

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS MACROECONÓMICOS
DE LOS SALARIOS Y DEL EMPLEO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Algunas consideraciones sobre los efectos macroeconómicos de los salarios y del empleo de las Administraciones Públicas

Este artículo ha sido elaborado por Marta Botella, Pablo Hernández de Cos y Javier J. Pérez, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

Las Administraciones Públicas (AAPP) emplean una parte significativa del total de los asalariados en España. En concreto, según el Registro Central de Personal del Ministerio de la Presidencia (MPR), los asalariados públicos supusieron casi un 14% del total de asalariados en 2008. Por su parte, la masa salarial de las AAPP representó el 19,4% de la remuneración de los asalariados del total de la economía, en promedio, en el período 1999-2008. Por último, en términos del gasto público, la importancia de esta variable es incluso superior, pues representa en torno al 24% del total.

La evolución de la remuneración de asalariados del sector Administraciones Públicas puede tener efectos macroeconómicos significativos, ya que es el determinante principal del consumo público (representa un 55% del total) y este, a su vez, constituye un componente importante de la demanda nacional. En este sentido, un aspecto relevante que cabe tener en cuenta es la relación entre salarios y empleo públicos y el ciclo económico. En segundo lugar, la determinación de los salarios en el sector público y en el sector privado está, a menudo, vinculada, de forma que el resultado de las negociaciones salariales en las AAPP pueden influir sobre la determinación de los salarios en el sector privado mediante un cierto efecto señalización o, en sentido contrario, las autoridades públicas pueden tomar el crecimiento de los salarios y del empleo en el sector privado como una referencia. Finalmente, dado el peso de la remuneración de asalariados sobre el gasto público total de las AAPP y su elevada inercia, su comportamiento también resulta crucial para el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas.

En este artículo se analizan algunos de los efectos macroeconómicos del empleo y de los salarios públicos. Para ello, en la siguiente sección se realiza un repaso de la evolución de la remuneración de asalariados de las AAPP en España en los últimos años y se compara con la del resto de países de la Unión Europea. En la sección tercera se analizan el comportamiento cíclico de este componente del gasto público, la relación entre los salarios públicos y los salarios del sector privado, y su importancia en los procesos de consolidación fiscal. La sección cuarta presenta algunas conclusiones.

Finalmente, se incluye también un anejo, en el que se describen las distintas fuentes estadísticas disponibles sobre empleo público en España. En relación con esta cuestión, debe subrayarse que en el caso español, como también sucede en otros países de la Unión Europea, no se dispone de una medida del empleo de las AAPP con la metodología de la Contabilidad Nacional, lo que sí ocurre, en cambio, con la remuneración de asalariados. Esto obliga a que para analizar la evolución de los componentes de la remuneración de asalariados de las AAPP se deba combinar información de distintas fuentes estadísticas. En concreto, en este artículo el número de empleados de las AAPP se toma del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, que publica actualmente el MPR. Por su parte, la remuneración por asalariado de las AAPP se aproxima a partir del cociente entre la remuneración de asalariados de las AAPP tomada de la Contabilidad Nacional y la mencionada medida de empleo de las AAPP del MPR. No obstante, la información de estas fuentes estadísticas puede no resultar plenamente homogénea, por lo que el análisis que se realiza en este artículo tanto de la evolución y del nivel de estas variables en España como de su comparación internacional debe tomarse con las debidas cautelas.

La evolución reciente de la remuneración de los asalariados de las Administraciones Públicas en España

La remuneración de los asalariados de las AAPP creció de forma significativa en España desde el comienzo de la Unión Económica y Monetaria (UEM): alrededor del 7,7% en promedio entre 1999 y 2008, ligeramente por encima del PIB nominal, de manera que su peso sobre el PIB alcanzó el 9,9% en 2008 (véase cuadro 1).

Cuando se atiende a la descomposición de la remuneración de asalariados entre crecimiento de la remuneración por empleado y del empleo, se observa que, en términos generales, en España, al igual que en la mayoría de los países del área del euro, la evolución de los salarios por empleado ha sido el principal determinante de la evolución de la masa salarial pública en la última década, ya que los incrementos del empleo público fueron más modestos¹, en especial si se comparan con la evolución del empleo en el sector privado².

El crecimiento tanto de la remuneración por asalariado (en términos nominales y reales) como del empleo público en España se sitúa por encima del promedio de la UEM en dicho período (véase gráfico 1). A pesar de este diferencial positivo, el peso tanto de la remuneración de asalariados públicos como del empleo público sobre el total de la economía se situó en 2008 en línea con el promedio de los países de nuestro entorno (véase gráfico 2). En concreto, se observa que España (21,6%) se encuentra en la media de la UEM (21%) en el peso de la remuneración de asalariados públicos con respecto al total, mientras que en términos de empleo España (13,8%) está todavía por debajo de la media de este agregado (16,7%). Además, debe tenerse en cuenta que en el período analizado el crecimiento de la población en España triplicó al observado en la media de la UEM, de forma que, en términos per cápita, el peso del empleo público se mantuvo prácticamente estable en España, al igual que en la UEM.

Con una perspectiva temporal más amplia, según los datos del MPR el número de empleados en las AAPP en España se incrementó en torno a 800.000 personas desde 1990, lo que representa un crecimiento por encima del 47%, cerca del 2,6% en promedio anual. No obstante, desde 1993 los Presupuestos Generales del Estado han establecido distintas limitaciones a las convocatorias de plazas para el ingreso de nuevo personal, si bien estas restricciones han ido incorporando un número amplio de excepciones, algunas de ellas en el ámbito de las competencias de las Administraciones Territoriales (véase anejo 2). De hecho, el grueso del incremento del empleo público desde 1990 se ha concentrado en las Comunidades Autónomas (CCAA) (véase gráfico 3), bien como consecuencia de las transferencias de competencias desde la Administración Central realizadas en el período, bien por crecimientos ligados al desarrollo de la actividad de estas Administraciones. Así, según el MPR, la Administración Pública Estatal pasó de emplear casi el 50% del total del empleo de las AAPP en 1989, a algo más del 23% en 2008, mientras que las CCAA (incluyendo Universidades) han pasado del entorno del 30% al 53% en el mismo período de tiempo.

Por otro lado, el perfil de crecimiento anual del empleo de las AAPP ha sido más estable que el del empleo asalariado en el sector privado (véase gráfico 4), de manera que en el período 1997-2007 el ritmo de creación del empleo en las AAPP fue mucho más moderado que en el sector privado, en el entorno del 1,6%, mientras que entre 1992 y 1994, años de fuerte ajuste del empleo en el conjunto de la economía, el número de empleados públicos creció, en media, el 1,7%, tasa similar a la que se observó en 2008. En este sentido, y como se desarro-

1. En particular, destacan las sendas de ajuste o control del empleo público en Alemania, Austria y Portugal; y, fuera de la zona del euro, en Japón. 2. El sector privado se define en este artículo como el total de la economía excluyendo la correspondiente magnitud de las AAPP, por lo que esta variable también se ve afectada por la falta de homogeneidad de las fuentes estadísticas utilizadas mencionadas en la introducción.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 1999-2008
Remuneración de asalariados (porcentajes)											
SUELDOS Y SALARIOS BRUTOS AAPP (a)											
Sobre remuneración total	19,4	19,0	18,9	18,8	19,1	19,4	19,4	19,5	19,7	20,4	19,4
Sobre gasto total	24,0	24,0	23,9	23,4	23,9	23,5	23,7	23,7	23,9	24,0	23,8
Sobre el PIB	9,6	9,4	9,3	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2	9,4	9,9	9,4
Asalariados											
AAPP (b)											
Sobre asalariados totales	15,8	15,2	14,9	14,8	14,4	14,1	13,6	13,5	13,4	13,7	14,3
Sobre población total	5,4	5,4	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,5	5,6	5,6	5,5
PRO MEMORIA:											
Población (% variación)	—	0,8	1,1	1,5	1,7	1,6	1,7	1,5	1,8	1,6	1,5

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de la Presidencia e Instituto Nacional de Estadística.

a. Excluye cotizaciones imputadas e incluye cotizaciones reales a cargo del empleador.

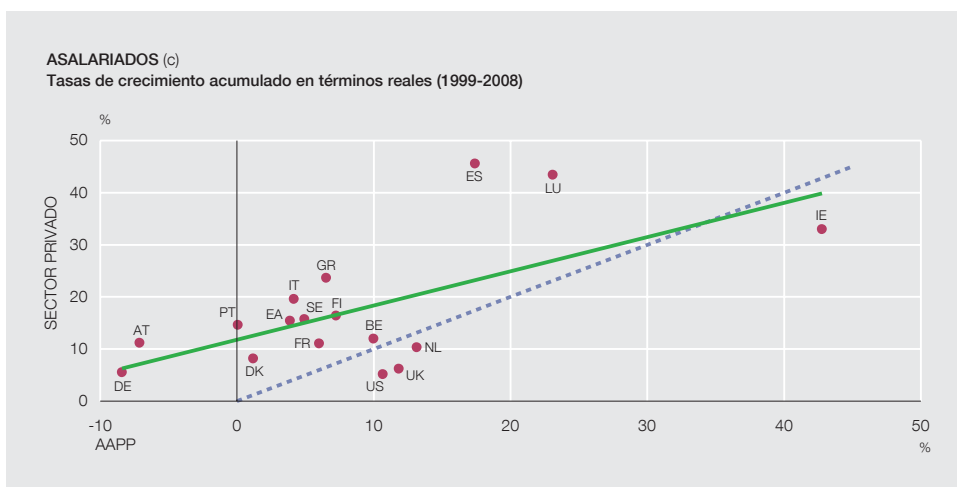
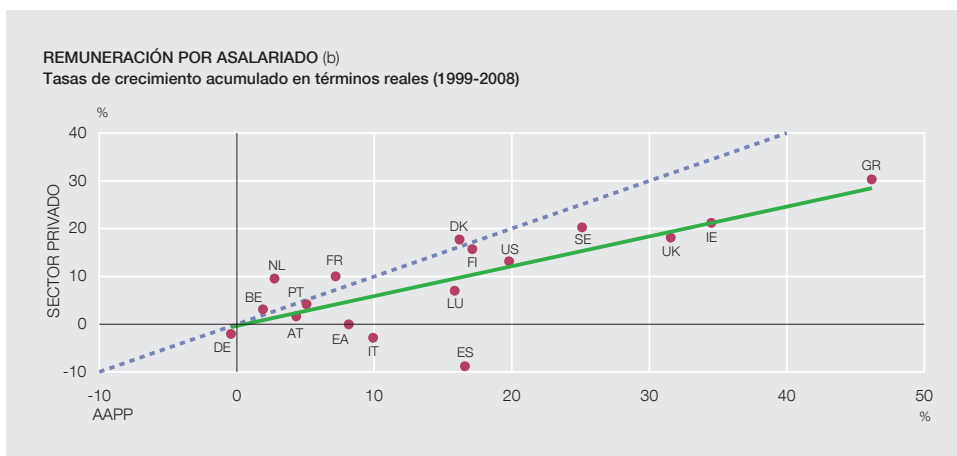
b. Empleo de las AAPP según el MPR (media de los datos a 31 de diciembre del año corriente y del año anterior; excluye a todo el personal de entes públicos, que en algunos casos sí pertenecen a las AAPP). La remuneración por asalariado se define como el cociente entre la remuneración de asalariados de las AAPP (Contabilidad Nacional) y el número de empleados públicos proporcionado por el MPR.

llará en mayor profundidad en el apartado siguiente, se puede afirmar que el empleo público en España presenta un perfil poco vinculado al ciclo económico.

En lo que respecta a la remuneración por asalariado de las AAPP (véase gráfico 4), se produjo una moderación de esta variable en la década de los noventa, como resultado de la aplicación de sendas congelaciones salariales en los años 1994 y 1997, además de otros cambios en la política de retribuciones de los empleados públicos ligados a distintos acuerdos entre la Administración y los sindicatos (véase anejo 2), como, por ejemplo, la aprobación en 1993 de un incremento retributivo muy inferior a la inflación³. Asimismo, el efecto de los deslizamientos por antigüedad, reclasificaciones o cambios en la distribución de la plantilla por categorías resultó, a partir de 1993, muy inferior al de ejercicios anteriores y, posteriormente, mantuvo crecimientos muy reducidos hasta 1999, siendo este un elemento crucial del proceso de moderación que experimentó esta partida del gasto público en la segunda mitad de los noventa.

A partir del año 1999, la remuneración por asalariado de las AAPP retomó una senda ascendente (véase gráfico 4), situándose el crecimiento medio en el 5,5% entre 1999 y 2008. A este cambio de tendencia contribuyó, sobre todo, el fuerte repunte experimentado por los deslizamientos salariales, que se situaron en el 2,5% en media del período, además de diversos cambios discrecionales en la política retributiva establecida en los Presupuestos Generales del Estado. Cabe recordar que, si bien la regla general de fijación de salarios en el período de vigencia de la UEM ha consistido en vincular el crecimiento salarial base a la inflación esperada (medida por el objetivo de inflación del BCE) —y ello ha supuesto un elemento de moderación salarial, pues la inflación observada superó, por lo general, este objetivo—, a lo largo de esta etapa se aprobaron

3. En ese año se firmó un nuevo acuerdo, que establecía para el trienio 1995-1997 subidas salariales iguales a la inflación prevista en los Presupuestos de cada año y fondos para el mantenimiento del poder adquisitivo, que solo se aplicó en el presupuesto para 1995, debido al final anticipado de la legislatura y al cambio de Gobierno. El nuevo Gobierno procedió en 1997 a una nueva congelación salarial y, para los años siguientes, los incrementos retributivos se fijaron de acuerdo con la inflación prevista, sin revisión automática.



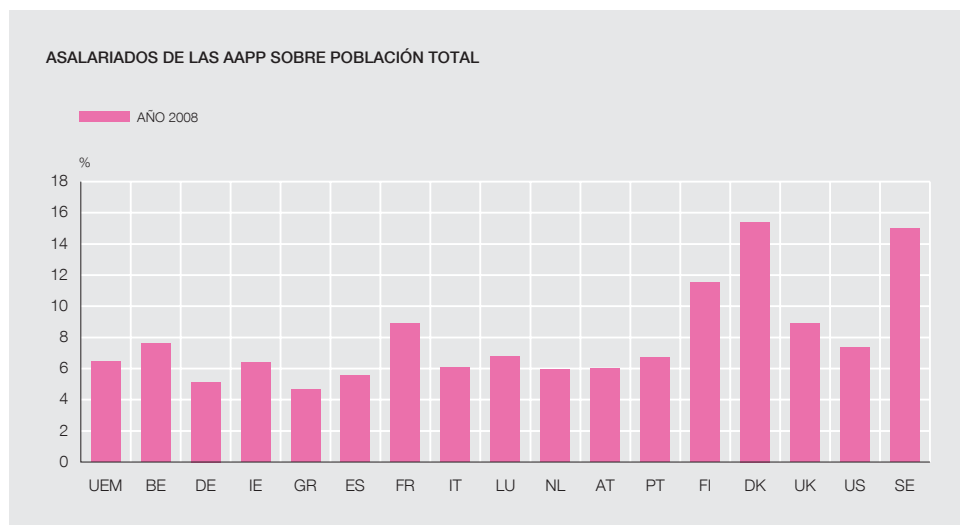
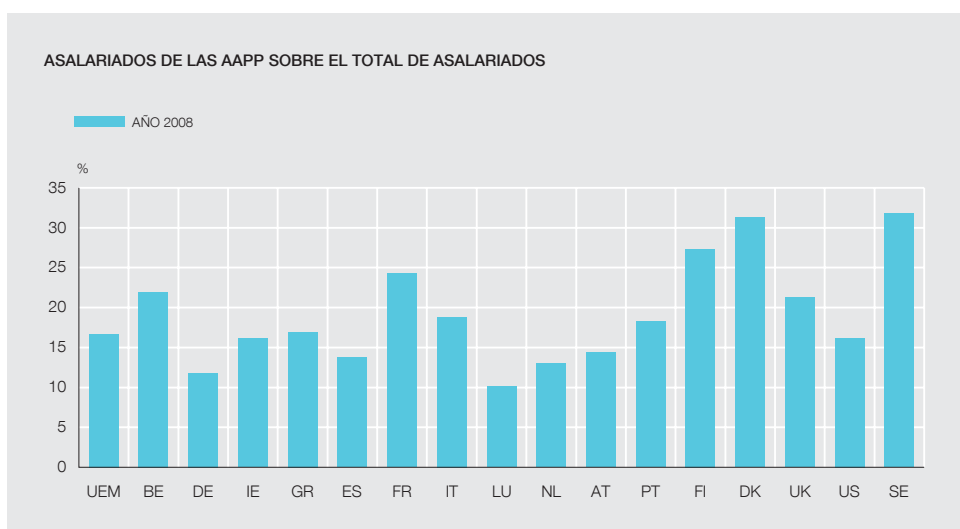
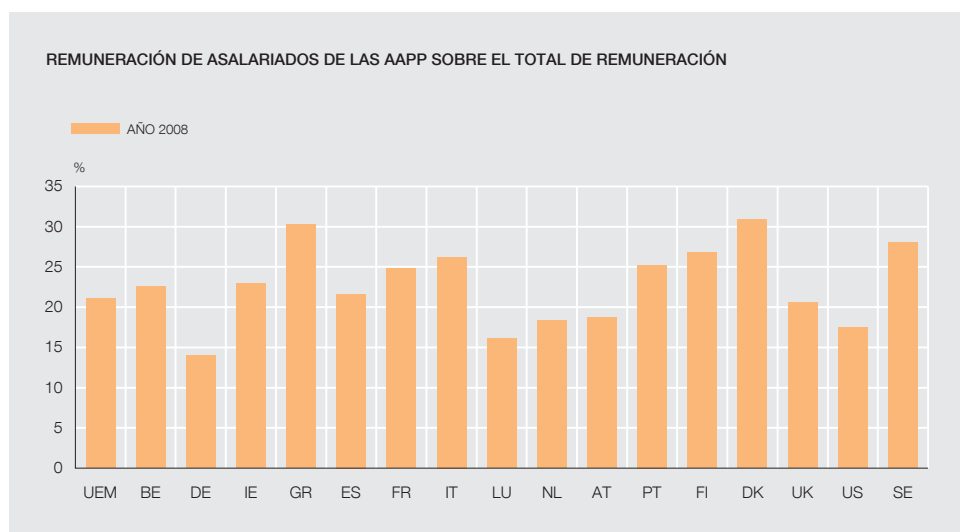
FUENTE: Base de datos *OECD Economic Outlook* (junio de 2009). Los datos de empleo público para Alemania, Grecia y Austria no se encontraban disponibles y se han tomado del número de junio de 2006.

- a. El agregado del área del euro (UEM) excluye Eslovenia, Eslovaquia, Malta y Chipre.
- b. La remuneración de asalariados del sector privado se define como la remuneración de asalariados en el total de la economía menos la correspondiente a las AAPP. El empleo en el sector privado se define como el empleo total de la economía menos el empleo en las AAPP menos el autoempleo. La remuneración por asalariado se define como la remuneración de asalariados dividida por el número de asalariados.
- c. El concepto de remuneración de asalariados de las AAPP es un concepto homogéneo para todos los países de la muestra, en línea con la contabilidad nacional (en el caso de los países europeos, el SEC95). En cambio, el empleo de las AAPP incluido en la base de datos de la OCDE se refiere a fuentes nacionales, y no es necesariamente homogéneo; para la definición estadística de empleo público en cada país, véase OCDE (1997), *Measuring public employment in OECD countries: sources, methods and results*. A la vista de las diferencias observadas entre las distintas fuentes estadísticas, las cifras de empleo público proporcionadas por la OCDE deben tomarse con cautelas en los casos de Irlanda, Grecia, Holanda y Portugal. Para las fuentes utilizadas en el caso de España, véase nota (a) del cuadro 1.

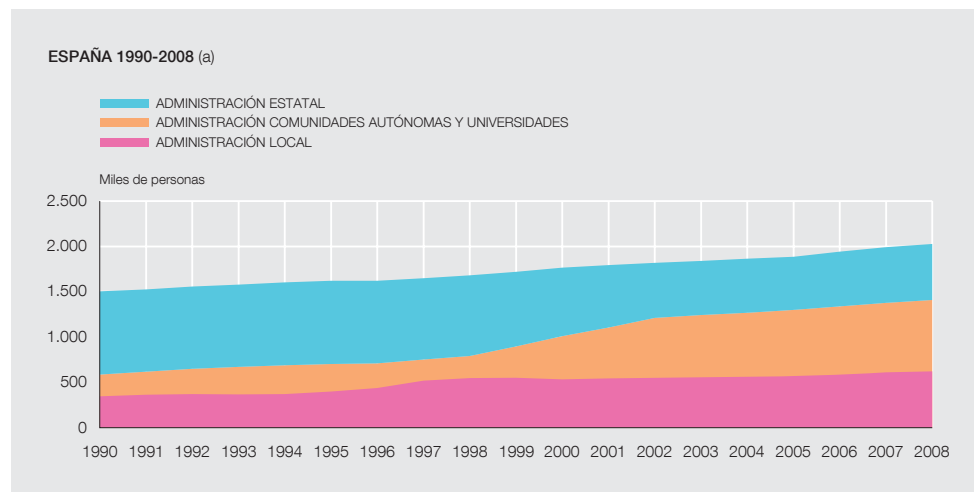
pagos suplementarios a distintos colectivos y se introdujeron algunas mejoras generales para el conjunto de los empleados públicos, tales como modificaciones en el cálculo de las pagas extraordinarias, la introducción de un plan de pensiones en 2005 y, entre 2007 y 2009, el establecimiento de un crecimiento de la masa salarial de un 1% adicional (véase anejo 2).

Efectos macroeconómicos de la remuneración de asalariados de las AAPP

Como se señaló con anterioridad, la remuneración de asalariados del sector público tiene una importancia cuantitativa elevada, en términos de su peso tanto en el PIB como en el total del gasto público, por lo que su comportamiento puede generar efectos macroeconómicos significativos. De entre estos efectos, en la actual situación de recesión económica, que se está viendo acompañada de un deterioro muy agudo de las finanzas públicas, hay tres aspectos



FUENTE: Base de datos *OECD Economic Outlook*. Véanse notas b y c del gráfico 1.



FUENTE: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, publicado por el Ministerio de la Presidencia.

a. Empleo público aproximado como media del número de asalariados del MPR a 31 de diciembre del año corriente y del anterior. Para 2008 se utilizan los datos a 30 de junio.

que merecen una especial atención: el comportamiento cíclico de esta partida de gasto, la relación con los salarios del sector privado y el papel que este componente del gasto puede desempeñar en el necesario proceso de consolidación.

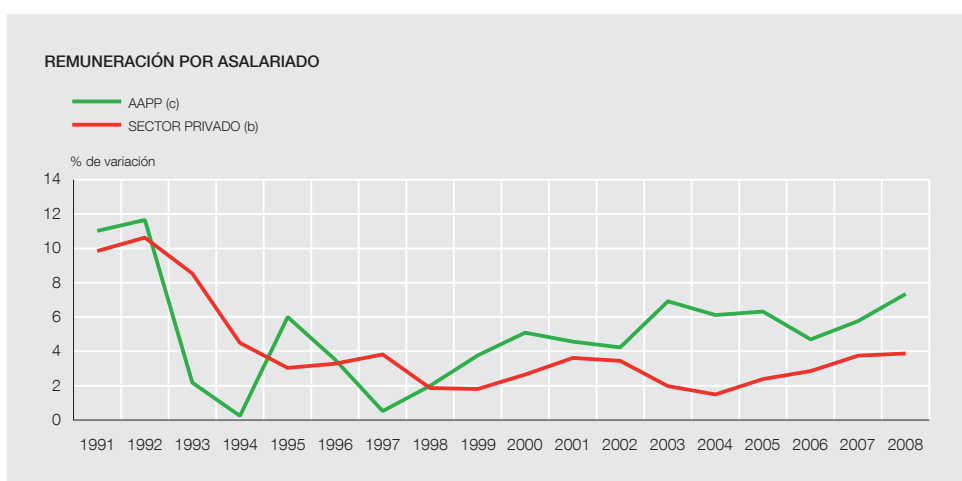
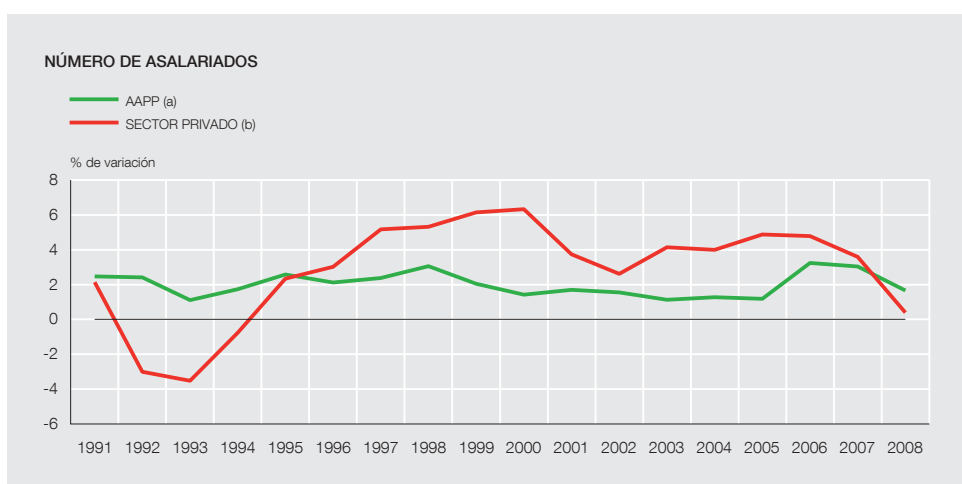
COMPORTAMIENTO CÍCLICO

Desde un punto de vista macroeconómico, un aspecto importante de la evolución de los salarios y del empleo públicos es su relación con el ciclo, dado que el comportamiento más o menos procíclico o contracíclico de esta partida de gasto puede afectar al papel estabilizador de la política fiscal.

La evidencia empírica reciente parece mostrar que el gasto salarial y sus componentes (remuneración por asalariado y empleo) han evolucionado, con un cierto desfase temporal, de forma procíclica [véase, para la zona del euro, Lamo, Pérez y Schuknecht (2007)]. De hecho, existe evidencia de que la política fiscal discrecional en su conjunto se ha comportado, en media, de una forma procíclica en los países desarrollados en las últimas décadas⁴. En este comportamiento, la evolución de la masa salarial habría desempeñado un papel crucial [Lane (2003)]. Los argumentos que permitirían explicar este resultado subrayan las dificultades de los gobiernos para resistir las presiones a aumentar el empleo y los salarios públicos en una situación económica favorable, de manera que se ven abocados a ajustar esta partida en las recesiones como una forma de evitar un deterioro excesivo de la situación presupuestaria. En este sentido, la evolución de la remuneración de asalariados de las AAPP generaría presiones de demanda y salariales en las expansiones que se prolongarían a los primeros momentos de la desaceleración, dado el retardo observado en la reacción de estas variables.

En el caso de España, la descripción realizada en el epígrafe anterior, así como la evidencia mencionada con anterioridad, apuntan a que la remuneración por asalariado del sector público presenta también un comportamiento procíclico retardado, lo que resulta coherente con la existencia de restricciones salariales en la AAPP en fases de recesión económica (1993) o de necesidades de instrumentar un ajuste fiscal (1997), seguidos de etapas expansivas con in-

4. Evidencia reciente sobre este papel procíclico de la política fiscal puede consultarse en Comisión Europea (2006).



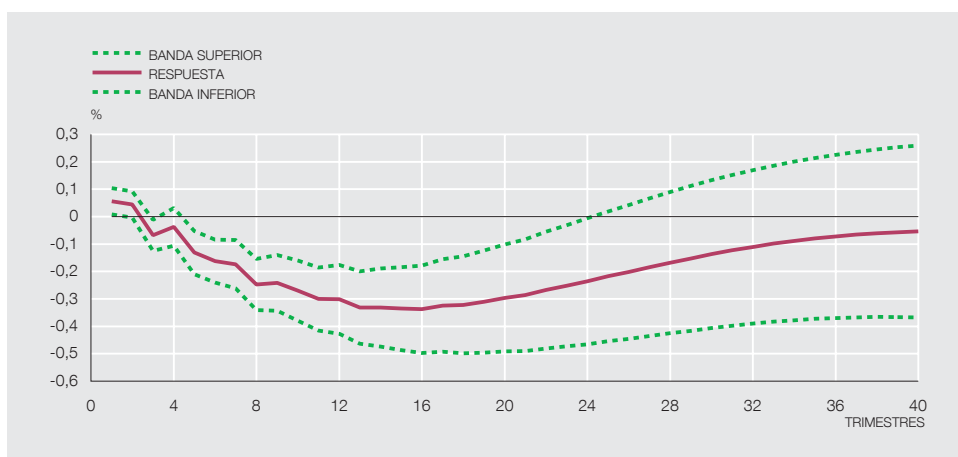
FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de la Presidencia y Banco de España.

- a. Media de los datos a 31 de diciembre del año corriente y del año anterior. Excluye todo el personal de entes públicos, que en algunos casos sí pertenecen a las AAPP. Hasta 1997 no incorpora los datos correspondientes a diputaciones, cabildos y consejos insulares.
- b. Sector privado: remuneración de asalariados (empleo) en el total de la economía menos remuneración de asalariados (empleo) en las AAPP. Véanse notas b y c del gráfico 1. Series enlazadas de la Contabilidad Nacional SEC95 (base 1995 y base 2000).
- c. Excluye cotizaciones imputadas e incluye cotizaciones reales a cargo del empleador.

crementos de la remuneración más significativas. Por su parte, el empleo público habría mostrado una evolución básicamente acíclica.

Más allá del comportamiento cíclico de la masa salarial, los resultados empíricos disponibles muestran que un incremento discrecional de esta partida de gasto público puede tener efectos positivos sobre el PIB [Linnemann (2009)], pero que estos son reducidos, y pueden llegar a convertirse en negativos en un período corto de tiempo [Forni et ál. (2009)]⁵. En el caso de la economía española, se encuentra que el efecto multiplicador sobre la actividad de un incre-

5. Desde un punto de vista teórico, algunos autores subrayan que la remuneración de asalariados públicos puede tener un efecto muy distinto de la del resto de partidas del consumo público. En concreto, se subrayan los efectos negativos de aumentos de esta partida de gasto sobre los beneficios empresariales y la inversión a través de la presión que pueden generar sobre los salarios [Alesina et ál. (2002)] o sobre el empleo del sector privado [Finn (1998), Fernández de Córdoba et ál. (2009) y Algan et ál. (2002)].



FUENTE: De Castro y Hernández de Cos (2008).

mento de la remuneración de asalariados públicos es muy pequeño y limitado a dos trimestres [De Castro y Hernández de Cos (2008)], momento a partir del cual generaría efectos negativos (véase gráfico 5). El multiplicador es especialmente bajo si se compara con el que resulta de un aumento de la inversión pública. Además, los incrementos de esta variable tienden a presentar una elevada persistencia, lo que sería ilustrativo de la dificultad de efectuar un incremento solo temporal de esta variable⁶.

LA RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN POR ASALARIADO DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL SECTOR PRIVADO

Una cuestión especialmente relevante es la conexión entre la evolución de la remuneración por asalariado en este sector con la correspondiente en el sector privado. En principio, la determinación de los salarios en el sector público puede diferir de las pautas del sector privado por un conjunto amplio de motivos, entre los que se pueden señalar el diferente grado de sindicalización, la introducción de objetivos más diversos y complejos en la negociación, las dificultades de medición de la productividad o la mayor estabilidad del empleo en este sector, que puede reducir la sensibilidad de los salarios públicos al ciclo económico. Sin embargo, existen conexiones institucionales que pueden provocar que, o bien los salarios del sector público actúen como «líderes» de la fijación salarial en el sector privado, o que sean los salarios del sector privado los que sirvan de referencia para el sector público. Estas conexiones institucionales pueden ser relativamente indirectas, dado que, por ejemplo, los incrementos en las prestaciones públicas o en el salario mínimo suelen establecerse en paralelo a los incrementos salariales en el sector público, y de esta forma ejercer un efecto sobre los salarios del sector privado. En sentido contrario, las autoridades públicas pueden tomar los crecimientos de los salarios del sector privado como una referencia, si, por ejemplo, no desean que se produzcan desviaciones significativas en la brecha salarial entre los dos sectores y, de esta forma, ligar los crecimientos de los salarios públicos a los privados.

La evidencia internacional sobre esta cuestión muestra, en general, una correlación positiva elevada entre el crecimiento de la remuneración por asalariado del sector público y el del sector privado en el conjunto de los países de la OCDE [Lamo, Pérez y Schuknecht (2008)]. La correlación existente entre salarios públicos y privados no permite, sin embargo, precisar la

6. En general, no resulta sencillo efectuar un incremento de carácter puramente temporal de esta variable [Spilimbergo et ál. (2008)], por lo que existe el riesgo de que estos aumentos acaben convirtiéndose en permanentes, lo que exigiría su financiación vía incrementos de impuestos o reducciones de otros gastos en el futuro.

dirección de causalidad. Los análisis empíricos disponibles sobre esta cuestión muestran que, en el caso español, no parece existir una relación dominante de causalidad por parte de ningún sector, sino que más bien tienden a observarse influencias en ambas direcciones. Esta es la tendencia también de la mayoría de los países desarrollados, donde se aprecia, no obstante, un cierto liderazgo del sector privado⁷.

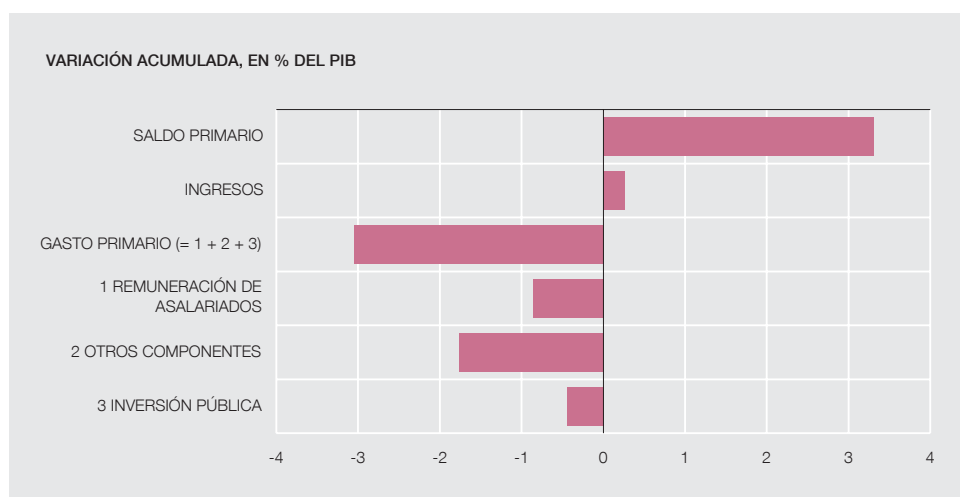
En este sentido, debe subrayarse que, en un momento de recesión económica como la actual, las posibles conexiones entre salarios públicos y privados pueden ser especialmente importantes. Una de las características más destacadas del comportamiento del mercado de trabajo en España en los últimos trimestres es la considerable inercia observada en los crecimientos salariales, a pesar del debilitamiento de la actividad y del fuerte repunte del paro. En un contexto de rigideces en la determinación de los salarios y de cierto papel de liderazgo o dependencia mutua entre los salarios públicos y privados, como sucede en el caso español, una moderación de los salarios públicos, si se trasladara al sector privado, podría facilitar el ajuste necesario de los salarios privados.

EL PAPEL DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS EN LAS CONSOLIDACIONES FISCALES

Finalmente, dado el generalizado deterioro de las finanzas públicas en la mayoría de los países desarrollados en la actual recesión económica, que requerirá necesariamente un período de ajuste fiscal que vuelva a situar las finanzas públicas en una situación saneada, y dado el peso significativo de la remuneración de asalariados sobre el total del gasto público, resulta relevante analizar el papel que esta partida puede tener en el proceso de consolidación fiscal. En este sentido, dos cuestiones son especialmente relevantes. Por una parte, existe evidencia que subraya que, para que las consolidaciones fiscales cosechen los resultados deseados, es determinante la composición del ajuste [Alesina y Perotti (1995)]. En concreto, las consolidaciones del pasado fueron más duraderas cuando se basaron en un ajuste del gasto frente al incremento de los ingresos y, dentro de las partidas de gasto, del gasto corriente primario, y en particular de la remuneración de asalariados [Alesina y Perotti (1997) y Alesina y Ardagna (1998)], aunque la literatura más reciente sugiere que un recorte distribuido entre distintas partidas de gasto corriente puede permitir lograr también los objetivos marcados de recorte del déficit [Comisión Europea (2007)]. Por el contrario, las probabilidades de éxito de los procesos de consolidación se reducen cuando se recurre a reducciones de la inversión pública, lo que se une al hecho de que el ajuste de esta variable puede tener implicaciones negativas sobre el crecimiento a largo plazo. En el caso de España, la reducción del peso de la remuneración de asalariados públicos en el PIB desempeñó un papel significativo en la consolidación de mediados de los noventa (véase gráfico 6).

Por otra parte, existe una cierta evidencia de que determinados procesos de consolidación fiscal han podido tener efectos positivos de corto plazo sobre la actividad económica, lo que podría ser especialmente importante en un momento como el actual, con el fin de que la estrategia de consolidación no perjudique la salida de la recesión. Esta misma evidencia muestra que, en los casos en que las consolidaciones generaron estos efectos positivos, la composición del ajuste desempeñó, de nuevo, un papel crucial. En concreto, estos efectos expansivos se encuentran asociados, sobre todo, a consolidaciones fiscales que se produjeron a través del gasto público, y en particular de la masa salarial [Alesina et ál. (2002) y Giudice, Turrini y Veld (2007)]. Este resultado estaría esencialmente justificado por los efectos positivos que generaría el ajuste de la remuneración de los salarios públicos sobre el mercado de trabajo si este se trasladara a los sala-

7. Cabe mencionar, sin embargo, que, una vez se introduce alguna medida de índice de los precios, el liderazgo de los salarios privados sobre los salarios públicos disminuye; este hecho puede ser debido a efectos indirectos (si los precios se toman como expectativas para determinar los salarios en ambos sectores de la economía), a la incidencia de otros factores no monetarios (como la productividad, acuerdos institucionales o vínculos del mercado laboral) o a que ambos sectores compiten por la contratación de determinados tipos de trabajadores.



FUENTE: Intervención General de la Administración del Estado.

a. Saldo primario positivo significa acumulación de superávit. Saldo primario negativo significa acumulación de déficit.

rios del sector privado, de forma que permitiera una mejora de los beneficios y de la inversión empresarial [Alesina y Ardagna (1998), Comisión Europea (2003) y Ardagna (2004)].

Conclusiones

La remuneración de los asalariados de las AAPP creció de forma significativa en España desde el comienzo de la UEM y, en general, por encima de lo experimentado en otros países del área del euro. Detrás de este crecimiento se encuentra, esencialmente, el repunte de la remuneración por asalariado, mientras que, como en otros países europeos, los aumentos del empleo público fueron más modestos. A pesar de este diferencial positivo del crecimiento de la remuneración de asalariados públicos en España en la última década, el peso de este agregado y del empleo público sobre el total de la economía se situó en 2008 en línea con el promedio de los países de nuestro entorno.

La importancia cuantitativa de esta variable, en términos de su peso tanto en el PIB como en el total del gasto público, es, en todo caso, elevada, por lo que su comportamiento puede generar efectos macroeconómicos significativos. De entre estos efectos, en la actual situación de recesión económica en la que se está produciendo un fuerte deterioro de las situaciones presupuestarias, hay tres aspectos especialmente relevantes: el comportamiento cíclico de esta partida de gasto, la relación con los salarios del sector privado y el papel que puede desempeñar en el necesario proceso de consolidación.

En cuanto a su comportamiento cíclico, los datos empíricos muestran que esta partida del gasto público se ha comportado de forma procíclica en el pasado, lo cual debería evitarse a través de un mayor control de su crecimiento en las fases expansivas. Por otra parte, existe evidencia de una influencia mutua en la determinación de los salarios públicos y privados, por lo que, en un contexto de recesión económica como el actual, que se ha visto acompañado por una considerable inercia salarial en la economía española, una moderación de los salarios públicos, si se trasladara el sector privado, podría resultar un factor que facilitara el necesario ajuste macroeconómico. Por último, de acuerdo con la evidencia empírica disponible para las economías desarrolladas, el control de esta partida de gasto podría desempeñar un papel significativo en lograr la necesaria consolidación fiscal que sitúe las finanzas públicas en una posición saneada.

18.9.2009.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, A., y S. ARDAGNA (1998). «Tales of fiscal adjustment», *Economic Policy*, n.º 27, octubre, pp. 489-545.
- ALESINA, A., S. ARDAGNA, R. PEROTTI y F. SCHIANTARELLI (2002). «Fiscal policy, profits and investment», *The American Economic Review*, 92, n.º 3, pp. 571-589.
- ALESINA, A., y R. PEROTTI (1995). «Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries», *Economic Policy*, 21, pp. 207-247.
- (1997). «The welfare state and competitiveness», *The American Economic Review*, 87, pp. 921-939.
- ALGAN, Y., P. CAHUC y A. ZYLBERBERG (2002). «Public employment and labour market performance», *Economic Policy*, vol. 17 (34), pp. 7-66.
- ARDAGNA, S. (2004). «Fiscal stabilizations: when do they work and why», *European Economic Review*, 48, pp. 1047-1074.
- ARGIMÓN, I., y Á. L. GÓMEZ (2005). «Empleo y salarios en las AAPP: una perspectiva macroeconómica», *Presupuesto y Gasto Público*, 41, pp. 73-92.
- COMISIÓN EUROPEA (2003). «Public Finances in EMU», *European Economy*, n.º 3/2003.
- (2006). «Public Finances in EMU», *European Economy*, n.º 3/2006.
- (2007). «Public Finances in EMU», *European Economy*, n.º 3/2007.
- DE CASTRO, F., y P. HERNÁNDEZ DE COS (2008). «The economic effects of fiscal policy: the case of Spain», *Journal of Macroeconomics*, 30, pp. 1005-1028.
- FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, G., J. J. PÉREZ y J. L. TORRES (2009). *Public and private sector wage interactions in a general equilibrium model*, ECB Working Paper Series, de próxima publicación.
- FINN, M. G. (1998). «Cyclical effects of government's employment and goods purchases», *International Economic Review*, vol. 39, n.º 3, pp. 635-657.
- FORNI, L., L. MONTEFORTE y L. SESSA (2009). «The general equilibrium effects of fiscal policy: estimates for the euro area», *Journal of Public Economics*, vol. 93 (3-4), pp. 559-585.
- GIUDICE, G., A. TURRINI y J. VELD (2007). «Non-Keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU», *Open Economies Review*, vol. 18 (5), pp. 613-630.
- LAMO, A., J. J. PÉREZ y L. SCHUKNECHT (2007). *The cyclical effects of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area*, ECB Working Paper Series n.º 757 (mayo).
- (2008). *Public and private sector wages: co-movement and causality*, ECB Working Paper Series n.º 963 (noviembre).
- LANE, P. (2003). «The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD», *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2661-2675.
- LINDEMANN, L. (2009). «Macroeconomic effects of shocks to public employment», *Journal of Macroeconomics*, vol. 31, pp. 252-267.
- SPILIMBERGO, A., S. SYMANSKY, O. BLANCHARD y C. COTTARELLI (2008). *Fiscal policy for the crisis*, IMF Staff Position Note, diciembre, 29, SPN/08/01.

ANEJO 1

Fuentes estadísticas

La principal fuente estadística para el análisis de los gastos de personal de las Administraciones Públicas (AAPP) es la Contabilidad Nacional (CN), que ofrece información de la remuneración de asalariados y de su descomposición por subsectores (Administración Central, Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales). La CN no ofrece, sin embargo, información sobre el empleo de las AAPP que sea compatible con la remuneración de asalariados que se publica, dado que la información sobre el empleo se ofrece por ramas de actividad. Aunque algunas de estas ramas hacen referencia específica a una parte de las AAPP, otra parte del empleo público se incluye en las ramas de los servicios de no mercado, y solo se encuentra disponible agregada a otros conceptos de empleo que no se incluyen en el sector AAPP. Así, la CN ofrece datos de empleo asalariado por ramas de actividad, y dentro de la rama de servicios de no mercado los clasifica entre «administración pública», «educación de no mercado», «sanidad y servicios sociales de no mercado», «otras actividades sociales» y «servicios y hogares que emplean personal doméstico». Sin embargo, la definición del subcomponente denominado «administración pública» en esta clasificación no es compatible con la definición del agregado de AAPP de la CN.

En este sentido, las principales fuentes de datos sobre el empleo de las AAPP son dos: el *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, que proporciona semestralmente el Registro Central de Personal del Ministerio de la Presidencia (MPR)⁸, y la

8. El *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* proporciona información sobre el personal que trabaja tanto en la Administración Central como en la Autonómica y en la Local, así como en sus organismos y en las entidades públicas empresariales de la Administración Central. No obstante, el Boletín deja fuera de la cobertura a los altos cargos y ciertos contratos interinos de duración inferior a seis meses. El MPR proporciona información sobre el número de empleados a 30 de junio y a 31 de diciembre de cada año, y no proporciona una serie de empleo medio anual de las AAPP.

		1991	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EMPLEO ASALARIADO (MILES)	Número de asalariados de las AAPP											
	Según el MPR (a)	1.758	2.157	2.188	2.225	2.260	2.285	2.314	2.342	2.418	2.492	2.533
	Según la EPA	1.836	2.134	2.209	2.306	2.395	2.506	2.596	2.713	2.710	2.756	2.813
	Puestos de trabajo en servicios de no mercado											
	Total rama (b)	3.244	3.613	3.707	3.798	3.870	4.004	4.126	4.237	4.337	4.415	4.438
	Aproximación a las AAPP (c)	2.206	2.389	2.454	2.509	2.555	—	—	—	—	—	—
	Puestos de trabajo: economía de mercado (b) (d)	8.483	10.048	10.706	11.112	11.425	11.859	12.326	12.951	13.623	14.167	14.068
EMPLEO ASALARIADO (% VARIACIÓN)	Número de asalariados de las AAPP											
	Según el MPR	2,5	2,1	1,4	1,7	1,6	1,1	1,3	1,2	3,2	3,0	1,7
	Según la EPA	4,9	1,9	3,5	4,4	3,8	4,6	3,6	4,5	-0,1	1,7	2,1
	Puestos de trabajo en servicios de no mercado											
	Total rama	3,6	3,2	2,6	2,5	1,9	3,4	3,1	2,7	2,4	1,8	0,5

FUENTES: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio de Administraciones Públicas y Banco de España.

- a. Media de los datos a 31 de diciembre del año corriente y del año corriente. Excluye todo el personal de entes públicos, que en algunos casos sí pertenecen a las AAPP. Hasta 1997 no incorporan los datos correspondientes a diputaciones, cabildos y consejos insulares.
- b. Series enlazadas de la Contabilidad Nacional SEC95 (base 1995 y base 2000).
- c. Incluye administración pública, educación de no mercado y servicios de no mercado hasta 2002. A partir de 2002, el INE deja de desglosar la rama de servicios de no mercado en educación y sanidad. Series enlazadas de la Contabilidad Nacional SEC79 y SEC95 (base 1995).
- d. Definido como la diferencia entre los puestos de trabajo del total de la economía y los puestos de trabajo de la rama de servicios no de mercado.

Encuesta de Población Activa (EPA). Ambas fuentes presentan cifras no totalmente coincidentes y difícilmente reconciliables, debidas a cuestiones metodológicas y al diferente acomodo temporal de los cambios en la sectorización del sector AAPP.

El cuadro A1.1 presenta la comparación entre las series de empleo de las AAPP del MPR, de la EPA (metodología 2005) y de las series de puestos de trabajo en la rama de servicios de no mercado y en el agregado de administración pública, educación de no mercado, y sanidad y servicios sociales de no mercado, de CN. Esta comparación muestra que, en el período considerado, el nivel de empleo registrado según la serie del MPR resulta, en general, inferior al proporcionado por la EPA, mostrando diferencias que eran de pequeña magnitud hasta 2001, pero que se han ido ampliando con posterioridad, de forma que en 2008 la EPA mostraría 280.000 empleos públicos más que los presentados por el MPR. Lógicamente, los niveles de empleo en servicios de no mercado de la CN resultan superiores, ya que incluyen puestos de trabajo en otros sectores institucionales. La dinámica mostrada por las distintas fuentes también son muy dispares, tal y como se puede contrastar en el cuadro A1.1. A pesar de que la tasa de crecimiento promedio para el período 1991-2008 ha sido similar, las desviaciones en algunos momentos del tiempo han sido elevadas y persistentes.

Por tanto, si se pretende analizar la evolución de la remuneración por asalariado de las AAPP, resulta necesario decidir qué serie de empleo de las AAPP se utiliza como denominador para dividir la serie de remuneración de asalariados proporcionada por la CN y que es completamente compatible con la delimitación del sector AAPP en CN. En este artículo, debido a los argumentos discutidos en los párrafos anteriores, se ha optado por utilizar el empleo de las AAPP proporcionado por el MPR.

ANEJO 2

Aspectos normativos relativos a la evolución del empleo y de los salarios de las AAPP en España

Cuadros:

- A2.1 Límites establecidos en las Leyes de Presupuestos para el ingreso de nuevo personal
- A2.2 Crecimientos salariales de los Presupuestos Generales del Estado.

Año	Número de nuevas plazas	Excepciones
1993-1994	Las que, excepcionalmente, se consideren	—
1995-1996	Inferior a la tasa de reposición	—
1997		Fuerzas Armadas, Justicia, funcionarios docentes y Policía Autónoma.
1998-1999 (a)		Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Justicia, funcionarios docentes, Policía Autónoma y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
2000-2001 (a)	Inferior al 25% de la tasa de reposición	Fuerzas Armadas (inferior al 50% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
2002 (a)		Fuerzas Armadas (inferior al 70% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, investigación, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente.
2003 (b)		Fuerzas Armadas (inferior al 70% de la media de los retiros previstos en los diez años siguientes), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Justicia, funcionarios docentes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
2004 (b)		Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Justicia, funcionarios docentes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
2005-2006 (b)		Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Justicia, funcionarios docentes, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, Policía Local y consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de un año.
2007 (b)	Inferior a la tasa de reposición	Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, Policía Local, servicios de prevención y extinción de incendios, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, consolidación de puestos desempeñados interinamente durante más de dos años.
2008 (b)		Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Personal de la Administración de Justicia, de las Administraciones Públicas para el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, Policía Autónoma, funcionarios docentes, Policía Local, Corporaciones Locales de menos de 50.000 habitantes, servicios de prevención y extinción de incendios.
2009 (b)	Inferior al 30% de la tasa de reposición	Personal de la Administración de Justicia, funcionarios docentes, AAPP con competencias sanitarias o funciones de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social, Instituciones Penitenciarias. Para las Fuerzas Armadas será inferior al 65% de la tasa de reposición y será inferior al 100% de la tasa de reposición para la seguridad aérea, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Autónoma, Policía Local, prevención y extinción de incendios y Corporaciones Locales con población inferior a 50.000 habitantes.

FUENTES: Presupuestos Generales del Estado (varios años).

- a. No se contratará personal temporal ni se nombrarán funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales, urgentes e inaplazables.
- b. No se contratará personal temporal ni se nombrarán funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales, urgentes e inaplazables, y computando en cualquier caso a efectos de cumplir el límite máximo de la oferta de empleo público del año siguiente (Ley de Presupuestos de 2004) o del mismo año del nombramiento y, si no fuera posible, del siguiente (Leyes de Presupuestos de 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009).

Año	Norma	Articulado	Concepto	Δ total
2009	Ley	Art. 22	Dos Δ retribuciones, incluidas las diferidas, 2,0%.	3,5
			Tres + Δ 1,0%, con el objeto de lograr, progresivamente, una acomodación de las retribuciones complementarias, excluidas la productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios, que permita su percepción en 14 pagas al año.	
			Cuatro + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido.	
		Arts. 26 y 27	Δ 0,0% las retribuciones de altos cargos (a).	
2008	Ley	Art. 22	Dos Δ retribuciones, incluidas las diferidas, 2,0%.	3,5
			Tres + Δ 1,0%, con el objeto de lograr, progresivamente, una acomodación de las retribuciones complementarias, excluidas la productividad y gratificaciones por servicios extraordinarios, que permita su percepción en 14 pagas al año.	
			Cuatro + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido.	
2007	Ley	Art. 21	Dos Δ retribuciones, incluidas las diferidas, 2,0%.	3,9
			Tres La pagas extraordinarias tendrán un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios, más el 100% del complemento de destino mensual (b).	
			Cuatro + Δ 1,0%, que se destinará al aumento del complemento específico.	
			Cinco + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido. Mejoras de las retribuciones salariales de los miembros de las Fuerzas Armadas y del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de Instituciones Penitenciarias (a).	
2006	Ley	Art. 19	Dos Δ retribuciones, incluidas las diferidas, 2,0%. Las pagas extraordinarias tendrán un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios, más un 80% del complemento de destino mensual, en la paga correspondiente al mes de junio, y por el 100% de este complemento en la del mes de diciembre.	3,6
			Tres + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido. Mejoras de las retribuciones salariales de los miembros de las Fuerzas Armadas y del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de Instituciones Penitenciarias (a).	
2005	Ley	Art. 19	Dos Δ retribuciones, incluidas las diferidas, 2,0%. Las pagas extraordinarias tendrán un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios, más un 60% del complemento de destino mensual (b).	3,5
			Tres + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido. Constitución de un fondo equivalente al 0,3% de la masa salarial del personal de la Administración General del Estado para incrementar la eficacia de la administración pública y la mejora en la consecución de resultados.	
2004	Ley	Art. 19	Dos Δ retribuciones 2,0%. Las pagas extraordinarias tendrán un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios, más un 40% del complemento de destino mensual (b).	3,2
			Tres + 0,5% de la masa salarial para financiar aportaciones a planes de pensiones, en concepto de salario diferido.	
2003	Ley	Art. 22	Dos Δ retribuciones 2,0%. Las pagas extraordinarias tendrán un importe, cada una de ellas, de una mensualidad de sueldo y trienios, más un 20% del complemento de destino mensual (b).	2,7
2002	Ley	Art. 20	Dos Δ retribuciones 2,0%. Nuevo reglamento de retribuciones para los profesionales de tropa y marinería (a).	2,0
2001	Ley	Art. 21	Dos Δ retribuciones 2,0%.	2,0
2000	Ley	Art. 20	Dos Δ retribuciones 2,0%.	2,0
1999	Ley	Art. 20	Dos Δ retribuciones 1,8%.	1,8
1998	Ley	Art. 18	Dos Δ retribuciones 2,1%.	2,1
1997	Ley	Art. 17	Dos Δ retribuciones 0,0%.	0,0
1996	Ley	Art. 17	Dos Δ retribuciones 3,5%.	3,5

FUENTES: Presupuestos Generales del Estado (varios años), publicaciones del Ministerio de Administraciones Públicas e informes de sindicatos.

- a. No se incluyen impactos para las modificaciones salariales de colectivos específicos.
- b. Según estimaciones del antiguo Ministerio de Administraciones Públicas y de los sindicatos, el 20% del complemento implica una subida del 0,7%.