é criar riqueza para níveis equivalentes e nós precisamos de garantir que as pessoas em lugares de gestão são as melhores." E, sendo certo que um salário alto não é garantia de uma boa gestão, "se não alinhar os salários pelo mercado, duas coisas vão acontecer: não vai atrair gente de qualidade e torna o lugar apetecível para pessoas que cedem a tentações de terem remunerações fora banco, que sejam atribuídas de forma não legal", complementa Paulo Soares

A PREOCUPAÇÃO  
DOS GOVERNOS É  
POLÍTICA. OS CIDADÃOS  
ESPERAM QUE AS  
REMUNERAÇÕES SEJAM  
JUSTAS, MAS NÃO EXISTE  
UMA DEFINIÇÃO COMUM  
DE JUSTIÇA.

OCDE: Board of Directors of State-Owned Enterprises, 2012

NÃO FAZEM SENTIDO  
LIMITES JURÍDICOS AOS  
SALÁRIOS. OS PAÍSES MAIS  
AVANÇADOS NA GOVERNAÇÃO  
DO SECTOR PÚBLICO  
NÃO OS TÊM.

Paulo Câmara, especialista em "corporate governance", advogado na Sérvulo



## A RTP tem concorrência... e tectos salariais

Ainda sujeito ao corte de 5% nas remunerações em vigor, o primeiro-ministro recebe em remuneração, acrescida de despesas de representação, cerca de 6.850 mil euros mensais. É em linha com este valor que os gestores públicos devem receber. O Estatuto de Gestor Público abre excepções às empresas que operam em concorrência, podendo pagar acima daquele montante ao gestor com o limite máximo do valor ganho nos três anos antes de chegar ao cargo. Gonçalo Reis foi, em 2015, para a RTP ganhar 10 mil euros. A estação tem uma actividade sujeita a concorrência, pelo que podia beneficiar da excepção. A média de remunerações dos últimos três anos de Gonçalo Reis resultaria em 18 mil euros, mas o accionista impôs o tecto de 10 mil. Foi aceite. O salário de Gonçalo Reis é, assim, três vezes inferior à remuneração fixa definida para António Domingues na CGD. Neste momento, os CTT e a TAP, que estavam debaixo deste chapéu, já não são empresas públicas.



António Costa  
Primeiro-ministro

€6.850



Gonçalo Reis  
RTP

€10.000



António Domingues  
CGD

€30.000

Pinho, professor de Economia na Nova SBE.  
Assim sendo, como se faz o alinhamento?

### HÁ MERCADO E MERCADO

Numa política salarial que siga essencialmente as regras de mercado, “os limites jurídicos não fazem sentido”, diz Paulo Câmara, que evoca o exemplo dos países escandinavos, dos mais avançados do ponto de vista de governação do sector público, onde são estabelecidas “cláusulas gerais que não precludem com juízos concretos que possam fazer-se em cada sector de actividade ou a cada caso concreto”.

Em Portugal, a História está recheada de exercícios de contorcionismo para, precisamente, superar limites rígidos. Um caso recente está na transformação do IGCP em empresa pública, em 2012, para que o seu conselho de administração pudesse ganhar acima do salário do primeiro-ministro. Mesmo o Estatuto de Gestor Público, do qual a administração da CGD foi agora posta a salvo, abre margem para as empresas públicas que operem em concorrência contratarem com um maior montante do que o primeiro-ministro, lembra Inês Gomes Ferreira, advogada especialista em “corporate governance” na Vieira de Almeida. No estatuto em vigor, tanto as entidades financeiras públicas como as empresas sujeitas a concorrência têm como opção pagar aos gestores com base na remuneração mé-

página 12

António  
Costa





## ANÁLISE

página 11

dia dos últimos três anos nos postos de origem, deixando cair o limite aproximado de 6.800 euros mensais (ao qual se adicionam 40% de despesas de representação).

É isto que explica que, entre a anterior equipa executiva da CGD, José de Matos tivesse um salário bruto de 16,6 mil euros mensais (acima de Passos Coelho) enquanto o vice-presidente, Nuno Fernandes Thomaz, tinha como uma remuneração fixa de 8,6 mil euros (durante a crise, a comissão executiva não recebeu remuneração variável), e todos os vogais executivos recebiam mais do que Fernandes Thomaz, com valores que oscilavam entre os 11 e os 14 mil euros mensais. António Costa retirou a Caixa do Estatuto de Gestor Público mas, mesmo que o tivesse mantido, António Domingues poderia ter ficado com a remuneração que tem agora e que foi livremente fixada.

É por isso que, para João Oliveira Santos, especialista em políticas de remuneração e gestão de recursos humanos na consultora PricewaterhouseCoopers, a mediana do que se paga no mercado acaba por ser um referencial mais transparente, que não quer parecer o que não é. Sem meias-palavras, é um método que “não é hipócrita”.

Mas, também aqui, é preciso atender aos conceitos. Estamos a falar da mediana de quê? A Caixa segue as regras de governo das sociedades do resto da banca, das mais exigentes entre todos os sectores, que a obriga a ter um comité de remunerações, a quem compete garantir que os salários que se pagam estão alinhados com os objectivos da instituição e com o mercado. Só que mercados, há muitos.

João Oliveira Santos diz que, para calcular a mediana, “é preciso ter em atenção o país e a dimensão da empresa, porque uma grande empresa em Portugal não o é na Europa, e a tentação dos gestores em causa própria é compararem-se com os congéneres internacionais”. Caso contrário, teremos “jogadores a jogar na segunda distrital e a compararem-se com a primeira divisão de um país estrangeiro”.

A apreciação do consultor é abstracta, não se aplica a um caso em particular, mas traduzindo-a para o universo da CGD, ela significa que a mediana deve ser usada, mas calculada apenas com base nas remunerações das outras entidades financeiras significativas a operar em Portugal – BCP, Novo Banco e BPI – e sem instituições estrangeiras à mistura, como o Santander, porque a comparação com a banca internacional acaba por inflacionar os montantes a pagar, como nos defenderam dois outros especialistas que preferiram não ser identificados.

Sendo a mediana um bom referencial, tem de ser temperada com a dimensão da empresa, mas também com a competência para o cargo. E Paulo Soares de Pinho dá um exemplo: houve gestores na CGD a quem o BCE considerou faltarem competências que tinham de ser complementadas com cursos no INSEAD. “Não precisam de receber o que recebem gestores no BCP e no Novo Banco.”

### REMUNERAÇÃO VARIÁVEL É PARA SER MESMO VARIÁVEL

Estando relativamente condicionado pela oferta de bons gestores que existem no mercado, onde o Estado pode destacar-se pela positiva e liderar pelo exemplo é na transparência da informação. E, desde logo, um dos aspectos mais evidenciados é o da remuneração variável, que até aqui tem sido uma espécie de remuneração fixa encapotada.

As boas regras de governo mandam que a política de remunerações deve mencionar expressamente os indicadores-chave de desempenho (KPI, de “key performance indicators”) que estão na base do cálculo da componente variável, e explicitar o montante concreto da remuneração variável mínima e máxima atribuível a cada um dos administradores executivos. O Estado, diz João Oliveira Santos, não só devia divulgá-los no caso das empresas públicas, como tinha obrigação de, no final do

página 14



Marcelo  
Rebelo  
de Sousa





A MEDIANA É UM BOM MÉTODO. MAS MEDIANA DE QUÊ? NÃO DEVE HAVER JOGADORES DA SEGUNDA DISTRITAL A COMPARAREM-SE COM A PRIMEIRA LIGA ESTRANGEIRA.

João Oliveira Santos, People & Change, PwC

UM GESTOR COM RESPONSABILIDADES PÚBLICAS, INDEPENDENTEMENTE DA LEI, DEVE SEGUIR AS REGRAS DE MAIOR TRANSPARÊNCIA.

Paulo Soares de Pinho, professor na Nova SBE

## Quanto ganham os banqueiros

Nuno Amado lidera o BCP, banco que tem ainda de devolver 750 milhões em CoCos recebidos do Estado em 2012. Por isso, tem limites ao salário. António Domingues preside à CGD que, no âmbito da capitalização, vai converter os 900 milhões de euros em CoCos em capital, sem os devolver ao Estado. Contudo, os limites à remuneração que se verificavam na gestão anterior deixaram de existir e António Domingues não terá o tecto que o concorrente privado tem. O Novo Banco está limitado. Os números referem-se apenas à remuneração fixa.



Vieira Monteiro  
Santander Totta

€41.000



Fernando Ulrich  
BPI

€33.000



António Domingues  
CGD

€30.000



Nuno Amado  
BCP

€29.000



António Ramalho  
Novo Banco

€27.000

## Esquerda e CDS querem limitar. PSD, retocar

O Estatuto do Gestor Público (EGP) limita os salários até à remuneração do primeiro-ministro, permitindo no entanto que, em casos de empresas sujeitas a concorrência, os gestores possam optar por receber a média dos últimos três anos. O Governo manteve as regras do estatuto, mas isentou a CGD da sua aplicabilidade, o que foi mal recebido pelos vários partidos. O PSD quer que os actuais limites do EGP sejam aplicados à CGD (o que permite a António Domingues manter o salário). O PCP quer limitar estes salários a 90% do salário do Presidente da República, uma medida que mereceu o apoio do CDS e BE, mas foi chumbada pelo "bloco central". O Bloco anunciou uma proposta que visa voltar a incluir a CGD na esfera do EGP, mas com salários limitados ao do primeiro-ministro. Sem excepções.





## ANÁLISE

página 13

mandato, explicitar detalhadamente em que medida os critérios foram ou não preenchidos.

O novo enquadramento do Regime Geral das Instituições de Crédito e das Sociedades Financeiras (RGICSF) prevê limites à componente variável (100% ou, excepcionalmente, 200% da fixa), o seu diferimento por vários anos em função do cumprimento dos objectivos, e a possibilidade de devolução ou anulação desses incentivos, caso a gestão se revele prejudicial à instituição. É por isso que a divulgação dos critérios e, no final, da forma como esses critérios foram avaliados, é tida como uma prática fundamental.

E, logo aqui, a CGD e o Estado já estão a falhar. “Ninguém conhece os ‘key performance indicators’ fixados à equipa de gestão da CGD. Há um pacote de remuneração variável de 50% do fixo sem terem sido divulgados os KPI, ou seja, o que o Estado quer para a CGD. Os accionistas têm direito a conhecer os objectivos com que a gestão da CGD se comprometeu. É pôr a CGD a dar lucros, o EBITDA atingir dado limite, é consoante o número de depósitos?”, diz um gestor do sector que prefere não ser identificado. Trata-se de obrigações de transparência, mas também de “medidas de bom senso que mostravam respeito pelo accionista”.

João Oliveira Santos aduz ainda um dever acrescido de transparência em que um banco público devia tomar a dianteira: divulgar a remuneração individualizada de todas as componentes salariais. Fixa e variável, como exige a lei, mas também os benefícios (como seguros de vida, de capitalização ou PPR) porque só assim se tem uma noção completa dos custos.

### A TRANSPARÊNCIA NÃO SE REGATEIA

A obrigação de maior transparência estende-se igualmente às polémicas declarações de património. Se um gestor público não tem de sacrificar a sua remuneração pelo facto de trabalhar para o Estado, já tem de estar disposto a abdicar da privacidade de que goza no privado.

Estando ou não sujeitos ao Estatuto do Gestor Público, que, mais do que por razões remuneratórias, parece ter sido alterado para evitar a entrega destas declarações junto do Tribunal Constitucional, os gestores públicos têm de aceitar o escrutínio. “Um gestor de uma empresa pública, com responsabilidades públicas, independentemente da lei, deve seguir as regras de maior transparência”, considera Paulo Soares de Pinho, para quem os accionistas, os contribuintes portugueses, “têm direito a saber se houve algum enriquecimento estranho nos anos após sair da CGD”.

### “PAY-GAP” ENTRE A OBRIGAÇÃO E A OPÇÃO

Uma das primeiras decisões da actual gestão de António Domingues, quando alterou os estatutos da CGD, foi fazer com que a distribuição de lucros pelos trabalhadores deixasse de ser uma obrigatoriedade e passasse a ser uma possibilidade. Foi mais uma amarra de “obrigações públicas” que deixou pelo caminho, mas, aqui, os consensos começam a esboçar-se.

As diferenças remuneratórias entre a base e o topo das organizações são um tópico que tem assumido uma importância crescente nas discussões sobre o bom governo das sociedades e, embora se ande longe da fixação de quaisquer limites, há algumas estratégias de persuasão subtis que apostam no “name and shame”, isto é, numa divulgação ampla na sociedade das práticas empresariais. É, por exemplo, na senda desta estratégia que a divulgação do “pay-gap” vai passar a ser obrigatória nos Estados Unidos (se, entretanto, Donald Trump não revogar o Dodd-Frank Act).

Entre os especialistas ouvidos pelo Negócios, há quem, como José Paulo Esperança, considere que “o Estado – como o sector privado – deve ter a preocupação de estreitar o ‘pay-gap’”,

**É PRECISO  
UM LIMITE ÀS DISPARIDADES  
SALARIAIS PORQUE,  
NO TOPO, OS SALÁRIOS  
NÃO ESTÃO SÓ LIGADOS  
À PRODUTIVIDADE.**

Pedro Lains, investigador coordenador do ICS

**As empresas públicas sujeitas à concorrência devem ter salários alinhados pelo mercado, mas devem superá-lo em transparência. Remunerações, avaliações de desempenho, património: tudo deve ser divulgado.**

mas que não faz sentido “impô-lo” a uma empresa pública em concorrência. E há quem considere que, além da transparência, esta é outra das áreas em que o Estado devia primar por ir mais longe do que o mercado.

É o caso de Pedro Lains, para quem “o Estado tem de sinalizar se acha que as remunerações do mercado são justas ou se acha que deve intervir para diminuir a disparidade salarial dentro das instituições”, porque “em baixo os salários estão ligados à produtividade, ao passo que no topo estão ligados ao poder”. “Um gestor não tem uma produtividade de milhões por ano. Há outros factores a interferir”, aponta o historiador. João Oliveira Santos concorda que, nas empresas públicas, o Estado tem “deveres especiais de garantir que os resultados são mais bem distribuídos pela organização”.

O debate está lançado e, independentemente do desenvolvimento que as próximas semanas poderão trazer, parece certo que o maior banco português, que se prepara para receber mais 4 mil milhões de euros de dinheiro dos contribuintes para se afirmar como uma instituição sólida no mercado, continuará a seguir de perto as práticas da concorrência. Para já, fica uma lição: gerir um banco com 10 milhões de accionistas, que se habituaram a ser chamados a acorrer às aflições do sector, oferece oportunidades, mas exige responsabilidades ímpares. Sobretudo quando se tem salários de privado. **W**



## Banqueiros ganham mais do que os reguladores

A responsabilidade da função nem sempre tem correspondência na remuneração. Um dos exemplos mais claros é quando se compara os salários dos reguladores com o dos regulados. António Domingues, que recebe 423 mil euros ao ano em remuneração fixa, não é o único banqueiro que ganha mais do que os seus supervisores nacionais ou internacionais. Seja Mario Draghi, seja Danièle Nouy, seja Carlos Costa, todos auferem abaixo do presidente do maior banco do sistema nacional.



**António Domingues**  
Presidente CGD

**€423.000**



**Mario Draghi**  
Presidente BCE

**€386.000**



**Vitor Constâncio**  
Vice-presidente BCE

**€330.000**



**Danièle Nouy**  
Presidente MUS

**€275.000**



**Carlos Costa**  
Governador BdP

**€217.000**



**Janet Yellen**  
Presidente Fed

**€180.000**

## Banca pública é mais comum do que parece

Não há muitos países com a particularidade de ter um único banco público que opere em concorrência e que controle cerca de 25% do mercado, como por cá acontece com a Caixa Geral de Depósitos (CGD). Mas o peso público na banca existe em alguns mercados. A Alemanha é um caso: as instituições bancárias de capitais públicos das suas regiões representam quase 40% do total de activos. Dados da Associação Europeia de Bancos Públicos contabilizam uma quota de mercado de 15% para estas instituições no continente europeu, com um total de activos de 3,5 mil milhões de euros e cerca de 190 mil trabalhadores. A presença da banca pública no mundo varia consoante as geografias: de acordo com um estudo do banco mundial, representa entre 46% dos activos no Médio Oriente e Norte de África e 6% em média nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A crise, e a necessidade de acorrer às aflições de algumas instituições, levou ao aumento da presença do Estado no sector financeiro.

